

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

Diogo de Carvalho Antunes

AS CONTRAPARTIDAS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA

Rio de Janeiro
2013

DIOGO DE CARVALHO ANTUNES

AS CONTRAPARTIDAS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA

Dissertação submetida ao Corpo Docente do 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: Profa. Dra. Eli Diniz

Rio de Janeiro
2013

DIOGO DE CARVALHO ANTUNES

AS CONTRAPARTIDAS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA

Dissertação submetida ao Corpo Docente do 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.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Eli Diniz (orientadora)

Prof. Renato Boschi

Prof. Ignacio Delgado

Março / 2013

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo investigar a aplicação de contrapartidas nos instrumentos da política industrial brasileira durante o Governo Lula. As contrapartidas são aqui definidas como esforços e resultados na direção dos objetivos de uma política industrial, que devem ser apresentados pelas empresas beneficiadas por essas políticas como justificativa para a obtenção dos benefícios. Esses esforços e resultados são medidos para que o apoio às empresas seja revisto de acordo com a sua capacidade em cumprir os objetivos da política. Para avaliar se esse mecanismo esteve presente na política analisada, esta pesquisa teve três etapas. A primeira foi uma revisão teórica sobre as estratégias industriais dos Estados desenvolvimentistas, a fim de se identificar o contexto institucional das contrapartidas e como elas foram empregadas naquelas experiências. A segunda etapa foi uma pesquisa nos documentos da política industrial do governo Lula, para a identificação das contrapartidas nesses documentos. A terceira etapa foi constituída de entrevistas com membros das diversas agências envolvidas nessa política, com o objetivo principal de investigar se as contrapartidas estiveram presentes na prática. As principais constatações são que as contrapartidas foram aplicadas de maneira limitada no período estudado, tendo em vista que, em vários instrumentos importantes da política, o único compromisso das empresas era realizar o projeto para o qual recebessem recursos, o que garante os esforços, mas não os resultados em relação aos objetivos da política industrial, principalmente quando se trata dos objetivos de inovação e exportações. Os principais desafios constatados para o aprimoramento das contrapartidas na política industrial brasileira foram: a falta de uma estratégia de desenvolvimento industrial para o longo prazo no país; os problemas de sustentação política de uma política industrial mais exigente; problemas de coordenação entre as agências da política; e a existência de um *trade-off* entre conceder mais recursos e cobrar mais contrapartidas.

Palavras-chave: Contrapartidas, Política Industrial, Desenvolvimentismo, Governo Lula.

ABSTRACT

This paper aims to investigate the application of performance requirements in the Brazilian industrial policy during the Lula administration. Performance requirements are defined here as results and efforts toward the goals of industrial policy, which must be fulfilled by the companies who benefited from these policies as a justification for obtaining benefits. These efforts and results are measured in order to review the public support granted to companies according to their ability to meet the policy objectives. To assess how this mechanism was applied in the policies analyzed here, this study had three phases. The first was a theoretical review of the industrial strategies of developmental states, in order to identify the institutional context of performance requirements. The second phase was a research focusing on documents of Brazilian recent industrial policy (2003-2010) so to identify performance requirements. The third stage consisted on interviews with members of the various agencies involved with the analysed policies, with the main objective of investigate whether performance requirements were put in practice. The main findings are that the performance requirements have been applied in a limited way in the period studied, considering that in several important instruments of policy the only commitment of the companies was to do the project for which they received funds. This ensure efforts but not results in respect of the goals of industrial policy, especially when it comes to the goals of innovation and exports. The main challenges observed to enhance the performance requirements in the Brazilian industrial policy were: the lack of a long term industrial development strategy, problems of political support for a more demanding industrial policy, problems of coordination between the policy agencies, and the existence of a trade-off between giving more resources and enforce more requirements.

Keywords: Performance Requirements, Industrial Policy, Lula Administration, Developmentalism.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não poderia existir sem o apoio fundamental de certas pessoas com as quais tive o prazer de conviver, seja na minha trajetória acadêmica, seja na vida pessoal. Mencionar cada uma dessas pessoas seria uma tarefa impossível, portanto peço desculpas àquelas que porventura não estão aqui citadas, isso não as torna menos necessárias.

Para começar, agradeço à minha orientadora, Eli Diniz, cuja dedicação, sabedoria, paciência e inteligência tanto contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho e para o meu desenvolvimento. Foi um imenso prazer e um privilégio contar com a orientação de uma das grandes cientistas políticas brasileiras.

Agradeço também aos outros professores que estiveram presentes neste projeto. Ao Ignacio Delgado, a quem eu devo a satisfação de ter me apresentado à pesquisa acadêmica e ao estudo das políticas industriais, ainda na graduação. A sua gentileza quase patriarcal (no bom sentido do termo) e a sua engenhosidade foram os estímulos decisivos para que eu prosseguisse na minha trajetória acadêmica. Ao Renato Boschi, que foi de grande generosidade ao aceitar um convite repentino e, ainda assim, trouxe contribuições que serão decisivas para a continuação desta pesquisa. E ao David Kupfer, que na qualificação deu sugestões valiosas para o aprimoramento deste trabalho.

Agradeço a todos os meus professores que, embora não envolvidos diretamente neste projeto, tiveram um papel primordial na minha formação. São vários, mas em especial agradeço à Liliana Acero, que acreditou em mim, foi uma amiga e uma boa conselheira, apesar do meu temperamento aparentemente distante; à Ana Célia Castro, que sempre fez o que estivesse ao seu alcance para assistir a mim e aos alunos do PPED, com extrema dedicação mesmo nos momentos mais difíceis; e ao Ronaldo Fiani, que me deu o prazer de ser seu colaborador como tutor em uma disciplina, além de sempre proporcionar boas aulas e conversas.

Agradeço ainda aos amigos do PPED, especialmente a uma grande amiga que se tornou, para a minha sorte, minha companheira. Sem a Bruna Conti eu demoraria mais uns dois anos para defender esta dissertação. Ela esteve sempre ao meu lado, me levou mais adiante e me proporcionou conquistas que, sem dúvida, eu não alcançaria sozinho. Como se não bastasse, ela tornou os meus dias mais felizes.

Agradeço aos grandes amigos que fiz no CMJF e na UFJF, essas pessoas com as quais eu sempre posso compartilhar as alegrias e as tristezas, cujo carinho e o apoio tornam mais fáceis as tarefas difíceis da vida.

Agradeço à minha família, principalmente aos meus pais, que me deram uma educação da qual eu posso me orgulhar, me compreenderam e me apoiaram nos momentos mais importantes e buscaram corrigir as minhas falhas sem abrir mão do imenso carinho que sempre tiveram.

No âmbito desta pesquisa, agradeço aos meus entrevistados, que dedicaram uma parte do seu tempo precioso para dar atenção a um mestrando que nem sempre tinha muito claras as suas questões. Essa colaboração foi essencial para o desempenho da presente pesquisa.

Agradeço à CAPES, que me proporcionou, até o quinto dia útil de todos os meses desta pesquisa, certa tranquilidade para me sustentar com alguma dignidade nesta cidade bela e cara que é o Rio de Janeiro.

Por fim, agradeço a Deus, a quem eu recorri sempre que as coisas pareciam dar errado, o que costuma dar certo.

“Em estratégia, é importante ver o que está distante como se estivesse próximo e ter uma visão distanciada do que está perto.” (Miyamoto Musashi)

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ANP – Agência Nacional do Petróleo

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CACEX – Câmara de Comércio Exterior

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégico

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DECEX – Departamento de Comércio Exterior

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

ICTs – Instituições Científicas e Tecnológicas

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

MITI - Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (Japão)

MPEs – Micro e pequenas empresas

OCDE – Operação para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

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

PATVD – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital

PI – Política Industrial

PIB – Produto Interno Bruto

PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PME – Pequenas e médias empresas

PPB – Processo Produtivo Básico

PRIME – Programa Primeira Empresa Inovadora

PROMIMP - Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural

P&D – Pesquisa e desenvolvimento

P, D & I – Pesquisa, desenvolvimento e inovação

RECAP - Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras

RECOF - Regime Aduaneiro de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado

RECOMPE - Regime Especial para Aquisição de Computadores para Uso Educacional

REPES - Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

ZPE – Zona de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

Introdução.....	10
Capítulo 1 - Estado Desenvolvimentista, Política Industrial e Contrapartidas.....	15
1.1 A economia política institucionalista: revisitando o papel do Estado no desenvolvimento econômico a partir das políticas industriais.....	16
1.1.1 Johnson e o Estado Desenvolvimentista	16
1.1.2 Wade e o Mercado Governado	18
1.1.3 Evans e a Autonomia Enraizada.....	22
1.1.4 Amsden e a Industrialização Tardia	25
1.1.5 O contexto das contrapartidas	30
1.2 A aplicação das contrapartidas nas políticas industriais	31
1.2.1 Contrapartidas na Coreia do Sul	31
1.2.2 Contrapartidas em Taiwan.....	32
1.2.3 Contrapartidas na China.....	33
1.2.4 Contrapartidas no Brasil.....	34
1.2.5 Contrapartidas em outros países.....	37
1.3 Uma proposta de tipologia das contrapartidas	39
1.3.1 Quanto à motivação: técnicas e políticas	39
1.3.2 Quanto à forma: metas e condicionalidades.....	40
1.3.3 Quanto à finalidade	42
Capítulo 2 - A política industrial brasileira recente e as contrapartidas	44
2.1 A literatura sobre contrapartidas no Brasil.....	44
2.1.1 Estudos detalhados sobre as contrapartidas no Brasil.....	48
2.1.1.1 Contrapartidas na Lei de Informática	48
2.1.1.2 Contrapartidas na cadeia de petróleo e gás.....	50
2.1.2 Constatações prévias	51
2.2 As políticas industriais no governo Lula: avanços e desafios.....	52
2.2.1 A PITCE	53
2.2.2 A PDP	57
Capítulo 3 - As contrapartidas na PITCE e na PDP	64
3.1 As contrapartidas nos documentos de lançamento e acompanhamento das políticas.....	65
3.2 As contrapartidas nos regulamentos dos instrumentos da PITCE e da PDP	68
3.2.1 As contrapartidas no BNDES	69
3.2.2 As contrapartidas na FINEP	76
3.2.3 Contrapartidas nos incentivos fiscais	79
3.2.4 Breve constatação sobre a análise dos instrumentos.....	84
3.3 A visão dos agentes públicos entrevistados	85
3.3.1 Sobre a definição de contrapartidas	86
3.3.2 Sobre a aplicação das contrapartidas na PITCE e na PDP.....	88
3.3.3 Desafios para a implementação das contrapartidas.....	92
3.3.4 Perspectivas futuras das contrapartidas na política industrial brasileira.....	97
Considerações Finais	100
Referências Bibliográficas.....	104
Apêndice 1 – Instrumentos analisados da PITCE e da PDP.....	111
Apêndice 2 – Lista dos Regulamentos e Documentos Referentes aos Instrumentos	117
Apêndice 3 – Perfil dos Entrevistados.....	120

Introdução

A mudança estrutural de uma economia em direção aos padrões tecnológicos mais avançados, movimento tido como um sinal claro de desenvolvimento econômico, tende a provocar “rupturas em relação a práticas familiares do passado, uma considerável incerteza sobre como fazer funcionar efetivamente as novas práticas, uma necessidade de aprendizado sofisticado [...] e um alto risco de malogro” (CIMOLI et al. 2007, p.63). Sendo assim, não é de se esperar que os empresários exerçam espontaneamente a coordenação de investimentos necessária para se alcançar um novo padrão tecnológico, embora tal atividade apresente um importante retorno quando bem-sucedida, levando à criação de vantagens competitivas e agregando maior valor à produção nos países onde a fronteira tecnológica é alcançada. É por esse motivo que se torna necessária a ação do Estado, por meio da política industrial, tida aqui como o conjunto de instrumentos de incentivo e regulação articulados pelos governos com a função de promover a transformação das atividades produtivas de uma economia nacional, visando estimular comportamentos dinâmicos e competitivos por parte das suas empresas¹.

A política industrial tem sido, ao longo da história, um pilar fundamental nas estratégias de desenvolvimento dos países que buscam a equiparação de suas economias às dos países líderes. Ha-Joon Chang (2004) mostra como as políticas para a promoção, a proteção e a sustentação de indústrias nacionais foram aplicadas em todos os países que lograram uma posição privilegiada na economia mundial desde a revolução industrial, começando pela Grã-Bretanha, no século XVIII, e passando pela Alemanha, França, Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul, entre outros. No Brasil não foi diferente, os períodos de maior desenvolvimento econômico no país foram acompanhados por políticas industriais ambiciosas, como o Plano de Metas, no governo JK, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, durante o regime militar. Cimoli, Dosi e Stiglitz (2008) afirmam que, mesmo com todas as mudanças do contexto econômico internacional nas últimas décadas, o processo de acumulação de conhecimento e desenvolvimento industrial requer ainda grandes doses de políticas públicas e construção institucional.

Ademais, à medida que a economia se torna cada vez mais tecnologicamente complexa, a distância entre países economicamente desenvolvidos e subdesenvolvidos tende a aumentar (CHANG, 2004, p.119), tornando as políticas industriais cada vez mais necessárias e aprimoradas, e exigindo a crescente expansão das capacidades estatais na promoção e

¹ Não há uma definição consensual de política industrial, como demonstrado por Chang (1994), Gadelha (2001) e Gonçalves (2009), portanto, a definição aqui adotada procura se aproximar da experiência brasileira recente, além de se basear livremente em Ferraz, de Paula e Kupfer (2002, p. 545) e Rodrik (2004, p.2).

coordenação de tais políticas.

Vários países têm aplicado, em maior ou menor grau, instrumentos de política industrial (tais como incentivos fiscais, crédito subsidiado, proteção do mercado interno, atração de indústrias estrangeiras, etc.), mas são poucos os países que conseguiram, no século XX, alcançar um nível elevado de sucesso nas suas estratégias de desenvolvimento industrial. Pesquisadores como Chalmers Johnson (1984), Robert Wade (1990), Alice Amsden (2001) e Peter Evans (2004) se dedicaram ao estudo dessas experiências, tentando identificar elementos determinantes para que alguns países obtivessem tal sucesso enquanto outros não. Essas análises abordaram principalmente as trajetórias dos Estados desenvolvimentistas, países que, por meio da intervenção governamental, conseguiram fazer suas economias saírem de uma posição de essencialmente agrárias, com indústrias incipientes, para uma posição de economias com um setor industrial altamente desenvolvido, competitivo internacionalmente em várias atividades. Dentre eles, se destacam alguns países do Leste Asiático² (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, China, entre outros). Um ponto em comum desses estudos pode ser identificado na ênfase que os pesquisadores dão à capacidade das agências estatais desses países em coordenar os recursos de forma a promover o aumento da produtividade e da competitividade internacional de suas empresas, bem como o desenvolvimento de setores intensivos em capital e tecnologia. Entre outras coisas, tais agências lançaram mão de vários instrumentos de transferência – direta ou indireta – de recursos para atividades e setores estratégicos, mas também condicionaram a concessão de tais instrumentos a um desempenho satisfatório das firmas beneficiadas na realização dos objetivos das políticas industriais traçadas e na otimização dos recursos concedidos. Os critérios para a avaliação desse desempenho são aqui denominados *contrapartidas*. Mais especificamente, as contrapartidas são esforços e resultados *que devem ser apresentados pelas empresas como justificativas para o recebimento de recursos públicos oferecidos pelo Estado. É sobre esse aspecto das políticas industriais que se concentra o presente trabalho.*

Historicamente, as contrapartidas foram fundamentais para garantir a eficiência e o monitoramento dos incentivos da política industrial nos países em que foram aplicadas. Mais do que uma questão de eficiência, Amsden (1989, p. 8; 2001, p. 140) afirma que a disciplina a que foram submetidas as empresas desses países foi decisiva para torná-las competitivas na concorrência com empresas estrangeiras, inclusive nos aspectos das exportações e do domínio tecnológico, objetivos finais das políticas industriais analisadas pela autora. Por sinal, os

² O Brasil também é mencionado nesses trabalhos, principalmente nos de Amsden e Evans, mas em geral, o país é tratado como um caso de sucesso intermediário na política industrial.

compromissos com metas de exportações, absorção de conhecimento, inovação tecnológica e conteúdo local são os que mais recebem atenção nos trabalhos dos autores referidos anteriormente, pela capacidade desses mecanismos em fazer com que a política industrial estimule empresas nacionais competitivas, mas também penalize empresas que adotam um comportamento oportunista, buscando a política industrial unicamente como um meio de proteção para a manutenção de atividades pouco produtivas. Isso demonstra a importância das contrapartidas como mecanismos de seleção das empresas mais aptas a receberem o apoio governamental por meio de recursos financeiros.

A menção às políticas industriais de países que tiveram o seu processo de equiparação concentrado no século XX não quer dizer que as contrapartidas sejam uma peculiaridade daquelas estratégias, ou que esse tipo de mecanismo esteja ultrapassado. São vários os estudiosos do papel do Estado no desenvolvimento econômico que afirmam ser necessário um controle sobre os instrumentos de política industrial nos dias atuais. Mario Cimoli, Giovanni Dosi e Joseph Stiglitz, em um artigo que discute o futuro das políticas industriais no novo milênio, afirmam que os países em desenvolvimento precisam distribuir os recursos de maneira favorável ao aprendizado tecnológico e à industrialização e que um dos importantes aspectos dessas estratégias é evitar que a proteção aos setores estratégicos viabilize estratégias rentistas das empresas beneficiadas. Para isso, além da retirada progressiva do suporte governamental à medida que os setores se desenvolvessem, seria necessário suspender benefícios e impor sanções às empresas que não atingissem metas de investimento tecnológico e exportações (CIMOLI, DOSI e STIGLITZ, 2008, p.13).

Robert Wade (2010) também se posiciona de maneira parecida em um artigo no qual discute as oportunidades de política industrial para os países em desenvolvimento no século XXI. O autor argumenta que as políticas industriais nesses países devem seguir um modelo em que a assistência do governo seja dada com base em condições de performance das firmas apoiadas. Como exemplo principal, Wade (2010, p.156) cita a condição de que os mecanismos de proteção do mercado interno sejam acompanhados de contrapartidas de exportações por parte das empresas protegidas. Caso contrário, essas empresas poderiam se tornar meras replicadoras (de baixa qualidade) de produtos estrangeiros, já que não estariam sendo forçadas a competir nem no país, nem no exterior.

Dani Rodrik (2004), em um artigo propositivo sobre princípios que deveriam ser levados em conta na formulação e na execução das políticas industriais do século XXI, menciona entre esses princípios a necessidade de haver critérios que definam o sucesso e o fracasso dos projetos apoiados. Segundo o autor, como é cada vez mais difícil para o Estado

identificar quais serão as empresas competitivas no futuro que devem ser apoiadas no presente, um caminho mais fácil é estabelecer critérios que permitam identificar quando o apoio governamental não está gerando resultados satisfatórios (RODRIK, 2004, p.22).

No Brasil, há também defensores das contrapartidas nas políticas industriais. Kupfer (2003, p.106), ao sugerir diretrizes para uma nova política industrial no início da década de 2000, argumenta que os benefícios da política devem estar “condicionados ao cumprimento de metas de desempenho e contrapartidas por parte dos beneficiários do apoio”, além de terem prazos limitados para a sua aplicação. Nassif (2003) e Delgado (2007) também argumentam no mesmo sentido, sendo que o primeiro afirma que “há praticamente um consenso no sentido de que a concessão de incentivos públicos de qualquer natureza deve estar obrigatoriamente condicionada a critérios de desempenho e exigências de metas mínimas a serem cumpridas” (NASSIF, 2003, p.61).

Após as décadas de 1980 e 1990, consideradas décadas de políticas industriais pouco ativas no Brasil (ERBER e CASSIOLATO, 1997, pp. 38-41), o governo Lula manifestou sua intenção de retomar políticas industriais ambiciosas, colocando em prática uma série de instrumentos de incentivo para promover o “aumento da eficiência da estrutura produtiva”, o “aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras” e a “expansão das exportações” (BRASIL, 2003, p.3). Esses instrumentos foram mobilizados pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada no ano de 2004, e pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008. Os documentos que estabelecem as bases da PITCE e da PDP previam que os instrumentos desenvolvidos por essas políticas fossem acompanhados de contrapartidas. No entanto, a menção às contrapartidas era pontual e pouco se especificou como e onde elas seriam aplicadas. Sendo assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar o processo de aplicação e monitoramento das contrapartidas previstas nos documentos da política industrial do Governo Lula. Os objetivos secundários são: (1) construir um quadro de referência teórica que subsidie a análise do papel das contrapartidas nas experiências de política industrial; (2) revisar a literatura que trata da política industrial no governo Lula, com enfoque sobre as contrapartidas nas experiências da PITCE e da PDP; (3) examinar como as contrapartidas estão presentes nos documentos que regulam os instrumentos contemplados na PITCE e na PDP; e (4) investigar como os órgãos competentes colocam em prática o princípio das contrapartidas.

A questão das contrapartidas pode ser uma dimensão subvalorizada na análise das políticas industriais, pois no Brasil são constatados poucos estudos que relacionam essa questão ao desempenho dessas políticas. Mesmo nos documentos de formulação e avaliação

da política industrial do governo Lula, as contrapartidas pouco são mencionadas, aparecendo como um detalhe. Como afirma Subirats (2006, p. 200), discutindo a análise de políticas públicas: “Cada nueva cara o faceta del problema, cada nuevo factor que descubrimos nos hace más compleja su estructuración, pero al mismo tempo puede considerarse una nueva oportunidad, aún no contemplada, para su mejor solución”. Sendo assim, uma análise sobre a questão das contrapartidas na política industrial brasileira recente pode revelar aspectos até então negligenciados e ajudar no seu aperfeiçoamento.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos. No Capítulo 1 apresenta-se uma revisão da literatura sobre as estratégias de industrialização de países em desenvolvimento no pós-1945, com ênfase na interpretação da Economia Política Institucionalista sobre o Estado desenvolvimentista. Em seguida, ainda nesse capítulo, são mostrados alguns exemplos de aplicação das contrapartidas na prática da política industrial do Brasil e de países do Leste Asiático. Por fim, é proposta uma tipologia das contrapartidas, criada a partir da revisão bibliográfica e das constatações desta pesquisa. No capítulo 2, é apresentada a breve literatura brasileira sobre contrapartidas na política industrial. Posteriormente, é feita uma apresentação da PITCE e da PDP, baseada na revisão de documentos oficiais e trabalhos acadêmicos que dizem respeito às políticas, bem como da percepção de agentes públicos entrevistados no âmbito desta pesquisa. Foram entrevistadas 9 pessoas³, entre funcionários de carreira e diretores das principais agências envolvidas nas políticas analisadas. Por questões de privacidade esses agentes não serão aqui nomeados, sendo mencionadas apenas as suas agências de origem e um número correspondente a ordem de suas entrevistas. No capítulo 3, são apresentados os resultados de uma pesquisa feita com os regulamentos oficiais dos instrumentos em que houve transferência de recursos financeiros (financiamentos subsidiados, incentivos fiscais e subvenções) no âmbito da PITCE e da PDP, identificando-se as contrapartidas presentes nesses documentos. Nesse capítulo também estão as percepções dos entrevistados quanto a aplicação e o monitoramento das contrapartidas pelas suas agências. Finalmente, na última parte serão apresentadas as conclusões da pesquisa.

³ Um breve perfil dos entrevistados e a data de realização das entrevistas estão disponíveis no apêndice 3.

Capítulo 1 - Estado Desenvolvimentista, Política Industrial e Contrapartidas

Este capítulo apresenta a base teórica que sustenta o presente trabalho, tratando também de fornecer exemplos de aplicação das contrapartidas nas políticas industriais, além de uma tipologia das contrapartidas feita a partir da pesquisa realizada.

A literatura que orienta de maneira geral a presente pesquisa se constitui de trabalhos que discutem as experiências dos Estados desenvolvimentistas sob uma perspectiva interdisciplinar, integrando a ciência política e a economia na análise das possibilidades de intervenção do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico. Essa abordagem se enquadra no que Chang (2000; 2003) denominou “Economia Política Institucionalista”⁴, que busca examinar como as instituições se configuram e se relacionam dentro de uma sociedade e como essas características influenciam o seu desempenho econômico. Na perspectiva institucionalista, a relação entre Estado e mercado não seria um jogo de soma zero, onde o crescimento de um implicaria na diminuição do outro, mas sim um jogo de soma positiva (DINIZ, 2000, p.61), pelo qual o fortalecimento de ambos seria necessário ao desenvolvimento dos países. Sendo assim, os institucionalistas concentraram seus estudos em países que conseguiram integrar de maneira fortuita mecanismos do mercado com intervenções governamentais, reduzindo as limitações de ambos os lados na promoção do desenvolvimento econômico. Foi o sucesso nesse tipo de intervenção que caracterizou os Estados desenvolvimentistas.

A política industrial é um dos aspectos mais importantes nas estratégias de desenvolvimento desses países, justamente pelo fato de que nela o Estado utiliza instrumentos condizentes com a lógica do mercado para tentar modificar o comportamento das empresas. As contrapartidas se relacionam com esses instrumentos, por isso, antes de uma análise sobre a sua aplicação prática, é preciso examinar o contexto no qual elas mais se desenvolveram: o Estado desenvolvimentista e sua política industrial.

⁴ Apesar do termo “Economia Política Institucionalista” ainda não estar consolidado, ele será utilizado no presente trabalho para caracterizar uma corrente de pensamento que se diferencia do que é conhecido na economia como o “Novo Institucionalismo”. Enquanto a Economia Política Institucionalista privilegia a análise da organização do Estado e o estudo histórico de sua intervenção na economia, o Novo Institucionalismo se concentra na questão dos direitos de propriedade e dos custos de transação, tendo pouco a dizer sobre como os Estados se organizam e se diferenciam na promoção do desenvolvimento (FIANI, 2011; EVANS, 2004, p.63).

1.1 A economia política institucionalista: revisitando o papel do Estado no desenvolvimento econômico a partir das políticas industriais

Os autores institucionalistas buscam identificar como os países desenvolveram suas instituições (políticas, econômicas e sociais) e como essas instituições afetaram o seu desenvolvimento. Alguns desses autores, ao examinar a trajetória dos países “atrasados” que conseguiram se equiparar economicamente aos países “avançados”, constataram que o Estado nesses países teve um papel central na estruturação das instituições decisivas para essa equiparação. Entre esses autores, destacam-se Chalmers Johnson (1982), Robert Wade (1990), Alice Amsden (1989, 2001) e Peter Evans (2004), que serão abordados a seguir.

1.1.1 Johnson e o Estado Desenvolvimentista

Chalmers Johnson (1982) foi um dos primeiros a adotar a perspectiva institucionalista para estudar experiências de política industrial. O autor examina a trajetória da política industrial japonesa no século XX, buscando identificar como a burocracia econômica do país, em especial, o Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (MITI), foi capaz de liderar o avanço da indústria japonesa no período que foi caracterizado como o milagre econômico japonês (após a 2ª Guerra Mundial até a década de 1980). Partindo desse caso, o autor afirma que enquanto nos primeiros países a se industrializar, a intervenção do Estado na economia tinha funções basicamente regulatórias (manutenção da competição, proteção aos consumidores), em alguns países “que tardaram a se industrializar, o Estado se encarregou de liderar o processo de industrialização, isto é, colocou em prática funções desenvolvimentistas” (JOHNSON, 1982, p.19). A diferença entre esses dois tipos de intervenção⁵, ainda segundo o autor, gerou diferentes tipos de relacionamento entre o Estado e o setor privado. O Estado regulador se preocuparia mais com as normas e procedimentos da competição econômica, mas nem tanto com os resultados dessa competição (quais indústrias e setores sobrevivem), portanto, o seu padrão de relacionamento com o setor privado seria predominantemente formal e distante. Já o Estado desenvolvimentista estaria preocupado em coordenar as decisões dos agentes econômicos no seu território, por meio de metas nacionais socialmente estabelecidas. Dessa forma, seu relacionamento com o setor privado seria

⁵ O autor faz uma ressalva importante: a de que a distinção entre o Estado regulador e o Estado desenvolvimentista dificilmente dá conta das várias funções que os Estados assumiram no século XX (JOHNSON, 1982, p.305). Pelo seu enfoque na relação entre governo e setor privado e pela sua atenção ao Japão e aos Estados Unidos como modelos de observação, o autor enfatiza essas duas formas de intervenção como formas possíveis dentro do espectro que vai do livre-mercado ao socialismo.

marcado por ligações próximas, com mecanismos de interlocução formais e informais.

Johnson enfatiza constantemente a importância, como instituição, do relacionamento cooperativo entre governo e empresariado que se construiu nos anos decisivos (anos 1950 e 1960) do milagre japonês (JOHNSON, 1982, p. 311). Segundo o autor:

The chief advantage of this form is that it leaves ownership and management in private hands, thereby achieving higher levels of competition than under state-control, while it affords the state much greater degrees of social goal-setting and influence over private decisions than under self-control. Its principal disadvantage is that it is very hard to achieve. (JOHNSON, 1982, p.311]

Johnson afirma que esse padrão de relacionamento emergiu no Japão após uma série de eventos pelos quais a sociedade japonesa passou e uma série de mecanismos que ela constituiu para enfrentar esses eventos, condições que dificilmente seriam replicáveis em outros países. Mas o pesquisador afirma que sociedades diferentes podem ser capazes de desenvolver seus próprios arranjos sociais para “dar prioridade ao desenvolvimento econômico e à cooperação público-privada” (JOHNSON, 1982, p.314). Ou seja, embora Johnson reconheça que a trajetória histórica e cultural japonesa não são passíveis de reprodução, o autor destaca que os aspectos racionalmente planejados do Estado desenvolvimentista japonês podem ser reproduzidos. Nesse sentido, ele identifica quatro elementos fundamentais do Estado desenvolvimentista japonês que poderiam ser emulados por outros países que desejassem adotar uma postura desenvolvimentista.

O primeiro desses elementos seria a presença de uma elite burocrática compacta, motivada, formada pelos melhores talentos selecionados e treinados na gestão das políticas públicas. O segundo elemento seria um sistema político que desse suficiente escopo para que essa burocracia tomasse iniciativas e operasse com efetividade, com os poderes democráticos atuando como “válvulas de segurança”, limitadores dos excessos da burocracia e recipientes das pressões sociais. Johnson resume bem esse sistema em uma frase: “*the politicians reign and the bureaucrats rule*” (JOHNSON, 1982, p.316). O terceiro elemento do Estado desenvolvimentista seria o uso de métodos mercadológicos para a intervenção na economia, a fim de evitar as ineficiências associadas ao controle estatal das empresas. Exemplos desses métodos incluem: o uso de instituições financeiras públicas para influenciar o mercado, o uso extensivo porém seletivo de incentivos fiscais, o uso de planos indicativos para estabelecer metas para o desenvolvimento, entre outros mecanismos. O quarto elemento seria a presença de uma agência piloto para o controle da política industrial, com influência também sobre as outras instâncias de planejamento econômico do país (infraestrutura, energia, comércio

exterior, finanças).

No que concerne às contrapartidas, além da sua afinidade com os elementos mencionados anteriormente, é possível identificar a relação entre elas e o que Johnson denomina “*administrative guidance*”, isto é, a liberdade que as leis japonesas dão aos burocratas para colocar em prática diretivas, requisições, alertas, sugestões e encorajamentos às empresas ou clientes que se situem na sua jurisdição (JOHNSON, 1982, p.265), mesmo que essas ações não estejam previstas em regras oficiais. Esse mecanismo (*administrative guidance*) permitiu que o MITI, responsável pela política industrial japonesa, impusesse condições e exigências de performance específicas para que as empresas pudessem acessar os incentivos da política industrial. O autor dá um exemplo dessas medidas, citando um caso em que um dirigente do MITI negociava com a IBM o licenciamento de suas tecnologias para empresas japonesas a um custo baixo, argumentando da seguinte forma: “*We will take every measure possible to obstruct the success of your business unless you license IBM patents to japanese firms and charge them no more than a 5 percent royalty*”⁶. Nesse sentido, é possível interpretar que Johnson dá ênfase ao caráter informal das contrapartidas na política industrial japonesa, mas vale ressaltar que o autor se refere principalmente aos anos 1960 e 1970. Desde então, é possível deduzir que o Estado japonês e outros Estados desenvolvimentistas tenham aprimorado esse mecanismo, procurando suavizar o seu caráter informal e autoritário em virtude das pressões internacionais cada vez maiores por regras do jogo estabelecidas e democráticas.

Por fim, Johnson (1982, p.323) esclarece que o Japão construiu o seu Estado desenvolvimentista baseado nas vantagens da sua sociedade (sua burocracia, seus grandes grupos empresariais, seu sistema bancário, seu igualitarismo), e que outros países que pretendessem emular as conquistas japonesas deveriam fabricar as instituições dos seus Estados desenvolvimentistas a partir das vantagens que dispusessem.

1.1.2 Wade e o Mercado Governado

Robert Wade (1990) procura levar adiante a perspectiva institucionalista, propondo o que ele chamou de “teoria do mercado governado” para tentar explicar o sucesso dos países do Leste Asiático nas suas políticas de desenvolvimento econômico. Em comparação com as explicações neoclássicas do sucesso desses países, o autor reconhece os avanços da pesquisa de Chalmers Johnson, que teria muito mais respaldo empírico do que as primeiras. Não

⁶ A declaração é de Sahashi Shigeru, dirigente do MITI. O seu relato aparece em Johnson (1982, p.247).

obstante, Wade (1990, p. 26) afirma que o modelo de Estado desenvolvimentista formulado por Johnson seria mais descritivo que analítico, não constituindo, a rigor, uma teoria do desenvolvimento. A teoria do mercado governado é então apresentada em um trabalho que combina uma ampla descrição da economia política do desenvolvimento dos países do Leste Asiático⁷ com uma análise institucional-comparativa da trajetória desses países.

A teoria do mercado governado afirma que o sucesso dos países do Leste Asiático está ligado a três níveis inter-relacionados de causas. No *primeiro nível, estariam: os altos níveis de investimento produtivo*, que possibilitaram a agregação de novas técnicas de produção nas indústrias desses países; um *grande investimento em indústrias primordiais para o crescimento*, que não teria acontecido na ausência da intervenção estatal; e a *exposição de várias indústrias à competição*, principalmente no exterior. No *segundo nível* de causas, estariam um conjunto de políticas econômicas constituídas de *incentivos, controles e mecanismos para a socialização dos riscos de investimentos*. Essas políticas possibilitaram que o Estado “governasse” o processo de alocação de recursos do mercado, obtendo resultados superiores àqueles obtidos normalmente pelas políticas de não intervenção. O *terceiro nível* de causas está composto por *arranjos institucionais* que organizaram o Estado e o mercado para permitir a execução das políticas do segundo nível (WADE, 1990, p.26-27).

Baseado em arranjos institucionais bem sucedidos nas estratégias de desenvolvimento dos países estudados, Wade elenca dez “prescrições” às quais os países em desenvolvimento deveriam estar atentos. O economista explica por que essas instituições funcionaram para os países estudados e ressalta que o contexto político e econômico internacional se modificou com a globalização, tornando mais difícil o esforço dos Estados em governar o mercado. Destaca-se, contudo, que essas prescrições não devem ser vistas como uma receita para o sucesso, mas sim como ideias bem sucedidas que podem ser adaptadas ao contexto de cada país. Além disso, tais prescrições teriam maior comprovação empírica e maior histórico de sucesso do que as prescrições neoclássicas (WADE, 1990, p.348-350). A seguir, serão mostradas as prescrições mais relacionadas ao contexto das contrapartidas⁸.

A *prescrição 1* (e o aspecto mais mencionado pelo autor ao longo do livro) diz respeito ao *uso de políticas nacionais para estimular e canalizar o investimento para setores estratégicos*, dificultando também o investimento em atividades improdutivas, como a exploração de imóveis para fins de aluguel. Wade inclui as contrapartidas como meios para o

⁷ A ênfase do autor é sobre a experiência taiwanesa, mas também há muitas descrições sobre a Coreia do Sul e o Japão, além de algumas passagens a respeito da China, de Cingapura e de Hong Kong.

⁸ As prescrições a seguir foram retiradas do capítulo 11 de Wade (1990). Há outras que não serão aqui tratadas, pois o objetivo desta seção é somente contextualizar as contrapartidas.

direcionamento desses investimentos, citando as negociações para a entrada de multinacionais em um país, as exigências de conteúdo local, metas de exportação e de conteúdo tecnológico (WADE, 1990, p.351)

As prescrições 2, 3 e 4 dizem respeito ao foco exportador da estratégia. A segunda prescrição é a de *usar o protecionismo para criar indústrias competitivas internacionalmente*. Nessa prescrição, Wade trata explicitamente da importância das contrapartidas, como se observa no seguinte trecho:

There are indeed many cases where protection has not had any noticeable innovation - or investment-enhancing effect (e. g., India). This reflects the failure to integrate protection with a wider industrial policy, or *link it to export performance*, or *make the quid pro quo conditions credible*, or to maintain macroeconomic stability. (WADE, 1990, p.359, ênfase nossa)

A prescrição 3 afirma que *no caso de a estratégia de política industrial se basear no comércio internacional, ela deve priorizar as exportações*, facilitando a importação de insumos para bens exportados. A prescrição 4 sugere que as *multinacionais que desejem se instalar no país sejam compelidas a exportar*, pois isso levaria à produção de tecnologias do estado da arte e à geração de *spin-offs*. É difícil não ligar essas três prescrições às metas de exportação que são condições para licenças, financiamentos e isenções fiscais em vários países. Em um artigo recente, Wade (2010) considera também que os requisitos de conteúdo local podem ser ajustados para dar competitividade internacional às indústrias nacionais, mencionando que os burocratas do Leste Asiático procuravam avaliar o preço e a qualidade dos produtos nacionais beneficiados com os programas de substituição de importações, comparando-os aos produtos estrangeiros. Se a defasagem fosse grande e não se reduzisse, os bloqueios à importação eram retirados.

A prescrição 5 é sobre o sistema nacional de financiamento. Se recomenda que ele *seja baseado em bancos* (ao contrário do sistema americano, baseado no mercado financeiro) e que *esteja sob controle dos governos*. Isso permitiria maior disponibilidade de capital estável para as empresas, maior enfoque no longo prazo e maior capacidade do governo em direcionar o mercado. Evidentemente, um papel relevante do Estado no financiamento do investimento permite que se use esse instrumento para estipular contrapartidas em linha com os objetivos da política industrial.

As prescrições 7, 8 e 9 dizem respeito ao Estado e ao sistema político, reproduzindo os arranjos institucionais utilizados por Taiwan, pelo Japão e pela Coreia do Sul para conseguirem efetividade na tarefa de governar o mercado. A sétima prescrição, provavelmente

a mais importante das quatro, trata da necessidade de se *concentrar a formulação e a implementação da política industrial em poucas agências-piloto*, que contem com um corpo burocrático de elite, bem preparado, motivado e com capacidade de tomar decisões. Segundo Wade (1990, p.372), tais agências devem ter seu foco de atuação em indústrias estratégicas, atuando seletivamente. Essa condição é importante para facilitar a coordenação estratégica da política industrial, gerando uma atuação coesa dos seus instrumentos. O autor também menciona a importância das contrapartidas como “critérios de decisão” que essas agências devem considerar para apoiar as empresas, com especial atenção para as contrapartidas de exportação. Nas suas palavras:

In addition to the organizational factors considered above, the effectiveness of such an agency is related to the decision criteria it uses. One of the great merits of using export performance is its simplicity and clear connection to competitiveness. It can be used to make a first judgment on assistance to firms or industries; those that are doing well in export markets will be treated more favorably than those which are not, other things being equal. *When a country is pursuing a domestic market-based strategy, particularly one which is led by agriculture, simple and sensible decision criteria are more difficult to find.* (WADE, 1990, p. 372, ênfase nossa).

A parte enfatizada no trecho anterior é especialmente importante para o contexto do Brasil, pois o país tem tradicionalmente um grande mercado interno, que pautou sua política industrial, além de um setor agrícola altamente competitivo. Tais fatores devem ser discutidos posteriormente neste trabalho.

As prescrições 8 e 9 são as mais controversas, por tratarem do aspecto autoritário da estratégia dos países estudados. A oitava prescrição afirma que é importante *desenvolver instituições efetivas de autoridade política antes de se democratizar o sistema político*. Wade explica essa prescrição argumentando que para que as coalizões políticas desenvolvimentistas (industriais e outras parcelas da sociedade, para as quais o desenvolvimento econômico é importante) consigam colocar em prática as suas estratégias de desenvolvimento, é preciso antes enfraquecer as coalizões políticas cujas atividades seriam prejudicadas pelo desenvolvimento econômico (rentistas, extrativistas, patrimonialistas). Do contrário, em um sistema político democrático onde estas classes tenham influência política, a criação de uma estrutura que premie investimentos produtivos e penalize investimentos improdutivos seria pouco provável.

A nona prescrição define que *instituições corporativistas* (esferas oficiais de comunicação entre o governo e os setores organizados da sociedade) *sejam desenvolvidas antes ou em conjunto com a democratização do sistema político*. A presença de instituições

corporativistas permite que o Estado mantenha um certo nível de insulamento que lhe permita adotar políticas coerentes, mas também dá legitimidade, capacidade de coordenação e obtenção de informações junto ao mercado e à sociedade. A democracia, na ausência dessas instituições, levaria à cooptação de setores do Estado por grupos isolados, o que impediria a formulação e a execução de políticas coerentes, bem como a cobrança de comportamentos competitivos das empresas por parte do Estado.

Concluindo, o ponto central enfatizado por Robert Wade a respeito do que pode ser chamado Estado desenvolvimentista é o uso do poder estatal para liderar o mercado, estimulando atividades e investimentos que não seriam feitos a partir de decisões isoladas dos agentes econômicos. De diversas formas, os países estudados conseguiram direcionar o excesso de capital disponível em suas economias para investimentos produtivos e setores com potencial para gerar grandes retornos no futuro, numa estratégia comprometida com o desenvolvimento econômico. Wade chega mesmo a afirmar que o que diferencia os países do Leste Asiático de outros países não é a descoberta de instrumentos de política industrial até então desconhecidos, mas sim uma atenção consistente e coordenada aos problemas e oportunidades de indústrias particulares, em uma perspectiva de longo prazo, além de um Estado capaz não só de produzir efeitos reais na economia, mas de direcionar esses efeitos (WADE, 1990, p.343).

1.1.3 Evans e a Autonomia Enraizada

Peter Evans, em um estudo aprofundado sobre as estratégias de transformação industrial do Brasil, da Coreia do Sul e da Índia, observa como o Estado pôde construir arranjos institucionais para favorecer processos de desenvolvimento industrial nesses países, e quais condições deram a esses Estados maior ou menor capacidade de promover as transformações desejadas.

Evans parte da ideia de que, além das suas funções tradicionais de manter a soberania política de um território e garantir a sua ordem interna, o capitalismo moderno trouxe para o Estado a tarefa de promover o desenvolvimento econômico, estimulando a melhora da capacidade empresarial e a criação de novas forças produtivas, no contexto nacional, e levando o país a alcançar posições privilegiadas na divisão internacional do trabalho. Tendo isso em vista, interessa saber a forma e a qualidade com que os Estados conseguem intervir na economia para a promoção do desenvolvimento. Em uma classificação típico-ideal, o pesquisador afirma que os Estados se localizam num espectro que vai dos Estados

desenvolvimentistas, que direcionam a transformação industrial e são em grande parte responsáveis por ela, e os Estados predatórios, que impedem o desenvolvimento e até mesmo a acumulação de capital. Segundo Evans,

As diferentes formas de intervenção dependem das várias formas que o próprio Estado assume. Os Estados não são genéricos, eles variam drasticamente nas suas estruturas internas e relações com a sociedade. Tipos diferentes de estruturas geram capacidades diferenciadas de ação. (EVANS, 2004, p. 37)

As estruturas internas e a forma de relação com a sociedade são os eixos principais que localizam os Estados no espectro entre o Estado desenvolvimentista e o predatório, na análise do autor. No eixo da estrutura interna, Evans diferencia os Estados conforme a qualidade das suas burocracias. Os Estados que se aproximam do tipo-ideal desenvolvimentista teriam uma estrutura interna caracterizada por uma burocracia “weberiana”: selecionada através de um recrutamento meritocrático, com uma remuneração que permite uma vida confortável e um plano de carreira de longo prazo, com incentivos à progressão funcional. Isso cria uma noção de compromisso e coerência entre os funcionários públicos, o que incentiva a manutenção de um comportamento ético e coletivo por parte deles. Tais características dão autonomia ao Estado para intervir na economia com efetividade e evitar ser capturado por interesses particulares não alinhados com o desenvolvimento econômico. Relacionando essa característica (a autonomia) com as contrapartidas, pode se afirmar que na ausência dessas condições, dificilmente as burocracias dos países de industrialização tardia conseguiriam estabelecer mecanismos de disciplina sobre as suas indústrias, na mesma linha do que foi dito por Amsden. Por outro lado, nos Estados predatórios, as burocracias seriam selecionadas através da indicação política, os rendimentos dos burocratas estariam ligados a um comportamento patrimonialista e as perspectivas de carreira seriam guiadas pelo curto prazo. Nessa configuração, a intervenção do Estado na economia seria marcada pela corrupção, pela ineficiência e pelo *rent seeking*, entre outras falhas de governo.

Outro eixo, complementar ao eixo da autonomia, seria a forma de relação do Estado com a sociedade. Nos Estados desenvolvimentistas, a autonomia de uma burocracia weberiana seria complementada por uma relação de cooperação entre o Estado e a sociedade, através de “canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos e planos de ação” (EVANS, 2004, p. 38). Esse enraizamento na sociedade forneceria à burocracia os sinais necessários para que a sua intervenção não estivesse “fora da realidade” e também daria legitimação aos seus planos, na medida em que seus objetivos fossem negociados. Com

relação às contrapartidas, esse tipo de relacionamento entre Estado e mercado seria importante para a calibração e a efetivação das exigências estabelecidas. Já nos Estados predatórios, o relacionamento do Estado com a sociedade seria conflituoso, baseado no autoritarismo e na exploração da segunda pelo primeiro.

Evans ressalta que os dois eixos só caracterizam um Estado desenvolvimentista se estiverem juntos, pois a autonomia sem enraizamento levaria os burocratas a perseguirem interesses individuais a despeito da sociedade, e o enraizamento sem autonomia faria desaparecer a “distinção entre parceria e captura do Estado” (EVANS, 2004, p.93).

Na sua análise, o pesquisador coloca o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan como próximos do tipo-ideal desenvolvimentista, demonstrando que esses países conseguiram, por caminhos diversos, conjugar a autonomia das suas burocracias com o seu enraizamento na sociedade, através de canais institucionais (formais e informais). Como contraste a esses Estados, o autor cita o caso do Zaire como arquétipo do Estado predatório. O Brasil e a Índia, também presentes no seu estudo, são colocados como Estados intermediários, por atingirem somente alguns aspectos da autonomia enraizada.

No caso do Brasil, Evans identifica uma burocracia tradicionalmente marcada por critérios de seleção baseados na indicação política. Nesse cenário, os governantes que desejaram colocar em prática projetos desenvolvimentistas criaram “bolsões de eficiência”, burocracias ao estilo weberiano separadas da burocracia tradicional, em um movimento que o autor caracteriza como “modernização por adição e não por transformação” (EVANS, 2004, p.95). No entanto, mesmo essas burocracias careceram de autonomia, pois foram dependentes da proteção política de governantes alinhados aos seus objetivos. Essa estrutura interna dificultou uma ação coesa do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, pela dificuldade de coordenação entre os bolsões de eficiência e a burocracia tradicional.

Já no eixo da relação com a sociedade, Evans afirma que a forma com que o Brasil estruturou o seu enraizamento, com grande participação das oligarquias rurais e de uma forma predominantemente patrimonialista, tornou difícil a realização de um projeto de transformação industrial em conjunto com as elites industriais. Mesmo na relação com as elites industriais, o autor destaca o papel “precoce e maciço” que o capital transnacional teve na industrialização brasileira, papel que tornou árduas as tentativas do Estado brasileiro de disciplinar o capital local. Nas palavras do autor: “Disciplinar o capital, como K. Y. Yin fez na indústria têxtil taiwanesa ou como Amsden considera que o Estado coreano faz, torna-se muito difícil quando o capital transnacional é o provável beneficiário de qualquer 'onda de destruição criadora” (EVANS, 2004, p.97).

Como dito anteriormente, o eixo da estrutura interna do Estado e o eixo de sua relação com a sociedade são complementares. Dessa forma, a autonomia irregular da estrutura interna do Estado brasileiro dificultou também a criação de canais institucionalizados de relacionamento com o setor privado, de maneira que esse relacionamento aconteceu principalmente pela via dos vínculos pessoais. Evans afirma que os vínculos institucionais são os principais meios pelos quais os mecanismos de “orientação administrativa”⁹ aconteceram nos países do Leste Asiático. É possível concluir que essas características dificultam o estabelecimento das contrapartidas.

1.1.4 Amsden e a Industrialização Tardia

Alice Amsden é, entre os institucionalistas aqui trabalhados, a que dá mais importância às contrapartidas na análise das estratégias de política industrial dos países de industrialização tardia. O desenvolvimento econômico dos *latecomers*¹⁰ foi um mote constante nos seus estudos. Em 1989, a pesquisadora lançou um livro sobre a estratégia de desenvolvimento da Coreia do Sul (*Asia Next Giant: South Korea and Late Industrialization*), que também tratava, com menos detalhes, das estratégias do Japão, de Taiwan, da Turquia, da Índia e do Brasil. Na tentativa de identificar o porquê da Coreia do Sul, do Japão e de Taiwan terem alcançado melhores resultados na política industrial do que o Brasil, a Índia e a Turquia, Amsden cita como uma das principais causas o fato de que, nos três primeiros países, o Estado conseguiu disciplinar as suas indústrias, impondo “padrões de desempenho em troca dos subsídios concedidos às firmas privadas” (AMSDEN, 1989, p.8, tradução nossa), enquanto nos três últimos, esse padrão não seria constatado.

Na obra em questão, Amsden afirma que os mecanismos de disciplina foram importantes para evitar que as empresas adotassem comportamentos de baixa produtividade em face dos subsídios proporcionados pelos Estados em um contexto de desenvolvimento tardio. Nessa lógica, os benefícios concedidos obedeciam o *princípio da reciprocidade*, um duplo movimento onde a concessão de um subsídio pelo Estado estava atrelada ao compromisso da empresa beneficiada em cumprir metas e exigências feitas no âmbito das políticas industriais.

Segundo a pesquisadora, a existência de uma relação de reciprocidade entre o Estado e as firmas foi uma premissa para o paradigma da industrialização tardia (ou paradigma

⁹ Orientação administrativa é aqui o mesmo conceito lançado por Johnson, referido anteriormente no presente trabalho como “administrative guidance”.

¹⁰ Países que se industrializaram e tiveram um salto no desenvolvimento econômico na segunda metade do século XX.

desenvolvimentista), assim como a concorrência foi uma premissa para o paradigma de desenvolvimento baseado nos mercados e as inovações tecnológicas foram uma premissa para o paradigma de desenvolvimento schumpeteriano (AMSDEN, 1989, p.146). Uma simplificação do argumento de Amsden pode ser feita da seguinte forma: nos países de industrialização tardia, o mecanismo mercadológico da concorrência não seria suficiente para estimular o desenvolvimento industrial, pois a concorrência com firmas estrangeiras faria as empresas nacionais se especializarem em setores de baixa tecnologia. O mecanismo schumpeteriano da destruição criativa, baseado no ganho de monopólios temporários por parte das empresas que introduzem inovações tecnológicas, não funcionaria bem nos países retardatários, pois nesses países é mais rentável às indústrias importar inovações já desenvolvidas do que desenvolver suas próprias. Diante desses problemas, a autora sugere um novo paradigma de desenvolvimento, o paradigma da industrialização tardia, no qual os países utilizam subsídios para distorcer os preços relativos do mercado em prol de atividades mais produtivas e tecnologicamente dinâmicas. As contrapartidas são um complemento a esses subsídios, como meios para disciplinar as empresas beneficiadas, a fim de evitar o *rent seeking*.

Na leitura de “*Asia Next Giant...*”, é possível constatar que uma parte importante da disciplina do Estado sobre o mercado é feita de maneira informal, com acordos tácitos entre o governo coreano e os grandes grupos econômicos do país. O princípio da reciprocidade na concessão dos instrumentos de política industrial parece estar mais presente na prática da política, no relacionamento entre autoridades e empresas, do que nos regulamentos que ordenam os instrumentos. Isso permitiu, inclusive, um tratamento *ad hoc*, com contrapartidas específicas para determinadas empresas, de acordo com os objetivos negociados entre elas e o Estado¹¹. Essa flexibilidade é característica de um contexto onde os burocratas tem ampla legitimidade e capacidade para tomar decisões e fazer cumpri-las (semelhante ao caso japonês relatado por Johnson), o que está relacionado à autoridade do Estado coreano (principalmente dos anos 1960 aos anos 1980), mas também à presença de uma burocracia altamente competente, coesa e atenta aos movimentos do mercado. A necessidade de um Estado que seja, ao mesmo tempo, autônomo e capaz de interagir com o setor privado é uma questão que aparece claramente nas reflexões que a autora faz sobre um modelo bem sucedido de industrialização tardia (AMSDEN, 1989, pp.139-155). Tais constatações seriam, mais tarde,

¹¹ A negociação caso a caso de contrapartidas atualmente está bastante restringida, em função do “Acordo sobre subsídios e medidas compensatórias”, da Organização Mundial do Comércio (1994). Esse acordo proíbe que metas de exportações e de conteúdo local sejam negociadas individualmente com empresas. O acordo, entretanto, admite que essas exigências constem nas regras gerais para a concessão de um subsídio.

consolidadas por Peter Evans (2004), como visto anteriormente no presente trabalho.

Posteriormente, em uma obra mais abrangente sobre os países de industrialização tardia¹², Amsden (2001) expõe uma teoria mais complexa sobre este modo de desenvolvimento econômico, mudando, inclusive, sua abordagem sobre as diferenças de performance entre os países asiáticos e os outros países desenvolvimentistas. Segundo suas constatações, estes países também fizeram uso das contrapartidas¹³ (embora com menos intensidade que os asiáticos), fator que foi decisivo para os seus processos de industrialização. As diferenças de desempenho entre os dois grupos estariam ligadas principalmente às formas divergentes pelas quais eles desenvolveram as capacidades tecnológicas de suas indústrias. Os pontos principais do argumento de Amsden (2001) serão expostos a seguir.

A autora inicia seu argumento enfatizando que, tendo em vista as imperfeições dos mercados na transmissão do conhecimento, elemento essencial para o crescimento do valor agregado dos produtos e chave para o desenvolvimento da indústria moderna, os países atrasados economicamente tendem a se especializar em produtos de baixo nível de conhecimento, intensivos em trabalho e terra (as vantagens comparativas desses países), que geram menores retornos econômicos no longo prazo e possuem menor produtividade. Os mecanismos do mercado tenderiam a aprofundar essa relação, pois as empresas e os países detentores de conhecimentos estratégicos são resistentes a transmitir esses conhecimentos. Sendo assim, os governos de países atrasados que quisessem desenvolver suas indústrias, agregando conhecimento aos seus produtos, deveriam intervir nos mecanismos do mercado a fim de forçar a transmissão desses conhecimentos por diversos meios: licenciamento de tecnologias, atração de empresas estrangeiras, parcerias com essas empresas, atração de mão-de-obra especializada, entre outros.

No entanto, para que essas políticas dessem certo não bastaria a intervenção do Estado, era preciso que as empresas desses países tivessem alguma experiência nas técnicas de produção modernas. Por isso, Amsden afirma os países atrasados economicamente se dividiram entre aqueles que tinham experiência suficiente em manufaturas para tentar desenvolver setores de média e alta tecnologia (os países do “resto”) e aqueles países que tinham sido menos expostos às técnicas modernas de produção e, portanto, teriam poucas chances de avançar na industrialização (os “remanescentes”).

¹² O livro “The Rise of the Rest” analisa, de forma mais ou menos equânime, as trajetórias de China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Malásia, Taiwan, Tailândia, Turquia, Argentina, Brasil, Chile e México. Esses países são denominados de “o resto”, por serem os países restantes a se industrializar no século XX. Os demais países em desenvolvimento são denominados “remanescentes” (*remainders*).

¹³ A autora coloca a Argentina como exceção a essa regra (AMSDEN, 2001, p.11).

Satisfeitas as condições de experiência prévia em manufaturas e com o Estado tomando a iniciativa de promover a absorção de conhecimentos, levaria tempo até que essas políticas dessem certo e as empresas dos países atrasados adquirissem capacidade de absorver e gerar conhecimentos de ponta nos seus setores. Sendo assim, elas precisariam ser protegidas da concorrência das empresas de países avançados e subsidiadas enquanto não alcançassem o estágio dessas empresas. Entretanto, os mecanismos de proteção e subsídios mantidos pelo Estado poderiam gerar um comportamento de acomodação por parte das empresas apoiadas. Tais empresas poderiam sempre alegar que precisavam de mais tempo, mais proteção ou mais incentivos, mesmo quando não pretendessem mudar suas atividades. O Estado poderia se submeter a essas pressões, por falta de informação, pressão política ou pela corrupção. O resultado desse ciclo seria o país continuando numa condição de atraso econômico a despeito dos esforços do Estado para superar essa condição. É justamente para romper esse ciclo que Amsden identificou o papel das contrapartidas, ou padrões de desempenho (*performance standards*), termo utilizado pela autora. Nas suas palavras:

The control mechanism of “the rest” revolved around the principle of reciprocity. Subsidies (“intermediate assets”) were allocated to make manufacturing profitable—to facilitate the flow of resources from primary product assets to knowledge-based assets—but did not become giveaways. Recipients of subsidies were subjected to monitorable performance standards that were redistributive in nature and results-oriented. (AMSDEN, 2001, p.8).

As contrapartidas, como mecanismos de controle, foram utilizadas para diminuir as falhas e aumentar a efetividade das intervenções do Estado no setor privado. É possível identificar nas contrapartidas duas dimensões principais: uma *dimensão de eficiência* no uso dos subsídios, fazendo com que *os projetos incentivados fossem cumpridos* da melhor maneira possível; e uma *dimensão de efetividade* da política industrial, fazendo com que os subsídios fossem utilizados para *cumprir metas da política*. Nesse sentido, a pesquisadora propõe uma diferenciação entre *as contrapartidas, definindo-as como técnicas ou políticas*. As primeiras estariam mais relacionadas à governança e à gestão no âmbito das firmas (ex.: auditorias, contratação de executivos experientes, plano de negócios, etc.), sendo definidas pelas agências implementadoras da política industrial, enquanto as segundas estariam ligadas aos objetivos da política industrial no âmbito nacional (ex.: metas de exportação, conteúdo local, investimento em P&D, etc), sendo definidas nos níveis políticos mais altos (AMSDEN, 2001, p. 140). A pesquisadora dá mais atenção ao segundo tipo.

Amsden traça então a trajetória das contrapartidas nos países do “resto”, que começa

com as Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), onde a importação de insumos era feita livre de tarifas de importação, desde que as empresas se comprometessem com a exportação de 100% da sua produção. Posteriormente, a isenção tarifária de insumos importados foi expandida para além das ZPEs, ainda atrelada à performance nas exportações, embora com percentuais menores. Não obstante, essas estratégias beneficiaram mais as indústrias intensivas em trabalho, que agregavam pouco conhecimento aos seus produtos. Os governos decidiram então colocar em prática subsídios e outros mecanismos de estímulo aos setores mais baseados em tecnologia, aplicando também os mecanismos de reciprocidade. Quando a política industrial começou a mostrar resultados e as indústrias atingiram certo nível de sofisticação, surgiram novas contrapartidas, como a qualificação dos trabalhadores, o investimento em pesquisa e desenvolvimento e a participação de novos produtos nas vendas das empresas (AMSDEN, 2001, p.11).

Entretanto, no longo prazo, alguns desses países (China, Coreia do Sul e Taiwan) mostraram um desempenho melhor no desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento, sustentando a propriedade nacional em setores de média tecnologia e até invadindo alguns setores de alta tecnologia, enquanto outros países permaneceram dependentes, em maior (Argentina e México) ou menor quantidade (Brasil e Turquia), de empresas estrangeiras para o desenvolvimento desses setores. É por essa constatação que Amsden busca diferenças na estratégia dos países do resto. A partir daí, a economista propõe uma complicada explicação histórica que não cabe ser resenhada aqui¹⁴. Em poucas palavras, segundo essa explicação, dois fatores foram determinantes nessas diferenças. O primeiro seria o tipo de experiência que os países obtiveram nos estágios iniciais de sua industrialização: países que conseguiram absorver algum *know-how* industrial de seus processos de colonização foram mais adiante do que outros. O segundo fator determinante seria a distribuição da renda e da terra nesses países. Nos países onde a renda e a terra tinham uma distribuição altamente desigual, a capacidade do Estado em direcionar os recursos da economia para atividades mais produtivas foi enredada pelas elites econômicas que se beneficiavam da manutenção do *status quo*.

Por fim, Amsden enfatiza que a construção de agências públicas de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, foi um aspecto fundamental em praticamente todos os países do “resto”, com a exceção da Argentina, que é o país de pior desempenho no grupo. As burocracias desenvolvimentistas,

¹⁴ Essa explicação consta principalmente na primeira parte do livro *The Rise of The Rest*.

nos mesmos moldes definidos pelos autores anteriores, foram essenciais para a criação de mecanismos funcionais de controle da indústria nacional, que fizeram com que as estratégias de política industrial fossem bem sucedidas nesses países (AMSDEN, 2001, p. 290).

1.1.5 O contexto das contrapartidas

Entre os autores destacados neste capítulo é possível constatar alguns pontos consensuais sobre quais instituições seriam importantes para uma intervenção bem sucedida nos moldes do Estado desenvolvimentista, principalmente no contexto da política industrial. A primeira dessas instituições é a presença de uma burocracia nos moldes weberianos: capacitada, recrutada sob critérios rígidos, bem remunerada, coesa e estável. No entanto, essa burocracia tem pouca efetividade se não conta com governos dispostos a promover o desenvolvimento industrial, que dão direcionamento e legitimidade política às suas ações. Nesse sentido, o apoio político a um projeto de política industrial de longo prazo, configurando uma convenção de desenvolvimento (ERBER, 2011), se mostra bastante desejável para o sucesso da intervenção estatal na economia. Esse é o segundo ponto de concordância entre os autores. O terceiro ponto de concordância, fundamental no esquema desenvolvimentista, diz respeito a um relacionamento cooperativo entre o Estado, o mercado e a sociedade, construído por meio de canais permanentes de interlocução entre essas esferas, para a execução dos planos de desenvolvimento. O quarto ponto seria a existência de mecanismos de coordenação das atividades econômicas para direcionar as empresas, seu capital e suas atividades produtivas para um comportamento socialmente desejável, que ofereça retornos econômicos e sociais crescentes para o país, de acordo com uma estratégia de desenvolvimento no longo prazo. Entre esses mecanismos estão as contrapartidas, que visam estabelecer um relacionamento de reciprocidade entre o Estado e o setor privado, em um contexto onde o apoio estatal às empresas é condicionado aos seus esforços para a execução dos objetivos negociados entre esses agentes e ao contínuo aumento da competitividade dessas empresas.

Concluindo, para resumir a importância das contrapartidas nas estratégias desenvolvimentistas, vale destacar a reflexão feita por Diniz (2000, p.62). Ao analisar os trabalhos de Amsden e Wade, a pesquisadora ressalta que:

Através de intervenções seletivas, da combinação de incentivos ao setor privado associados à exigência de desempenho, foi possível levar à prática projetos compartilhados de transformação da estrutura produtiva e de

inserção inovadora no mercado internacional. Nessa modalidade de industrialização tardia, o estreitamento dos vínculos entre os setores público e privado, ao invés de propiciar formas predatórias de articulação empresário-Estado, levando a resultados subótimos do ponto de vista da sociedade como um todo, conduziu a um esforço cooperativo voltado para o aprofundamento da industrialização e para a implementação de objetivos abrangentes, de longo alcance.

Após analisar o contexto político-econômico das contrapartidas, é interessante explicitar a sua aplicação prática na política industrial, a fim de dar maior concretude ao assunto aqui tratado. A próxima seção trata desse assunto.

1.2 A aplicação das contrapartidas nas políticas industriais

A revisão de literatura realizada para a presente pesquisa revelou que é escassa, especialmente no Brasil, a literatura que trata da aplicação das contrapartidas na política industrial. A maioria dos textos que mencionam o assunto (mesmo em estudos de outros países) o faz de maneira breve, geralmente destacando as contrapartidas como um princípio importante na concessão dos benefícios de política industrial e, quando muito, fornecendo alguns exemplos. Conforme visto na seção anterior, uma exceção importante a esse padrão pode ser encontrada nos textos de Alice Amsden, o que faz com que seus trabalhos pautem esta seção, sendo complementados por outros exemplos. A seguir, serão apresentados exemplos de aplicação de contrapartidas, separados pelos países de aplicação.

1.2.1 Contrapartidas na Coreia do Sul

Nas passagens em que explicita as contrapartidas empregadas pela Coreia do Sul, Amsden dá destaque às metas de exportação, que foram as contrapartidas mais presentes na política industrial do país. Um exemplo é o das licenças para a comercialização de produtos em setores nos quais havia reserva de mercado. Essas licenças só eram concedidas a firmas que se comprometessem a exportar parte da sua produção. Além disso, havia critérios qualitativos a respeito das exportações, como a sua diversidade geográfica e a complexidade dos produtos exportados (AMSDEN, 1989, pp.VI, 11). Outros tipos de licença (para expansão das atividades da empresa, para a entrada em setores regulados) eram concedidos em troca de boa performance em pesquisa e desenvolvimento, introdução de novos produtos no mercado e investimento em setores de alto risco tecnológico, além das exportações (AMSDEN, 1989, p.14). É preciso qualificar que a Coreia do Sul, assim como Taiwan e Japão, restringiram

fortemente a entrada de empresas estrangeiras nos seus territórios, de modo que as licenças para a exploração de determinados setores eram um instrumento de grande relevância nas suas políticas industriais.

As metas de exportação também estiveram presentes nos empréstimos de longo prazo subsidiados às empresas, feitos pelo setor bancário que era controlado pelo governo. As indústrias que tomavam esses empréstimos, por exemplo, para aumento de capacidade, deveriam se comprometer com metas de exportações, geralmente estipuladas como uma porcentagem da produção que deveria ser direcionada ao exterior. Essas metas eram negociadas entre o governo e os empresários e avaliadas mensalmente em encontros dos altos escalões das duas partes (AMSDEN, 1989, p. 16; 2001, p.149).

Houve também contrapartidas importantes a respeito de pesquisa e desenvolvimento. Em 1973, o governo coreano estabeleceu um sistema onde uma parcela dos lucros das empresas deveria ser reservada em um fundo. Se esse dinheiro fosse gasto em P&D em um determinado prazo, a empresa poderia deduzir esta quantia dos impostos sobre o lucro. Caso contrário, a quantia deveria ser declarada como lucro e estaria sujeita às tributações próprias. Posteriormente, o governo tornou obrigatória a implantação de laboratórios próprios de P&D para a obtenção de incentivos fiscais e financiamentos subsidiados (AMSDEN, 1989, p. 328; 2001, p.245). Outras contrapartidas incluíam o controle de preços e a proibição da remessa de capital para o exterior com fins especulativos (AMSDEN, 1989, p.136).

1.2.2 Contrapartidas em Taiwan

Taiwan, de maneira semelhante à Coreia do Sul, condicionou a permissão de empresas para atuar em setores protegidos nacionalmente ao compromisso dessas empresas em exportar uma parcela da sua produção. Isso foi observado nos seguintes setores: têxtil, siderúrgico, papel e celulose, borracha, cimento e automobilístico (AMSDEN, 2001, p.151). A autora afirma que foi na Coreia do Sul e em Taiwan que as contrapartidas de exportação foram mais fortes, o que se refletiu na performance destacada dos dois países no crescimento das exportações entre as décadas de 1970 e 1990. Já em um texto mais recente, que trata do sucesso dos países do Leste Asiático em indústrias de alta tecnologia, Amsden (2004) destaca a importância das contrapartidas relacionadas a P&D em Taiwan, principalmente nos anos 1990. O país criou vários parques tecnológicos (*science parks*), onde empresas de setores de alta tecnologia poderiam se instalar e obter incentivos fiscais e crédito subsidiado, além de poder utilizar a infraestrutura física, tecnológica e educacional disponibilizada nesses parques.

Mas a seleção das empresas integrantes desses parques foi rigorosa, exigindo-se experiência prévia das empresas em P&D e em comercialização de produtos de tecnologia própria, além de estratégias comerciais que conciliavam alto investimento de P&D com setores selecionados. Outros subsídios para P&D foram condicionados ao investimento, por parte das empresas beneficiadas, de parte do seu faturamento em esforços adicionais de P&D. As empresas beneficiárias de financiamentos públicos também deveriam dividir a propriedade intelectual dos produtos desenvolvidos sob esses financiamentos com o Estado, e se não explorassem comercialmente tais produtos dentro de 3 anos, poderiam perder a sua parte da propriedade intelectual (AMSDEN, 2004, p.86). Robert Wade (2010, p.155) também menciona contrapartidas em Taiwan, afirmando que o governo taiwanês montou um esquema de incentivos fiscais que dava isenção para a produção de determinados produtos de fronteira tecnológica.

1.2.3 Contrapartidas na China

A China fez amplo uso de contrapartidas relacionadas ao investimento estrangeiro no país. Kumar (2003, p.68) afirma que o país foi bem-sucedido em direcionar empresas estrangeiras à exportação através de metas de exportação condicionadas à instalação dessas empresas no país. Essas metas se referem predominantemente às Zonas Econômicas Especiais, partes do território chinês abertas ao investimento estrangeiro, com baixo nível de impostos, localização estratégica, boa infraestrutura e foco nas exportações. Naughton (2007), em um amplo estudo sobre a estratégia de desenvolvimento chinesa, menciona entre os mecanismos adotados pelo país a negociação de contrapartidas com as multinacionais. Tais contrapartidas se referiam principalmente a transferência de tecnologia, conteúdo local e parcerias com empresas nacionais. A possibilidade de produção com custos baixos de mão-de-obra, o baixo nível de impostos, regulações ambientais e trabalhistas, e a presença de um amplo mercado interno potencial foram elementos que o Estado chinês utilizou nas barganhas com multinacionais. A política rendeu alguns frutos importantes. Naughton cita o exemplo das *joint ventures* entre multinacionais e firmas chinesas no setor de telecomunicações, que geraram empresas chinesas competitivas no setor, como a Huawei e a ZTE Telecom. Não obstante, o autor destaca que essa estratégia teve mais importância nos anos 1980 e que, atualmente, vem sendo flexibilizada em função das dificuldades de negociação com multinacionais e das restrições advindas da entrada da China na Organização Mundial do Comércio (NAUGHTON, 2007, p.358). Segundo o autor, a China ainda impõe contrapartidas

às multinacionais quando avalia que tem poder de barganha suficiente para negociar, principalmente em áreas estratégicas.

Ademais, as contrapartidas na China não se relacionam somente ao investimento estrangeiro, sendo aplicadas também aos outros instrumentos de política industrial. Durante os anos 1990, foram criadas zonas de desenvolvimento de altas tecnologias, que admitiam somente empresas com alto índice de P&D e em setores estratégicos. Entre as empresas localizadas nessas zonas, aquelas que atingiam metas estabelecidas recebiam um status legal diferenciado (*High and New Technology Enterprise*), que lhes dava acesso preferencial a incentivos fiscais e crédito subsidiado. Entre as metas estabelecidas, constavam: o desenvolvimento e a exploração comercial de pelo menos um produto de alta tecnologia; pelo menos 10% dos funcionários da firma atuando em P&D; gasto mínimo de 3% da receita bruta em P&D; pelo menos 50% da receita bruta das empresas vinda da venda de produtos de alta tecnologia ou de outras fontes de exploração de tecnologias desenvolvidas (ex: patentes) (CHEN, 2011). O governo também criou um projeto de grandes laboratórios públicos de pesquisa e desenvolvimento que geravam *spin-offs*¹⁵, que por sua vez ganhavam um status legal privilegiado em troca de compromissos como uma parcela mínima das vendas constituídas por novos produtos, uma determinada percentagem da produção exportada, entre outras contrapartidas.

1.2.4 Contrapartidas no Brasil

Como relatado na seção anterior, Amsden (2001) ampliou posteriormente seu estudo das estratégias desenvolvimentistas dos países de industrialização tardia. Em “*The Rise of The Rest...*”, é possível observar o desenvolvimento das contrapartidas em outros países, o que revela a existência de outros tipos de contrapartidas e outras formas de aplicá-las.

A autora dedica uma seção do livro às contrapartidas no caso do Brasil, destacando as contrapartidas técnicas estipuladas pelo BNDES em contratos de financiamento com determinadas empresas. Nessa seção, as contrapartidas são classificadas em: financeiras, administrativas, ambientais, de matérias-primas, de compra de equipamentos nacionais, de tecnologia e mistas. São citados exemplos de contrapartidas financeiras, como os limites de endividamento em relação ao patrimônio da empresa, os requerimentos de liquidez e a necessidade de aprovação do BNDES para a realização de novos investimentos por parte da empresa financiada. Essas contrapartidas foram aplicadas em vários setores. (AMSDEN,

¹⁵ Empresas surgidas de grupos de pesquisa para explorar comercialmente as tecnologias pesquisadas.

2001, p. 141).

Entre as contrapartidas de matérias-primas, Amsden (2001, p.142) cita o caso das indústrias de papel e celulose, que eram obrigadas a ter um fornecedor local garantido, a fim de minimizar a necessidade de importações. Essas indústrias também foram objeto de contrapartidas ambientais, sendo obrigadas a reflorestar uma determinada área de terra em um determinado tempo, o que também foi exigido das indústrias metalúrgicas e siderúrgicas.

Já em relação às contrapartidas administrativas, de equipamentos nacionais, de tecnologia, entre outras, estas seriam mais específicas a cada firma. A pesquisadora analisa alguns contratos firmados entre o BNDES e empresas dos seguintes setores: papel e celulose, metalúrgica, máquinas e equipamentos e petroquímica. A modalidade de contrapartida predominante nesses contratos é a administrativa, representada em exigências como a contratação de consultores e auditores externos, a contratação de executivos experientes, a apresentação de planos de redução de custos, entre outras. Mas há também contrapartidas de tecnologia, como a execução de planos de pesquisa e desenvolvimento apresentados e o treinamento de pessoal para absorver tecnologia, além de contrapartidas ambientais e sociais, que aparecem em casos isolados (AMSDEN, 2001, pp. 142-145).

Entre as contrapartidas políticas no Brasil, é citado o caso do regime BEFIEEX. Criado em 1972 (SUZIGAN, 1996), o regime providenciava a isenção de vários impostos para as empresas que a ele aderissem. Em contrapartida, essas empresas se comprometeriam a manter anualmente um saldo comercial positivo de divisas e exportar uma determinada parcela de sua produção, diferenciada de acordo com cada setor (BRASIL, 1988). O BEFIEEX foi lançado para a indústria automobilística e depois expandido para outros setores (AMSDEN, 2001, p.152), entretanto foi descontinuado em 1990¹⁶.

Ainda no caso brasileiro, a autora destaca as exigências de conteúdo local, enfatizando que o Brasil foi pioneiro em utilizar esse tipo de contrapartida, no caso, para a indústria automobilística. Esse setor seria o mais propício às contrapartidas de conteúdo local pela alta dependência que a indústria possui de vários fornecedores diferentes. Inicialmente, se exigia que uma porcentagem dos veículos fosse de origem brasileira, mas dada a diversificação da tecnologia entre as partes dos veículos (e o risco das empresas comprarem do país somente as partes de baixa tecnologia), o Estado começou a definir quais partes deveriam ser fornecidas localmente, ameaçando as indústrias que não cumprissem essas metas com a retenção de suas

¹⁶ Ver também http://www.fazenda.rj.gov.br/portal/index.portal?nfpb=true&pageLabel=icms&file=/informacao/icms/imp_ortacao/befiex.shtml. Acesso em: 12/09/12.

remessas para o exterior e a retirada de subsídios (incentivos fiscais e financiamento de longo prazo). As contrapartidas de conteúdo local na indústria automobilística teriam sido observadas também no México, na Índia e em Taiwan, com resultados variados. Amsden destaca que esse tipo de contrapartida é provavelmente o mais difícil de se colocar em prática, pois os burocratas precisam de um alto nível de expertise para selecionar o que deve ser feito no país (AMSDEN, 2001, pp.153-154).

A pesquisadora apenas menciona alguns exemplos de contrapartidas nos países analisados, de modo que algumas contrapartidas consolidadas no Brasil não são tratadas na obra em questão. Uma delas é a exigência de conteúdo local nos financiamentos de máquinas e equipamentos pelo BNDES, por meio de sua subsidiária, a FINAME. Para que o BNDES possa financiar a aquisição desses produtos, eles precisam ser credenciados pela FINAME, que exige um mínimo de 60% de conteúdo nacional (aferidos em peso e valor) na sua fabricação. Ou seja, o BNDES não financia máquinas e equipamentos de origem estrangeira, com a exceção de casos nos quais esses produtos não tenham similar nacional¹⁷.

Amsden não menciona outra importante contrapartida de conteúdo local consolidada no Brasil, o Processo Produtivo Básico (PPB), exigido para empresas localizadas na Zona Franca de Manaus e para beneficiárias dos incentivos fiscais da Lei de Informática (Lei n.º 8.248/91)¹⁸. O PPB é definido como “o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”¹⁹. São etapas da industrialização de um produto que a empresa precisa produzir no país para ter acesso a esses benefícios. Essas etapas são definidas por um grupo conjunto entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que também leva em consideração para a aprovação do processo elementos como: desenvolvimento tecnológico e engenharia local aplicados ao produto, possibilidades de exportação, e nível de investimento em P&D. O PPB é aplicado desde 1991 na Zona Franca de Manaus e foi incorporado em 2001 na Lei de Informática, que também define como contrapartida o investimento de 5% do faturamento bruto da venda dos produtos desonerados em P&D, valor que é dividido entre aplicações dentro da empresa (2,7%) e em instituições de pesquisa (2,3%).

Uma política importante nos anos 1990, o Regime Automotivo (Decreto 1761/95), que

¹⁷ Disponível em: <http://www.bndes.gov.br> . Acesso em 16/08/12.

¹⁸ A Lei de Informática, apesar de ser conhecida por esse nome, concede incentivos fiscais para todo o setor de tecnologias da informação e comunicação (TICs).

¹⁹ Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=1103> . Acesso em: 15/12/2012.

reduzia impostos para a importação de veículos, bens de capital e insumos para a cadeia de produção automobilística brasileira, estipulava contrapartidas para as empresas que aderissem ao regime. As contrapartidas incluíam as seguintes exigências: que as compras de bens de capital brasileiros fossem ao menos 1,5 vezes as compras de bens de capital importados sob o regime; que o valor das importações de veículos e insumos feitas sob o regime não superasse o valor das exportações líquidas²⁰; que o montante dos insumos utilizados na produção das empresas beneficiadas tivesse pelo menos 60% de insumos de origem nacional; entre outras exigências, mais específicas (HOLLANDA FILHO, 2003).

Outra contrapartida de conteúdo local existente no Brasil é aplicada pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) desde 1999. Para a concessão de blocos de exploração e produção de petróleo no Brasil é feita uma licitação, na qual, além dos critérios de preço, contam pontos para as empresas concorrentes o percentual de conteúdo local nas encomendas de equipamentos para a exploração das áreas, de maneira que quanto maior o conteúdo local dessas encomendas, maior a chance das empresas na licitação. Essa contrapartida foi reforçada em 2003 pelo PROMINP - Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural, um programa do Governo Federal com o objetivo de “maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior”²¹. Esse programa busca capacitar a indústria brasileira a atender as exigências de qualidade e eficiência do setor. Em complementaridade ao programa, a Petrobras se comprometeu em encomendar 65% dos seus investimentos de empresas brasileiras. Há estudos brasileiros sobre os resultados das contrapartidas nesse setor, tais estudos serão apresentados no próximo capítulo.

1.2.5 Contrapartidas em outros países

Na Tailândia, Amsden (2001, p.25) identifica contrapartidas relacionadas a metas de exportação, exigências de conteúdo local, limites de endividamento em relação ao patrimônio das empresas, escalas mínimas de operação, calendário de investimentos obrigatórios e, eventualmente, especificações de qualidade de produtos e regras ambientais. Essas contrapartidas estavam atreladas a instrumentos como incentivos fiscais, proteção tarifária, crédito subsidiado, reservas de mercado e permissões especiais para empresas estrangeiras (compra de terras e contratação de mão-de-obra estrangeira) (AMSDEN, 2001, pp.24-27).

²⁰ Segundo Hollanda (2003, p.789), “Exportações líquidas” corresponde ao total das exportações deduzidas das importações realizadas sob o regime de “drawback”, das comissões pagas a agentes no exterior e das exportações sem cobertura cambial.

²¹ Disponível em: <http://www.prominp.com.br>. Acesso em 08/01/2013.

Outro pesquisador que identifica contrapartidas na Tailândia é Kumar (2003, p.69), que menciona o sucesso do país em desenvolver uma indústria nacional de componentes automotivos em função das exigências de conteúdo local combinadas às exigências de exportação feitas pelo país a empresas estrangeiras.

A Índia é um caso onde as contrapartidas não avançaram, sendo referida por diferentes autores (WADE, 2010; KHAN e BLANKENBURG, 2008) como um exemplo de falha na política industrial pela abundância de subsídios sem contrapartidas. A exceção é uma contrapartida em que os empréstimos do banco de desenvolvimento do país tinham como exigência o direito do banco em indicar um diretor para o conselho das empresas financiadas, a fim de que esse diretor monitorasse os projetos apoiados e a gestão da empresa. O país também incluiu metas de exportações em alguns de seus instrumentos de política industrial, mas Amsden afirma que não se conseguiu fazer valer essas metas, pois o apoio governamental para que as indústrias desenvolvessem capacidade para exportar não foi suficiente (AMSDEN, 2001, pp.145-152). Wade (2010, p.156) cita como exemplo negativo o caso da indústria automobilística indiana. As fábricas locais ganharam proteção das empresas estrangeiras com o fechamento do mercado indiano, mas o governo não fez exigências de qualidade dos produtos produzidos por essas fábricas, que acabaram produzindo réplicas de carros estrangeiros ultrapassados.

Kumar (2003), em um artigo sobre as exigências de performance (contrapartidas) usualmente feitas nas políticas de investimento estrangeiro ao redor do mundo, mostra que as contrapartidas não são uma exclusividade dos países em desenvolvimento. O autor menciona contrapartidas na Austrália, no Canadá, na França, no Japão, na Noruega, na Suécia e mesmo nos Estados Unidos, apesar da tendência liberal do país quanto a investimentos estrangeiros. Austrália, Noruega e Suécia fazem contrapartidas relacionadas a concessões de empresas estrangeiras para a exploração de recursos naturais, exigindo conteúdo local e participação nacional na propriedade das firmas. O Canadá também exige participação nacional em investimentos estrangeiros. França e Japão fazem exigências relacionadas à contribuição tecnológica do investimento, regras de competição com empresas nacionais, entre outras contrapartidas. Os Estados Unidos possuem um comitê de investimentos estrangeiros que tem poder de rejeitar aquisições estrangeiras e de fazer exigências aos investidores. O país também praticou até recentemente exigências de conteúdo local na indústria automobilística, definindo percentagens de carros de origem estrangeira que deveriam ser feitas no país (KUMAR, 2003, p.62). São conhecidas também contrapartidas de conteúdo local nas compras governamentais relativas ao pacote de recuperação lançado pelos Estados Unidos em resposta

à crise de 2008 (*American Recovery and Reinvestment Act*) (SILVA E LOUREIRO, 2009).

Após a análise do contexto das contrapartidas na política industrial e da sua aplicação prática, a próxima seção traz uma proposição de tipologia das contrapartidas. A tipologia é importante para facilitar a análise desses instrumentos em uma política. A proposta aqui apresentada se baseia nos exemplos constatados com a revisão bibliográfica apresentada, tendo sido complementada pelas constatações da pesquisa documental e das entrevistas realizadas para esta dissertação, que serão relatadas posteriormente.

1.3 Uma proposta de tipologia das contrapartidas

Existem vários critérios que podem ser utilizados para classificar as contrapartidas. A tipologia aqui apresentada diferencia as contrapartidas de acordo com a sua motivação, forma e finalidade.

1.3.1 Quanto à motivação: técnicas e políticas

Com relação ao critério da motivação, será adotada aqui uma diferenciação semelhante àquela feita por Amsden (2001, p. 140), entre contrapartidas técnicas e políticas. Conforme mencionado anteriormente neste capítulo, as contrapartidas de motivação técnica são aquelas que visam garantir a eficiência na aplicação dos recursos repassados pelo governo a uma empresa, com foco na sua gestão. As exigências desse tipo evitam que esses recursos sejam desperdiçados por erros na gestão dos projetos e das empresas apoiadas, prevenindo também desvios de finalidade. Entre essas contrapartidas estão, por exemplo: exigências de que uma empresa contrate auditorias e consultorias para avaliar e balizar seus procedimentos; limitações do nível de endividamento que uma empresa pode ter enquanto recebe recursos públicos; adoção de procedimentos de governança corporativa; inclusão de burocratas no conselho administrativo; exigências de que a empresa coloque capital próprio nos projetos apoiados; entre outras. As contrapartidas técnicas são definidas predominantemente no âmbito das agências responsáveis pela implementação da política industrial, por estarem mais voltadas à execução da política.

As contrapartidas de motivação política, por sua vez, estão relacionadas aos objetivos primários das políticas industriais: capacidade tecnológica, criação de novas indústrias, proteção das indústrias nascentes, competitividade, entre outros. Esse tipo de contrapartida traz exigências que visam garantir que os recursos disponibilizados pelas políticas industriais

sejam utilizados na efetiva perseguição dos seus objetivos, forçando as empresas a se comprometerem com esforços e resultados no que é socialmente desejável e evitando que esses recursos sejam utilizados apenas para garantir a sobrevivência de empresas pouco competitivas. Entre as contrapartidas desse tipo, estão: exigências de conteúdo local; metas de exportações; metas de pesquisa, desenvolvimento e inovação; exigências de transferência/absorção de conhecimentos; entre outras. Há também contrapartidas que não necessariamente se relacionam aos objetivos da política industrial, mas possuem motivações políticas, como as contrapartidas de geração de empregos, de relações trabalhistas, ou socioambientais. Por estarem relacionadas à estratégia de desenvolvimento de um determinado país, as contrapartidas políticas tendem a ser definidas nas altas esferas de negociação e tomada de decisão do Estado, envolvendo membros do governo, da alta burocracia e representantes da sociedade civil com poder de barganha nessas esferas.

É possível inferir que esses dois tipos de contrapartidas não são opostos, mas complementares. A presença de contrapartidas técnicas sem contrapartidas políticas implica em falta de foco da política industrial, em um cenário no qual essa política não faz muito mais que reforçar o padrão já existente em uma economia, indo contra a sua função primordial de promover a transformação das atividades produtivas de uma economia em direção a comportamentos dinâmicos e competitivos, conforme definido no início deste trabalho. Já a presença de contrapartidas políticas sem contrapartidas técnicas pode fazer com que uma política industrial seja pouco orientada a resultados e tenha dificuldades no seu acompanhamento, em um cenário propício ao *rent seeking*, a manutenção de benefícios financeiros por empresas que não cumprem o prometido.

1.3.2 Quanto à forma: metas e condicionalidades

Em relação à forma como são aplicadas, as contrapartidas podem ser divididas em metas e condicionalidades. As metas envolvem um esforço mensurável que deve ser cumprido em um determinado prazo pela empresa beneficiada por um instrumento da política industrial. Esse esforço, em geral, se relaciona aos objetivos da política, por isso as metas estão mais ligadas às contrapartidas políticas. Assim, as metas são mecanismos de avaliação de desempenho, servindo como meios de observação e comparação dos resultados obtidos pelas firmas apoiadas. Elas também são importantes como mecanismos de controle: firmas que deixam de cumpri-las devem ser avaliadas e podem sofrer sanções se comprovado que tinham condições de colocá-las em prática. Por fim, as metas são importantes para delimitar o que

uma política ou seu instrumento pretendem alcançar, explicitando os seus objetivos. Todavia, é importante que haja sempre negociação prévia entre o Estado e os representantes das empresas, de modo que não sejam determinadas metas impraticáveis. Os exemplos mais comuns de metas, conforme visto na seção anterior, são: metas de exportação (percentagem da produção ou do faturamento que devem estar ligados à exportação); metas de conteúdo local (percentagem de um produto, seu processo produtivo, ou seus insumos, que devem ser feitos dentro do país); metas de pesquisa, desenvolvimento e inovação (percentagem de investimento em P&D sobre o faturamento ou alguma outra base, percentagem de novos produtos entre as vendas, metas financeiras de gasto com P&D, contratação de pessoal com determinado nível de especialização, etc.). No entanto, pode haver metas não numéricas, por exemplo, o desenvolvimento de um novo produto ou o domínio de uma nova tecnologia. Mesmo assim, é necessário haver um prazo para o cumprimento dessas metas, caso contrário será difícil avaliar o desempenho de um projeto.

É importante também que se reavalie, de tempos em tempos, o funcionamento das metas, de modo que elas sejam reformuladas se o contexto exigir. Esse foi o caso de metas de exportação nos tigres asiáticos e de conteúdo local na indústria automobilística brasileira. Tais contrapartidas foram reformuladas aumentando-se o nível de exigência conforme as firmas incentivadas evoluíam (AMSDEN, 2001, pp. 11; 145).

As condicionalidades são condições prévias que o Estado exige para conceder o apoio a uma empresa. No caso das contrapartidas, não se pode confundir condicionalidades com requisitos básicos de acesso a um instrumento. Requisitos básicos são os que se esperam naturalmente de uma firma e que geralmente são obrigatórios para que ela obtenha incentivos públicos, por exemplo: a execução de um projeto financiado, o cumprimento das legislações trabalhistas e ambientais, o pagamento de impostos devidos e a prestação de garantias em casos de financiamento. As condicionalidades são procedimentos que vão além das atribuições normais de uma firma e estão relacionadas aos objetivos da política industrial ou ao funcionamento de um determinado instrumento. São exemplos de condicionalidades: que a empresa tenha laboratórios de P&D; que arque com uma determinada parcela do projeto financiado; que adote um determinado padrão de governança corporativa; que tenha experiência prévia em inovação tecnológica; que registre a propriedade intelectual de suas inovações no país, entre outras. As condicionalidades são compromissos assumidos *ex ante* para a obtenção do apoio público e são, em geral, qualitativas. As condicionalidades parecem estar mais ligadas às contrapartidas técnicas.

1.3.3 Quanto à finalidade

As contrapartidas podem estimular vários tipos de comportamento, por isso serão divididas em finalidades. Seguem as finalidades principais encontradas pela presente pesquisa, bem como seus exemplos:

- Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (metas de investimento em P&D; construção de laboratórios; desenvolvimento de novos produtos; percentagem de novos produtos entre as vendas; absorção/transferência de tecnologia; contratação de pesquisadores, etc.);
- Competitividade internacional (metas de exportação em relação à produção ou ao faturamento; exigências de que a empresa exporte pelo menos o valor de suas importações; metas de participação no mercado internacional de um setor; etc);
- Conteúdo local (percentual de um produto feito nacionalmente; exigência de fornecedores locais; compra de equipamentos nacionais; outras metas relacionadas a substituição de importações);
- Padrões de qualidade (exigências de que a empresa beneficiada obtenha certificação em determinadas normas de qualidade, definidas por terceiros ou pela própria agência que concede o benefício)
- Administrativas/Financeiras (contratação de executivos experientes; adoção de padrões de governança corporativa; realização de auditoria; limites de endividamento em relação ao patrimônio; participação financeira no projeto apoiado, etc.).

Há também contrapartidas que não se relacionam diretamente à política industrial, como contrapartidas trabalhistas (fornecer serviços sociais aos trabalhadores; manter ou criar determinado número de empregos) e socioambientais (iniciativas de compensações às comunidades afetadas por um investimento; compensações ambientais, etc).

Sobre as contrapartidas de competitividade internacional e conteúdo local, é preciso ressaltar que se encontram limitadas pelo “Acordo sobre subsídios e medidas compensatórias”, da Organização Mundial do Comércio (OMC), assinado em 1994 pelos seus membros. O acordo proíbe, em princípio, “subsídios vinculados, por força de lei ou de fato, como condição única ou uma dentre várias outras condições, ao desempenho exportador” (UNCTAD, 2003, p17) e também “subsídios vinculados, de forma isolada ou como uma dentre várias outras condições, ao uso de produtos nacionais em detrimento dos importados” (UNCTAD, 2003, p.19). Para citar Chang (2004), tais proibições seriam uma tentativa clara

de “chutar a escada” pela qual subiram as indústrias dos países desenvolvidos, como exemplificado no uso substancial de metas de exportação por Japão, Coreia do Sul e Taiwan. Entretanto (e talvez justamente por isso), esse acordo admite várias exceções, como os instrumentos conhecidos como *drawback* (isenção de impostos de importação de insumos para a fabricação produtos voltados à exportação), liberação desses subsídios em países em de menor desenvolvimento relativo e condições mínimas de competitividade da indústria de um país nas quais são aplicáveis sanções (UNCTAD, 2003). Além disso, a OMC prioriza sempre a solução amistosa de controvérsias, com a possibilidade de acordo entre seus membros.

Hollanda Filho (2004) relata os problemas que o Brasil enfrentou na OMC por ocasião do Regime Automotivo Brasileiro, de 1995. A oposição de países desenvolvidos com relação a algumas medidas do regime, principalmente as exigências de conteúdo nacional e de equilíbrio entre importações e exportações, fez com que esses países entrassem com pedidos de consulta na Organização, por supostas infrações aos acordos firmados no seu âmbito. Entretanto, o pesquisador mostra que esses pedidos de consulta nunca evoluíram para pedidos de sanções, dado que o Brasil conseguiu negociar acordos que favoreciam os interesses dos países reclamantes ao introduzir algumas modificações no Regime.

Além disso, entre os agentes públicos entrevistados para a presente pesquisa, não houve quem relatasse esse acordo como um impedimento importante à colocação de contrapartidas nas políticas industriais. Como exemplo, constata-se que o BNDES continua exigindo conteúdo local no financiamento de máquinas e equipamentos (ver seção 1.2.4).

Tendo sido apresentados a base teórica que sustenta esta pesquisa, o contexto e a aplicação das contrapartidas nas políticas industriais e a proposta de tipologia que será aqui adotada para a análise desses mecanismos, cabe agora apresentar o que é dito sobre as contrapartidas na política industrial brasileira, bem como a implementação da PITCE e da PDP, focos principais desta pesquisa.

Capítulo 2 - A política industrial brasileira recente as contrapartidas

É pouco didático proceder a análise das contrapartidas na política industrial brasileira sem antes entender o contexto das contrapartidas no país e o contexto das políticas industriais recentes, por isso, este capítulo apresenta a literatura recente sobre contrapartidas na política industrial brasileira e expõe as políticas industriais implementadas pelo governo Lula, a PITCE e a PDP, de acordo com os documentos oficiais, as análises não-oficiais e as respostas dos agentes entrevistados, quando indagados sobre as duas políticas.

2.1 A literatura sobre contrapartidas no Brasil

Não são muitos os estudos que discutem a aplicação de contrapartidas na política industrial brasileira, mas dentre os pesquisadores da área, alguns mencionam que o Estado brasileiro tradicionalmente não demonstra grande capacidade de controle sobre os beneficiários dessa política, ou seja, segundo esses autores, a política industrial brasileira parece ter sido pouco efetiva em fazer com que as empresas se comprometessem com contrapartidas. Nassif é um dos autores que abordam mais diretamente essa questão, o que fica demonstrado no seguinte trecho:

Um dos principais motivos para o fracasso de muitos programas no modelo clássico de substituição de importações no Brasil – sobretudo alguns projetos implementados após a segunda metade da década de 1970 – está relacionado diretamente ao fato de que as empresas que recebiam benefícios pouco ou nenhum compromisso assumiam junto às instituições públicas, tais como metas quantitativas (ganhos de escala, ampliação dos gastos em P&D, maior fluxo de exportações, aumento de produtividade e redução de custos, dentre outras) e qualitativas (melhora do padrão de qualidade, modernização organizacional etc.). (NASSIF, 2003, p.61)

O autor segue seu raciocínio argumentando que atualmente há certo consenso na ideia de que a concessão de incentivos públicos deve vir acompanhada de metas de desempenho a serem cumpridas pelas empresas apoiadas, e de que, em caso de não cumprimento dos compromissos firmados, essas empresas fiquem sujeitas a sanções. Nassif (2003, p.62) sugere que a política industrial brasileira dos anos 2000 combine exigências de eficiência técnica, relacionadas a custos e produtividade, com critérios qualitativos de desempenho, relacionados à competitividade internacional e esforços tecnológicos das empresas apoiadas. O argumento do autor está em linha com Kupfer (2003, p.106), que, propondo linhas gerais de uma nova política industrial no início do primeiro governo Lula, afirma que “para aumentar sua efetividade, a política industrial deve operar através da concessão de benefícios por prazos

limitados, condicionados ao cumprimento de metas de desempenho e contrapartidas por parte dos beneficiários do apoio público”.

Ainda tratando da política brasileira de substituição de importações, Evans (2004) menciona um instrumento dessa política que teve como uma de suas falhas a ausência de contrapartidas. Examinando o apoio governamental às tecnologias da informação nos anos 1980, o pesquisador demonstra que a falta de recursos administrativos e a falta de poder político da agência responsável pela política (Secretaria Especial de Informática) fizeram com que ela não conseguisse disciplinar as empresas que se beneficiavam da reserva de mercado²², o que acabou igualando o status de empresas tecnologicamente competitivas, que tinham esforços próprios de pesquisa e desenvolvimento, ao status de empresas oportunistas, que utilizavam a reserva de mercado para importar componentes a preços baixos e apenas montar o produto final, numa estratégia altamente dependente de tecnologia estrangeira. Caberia nesse caso que o Estado colocasse contrapartidas para cobrar esforços próprios de pesquisa e desenvolvimento, transferência de tecnologia e conteúdo nacional. Em suma, o autor afirma que a fraqueza institucional das agências responsáveis pela política fez com que não houvesse um controle efetivo sobre a reserva de mercado, o que “criou incentivos poderosos para não inovar” (EVANS, 2004, p.163).

Reis Velloso (2011), que participou da política industrial durante o período militar, admite que “houve distorções” no sistema de incentivos à substituição de importações, desenvolvido dos anos 1930 aos anos 1980. O autor afirma que uma dessas distorções foi justamente “a falta de compromisso inequívoco com metas de exportações, quando os incentivos eram concedidos” (VELLOSO, 2011, p.74), conquanto tenha havido um aceno nessa direção no fim do processo de substituição, exemplificado pelo sistema BEFIEX (ver sessão 1.2.4). Suzigan (1996) faz críticas semelhantes, argumentando que a organização institucional das políticas de substituição de importações acumulou alguns problemas que prejudicaram uma mudança de rumo necessária da política industrial nos anos 1980. Dentre esses problemas, o autor cita “protecionismo excessivo, não-seletivo, sem metas nem prazos de *phasing out*, e sem quaisquer contrapartidas em termos de desempenho, como por exemplo exportação, desenvolvimento tecnológico, etc.” (SUZIGAN, 1996, p.14, ênfase nossa).

Delgado (2007) enfatiza um outro aspecto importante das contrapartidas na política de substituição de importações brasileira, o baixo nível de exigências feito pelo Estado brasileiro

²² Reserva de mercado é um mecanismo que impede ou restringe o acesso e a importação de uma determinada classe de produtos e bens de consumo, com vistas à proteção e ao desenvolvimento da indústria nacional. No caso da informática, a reserva legal do setor foi estabelecida pela Lei Federal nº 7.232/84.

para as multinacionais aqui instaladas no que diz respeito à transferência de tecnologia e aos esforços tecnológicos no país. O autor afirma que:

o peso expressivo da presença das multinacionais no espaço econômico brasileiro, incorporadas sem a determinação de contrapartidas tecnológicas, o acesso fácil e desregulado às tecnologias importadas, o caráter imitativo da lógica substitutiva parecem pesar para a mitigação de um comportamento inovador (DELGADO, 2007, p.22-23)

Todos esses autores, direta ou indiretamente, admitem que a política industrial brasileira no período da substituição de importações foi pouco atenta às contrapartidas, principalmente aquelas de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de competitividade internacional. É necessário destacar, entretanto, que o foco principal dessa estratégia de desenvolvimento foi a substituição de importações, para a qual foram desenvolvidas contrapartidas importantes, mas que se concentraram no conteúdo local, conforme visto no capítulo anterior. O problema principal aqui relatado não parece ser a ausência de contrapartidas, mas sim a falta de conjugação entre a nacionalização da capacidade produtiva, levada a cabo com as exigências de conteúdo local, e a nacionalização das capacidades tecnológicas, prejudicada por não haver o mesmo nível de exigências na transferência, na absorção e na criação de novas tecnologias.

Já tratando da política industrial do governo Lula, Almeida (2009), Delgado et al. (2011) e Guerriero (2012) não identificam avanços consideráveis na cobrança de contrapartidas no período analisado, embora os dois primeiros tratem predominantemente da PITCE. Almeida (2009, p.52-53) afirma que “no caso dos mecanismos de reciprocidade, não há na política industrial brasileira mecanismos claros para avaliar o sucesso da política industrial das empresas incentivadas”. O autor é crítico da política industrial do governo Lula, argumentando que a falta de mecanismos de reciprocidade no período dificulta uma avaliação da efetividade dos instrumentos adotados por essa política. Além disso, Almeida afirma que, no limite, não se pode identificar facilmente os critérios que o governo adotou para conceder apoio a grandes empresas, o que compromete a seletividade da política industrial no período.

Delgado et al. (2011, p.124) são mais otimistas com relação à política industrial do governo Lula, mas também destacam que é necessário um avanço nas contrapartidas. Em um estudo comparativo sobre a política industrial em vários países, os autores constatam a importância das contrapartidas na estratégia coreana e, comparativamente, afirmam que a PITCE não fixou metas e contrapartidas, embora tenha elevado as possibilidades de financiamento e incentivos fiscais à inovação. Sobre a PDP, afirma-se apenas que ela “sinaliza

para o estabelecimento de metas e contrapartidas”. Não obstante, é importante considerar aqui uma reflexão que os autores fazem sobre o desenvolvimento das contrapartidas no Brasil:

Talvez a estrutura industrial brasileira seja muito complexa e diversificada para permitir mecanismos de indução como os desenvolvidos pela Coréia, em que a combinação de controle estatal do sistema bancário e a presença do sistema de contrapartidas favorecem a inclinação das empresas para atividades inovadoras, especialmente para a exportação. Contudo, o peso que tem o BNDES no financiamento da atividade industrial confere ao poder público brasileiro um poder relativamente pouco utilizado. O desafio é acentuar as exigências de contrapartidas em ações inovativas na concessão de financiamento, associadas a medidas que assegurem aos empresários confiança para a realização de tais inversões, no âmbito da segurança de crédito e do segredo industrial. (DELGADO ET AL., 2011, p.127)

Ou seja, na visão dos autores, embora o contexto brasileiro de desenvolvimento industrial seja distinto do contexto dos países do Leste Asiático, o Estado brasileiro poderia utilizar a sua preponderância no financiamento do investimento no país para exigir maiores contrapartidas, principalmente no campo da inovação tecnológica, no qual as empresas brasileiras ainda mostram pouca disposição em investir.

Guerriero (2012), em análise sobre a implementação da PDP e do Plano Brasil Maior²³, ressalta que os gestores dessas políticas (principalmente a PDP) ainda encontram dificuldades na construção da sua estrutura institucional. Nesse sentido, o autor destaca que “os instrumentos das políticas industriais no Brasil são excessivamente baseados em benefícios e incentivos, faltando medidas de exigência de resultados das empresas. Entre a 'cenoura' e o 'bastão', a política industrial no Brasil concentrou-se na primeira” (GERRIERO, 2012, p.23). Diante disso, Guerriero afirma que poderia haver no país uma cobrança maior de contrapartidas das empresas beneficiárias de operações de financiamento e incentivos fiscais, destacando que, no cenário atual de ausência dessas exigências, o direcionamento das atividades produtivas por meio de instrumentos de política industrial fica concentrado nas compras da administração pública direta e indireta.

Para fins ilustrativos dos desafios de se impor contrapartidas na política industrial recente, é interessante expor aqui uma declaração de Carlos Lessa, presidente do BNDES em 2003 e 2004, em entrevista à revista Piauí (DIEGUEZ, 2010, p.27). O economista, tratando do período em que esteve a frente do Banco, afirmou:

Um banco de desenvolvimento tem que apoiar projetos que se encaixem num plano estratégico de crescimento. Eu exigia que as empresas me

²³ O Plano Brasil Maior foi lançado em 2011, já pelo governo Dilma.

apresentassem metas de crescimento, criação de empregos, investimento em inovação tecnológica. Se é para fazer mais do mesmo, vai pegar dinheiro com banco privado e pagar juros de mercado.

Em seguida a essa declaração, a jornalista afirma que Lessa “acabou criando atritos com Guido Mantega, na época ministro do Planejamento, que o acusou de atrasar alguns dos desembolsos do banco, comprometendo os investimentos de empresas” (DIEGUEZ, 2010, p.27).

2.1.1 Estudos detalhados sobre as contrapartidas no Brasil

Análises específicas sobre a aplicação de contrapartidas na política industrial brasileira são mais raras. A pesquisa realizada encontrou três trabalhos que tratam do assunto, em estudos setoriais. Os estudos tratam das contrapartidas (relatadas anteriormente na seção 1.2.4) no setor de informática (GARCIA e ROSELINO, 2004) e de petróleo e gás (PROCHNIK, 2010; XAVIER JUNIOR, 2012).

2.1.1.1 Contrapartidas na Lei de Informática

Garcia e Roselino (2004) fazem uma avaliação dos efeitos da Lei de Informática sobre o desempenho de algumas empresas beneficiadas pela política. O argumento dos pesquisadores é de que embora os benefícios e as contrapartidas da Lei tenham sido importantes para atrair empreendimentos de grandes empresas internacionais no setor e também para apoiar a indústria nacional, a política tem sido insuficiente para a geração de capacitação tecnológica no setor (GARCIA e ROSELINO, 2004, p.184). Os autores identificam alguns problemas na aplicação das contrapartidas da lei, que prevê que as empresas beneficiárias apórtem 5% de seu faturamento em P&D e realizem o processo produtivo básico (PPB). Entre esses problemas, destacam-se os seguintes.

Primeiro, há uma tendência no setor de informática de algumas empresas se especializarem apenas na manufatura dos equipamentos de outras empresas, sem marca própria, atuando na prática como montadoras. Essas empresas, por conta da sua estratégia de atuação, não costumam investir quantias relevantes em capacitação tecnológica, mas para ter acesso aos benefícios da lei acabam fazendo os investimentos obrigatórios. Os autores afirmam, entretanto, que esses investimentos “são estéreis em termos de internalização de novas capacitações” (GARCIA e ROSELINO, 2004, p.182), já que essas empresas só trabalham com a montagem de produtos, uma atividade de baixo conhecimento agregado.

Com relação à outra contrapartida da Lei, o PPB, o problema é semelhante. Como todas as etapas produtivas dessas empresas são de baixo valor agregado, a internalização dessas etapas no país não traz ganhos relevantes, o que se reflete nos crescentes déficits da balança comercial do setor eletrônico no Brasil.

Um segundo problema é que existem casos relevantes em que a P&D realizada no país pelas multinacionais serve para desenvolver um produto que será fabricado no exterior. Isso faz com que as atividades de P&D aqui realizadas “não resultem em rendimentos proporcionais para a unidade local, nem para o balanço de pagamento do país” (GARCIA e ROSELINO, 2004, p.183).

Outro problema é que o investimento das multinacionais em P&D no país se concentrou em laboratórios voltados ao desenvolvimento de *softwares*, que teriam custos de mobilização e desmobilização mais baixos do que os laboratórios voltados a *hardwares*. Na visão dos autores, isso é um indício de que, à medida que os incentivos fiscais sejam retirados, essas empresas poderão encerrar seus esforços de P&D no país, o que demonstraria a artificialidade da política. Outro fator relevante destacado pelos autores é que esses *softwares* desenvolvidos no Brasil tendem a ser de menor valor agregado (GARCIA e ROSELINO, 2004, p.184).

Diante dessas constatações, os pesquisadores sugerem um aperfeiçoamento da estrutura institucional da Lei de Informática, com um direcionamento maior para a integração entre esforços de P&D e etapas produtivas de maior valor agregado.

Um relatório recente de avaliação da Lei de Informática (MCT/GEOP/UNICAMP/CGEE, 2011), apesar de não tratar especificamente das contrapartidas, dialoga com as críticas de Garcia e Roselino. O relatório ressalta que a Lei de Informática promoveu um aumento na atividade produtiva do setor de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no Brasil, ampliou o investimento em P&D e a capacidade de inovação no país, mas que isso não resultou em um aumento correspondente da competitividade internacional brasileira e nem no crescimento local das atividades de maior valor agregado. Diante disso, o relatório propõe: que os instrumentos da Lei sejam acompanhados de uma maior seletividade, para que se concentrem em áreas estratégicas dentro do setor de TICs; que se aumente o foco dos instrumentos nas exportações; e que os incentivos sejam alterados para serem progressivos de acordo com a densidade tecnológica e os resultados dos investimentos em P&D.

O que se identifica nessas avaliações, no que diz respeito às contrapartidas da Lei de Informática, é que elas foram bem sucedidas nos seus papéis centrais: desenvolver a produção

nacional no setor (PPB) e fazer com que essa produção fosse acompanhada de P&D (meta de P&D). No entanto, seria necessário um aprimoramento da política, para a inclusão de critérios de desempenho em competitividade internacional e ampliação da densidade tecnológica da produção.

2.1.1.2 Contrapartidas na cadeia de petróleo e gás

Xavier Junior (2012), avalia a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás brasileiro. O autor faz uma revisão bibliográfica sobre a experiência de outros países que também aplicaram políticas de conteúdo local no setor (Reino Unido, Noruega, Nigéria e Angola) e conclui que existem alguns fatores que precisam ser considerados em qualquer política do tipo conteúdo local, independente do setor. Esses fatores são: Prestação de Contas e Responsabilização quanto às metas definidas; Métrica clara para determinar o conteúdo local; busca da Eficiência da indústria nacional na produção das encomendas; Disseminação de informações sobre a política; Conhecimento sobre os desdobramentos da política para outros setores; Financiamento das empresas locais; Política ativa de P&D para as empresas do setor; Tributação menor ou igual dos insumos nacionais frente aos estrangeiros; formação de Recursos Humanos para o setor (XAVIER JUNIOR, 2012, p.17-18).

Nessa lógica, o pesquisador analisa a política brasileira conforme os fatores citados, encontrando problemas em algumas áreas. Na área de Prestação de Contas e Responsabilização, não há uma identificação qualitativa de quais atividades são nacionalizadas e quais não, além disso, a fiscalização quanto ao cumprimento de metas é realizada apenas *ex post*, “não havendo intervenção no sentido de melhorar as chances das empresas nacionais ou garantir que estas sejam preferidas no caso de similaridade de condições com a indústria internacional” (XAVIER JUNIOR, 2012, p.20). Na área de Eficiência, o autor identifica ainda uma baixa competitividade da indústria brasileira, especialmente nas atividades mais intensivas em tecnologia. Na área de Disseminação de Informações, são mostrados problemas de coordenação entre as agências envolvidas para a divulgação de dados da implementação da política, além de não haver uma divulgação detalhada dos resultados das empresas no cumprimento das metas. E na área de Conhecimento sobre desdobramentos, o pesquisador não encontrou nenhuma informação pública sobre o assunto.

Por fim, Xavier Junior (2012, p.30) faz algumas propostas para o aprimoramento da política. Essas propostas são: aumentar a coordenação da ANP na política, a fim de melhorar

a fiscalização e a divulgação de informações; aumentar o esforço público para que se conheçam os desdobramentos da política sobre outros setores; e considerar também as potencialidades de especialização e competitividade da indústria brasileira na hora de definir os compromissos de conteúdo local.

Quanto ao desafio de conciliar as contrapartidas de conteúdo local e a competitividade da indústria nacional no setor de petróleo e gás, Prochnik (2010) chega a conclusões semelhantes. Analisando o comportamento no Brasil das firmas da indústria de instrumentação e controle da produção, uma área de alto valor agregado dentro do setor de petróleo e gás, o autor mostra que a política de conteúdo local não foi suficiente para aumentar a competitividade dessa indústria localmente, enfatizando que as empresas analisadas faziam no país predominantemente a montagem de componentes importados, agregando pouco valor relativo às cadeias de produção desses produtos. Relacionado a isso está o fato de que as empresas estrangeiras observadas (as mais importantes nessa indústria) não investiam em P&D no país e tinham poucos planos para exportações. Diante disso, o autor sugere uma política industrial na qual as encomendas públicas para o setor exijam uma “lenta, mas progressiva, ampliação do índice de nacionalização das compras, por um período determinado, e o incentivo a parcerias internacionais entre empresas nacionais e estrangeiras” (PROCHNIK, 2010, p.145-146). Tais ações seriam importantes para não comprometer a qualidade dos produtos encomendados(tendo em vista que as empresas com escala e liderança tecnológica são estrangeiras) e também para dar tempo para a criação de competitividade nacional na área, através da criação de capacidade local de escala e tecnologia.

Por fim, o autor mostra que há ainda outra falha na política de conteúdo local do setor ao exigir o índice de nacionalização sobre o produto completo (no caso, plataformas de petróleo). Isso facilita que se produza localmente os itens de menor conteúdo tecnológico e se importe os itens mais sofisticados. Com base nessa constatação, Prochnik (2010, p. 149) propõe que haja uma qualificação dos percentuais de conteúdo local exigidos, considerando o conteúdo tecnológico, a exemplo do que sugere Xavier Junior (2012)²⁴.

2.1.2 Constatações prévias

A literatura sobre a política industrial brasileira e, em especial, as experiências da Lei

²⁴ Problema semelhante parece ser encontrado na política de conteúdo local dos financiamentos do BNDES, como pode ser observado em recentes desacordos entre o banco e as empresas do setor eólico (COSTA e BINAS, 2012). Contudo, essa questão não será aqui aprofundada, pois não há ainda estudos que tratem das contrapartidas no setor.

de Informática e do setor de petróleo e gás brasileiro, indicam relevantes questões qualitativas sobre a aplicação de contrapartidas. As constatações feitas mostram que é importante visualizar esses mecanismos na forma de um sistema integrado, que, ao invés de aplicar contrapartidas isoladas, combine-as para integrar os diversos objetivos da política industrial. Para exemplificar, contrapartidas de conteúdo local poderiam estar atreladas a exigências de que as empresas fornecedoras tenham certificação internacional, de acordo com as normas de qualidade do setor, ou exigências qualitativas sobre insumos e etapas produtivas que compõem o índice de nacionalização, ou mesmo a metas de competitividade internacional, na medida em que se consiga contornar as restrições da OMC.

Além disso, reitera-se que as contrapartidas têm pouca efetividade se não são complementares a outros instrumentos de política industrial, caracterizando um planejamento estratégico da política. Por exemplo, pouco adianta estabelecer exigências de conteúdo local em um determinado setor que não conta com uma estratégia de desenvolvimento, pois dentro desse setor pode haver diversos níveis de especialização, com diversos níveis de retorno econômico. É preciso saber quais atividades se deseja desenvolver e conceder diversas formas de incentivo essas atividades. Ademais, as contrapartidas, como qualquer regra, geralmente possuem brechas que permitem que se atenda as suas exigências sem se cumprir os seus objetivos, como no caso das empresas montadoras no setor de informática, que fazem investimentos inócuos em P&D somente para obter os incentivos fiscais. Nesse sentido, cabe aos agentes da política industrial usarem a sua discricionariedade para corrigir eventuais desvios. Para isso, também é de extrema importância que haja coordenação entre as diversas agências responsáveis pela política industrial e comunicação com o setor produtivo, de modo a avaliar os efeitos da política.

Tendo sido apresentada a literatura sobre contrapartidas no Brasil, procede-se adiante a apresentação da PITCE e da PDP, enfatizando-se os seus processos de implementação, os avanços e os desafios principais encontrados.

2.2 As políticas industriais no governo Lula: avanços e desafios

Após duas décadas (1980 e 1990) nas quais a preocupação com grandes problemas macroeconômicos deixou o planejamento industrial de fora das prioridades da política econômica brasileira (SUZIGAN, 2006), Lula assume o poder em 2003 com uma proposta de retomar esse planejamento, por meio de uma renovação das políticas industriais. A despeito dos problemas macroeconômicos ainda permanecerem no centro das preocupações no início

do governo Lula, em 2004 é lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que já vinha sendo discutida desde 2003, quando do lançamento de um documento que estabelecia as suas diretrizes (BRASIL, 2003).

2.2.1 A PITCE

A PITCE foi lançada tendo como foco o “aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações” (BRASIL, 2003, p.2). A grande novidade da política, além de romper a inercia no planejamento industrial das décadas anteriores, foi a introdução da inovação tecnológica e da competitividade internacional como temas principais da estratégia industrial brasileira, indo além da desgastada estratégia de substituição de importações (SALERNO, 2004; ARBIX, 2010). Para isso, a política criou e reformou vários instrumentos de política industrial, entre medidas regulatórias, incentivos fiscais, linhas de financiamento e subvenção econômica (transferências não reembolsáveis).

A PITCE mesclou medidas horizontais (ex: incentivos fiscais à P&D e aprimoramentos institucionais) e medidas verticais (financiamentos da FINEP e alguns programas do BNDES), de cunho setorial. As medidas horizontais se orientavam por quatro linhas de ação: Inovação e desenvolvimento tecnológico; Inserção externa; Modernização industrial; e Ambiente Institucional. As medidas verticais estavam inicialmente voltadas à quinta linha de ação, as Opções Estratégicas da política, setores que seriam privilegiados por estarem fortemente vinculados à economia do conhecimento e porque estavam gerando uma crescente dependência de importações. Além disso, apesar de terem baixa participação na economia brasileira, tais setores tinham grande potencial de encadeamento com outros setores, o que geraria externalidades positivas. Esses setores eram semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital. Posteriormente, a política incluiu uma sexta linha de ação, a das Atividades Portadoras de Futuro, com potencial de gerar inovações radicais no longo prazo e de integrar a indústria e o sistema de ciência e tecnologia. Tais atividades eram: biotecnologia, nanotecnologia e biomassa.

Embora não seja o propósito deste capítulo analisar o desenvolvimento das contrapartidas na política, vale destacar que ela previa esses mecanismos no seu documento de diretrizes, identificando como um pressuposto da PITCE “que as empresas beneficiadas forneçam contrapartidas, via metas fixadas, com vistas a premiar a eficiência, para que a política não seja entendida como uma benesse” (BRASIL, 2003, p.9).

Como dito anteriormente, a PITCE representou uma retomada no Estado brasileiro do esforço de planejamento industrial, após um longo tempo de inatividade. Sendo assim, o primeiro desafio da política foi reconstruir a capacidade do Estado brasileiro nessas funções e enfrentar a rigidez institucional das diversas agências responsáveis por algum instrumento. Os problemas de coordenação entre essas agências, entre os instrumentos aplicados, e entre governo e empresariado foram questões que consumiram muitas das energias da política, deixando a impressão de falta de resultados concretos (SUZIGAN e FURTADO 2006; ARBIX, 2010). Alguns dos agentes públicos entrevistados para a presente pesquisa atuaram na política e também forneceram impressões nesse sentido. Um deles diz o seguinte:

a PITCE foi a expressão de uma vontade política muito grande, mas desacostumado a fazer política industrial como o país estava, ela deixou a desejar, porque as burocracias perdem conhecimento. E esse lado do governo foi desprezado durante décadas... fazer planejamento, muita intervenção... Então você perdeu capacidade de formulação. (Entrevistado 1 - FINEP)

Outros vão na mesma direção, ao enfatizar que “foi um período de aprendizado e de desbravar caminhos políticos, então a PITCE demorou dois anos [para acontecer]” (entrevistado 2 – BNDES), ou que “com esse *delay* na operação dos instrumentos, acaba na prática tendo pouco impacto. Seu grande significado foi para a estrutura institucional” (Entrevistado 1 – CGEE).

Além disso, é preciso destacar o fato de que a política surgiu em um contexto macroeconômico pouco fértil para políticas industriais, no qual a política macroeconômica tinha como forte prioridade a estabilidade de preços, levando a taxa brasileira de juros básicos a um dos patamares mais altos dos últimos vinte anos, além de promover um forte superávit primário do governo. Tais fatores inibiam os investimentos e a assunção de riscos por parte dos empresários, prejudicando também a execução orçamentária da política (KUPFER, 2006; CANO e SILVA, 2010). Arbix (2010, p.28) vai mais longe ao afirmar que a PITCE “não teve força nem recursos para se impor, por carência de suporte e legitimidade política para a execução de suas propostas”. Esses problemas são confirmados nas falas de alguns entrevistados, conforme se apresenta a seguir:

Ela é mais fragilizada mesmo e politicamente ela não é prioridade, a prioridade era o superávit primário. Pelo menos até 2005, o governo Lula era muito conservador. Essas medidas de maior planejamento, maior intervenção existiam lá no governo, mas estavam marginalizadas. (Entrevistado 1 - BNDES)

Então eu acho que a PITCE nasceu com esta contradição implícita: ela foi atropelada pelo nível de contenção fiscal que existia no início do governo,

que só se desanuviou integralmente em 2008, já na PDP. (Entrevistado 1 – CGEE)

Além dos problemas de coordenação e de compatibilidade com outras políticas enfrentados pela PITCE, os setores escolhidos como estratégicos evoluíram pouco, até mesmo em função da pequena experiência brasileira neles (com exceção do setor de bens de capital). Isso motivou críticas a essas escolhas, que se somaram às reclamações de empresários de setores consolidados na estrutura industrial brasileira. Tais críticas são tratadas em Salerno (2004) e Suzigan & Furtado (2006), embora os autores justifiquem as opções estratégicas pelas suas possibilidades de espraiamento para outros setores e pela sua importância no longo prazo. Um dos entrevistados, envolvido diretamente na política, adota justificativas semelhantes, argumentando que “o Brasil estava perdendo competitividade porque não tinham setores [de alta tecnologia] que tinham repercussão geral em outros setores e que precisavam existir dentro da economia brasileira” (Entrevistado 2 – BNDES).

A despeito dos problemas encontrados, os trabalhos consultados e os agentes entrevistados identificam várias conquistas da política. Constatou-se que os méritos principais da PITCE foram, além da reintrodução das políticas industriais na agenda pública, a construção de uma institucionalidade apropriada à gestão da política industrial, a reconstrução de canais de negociação entre Estado e empresariado, e a introdução da inovação no centro de uma estratégia de desenvolvimento (SALERNO, 2004; SUZIGAN E FURTADO, 2006; ARBIX, 2010). Nesse sentido, vale reproduzir aqui as falas de alguns entrevistados. Um deles, que participou da formulação da política, afirma que:

A primeira conquista foi o fato dela existir. O Brasil não tinha uma política industrial explícita. Se não existe uma diretriz explícita, fica muito difícil aliar os diferentes órgãos. Essa é uma vantagem. Outra é que no processo de construção dela, ela foi muito bem costurada para dentro do governo com os principais ministros [...] Então isso aí funcionou para dentro do Estado, funcionou bem. [Além disso] O documento de diretrizes traz uma série de avanços frente ao que se fazia em termos de política industrial no Brasil. Ele tem um foco muito forte na inovação. (Entrevistado 1 – ABDI)

Argumentos similares aparecem em outras falas, como “então ela tem duas vantagens: ela traz a inovação como importante e ela traz a política industrial de novo” (Entrevistado 4 - BNDES), ou ainda “nesse sentido, foi muito importante a PITCE, porque a PITCE traz de novo a discussão de formulação de política industrial. Então, pela primeira vez, botou o tecnológico junto, no mesmo pé” (Entrevistado 1 – FINEP).

Em termos práticos, para expor os maiores avanços, na PITCE foi criado o Conselho

Nacional de Desenvolvimento Industrial, instrumento que reuniu as diferentes agências do governo, empresários e trabalhadores para discutir os rumos da política industrial. Foram feitas várias reuniões no âmbito desse conselho e também em outras instâncias. Também foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, com a função de coordenar as agências da política, embora tenha encontrado dificuldades nessa função (ARBIX, 2010, p.30). A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual foram reestruturados, assim como a FINEP e o BNDES, que tiveram ampliadas suas capacidades de financiamento, além de lançarem novas linhas e editais de acordo com as linhas de base da PITCE. Além dessas medidas, foram aprimorados os incentivos fiscais a P&D e a setores estratégicos (Lei do Bem – 11.196/05)²⁵, e a Lei da Inovação (10.973/04) incentivou a integração entre universidades e empresas e permitiu que o Estado financiasse projetos inovadores em empresas sem a necessidade de devolução do dinheiro por parte destas²⁶.

Sendo assim, é possível concluir que na PITCE estavam em (re)construção as condições complementares ao desenvolvimento de um sistema de contrapartidas, constatadas no capítulo 1. A burocracia brasileira (no nível federal), apesar de baseada nos moldes weberianos, carecia ainda de coesão para colocar em prática uma estratégia coordenada de desenvolvimento industrial. Apesar de um dos participantes da política revelar que a coordenação funcionou bem na fase de formulação dos instrumentos, o mesmo afirma que “o que não funcionou bem foi no cotidiano” (Entrevistado 1 – ABDI). Talvez a política industrial brasileira se ressentisse da falta de uma agência piloto, com autoridade e capacidade para liderar essa estratégia (conforme a sugestão de Wade, observada no capítulo 1), mas a falta de coesão na burocracia parece também um reflexo da falta de coesão dentro do próprio governo, que embora abrisse espaço para a formulação de uma estratégia desenvolvimentista no campo da política industrial, ainda tinha como prioridade a preservação da estabilidade macroeconômica através de políticas altamente restritivas dos pontos de vista fiscal e monetário, que dificultariam a mobilização de uma política industrial ativa (ERBER, 2011; SUZIGAN e FURTADO, 2006). Já no eixo do relacionamento entre Estado e empresariado, o estabelecimento de canais permanentes de interlocução ainda estava sendo aprimorado,

²⁵ A Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005, conhecida como Lei do Bem, em seu Capítulo III, artigos 17 a 26, e regulamentada pelo Decreto 5.798, de 7 de junho de 2006, consolidou os incentivos fiscais que as pessoas jurídicas podem usufruir de forma automática desde que realizem pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica. Esse Capítulo foi editado por determinação da Lei n.º 10.973/2004 – Lei da Inovação, fortalecendo o novo marco legal para apoio ao desenvolvimento tecnológico e inovação nas empresas brasileiras. **Fonte:** <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8586.html> Acesso em: 04/02/2013.

²⁶ Para mais informações sobre os instrumentos mobilizados pela PITCE, consultar Salerno (2006).

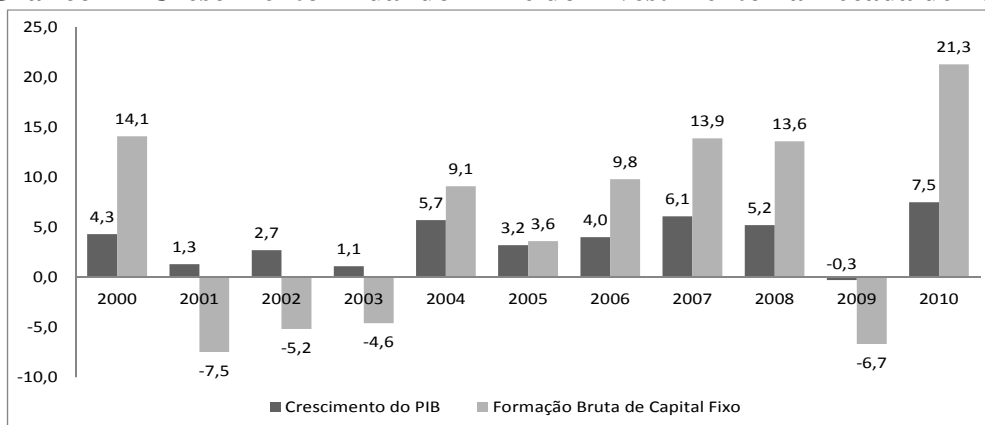
destacando-se que a PITCE contou com pouca participação empresarial na sua formulação, conforme deixa transparecer Salerno (2004, p.20-21), ao relatar a construção institucional da política. Por último, o Estado começava a reconstruir os seus mecanismos de coordenação da atividade econômica, criando e recriando os instrumentos de política industrial, o que também dependia fortemente dos outros fatores.

Com a implementação da PITCE e a conseqüente renovação do Estado brasileiro na experiência de se fazer uma política industrial abrangente, abriu-se caminho para uma nova proposta de política, mais robusta e com maior legitimidade política. Assim sendo, já no segundo governo Lula é lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), com a perspectiva de “continuidade com evolução”, buscando “conferir maior potência à Política Industrial, por meio da ampliação da sua abrangência, do aprofundamento das ações já iniciadas e da consolidação da capacidade de desenhar, implementar e avaliar políticas públicas” (BRASIL, 2008, p.9).

2.2.2 A PDP

A Política de Desenvolvimento Produtivo foi lançada no início de 2008, em um cenário econômico de calma externa (a crise ainda estava restrita ao mercado hipotecário americano) e interna, no qual a estabilidade econômica não era mais um grande problema, o Brasil havia reduzido sua restrição externa, os desempenhos do crescimento e do investimento eram favoráveis (ver gráfico 1), iniciava-se uma trajetória de diminuição da desigualdade de renda, entre outros fatores que levavam a crer que o país iniciava um ciclo longo de desenvolvimento econômico. Por conseqüência, a PDP tinha como objetivo central “dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão”, o que se refletia no seu lema: “Inovar e investir para sustentar o crescimento” (BRASIL, 2008, p.1).

Gráfico 1 – Crescimento Anual do PIB e do Investimento na Década de 2000



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial.

Mais concretamente, a PDP estipulava como desafios principais a serem enfrentados: a ampliação da capacidade de oferta, por meio da manutenção da expansão dos investimentos; a preservação de um balanço de pagamentos robusto, com incremento nas exportações e no investimento direto estrangeiro; a elevação da capacidade de inovação das empresas brasileiras; e o fortalecimento das pequenas e médias empresas, geradoras de emprego e inclusão social. Os desafios principais foram perseguidos em quatro macrometas a serem atingidas em 2010: (1) ampliação da taxa de investimento/PIB para 21%; (2) elevação do dispêndio privado em P&D para 0,65% do PIB; (3) ampliação da participação brasileira nas exportações mundiais para 1,25%; e (4) aumento do número de micro e pequenas empresas (MPEs) exportadoras em 10% em relação a 2006. (BRASIL, 2011). A colocação de metas foi tida como uma evolução em relação à PITCE, já que melhorou a capacidade de avaliação dos resultados concretos da política.

De maneira semelhante à política anterior, a PDP mesclava instrumentos horizontais e verticais. As medidas horizontais estavam presentes no eixo das Ações Sistêmicas, que beneficiariam todo o conjunto da economia. Diferentemente da PITCE, as medidas verticais não se concentraram em opções estratégicas, mas se espalharam em 25 sistemas produtivos, divididos entre três categorias de programas conforme a sua situação de mercado: Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas; Programas para Fortalecer a Competitividade; e Programas para Consolidar e Expandir a Liderança. No âmbito dos programas, também havia metas para cada setor contemplado. Essas metas, contudo, não podem ser confundidas com contrapartidas, pois eram metas definidas para os programas, sem o compromisso formal das empresas em cumpri-las. Mas vale ressaltar que a PDP previa que “a definição de contrapartidas do setor privado” fosse um procedimento a ser empregado no desenvolvimento e na incorporação de novos programas. (BRASIL, 2008, p.39)

Os Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas incluíam atividades ainda incipientes no país, mas com grande potencial inovador, trazendo a maioria das áreas focalizadas pela PITCE. O desenvolvimento dessas áreas exigiria o “compartilhamento de metas entre o setor privado, institutos tecnológicos e a comunidade científica” A saber, os programas envolviam: Complexo Industrial da Saúde, Tecnologias de Informação e Comunicação, Energia Nuclear, Complexo Industrial de Defesa, Nanotecnologia e Biotecnologia.

Os Programas para Fortalecer a Competitividade enfocavam setores e cadeias produtivas que já existiam no país, mas precisavam aumentar sua competitividade,

aumentando as exportações, as inovações e o encadeamento com o conjunto da estrutura industrial nacional. Presentes nessa categoria de programas estavam: O Complexo Automotivo, a Indústria de Bens de Capital, a Indústria Naval, a Indústria Têxtil e de Confecções, o Complexo de Couro, Calçados e Artefatos, o setor de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos, o setor de Madeira e Móveis, Plásticos, o Complexo Produtivo do Biodiesel, a Agroindústria, a Construção Civil e o Complexo de Serviços²⁷.

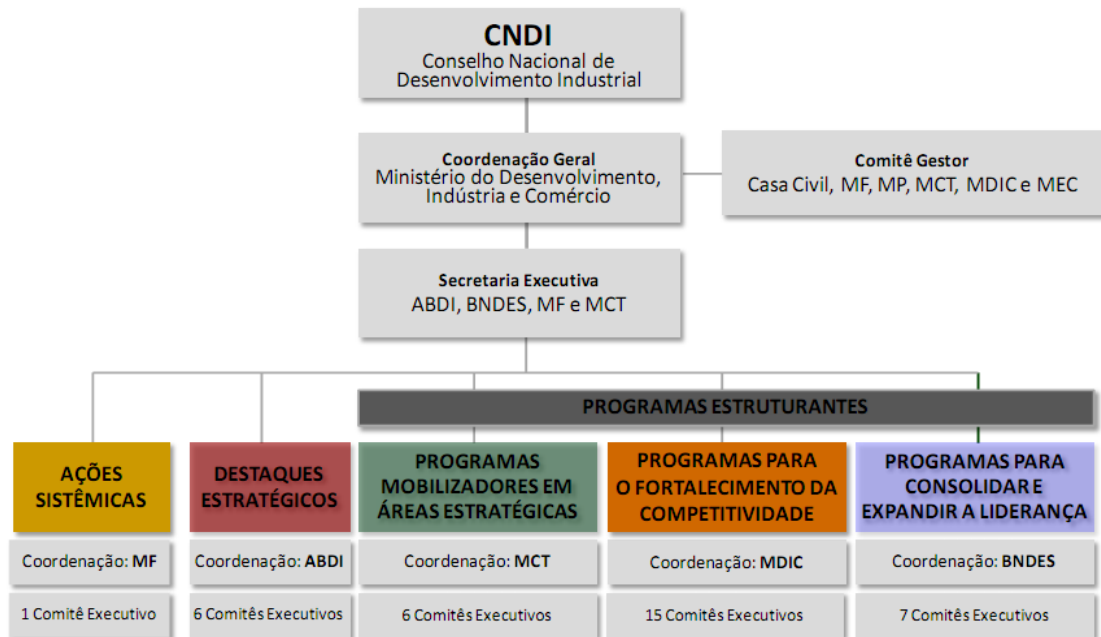
Já os Programas para Consolidar e Expandir a Liderança contemplavam setores e cadeias produtivas que já estavam consolidados no país e tinham competitividade internacional, devendo receber apoio aos seus investimentos de longo prazo. Os contemplados eram: Aeronáutico, Petróleo, Gás Natural e Petroquímico, Bioetanol, Mineração, Siderurgia, Celulose e Carnes.

Havia ainda os Destaques Estratégicos, temas transversais importantes para o desenvolvimento produtivo, que deveriam ser objeto de programas específicos. Esses temas eram: o Fortalecimento das MPEs; a Expansão das Exportações; a Integração produtiva com a América Latina e Caribe; a Integração com África; a regionalização, ou descentralização espacial da produção no país; e a produção ambientalmente sustentável. (BRASIL, 2008)

A PDP se beneficiou do aprendizado da política anterior na promoção uma estrutura de coordenação e governança da política industrial. Assim, se desenvolveu um sistema avançado de acompanhamento e coordenação, que integrava a definição de responsabilidades de cada integrante, a articulação da política com outras políticas de desenvolvimento e com o setor privado, e a coordenação na implementação dos instrumentos (COUTINHO ET. AL, 2012). A figura 1 mostra a estrutura de coordenação da política. Havia, por exemplo, comitês executivos responsáveis pelos programas específicos, que reuniam as diversas agências que tinham relação com os setores/cadeias incentivados. A esses comitês cabiam as tarefas de definir os desafios daquela área, consultar os empresários, propor e implementar uma agenda de ação para o programa, que contasse com metas a serem alcançadas e instrumentos necessários. Para a consulta aos empresários e aos trabalhadores, foi reaproveitada a estrutura dos Fóruns de Competitividade e Câmaras Setoriais, instâncias criadas em políticas anteriores para reunir representantes do governo, empresariado e sindicatos. Havia também um sistema de informação que registrava e permitia o monitoramento das ações da política, o que facilitou a gestão.

²⁷ Posteriormente foram incluídos os setores de Brinquedos, Eletrônica de Consumo e Trigo.

Figura 1 – Estrutura de Coordenação da PDP



Fonte: Portal da PDP – www.pdp.gov.br

Como resultado dessa estrutura e de um apoio maior do governo às políticas industriais²⁸, inclusive com a mudança de rumo na política macroeconômica (ERBER, 2011), a PDP conseguiu operacionalizar 99% das medidas propostas, segundo o Balanço de Atividades da política (BRASIL, 2011a, p.43). No entanto, apenas uma das quatro macrometas foi cumprida: a da ampliação da participação brasileira no comércio mundial. A crise financeira de 2008 foi um dos principais fatores que contribuiu para o resultado abaixo das expectativas. Na formulação da PDP não eram esperados os efeitos adversos que a economia internacional traria a partir do fim de 2008; pelo contrário, a economia internacional atuava de maneira favorável ao crescimento brasileiro, com aumento do investimento estrangeiro e o crescimento das exportações do país, embora esse crescimento fosse puxado por *commodities* e semimanufaturados (FERNANDES JR, 2011). Cinco dos agentes públicos entrevistados mencionam a crise de 2008 como o grande desafio da PDP. Um deles afirma:

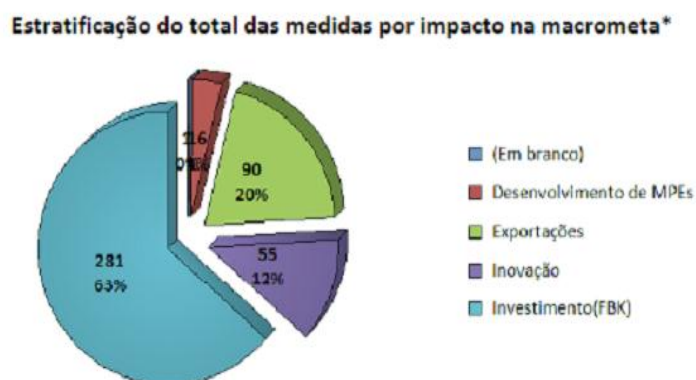
A PITCE foi um pontapé inicial. A PDP veio com muito mais maturidade, ela era uma coisa ampla, até mais ousada porque era mais ambiciosa. Mas a PDP foi atropelada pela crise, e houve um deslocamento de foco que ficou

²⁸ Para ilustrar, vale considerar a declaração de um dos entrevistados: “No grau de importância política, ela cresce. Em particular, o envolvimento do BNDES. O BNDES torna-se um ator importante, o que na PITCE era muito menos”. (Entrevistado 4 – BNDES)

muito nítido. [...] Uma coisa triste daquela crise de 2008 é que a gente voltou para o debate macroeconômico. De novo era importante trabalhar toda a coisa do setor externo, da inflação e etc. Então a PDP sofreu um acidente histórico. O Brasil hoje estaria muito bem se não tivesse acontecido esse fenômeno que foi externo à nossa lógica. [...] Em resumo, a crise fez a gente parar um pouco e depois retomar. (Entrevistado 3 - BNDES)

Nesse contexto, reafirma-se que a intenção inicial da PDP era aproveitar a conjuntura econômica positiva para estimular a competitividade da indústria brasileira, via investimentos e inovação. A crise, entretanto, afetou as perspectivas dos empresários, que ficaram mais avessos aos riscos dos investimentos e da inovação diante de um cenário de incerteza sobre os efeitos e a duração da crise. Tal conjuntura fez com que a PDP se tornasse um dos pilares da estratégia brasileira de enfrentamento da crise, o que fortaleceu a sua legitimidade política, mas por outro lado fez com que seu enfoque mudasse da competitividade para a sustentação da indústria brasileira. Nesse sentido, o aspecto da manutenção dos investimentos planejados no país acabou tendo mais centralidade que os aspectos da inovação e das exportações. O gráfico 2 ilustra essa constatação, mostrando uma estratificação das medidas implementadas no âmbito dos Programas para Fortalecer a Competitividade²⁹, conforme as macrometas a que se orientavam essas medidas. Constata-se que aquelas relacionadas a investimentos foram numericamente bem superiores às outras. De 443 medidas computadas, 281 (63%) se relacionavam ao investimento, quase o dobro das medidas de inovação e exportações somadas (32%).

Gráfico 2 - Finalidades das medidas implementadas na categoria de Programas para Fortalecer a Competitividade



Fonte: PDP – Relatório dos Programas para Fortalecer a Competitividade (BRASIL, 2011c)

²⁹ Esta categoria de programas foi escolhida por conter o maior número de sistemas produtivos na PDP.

No compêndio total das medidas da política, essa relação é menos desigual, já que o Balanço das Macrometas (BRASIL, 2011a, p.13) mostra que “41% delas estavam relacionadas à meta de investimento; 29% às exportações; 20% à inovação e 10% ao desenvolvimento da PME”. Não obstante, alguns entrevistados afirmam que a PDP, desde o início, tinha um foco maior nos investimentos. Essa afirmação está presente de modo mais claro nas seguintes declarações:

Aquele documento de diretrizes da PITCE, na verdade, alinhava uma política que seria uma política de longo prazo. Quando veio a PDP, ela foca um pouco mais em investimento do que em inovação. Apesar do seu lema, a ideia da inovação não era o centro como era a ideia da PITCE. Quando veio a Crise de 2008 e se fez uma política mais forte de investimento, o que inclusive fez com que a crise não atingisse o país como poderia ter atingido, é que a PDP revelou seu foco muito mais no investimento do que na inovação. (Entrevistado 2 - FINEP)

Na PDP, a questão é não só inovação, mas você tem um problema de política industrial para todos os setores [...], ela é mais complexa. E ela vai na linha assim “olha, eu tenho um problema de empurrar o investimento”, então ela focaliza o investimento. E é curioso porque ela pega um período onde o investimento está crescendo e depois ela pega um período onde tem a crise, então ela é útil para empurrar, mas ela é útil também para recuperar. (Entrevistado 4 – BNDES)

Essa questão remonta a maior diferença entre a PITCE e a PDP. Enquanto a primeira se caracterizou como uma política mais seletiva, com uma perspectiva de longo prazo e foco maior na inovação tecnológica, a segunda foi uma política mais abrangente e dotada de um pragmatismo que a fez ser mais abrangente e se concentrar nos investimentos, de efeito mais imediato para a economia. Sobre essa diferença, há uma diversidade de interpretações entre os entrevistados. Alguns lamentam que a PDP tenha diminuído a ênfase na inovação, identificando certo retrocesso no planejamento estratégico do desenvolvimento industrial. Essa visão está expressa em declarações como a do Entrevistado 2 – FINEP, mencionada anteriormente, e como a seguinte:

A PITCE reflete mais do que a PDP a ideia de que a inovação deve presidir a política de C, T e I e deve presidir a ideia de desenvolvimento industrial no país. Então a PITCE é mais radical que a PDP nesse sentido. [...] Eu acho que a PDP pragmatizou de novo a política. Voltou a integrar-se no diálogo com os atores da base produtiva industrial, voltou a ter estratégias mais largas, não teve a ascendência da ciência, tecnologia e inovação na agenda de política industrial como houve naquele momento inicial da PITCE. (Entrevistado 1 – CGEE)

Por outro lado, outros afirmam que esse era um caminho natural da política industrial

em face da realidade da indústria brasileira. De acordo com essa perspectiva, diante da diversidade brasileira nos setores, na intensidade tecnológica e nas estratégias de mercado, uma política industrial deveria ser abrangente para ter o apoio político e a colaboração das empresas. Essa visão está presente na declaração anterior do entrevistado 4 – BNDES e na seguinte declaração:

Na PDP a coisa é muito complexa, por mais que uma coisa possa ser mais importante que a outra, no fundo a gente sabe que não vai ter uma bala de prata que vai salvar tudo. É um trabalho artesanal de muitas coisas ao mesmo tempo. Nós somos uma economia que já está em um certo estágio. Então o nosso problema também está nesse estágio. (Entrevistado 3 – BNDES)

O que é mais interessante para o presente trabalho é que alguns entrevistados identificam as contrapartidas como um instrumento capaz de equilibrar essas duas dimensões (direcionamento estratégico e pragmatismo), no sentido de que o Estado, na medida em que proporciona mais benefícios para as indústrias, pode ser mais incisivo na cobrança de metas estratégicas. Isso pode ser visto nas declarações a seguir:

E aí que entra o ponto importante: nessa articulação com os empresários o governo tem que ser mais firme na sua posição e colocar a seguinte coisa: olha empresário, eu vou facilitar sua vida desde que você se comprometa aos objetivos do governo. E é nessa hora que a coisa falha, porque os objetivos do governo às vezes não estão muito claros, ou ele não é capaz de cobrar esses objetivos, ou ele não tem instrumentos pra cobrar esses objetivos. (Entrevistado 1 – BNDES)

Se você colocar toda a sua energia para fazer inovação e toda a sua energia para fazer infraestrutura, o que é que vai dar resultado mais rápido para o país? A infraestrutura. Mas você colocar a infraestrutura e turbinar ela com inovação, aí vai dar samba. Aí vale, se eu vou fazer um porto, eu quero minhas empresas junto. Foi o que a China fez, levou a Embraer para lá, mas botou uma chinesa do lado, agora não precisa mais da Embraer. (Entrevistado 1 – FINEP)

A partir dessas constatações, é possível prosseguir à análise do desenvolvimento das contrapartidas na PITCE e na PDP, identificando-se em que medida o Estado brasileiro conseguiu colocar os objetivos da política industrial como condições necessárias para que as empresas tivessem acesso aos benefícios dessas políticas.

Capítulo 3 - As contrapartidas na PITCE e na PDP

O presente capítulo apresenta os resultados da análise documental realizada para esta pesquisa, assim como os resultados das entrevistas realizadas com agentes públicos. A análise documental partiu do exame dos documentos de lançamento e acompanhamento da PITCE e da PDP, a fim de se identificar, além de eventuais menções a contrapartidas, quais instrumentos estavam relacionados a transferências financeiras, diretas (financiamento/subvenção/compras governamentais) ou indiretas (incentivos fiscais), para empresas. Esses instrumentos foram selecionados para análise detalhada dos seus regulamentos por serem instrumentos nos quais a exigência de contrapartidas seria mais plausível, haja vista que fazer alguma exigência em troca de um benefício financeiro é a manifestação mais básica do princípio da reciprocidade na política industrial atual, considerando-se que mecanismos protecionistas têm sofrido diversas restrições. De maneira complementar, também foram analisados outros documentos oficiais disponíveis, relacionados aos instrumentos, que tratassem de condições que as empresas deveriam atender para o uso dos benefícios. Não obstante, alguns instrumentos observados tiveram que ser desconsiderados para a análise, por não ter sido encontrada informação suficiente sobre os seus regulamentos³⁰.

As entrevistas foram feitas com agentes públicos que ocupavam cargos relacionados ao planejamento, à direção ou à execução da PITCE e da PDP. Essas entrevistas complementaram a análise documental, tendo sido necessárias por vários motivos, entre eles, a necessidade de saber como foram definidas e colocadas em prática as contrapartidas estabelecidas, a posição desses agentes quanto à exigência de contrapartidas, os casos em que não havia contrapartidas e o motivo de não haver, a eventual existência de contrapartidas fora dos regulamentos examinados, e a posição dos empresários quanto a esses mecanismos. A maioria dos resultados dessas entrevistas será analisada em uma seção específica (3.3) do presente capítulo, mas as declarações dos agentes públicos também complementarão a apresentação dos resultados da pesquisa documental, a serem apresentados a seguir. Os resultados não serão divididos entre instrumentos da PITCE e instrumentos da PDP pelo fato de que a segunda política utilizou a maioria dos instrumentos da primeira, tornando pouco viável a separação analítica.

³⁰ Uma lista com os instrumentos analisados está disponível no apêndice 1.

3.1 As contrapartidas nos documentos de lançamento e acompanhamento das políticas

Os documentos que estabeleciam as bases da PITCE e da PDP previam que os instrumentos desenvolvidos por essas políticas fossem acompanhados de contrapartidas. Ao que parece, nesses documentos as contrapartidas são mencionadas como um meio de promover a eficiência e a responsabilidade do setor privado diante da concessão de benefícios públicos. As contrapartidas também aparecem relacionadas ao cumprimento das metas das políticas, dos instrumentos e dos sistemas produtivos apoiados. As passagens a seguir tratam da aplicação de contrapartidas, respectivamente, na PITCE e na PDP:

É um pressuposto da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior que as empresas beneficiadas forneçam contrapartidas, via metas fixadas, com vistas a premiar a eficiência, para que a política não seja entendida como uma benesse. Entre as contrapartidas não devem estar os investimentos realizados pelo setor privado. Os investimentos devem ser encarados como meios necessários para o alcance de metas, sejam elas de comércio exterior, de eficiência produtiva, criação de empregos ou contribuição ao desenvolvimento regional. (BRASIL, 2003, p.9)

Propostas que visem ao fortalecimento ou ao desenvolvimento e incorporação de novos programas deverão seguir uma seqüência estruturada de procedimentos [...] Para essas propostas, recomenda-se atenção às seguintes etapas:

[...]

Definição de metas e instrumentos para sistemas produtivos;

Definição de meios, cronogramas e indicadores para monitoramento e avaliação de desempenho;

Definição de contrapartidas do setor privado;

Contratação de responsabilidades entre o setor público e o setor privado para o cumprimento de metas. (BRASIL, 2008, p.39, ênfase nossa)

Destaca-se que o documento da PITCE trata das contrapartidas de forma mais explícita, relacionando-as a metas fixadas para promover a eficiência e o compromisso com objetivos de interesse público, embora alguns desses objetivos não se relacionem diretamente com a política industrial. O trecho também dá a entender que o próprio cumprimento dos projetos financiados não seria uma contrapartida, mas sim um meio para o cumprimento das metas definidas. O documento da PDP, por sua vez, é menos explícito sobre o mecanismo, mas também coloca as contrapartidas em um contexto de eficiência e cumprimento de metas, citando inclusive a contratualização dessas metas. Sem embargo, como se observa, a menção às contrapartidas em ambos os documentos era pontual e pouco se especificou sobre a sua aplicação na prática, o que, por outro lado, é compreensível, já que se tratavam de documentos de diretrizes.

Quando observados os documentos de acompanhamento dessas políticas, há algumas menções pontuais de contrapartidas aplicadas. Foram analisados 3 balanços de atividades da PITCE (ABDI, 2005; SALERNO e DAHER, 2006; ABDI, 2007) e 5 balanços de atividades da PDP (BRASIL, 2011a; 2011b; 2011c; 2011d; 2011e). A busca por referências ao termo contrapartidas e a termos correlatos³¹ revelou poucos resultados, os quais serão aqui relacionados para fins ilustrativos.

Nos documentos da PITCE, há somente duas referências às contrapartidas. Uma delas, a mais relevante, afirma que “a PITCE é uma política focada na inovação, que pode ocorrer em qualquer atividade, e não é voltada para distribuir benesses sem contrapartidas” (SALERNO e DAHER, 2006, p.5). Essa afirmação é feita para esclarecer que setores tradicionais também estavam incluídos na PITCE, nos seus instrumentos horizontais, desde que buscassem as estratégias de competitividade que eram foco desses instrumentos, principalmente a inovação tecnológica. A outra menção às contrapartidas é para esclarecer o funcionamento da Lei de Informática (SALERNO e DAHER, 2006, p.15).

Já nos documentos da PDP há algumas menções a contrapartidas, conquanto ainda sejam escassas. Destaca-se a descrição de um incentivo fiscal (crédito IPI) concedido a empresas da cadeia de produção automobilística localizadas no Nordeste, Norte ou Centro-Oeste. O documento menciona que “o benefício fica condicionado à realização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica na região, inclusive na área de engenharia automotiva, correspondentes a, no mínimo, 10% do valor do crédito presumido apurado” (BRASIL, 2011a, p.64). A lei que concede o benefício esclareceria quais atividades se enquadrariam nessas definições. Mais adiante, afirma-se que o valor investido nas contrapartidas poderia chegar a R\$ 3 bilhões. O mesmo documento cita outro incentivo fiscal, voltado ao ressarcimento de créditos tributários para empresas exportadoras. O documento esclarece que “A obrigatoriedade de comprovação de exportações pela empresa foi reduzida dos últimos quatro anos-calendário para os últimos dois anos-calendário e o percentual da receita bruta total com atividade exportadora foi reduzido de 30% para 15% como condição imprescindível para solicitar o ressarcimento dos créditos tributários” (BRASIL, 2011a, p.127).

Outro balanço, dos Programas para Consolidar e Expandir a Liderança, menciona uma importante contrapartida relacionada a compras governamentais. Relata-se que as negociações para a encomenda de 50 helicópteros pelas forças armadas brasileiras para uma empresa de

³¹ Condicionalidade(s), condição(ões), compromisso(s), exigência(s), meta(s) de desempenho/ performance/ exportação/ P&D.

controle francês tinha como contrapartida a “a implantação de um centro de pesquisa e engenharia para capacitar a Helibras [subsidiária da empresa] e fornecedores nacionais para o desenvolvimento de helicópteros pesados no Brasil, além de possíveis acordos de transferência de tecnologia” (BRASIL, 2011b, p.28). O documento ainda destaca que é preciso buscar o melhor aproveitamento possível das compras militares governamentais, a partir da negociação de contrapartidas de transferência de tecnologia pelos fornecedores internacionais. Como visto no capítulo 1, esse tipo de contrapartida foi bastante utilizado pela China, o que a possibilitou alcançar o domínio de tecnologias importantes.

Outro documento menciona uma medida provisória que modificaria a lei de licitações brasileiras, a fim de se estabelecer uma margem de preferência para produtos manufaturados e serviços brasileiros nas compras governamentais, desde que esses não ultrapassem em 25% o preço de similares importados. Uma pesquisa adicional revelou que essa medida foi, de fato, proposta e convertida na Lei nº 12.349/10. O limite de 25% pode ter efeitos similares aos de uma contrapartida, já que condiciona o benefício da preferência nacional a certo grau de competitividade: o preço do produto nacional não pode exceder em mais que 25% o preço do produto estrangeiro. Além disso, a lei aprovada prevê que a adoção dessas margens leve em consideração os critérios de: “geração de emprego e renda; efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; *desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País*; custo adicional dos produtos e serviços; e em suas revisões, *análise retrospectiva de resultados*” (BRASIL, 2010, art.1º). Esses critérios, especialmente os frisados, podem representar contrapartidas implícitas. A lei ainda prevê que os editais de licitação possam, mediante justificativa da autoridade competente, exigir do contratado compensações comerciais, industriais, tecnológicas ou de financiamento, em favor de órgãos públicos ou “daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico” (BRASIL, 2010).

Os balanços analisados também trazem as metas definidas para os programas de cada sistema produtivo apoiado. A maioria dessas metas estava relacionada a exportações, aumento da produção e investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação³². Já foi dito no capítulo anterior que essas metas não podem ser consideradas contrapartidas, primeiramente, porque se dirigiam aos sistemas produtivos, deixando assim pouca capacidade de responsabilização de algum ator nos casos de não cumprimento. Mesmo assim, essas metas poderiam funcionar como contrapartidas se o governo sinalizasse que o seu cumprimento era

³² Foi feita uma contagem das metas contidas nas três categorias de programas. Essa contagem revelou 22 metas relacionadas a exportações, 14 metas relacionadas a aumento da produção, 12 metas relacionadas a inovação, 5 metas relacionadas a faturamento, 4 metas relacionadas a investimento e 4 relacionadas a conteúdo nacional, entre outras, menos frequentes.

importante para a manutenção dos incentivos a um determinado sistema produtivo, mas a análise dos documentos de acompanhamento não revelou essa possibilidade, já que todos os instrumentos parecem ter sido mantidos independentemente do cumprimento das metas. Obviamente, é preciso considerar que os efeitos da crise de 2008 prejudicaram o alcance das metas e que isso estava fora do controle das empresas apoiadas, mas ainda assim não parece haver alguma contratualização que torne a perseguição das metas um compromisso dos sistemas produtivos, senão do governo. As metas poderiam ainda ser incluídas de alguma forma nos regulamentos dos instrumentos de política industrial abarcados em cada programa, o que as tornaria efetivamente contrapartidas para a concessão desses instrumentos. Sobre isso, cabe uma análise mais detalhada, que será feita na próxima seção. Por fim, é preciso reiterar que essas metas cumpriram razoavelmente³³ a tarefa de medir o desempenho dos sistemas produtivos em face das medidas implementadas, mas, em princípio, não cumpriram a tarefa de mecanismos de controle dos beneficiários da política.

A busca pelas referências a contrapartidas nos documentos de lançamento e acompanhamento da PITCE e da PDP não revelou muitos resultados, o que fornece indícios de uma baixa relevância das contrapartidas nessas políticas. Contudo, esses documentos tinham um caráter mais generalista e não tinham por objetivo especificar o funcionamento dos instrumentos concedidos, apenas apresentá-los. Seria então leviano concluir, a partir dessas constatações, que as contrapartidas não estiveram presentes nas políticas analisadas. Sendo assim, faz-se necessário uma análise detalhada dos regulamentos dos instrumentos apresentados nesses documentos, o que se apresenta na próxima seção.

3.2 As contrapartidas nos regulamentos dos instrumentos da PITCE e da PDP

Os instrumentos selecionados para análise foram aqueles que apareceram nos documentos de lançamento e acompanhamento das duas políticas. A análise desses documentos revelou que a maioria dos instrumentos que envolvem transferência financeira, com a exceção dos incentivos fiscais, são geridos pelo BNDES e pela FINEP. Sendo assim, a análise dos instrumentos nesta seção será separada entre instrumentos sob controle do BNDES, da FINEP e incentivos fiscais. A análise feita aqui será predominantemente qualitativa, pois foram encontradas várias formas de contrapartidas nos instrumentos

³³ Algumas metas não tinham relação direta com os desafios que pretendiam medir. Por exemplo, para o setor “Têxtil e Confecções”, os desafios identificados envolviam modernizar a estrutura produtiva, desenvolver produtos com maior valor agregado e expandir exportações, enquanto a única meta definida foi ampliar o faturamento do setor para US\$ 41,6 bilhões em 2010. (BRASIL, 2011c, p.19)

analisados, de modo que uma análise quantitativa se tornaria demasiado complexa e pouco elucidativa. Para a análise será utilizada a tipologia das contrapartidas proposta no capítulo 1, que as define de acordo com a motivação (técnicas/políticas), a forma (metas/condicionalidades) e a finalidade (P,D&I, competitividade internacional, conteúdo local, padrões de qualidade, administrativas/financeiras). Para não atrapalhar a leitura desta seção, a maioria dos regulamentos analisados não está referida diretamente no texto, mas todos os regulamentos observados encontram-se listados no apêndice 1 desta dissertação.

3.2.1 As contrapartidas no BNDES

A divisão entre contrapartidas políticas e técnicas serve para mostrar um duplo aspecto das contrapartidas. No aspecto político, elas funcionam como meios de direcionar os recursos para as empresas que estejam perseguindo os objetivos gerais da política industrial, com exigências de desempenho relacionadas a esses objetivos. No aspecto técnico, elas funcionam como mecanismos para garantir que os recursos concedidos sejam bem geridos, utilizados com eficiência e eficácia pelas beneficiárias do apoio estatal. Não obstante, a análise dos regulamentos dos instrumentos e a entrevista com funcionários das agências envolvidas na política industrial brasileira revelou que as contrapartidas técnicas no Brasil são complementares a uma série de exigências regulares consolidadas nos procedimentos de operação das agências brasileiras. Essas exigências não podem ser interpretadas como contrapartidas, pois visam apenas garantir o básico: que a empresa cumpra a atividade para a qual está recebendo recursos públicos. Porém, tendo em vista a complementaridade entre as contrapartidas técnicas e tais exigências, é necessário descrever também o funcionamento dessas últimas.

No caso do BNDES, é requisito de todos os contratos de colaboração financeira do banco envolvendo projetos, que a empresa execute o projeto financiado, podendo sofrer sanções em caso de não realização. Isso está presente nas “Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES”, documento que é a base de todos os contratos de colaboração financeira do banco. Essa exigência está explícita no artigo 47-A, citado a seguir:

Nas hipóteses de não-comprovação física e/ou financeira da realização do projeto objeto da colaboração financeira, assim como de aplicação dos recursos concedidos em finalidade diversa daquela prevista no instrumento formalizador da operação, ocorrerá o vencimento antecipado do contrato, ficando a Beneficiária sujeita, a partir do dia seguinte ao fixado através de notificação judicial ou extrajudicial, à multa de 50% (cinquenta por cento) incidente sobre o valor liberado e não comprovado, acrescido dos encargos

devidos na forma contratualmente ajustada até a data da efetiva liquidação do débito. (BNDES, 1987, p.19).

A alteração das características do projeto pela empresa durante a sua execução também é dificultada por várias cláusulas, entre elas, o artigo 12, parágrafo segundo, que determina que o projeto amparado não pode sofrer alterações sem autorização expressa do banco (BNDES, 1987, p.9). Além disso, as “Normas e Instruções de Acompanhamento”, presentes no mesmo documento, determinam que a liberação dos financiamentos seja feita em parcelas, de modo que a liberação de cada parcela fica condicionada à execução da etapa anterior do projeto, que pode ser comprovada em visitas de acompanhamento, nas quais são examinadas a execução física e financeira (através de notas fiscais) do projeto. Para a primeira parcela, como não há etapa anterior, a liberação acontece após a apresentação do seguro dos bens dados em garantia, a abertura de contas específicas para o projeto na contabilidade da empresa e o cumprimento “das condições especiais constantes no contrato” (BNDES, 1987, p.31). Três dos agentes entrevistados no BNDES mencionaram esse sistema como um mecanismo central para evitar desvios de finalidade nos financiamentos do banco.

O BNDES pode ainda suspender a utilização do crédito concedido por vários motivos, dentre eles, a aplicação inadequada de qualquer importância recebida ou o não cumprimento do cronograma previsto no projeto (BNDES, 1987, p.31).

Mesmo nos programas que não envolvem projetos com várias etapas, como programas de financiamento à exportação ou programas de financiamento de compra de equipamentos, a liberação dos financiamentos é condicional a apresentação de comprovantes da atividade financiada, com a imposição de sanções caso a empresa não os apresente³⁴.

Para além das exigências regulares consolidadas no procedimento do banco, há uma contrapartida técnica importante presente nos regulamentos analisados, a de que as empresas apoiadas contratem, quando o BNDES assim determinar, serviços de auditoria externa para a análise de todas as suas demonstrações financeiras, incluindo as referentes ao financiamento, mas não só elas. Essa exigência é destacada por um dos agentes públicos entrevistados como uma contrapartida importante, que afirma:

Por exemplo, coisa simples, mas que é importante, é que a gente exige que as empresas auditem os seus balanços. Porque, imagina você, cada empresa que passou pelo BNDES foi fortemente estimulada e, enquanto o contrato estava em vigor, foi obrigada - ela tinha que mandar anualmente - a ter balanços

³⁴ Essas sanções podem ser observadas, por exemplo, na cláusula 11, §2º, do modelo de contrato Exim Pré-Embarque. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/PS_I_ModeloPreTF.doc Acesso em: 02/01/2013.

transparentes, auditados por auditores independentes registrados na CVM. Isso é, no estágio atual da economia brasileira, um passo à frente importante. (Entrevistado 3 - BDNES)

Outra contrapartida técnica importante acontece quando o BNDES entra com participação acionária em uma empresa. Ela é obrigada a adotar altos padrões de governança corporativa. Por exemplo, se tiver ações listadas na BOVESPA, a empresa tem que aderir ao Novo Mercado, nível mais alto de governança da bolsa. Se não tiver ações listadas, a empresa deve ter a perspectiva próxima de abrir seu capital e se inserir no Novo Mercado ou no Bovespa Mais, listagem de ações separada da BOVESPA voltada para empresas que desejam aderir gradualmente ao mercado acionário, mas com regras de governança semelhantes às do Novo Mercado.

Sendo assim, é possível dizer que as contrapartidas técnicas encontradas estão presentes de forma abrangente nos instrumentos de política industrial controlados pelo BNDES, já que a grande maioria dos instrumentos de financiamento e subscrição de valores mobiliários do banco contam com as duas condicionalidades mencionadas, com finalidade financeira/administrativa, quando se trata do terceiro critério da tipologia aqui proposta.

Por outro lado, a presença de contrapartidas políticas não é tão ampla, conforme a análise detalhada dos instrumentos mostrou. Foram analisados 16 instrumentos sob o controle do BNDES (ver lista no apêndice), constatando-se que apenas as contrapartidas de conteúdo nacional estão amplamente presentes. Como já dito no capítulo 1, o BNDES somente financia a compra de máquinas e equipamentos de origem nacional, com a exceção de importados sem similares nacionais³⁵. Para serem considerados de origem nacional, os bens precisam ter pelo menos 60% de componentes nacionais, medidos em relação ao peso e ao valor do produto final. Essa exigência também é feita para os produtos financiados pelas linhas voltadas a exportações.

Além das exigências de conteúdo nacional, algumas das linhas para exportação³⁶ também adotam metas de exportação, de modo que a empresa só obtém um financiamento caso se comprometa a exportar um valor maior que o financiado. Nessa lógica, o montante financiado pelo BNDES vai ser uma percentagem (de 30% até 90%, conforme o caso) do valor que a empresa se compromete a exportar. Em outras linhas de apoio a exportação, como é o caso do Prosoft e do Pro-Aeronáutica, uma das condições de apoio é que a empresa

³⁵ Para comprovar a inexistência de similaridade, a empresa deve apresentar um documento da CACEX que inclua o produto no regime de ex-tarifário (isenção de II para bens de capital sem similar nacional), ou anotação realizada pelo Departamento de Comércio Exterior (DECEX) na própria licença de importação do bem financiado, atestando a inexistência de similar nacional.

³⁶ BNDES Exim Pré-Embarque; Pré-Embarque Ágil; Pré-Embarque Especial; Pré-Embarque Automóveis.

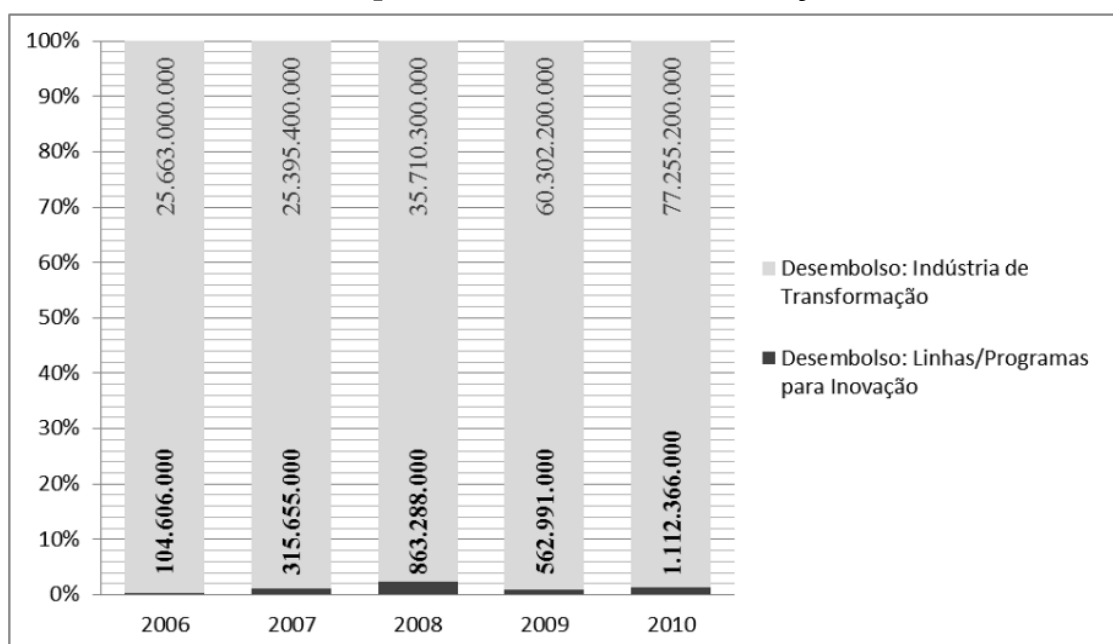
solicitante tenha exportado pelo menos US\$ 200 mil nos 24 meses anteriores. Vale ressaltar que contrapartidas de exportações estão restritas a linhas de incentivo a exportações.

Sem embargo, além das contrapartidas de conteúdo local e de algumas contrapartidas de exportação, não foram encontradas nos instrumentos geridos pelo BNDES outras contrapartidas que se referissem aos objetivos gerais da política industrial. Uma ausência que se destaca é a de contrapartidas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, haja vista que a elevação da capacidade das empresas brasileiras em inovação tecnológica esteve entre os objetivos centrais da PITCE e da PDP, o que deveria ser observado nos instrumentos financeiros. De fato, como destacado por um dos funcionários entrevistados³⁷, essa prioridade existiu quando se observa as condições mais favoráveis das linhas de financiamento voltadas à inovação no banco, que tinham taxas menores e maior nível de participação do BNDES em relação às linhas tradicionais. Mas quando se observa o padrão de desembolsos do banco, verifica-se que mesmo com as condições mais favoráveis das linhas para inovação, a maior parte dos financiamentos vai para atividades tradicionais. Isso pode ser comprovado no gráfico a seguir. O balanço geral da PDP traz o desembolso anual do BNDES (de 2006 até novembro de 2011) em linhas e programas voltados à inovação, que no gráfico está sobreposto ao desembolso total do BNDES à indústria de transformação, para comparação. Vale lembrar que em 2006 o banco lançou as suas principais linhas de apoio à inovação tecnológica, Inovação P,D&I e Inovação Produção³⁸, “com os mais baixos custos cobrados” pela instituição (BNDES, 2007, p.86).

³⁷ O funcionário afirma: “Poderia ser assim: 'Olha, se você quer dinheiro para fazer um prédio, por exemplo, agora como contrapartida você vai ser obrigado a também fazer P&D'. Não é como a gente faz. O que a gente faz é o seguinte: a linha para esse tipo de investimento é mais barata. Só isso. Se o cara não quiser fazer inovação, ele não faz. A gente trabalha muito mais com estímulos do que com contrapartidas” (Entrevistado 3 - BNDES)

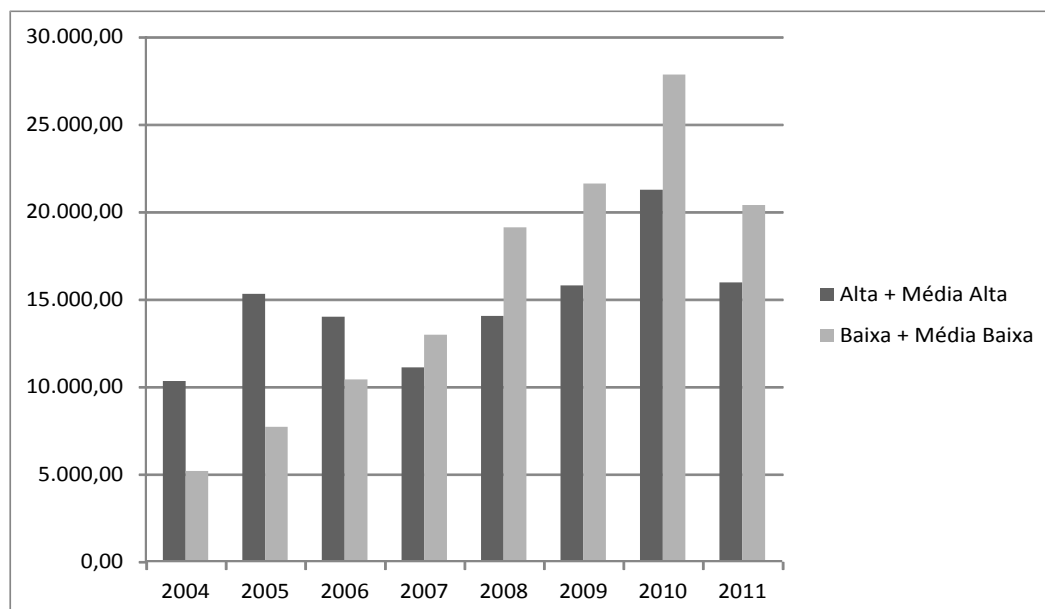
³⁸ Em 2008, essas linhas passaram a se chamar BNDES Inovação e Capital Inovador, respectivamente.

Gráfico 3 – Desembolsos do BNDES para a inovação como parte dos desembolsos totais para a indústria de transformação



Em R\$ correntes. Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Macrometas da PDP (BRASIL, 2011a) e do documento “Desembolso Anual do Sistema BNDES – Setor CNAE”, disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/setor.html. Acesso em: 13/01/2013. Obs.: Para o ano 2010, o desembolso da inovação só está disponível até o mês de novembro, podendo ser um pouco maior.

É possível constatar que o desembolso voltado diretamente à inovação não superou 5% do total de desembolsos para a indústria de transformação em nenhum dos anos mostrados. Mesmo que se argumente que os desembolsos de outras linhas podem acabar financiando a consolidação de empresas inovadoras e, conseqüentemente, a inovação, a constatação ainda é desfavorável. Isso pode ser observado na composição setorial do desembolso anual do BNDES entre 2004 e 2011, dividido por intensidade tecnológica dos setores (ver gráfico 4 abaixo). Os desembolsos para setores de baixa ou média-baixa tecnologia, que tendem a ser mais dependentes de inovações tecnológicas de outros setores, foram os maiores desde 2007. Por outro lado, os desembolsos para setores de alta tecnologia ou média-alta tecnologia, mais inovadores, foram menores desde o mesmo ano, embora a diferença seja bem menos exorbitante do que a da comparação feita no gráfico anterior.

Gráfico 4 - Desembolsos do BNDES por intensidade tecnológica (em milhões R\$)

Fonte: Elaboração própria a partir do documento “Desembolso Anual do Sistema BNDES – Setor CNAE”, considerando a classificação adotada pela OCDE (2005) para a agregação dos setores por intensidade tecnológica. Obs.: O setor “coque, petróleo e combustíveis” foi excluído da análise por ser um setor altamente heterogêneo do ponto de vista tecnológico no Brasil. A OCDE o considera de média-baixa tecnologia.

Não se questiona aqui a necessidade ou a importância dos financiamentos não relacionados à inovação. É sabido que a política industrial brasileira tem vários objetivos, bem como a atuação do BNDES. Porém, o que se argumenta é que, diante da grande dimensão desses financiamentos e do tamanho das empresas beneficiadas, seria interessante para o aumento da capacidade inovadora brasileira que o banco exigisse contrapartidas de pesquisa, desenvolvimento e inovação nessas operações, ou condicionasse a concessão desses financiamentos à solicitação de financiamentos também em linhas voltadas à inovação, ou, em caso de falta de interesse da empresa, que ela transferisse recursos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Ademais, vale ressaltar que existem contrapartidas políticas com objetivos não relacionados à política industrial, conforme destacado por três dos funcionários entrevistados. Uma dessas contrapartidas é que a empresa não pode fazer demissões em massa sem antes consultar o BNDES, tendo em vista que parte dos recursos do banco vêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Outra contrapartida, lançada recentemente, é o chamado subcrédito social, um crédito extra para projetos sociais, vinculado ao financiamento de um determinado projeto produtivo. Segundo um dos entrevistados:

todo financiamento acima de 100 milhões de reais vai ter um subcrédito, que é um dinheirinho a mais, de 0,5% do valor do crédito total, destinado a

financiar programas sociais não obrigatórios. A empresa tem lá o projeto dela, quando ela faz o licenciamento ambiental, tem um monte de obrigações socioambientais e etc. Isso você faz, tem até um financiamento pra isso. *Mas aí tem um outro financiamento*, mais barato ainda, que a gente empurra para as empresas, para que as empresas façam projetos sociais e ambientais *fora daquilo que era obrigatório para elas*. (Entrevistado 1, BNDES).

Sendo assim, o subcrédito social constitui efetivamente uma contrapartida, já que é uma requisição feita pelo banco fora do que a empresa normalmente teria que fazer, em troca do grande financiamento que ela está obtendo. Isso mostra que a colocação de contrapartidas além do que seria naturalmente esperado das empresas é possível³⁹.

Por fim, é preciso destacar que na maioria das linhas de financiamento analisadas, nos roteiros de informação para consulta prévia, quando as empresas apresentam os projetos a serem financiados, há questões sobre as inovações tecnológicas a serem incorporadas nos projetos. Mas o que se observa é que as questões são para mera informação, não são critérios de seleção dos projetos. Os funcionários entrevistados parecem corroborar essa observação. Um exemplo é a seguinte declaração:

A gente pega os projetos mais ou menos prontos, ou quase prontos ou totalmente prontos e dá um jeito de viabilizá-los financeiramente, a gente não fica pondo regras nos projetos. [...] A quantidade de projetos que vem parar aqui é gigante. Se cada projeto você tiver que parar e falar “não, mas espera aí, esse projeto eu quero porque ele está inserido em determinado aspecto da política industrial e eu quero que, além de fazer o que o empresário está propondo, ele realize determinada função dentro de um grande plano industrial. Então exigiria uma articulação do corpo técnico do BNDES com o corpo que está ligado à política industrial, o que não tem. (Entrevistado 1 – BNDES).

Não obstante, um dos entrevistados, membro da diretoria, afirma que está em curso uma mudança de visão com relação as contrapartidas no BNDES, também reflexo de uma maior importância à inovação presente na política industrial atual, o Plano Brasil Maior. O entrevistado afirma que atualmente se estuda rever as contrapartidas de conteúdo local, consolidadas no banco há décadas, para agregar também exigências de eficiência produtiva e capacidade tecnológica no que é nacionalizado. Nas suas palavras, “a contrapartida teria que ter compromissos de esforço e resultado. O esforço tem que ser, além da nacionalização, um esforço de engenharia, ou de P&D, ou de qualidade. E de resultados que podem ser eficiência, emissão... Então ela tem que ser mais sofisticada do que ela é hoje” (Entrevistado 4 –

³⁹ Para um exemplo prático desse mecanismo, inclusive com percentuais maiores que 0,5% de contrapartida, ver a notícia “BNDES aprova R\$ 647,7 milhões para seis novos shopping centers”. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/comercio_e_servicos/20111011_shoppingcenters.html. Acesso em 12/01/2013.

BNDES).

É interessante constatar que o posicionamento do entrevistado se assemelha às conclusões feitas pelos analistas da política de conteúdo nacional da cadeia de petróleo e gás brasileira, relatadas no capítulo anterior. Nesse sentido, reafirma-se a importância de se formular as contrapartidas de maneira sistêmica, integrando vários objetivos da política industrial, como sugerido na seção 2.1.2.

3.2.2 As contrapartidas na FINEP

A FINEP, de maneira semelhante ao BNDES, tem exigências técnicas nos seus regulamentos⁴⁰ que garantem que as empresas beneficiadas por financiamentos ou subvenções (recursos não reembolsáveis) cumpram o projeto apresentado. Entre as cláusulas padrão dos seus programas e linhas, há exigências de que a empresa utilize os recursos concedidos exclusivamente no projeto e obedeça o cronograma de desembolso estabelecido. Caso a empresa não cumpra essas tarefas, ela pode ser considerada inadimplente e ter o seu contrato vencido. A FINEP ainda pode considerar vencido o contrato se identificar outras circunstâncias que tornem inseguro ou impossível o cumprimento das obrigações devidas pela beneficiária. Além disso, a empresa beneficiada deve facilitar ao máximo a fiscalização sobre a sua situação jurídica, técnica, econômica e financeira, inclusive a realização de auditorias externas, a critério da financiadora.

A FINEP também tem o procedimento operacional de liberar seus financiamentos e subvenções em parcelas, condicionadas à demonstração das despesas realizadas com os recursos liberados anteriormente, além de relatório de andamento das atividades do projeto, onde constam as metas e os indicadores da sua execução física. No caso do programa Subvenção Econômica, a liberação da primeira parcela é condicionada à aprovação, por um diretor da FINEP, de um relatório de visita à beneficiária, e a liberação das parcelas seguintes acontece conforme um cronograma com metas parciais de execução do projeto. Isso foi confirmado por um agente da FINEP entrevistado. Destaca-se aqui que, segundo o Manual do Programa Subvenção Econômica (FINEP, 2010, p.11), entre os erros mais frequentes na elaboração de propostas de financiamento, estão a “falta de clareza na descrição dos objetivos do projeto” e “metas, atividades e indicadores físicos de execução descritos de forma inadequada, quantitativa e qualitativamente”, o que evidencia que esses elementos são

⁴⁰ Os instrumentos analisados na FINEP foram: Inova Brasil; Juro Zero; Subvenção Econômica; PRIME-Primeira Empresa Inovadora; e Ações Transversais. Os documentos analisados constam no apêndice 2.

importantes para a aprovação do projeto.

Há uma contrapartida técnica praticada amplamente pela FINEP nos programas de subvenção (Subvenção Econômica e Ações Transversais), que é a exigência de participação financeira da empresa no projeto financiado, com uma parcela dos recursos recebidos que varia conforme o porte da empresa⁴¹. Segundo os entrevistados da FINEP, essa parcela também varia conforme a intensidade tecnológica do projeto: os mais intensivos em tecnologia requerem menor participação financeira da empresa. Essa contrapartida é estabelecida por causa da Lei da Inovação (BRASIL, 2004, art.19), que determina que a concessão de subvenção econômica para empresas implique, obrigatoriamente, na assunção de contrapartida pela empresa beneficiária. Esse tipo de contrapartida visa aumentar o comprometimento da empresa com o projeto, já que os recursos financeiros utilizados não serão somente “dinheiro do governo”. Essa contrapartida também acaba se constituindo uma meta de pesquisa, desenvolvimento e inovação, uma vez que os programas de subvenção são voltados ao financiamento de produtos e serviços inovadores. Entretanto, esse tipo de contrapartida se limita ao projeto apoiado, sem a garantia de que a empresa invista em atividades inovadoras além do projeto financiado, como ocorre em Taiwan, por exemplo, onde as empresas apoiadas devem atingir metas de gastos com P&D e apresentar esforços adicionais aos apoiados pelo Estado.

No programa Primeira Empresa Inovadora - PRIME, destinado a apoiar a consolidação de empresas nascentes inovadoras no mercado, há uma série de condicionalidades que podem ser interpretadas como contrapartidas técnicas. Para a candidatura ao programa, é exigido que as empresas se cadastrem no Portal da Inovação, um serviço eletrônico criado para aproximar empresas, instituições de pesquisa, órgãos governamentais e profissionais da área de inovação. Existe ainda uma exigência de que, para se candidatar ao programa, o empresário participe de um programa de capacitação em empreendedorismo e gestão de negócios, já que a maioria dos responsáveis por essas empresas tem pouca experiência em negócios. Ao final desse curso, os candidatos apresentam um roteiro de negócios, com as metas que pretendem atingir. Essas propostas são então julgadas por representantes da FINEP e, se aprovadas, recebem uma subvenção para a contratação de consultores e gestores de negócios.

Quanto às contrapartidas políticas, não foi constatada a presença de metas ou exigências genéricas de conteúdo local, exportações, pesquisa, desenvolvimento e inovação

⁴¹ Nas chamadas públicas do programa, essas contrapartidas variam entre 5%, para microempresas, até 200%, para grandes empresas.

ou produtividade, com a exceção da linha Inovação Pioneira, do programa Inova Brasil⁴², no qual é imprescindível que o apoio gere ao menos uma inovação para o mercado nacional. No entanto, é necessário fazer uma ressalva. Todos os programas da FINEP que envolvem transferência financeira são para o apoio à inovação tecnológica ou ao desenvolvimento de produtos e tecnologias estratégicas, de modo que a própria execução dos projetos financiados, compelida pelas contrapartidas técnicas apresentadas, já é um compromisso das empresas com o objetivo geral da política industrial de gerar capacitação tecnológica nacional. Um dos entrevistados demonstra isso, argumentando que as contrapartidas de um projeto apoiado pela FINEP estão implícitas nos objetivos do próprio projeto. O agente, indagado sobre a presença de contrapartidas de pesquisa, desenvolvimento e inovação nos programas da financiadora, afirma:

Existe, em alguns casos existe. O que é um dos objetivos a serem alcançados pelo projeto. Nós não chamamos isso de contrapartidas, nós chamamos de objetivos. Tem o objetivo geral e o específico. Um dos objetivos é chegar ao desenvolvimento de um determinado produto ou serviço tecnologicamente meritório. E os objetivos complementares a isso é fazer crescer a renda em um determinado lugar, é aumentar a exportação... Isso é avaliado em cada projeto, mas eu diria que você não tem uma avaliação disso em quadro geral. (Entrevistado 1 - FINEP)

Além disso, parece sempre haver uma análise de mérito tecnológico na avaliação das propostas enviadas pelas empresas. Isso está presente no regulamento do Inova Brasil e do Juro Zero. No programa Pró-Inovação, precursor do Inova Brasil, o percentual de encargos aplicáveis ao financiamento de uma empresa dependia de alguns critérios do projeto apresentado, tais como “contribuição para o adensamento tecnológico e a dinamização de cadeias produtivas; expansão da equipe de mestres e doutores dedicada a P&D; parcerias com universidades, instituições de pesquisa e/ou outras empresas, entre outros” (CGEE/ANPEI, 2008, p.37). Esse procedimento foi extinto no programa Inova Brasil, pelo fato de que a empresa proponente só conheceria os encargos da sua operação após a análise do seu projeto, o que complicaria seu planejamento. A diferenciação do nível de encargos passou a ser então definida conforme as categorias de programas da PDP. Os setores incluídos nos Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas teriam uma taxa anual de 4,25%, os incluídos nos Programas para Consolidar e Expandir a Liderança, 4,75%, e os incluídos nos Programas para Fortalecer a Competitividade, 5,25%. Também nas chamadas públicas da Subvenção

⁴² O programa Inova Brasil financia projetos e programas de inovação de médias e grandes empresas instaladas no país.

Econômica, do PRIME e das Ações Transversais, foi constatado que elementos como “grau de inovação do projeto em relação a outros projetos ou soluções existentes” e “impacto do produto/serviço no mercado e/ou importância estratégica para a sociedade” são critérios de seleção, aos quais se atribui nota para classificar as propostas das empresas. Essas são condicionalidades que podem ser interpretadas como contrapartidas políticas.

Ainda assim, pode ser interessante considerar um aprimoramento dos instrumentos da FINEP por meio de algumas contrapartidas, que levem as empresas beneficiadas a se orientar para resultados. Para as médias e grandes empresas, que possuem uma estrutura financeira mais robusta, pode se considerar metas adotadas em outros países, vistas no capítulo 1, como um percentual mínimo de gasto em P&D em relação ao faturamento, uma determinada parcela das vendas constituída por produtos recém-lançados, um percentual da produção exportada (especialmente para multinacionais) ou o aumento da participação da empresa no mercado internacional, entre outras medidas que se relacionem à competitividade da empresa. Essas metas poderiam funcionar como condições para a renovação ou a concessão de novos financiamentos para a empresa. Para as micro e pequenas empresas de base tecnológica, que são mais frágeis financeiramente e têm menor margem de manobras estratégicas, as contrapartidas podem ser mais modestas, como o lançamento de um produto no mercado. Para essas empresas, poderiam haver contrapartidas não obrigatórias, que funcionassem como mecanismos de estímulo. Por exemplo, uma determinada meta de exportações, uma determinada meta de funcionários atuando em P,D&I, ou o valor das vendas de produtos inovadores poderiam ser elementos que dariam um acesso privilegiado a novos financiamentos.

3.2.3 Contrapartidas nos incentivos fiscais

A dinâmica dos incentivos fiscais é diferente, tendo em vista que eles funcionam geralmente sobre atividades que já foram feitas, o que dá ao Estado pouca influência sobre a gestão dessas atividades. Nesse sentido, a presença de contrapartidas técnicas é menos importante que nos outros instrumentos. Isso não quer dizer que não exista um controle sobre as atividades apoiadas, pois há a possibilidade de as empresas fraudarem um incentivo, contabilizando para a desoneração atividades diferentes daquelas apoiadas, ou mesmo atividades que não foram feitas. Por isso, além de ser crime, esse tipo de comportamento é coibido por exigências regulares (constatadas em todos os documentos analisados) de que a empresa apresente as notas fiscais referentes aos gastos com as atividades incentivadas, entre

outros documentos comprovantes de tais atividades. Há também penalidades não criminais empregadas nos casos de fraude. Por exemplo, a Lei do Bem (Lei 11.196/2005), que abrange metade (11) dos incentivos fiscais analisados⁴³ (22), diz que:

O descumprimento de qualquer obrigação assumida para obtenção dos incentivos de que trata este Decreto, bem como a utilização indevida dos incentivos fiscais neles referidos, implicam perda do direito aos incentivos ainda não utilizados e o recolhimento do valor correspondente aos tributos não pagos em decorrência dos incentivos já utilizados, acrescidos de multa e de juros, de mora ou de ofício, previstos na legislação tributária, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. (BRASIL, 2005, art.24)

Além disso, o regulamento dessa lei, expresso no Decreto 5.798/2006, impõe também uma obrigação de que a beneficiária dos incentivos preste anualmente informações sobre seus programas de pesquisa, desenvolvimento e inovação ao Ministério da Ciência e Tecnologia, guardando também a documentação relativa à utilização dos incentivos para eventual análise da Receita Federal.

Nesse contexto, as contrapartidas técnicas, como meios de garantir a eficiência e a eficácia nas transferências financeiras, são menos importantes nos incentivos fiscais do que nos instrumentos de financiamento ou subvenção, principalmente porque nos incentivos fiscais as atividades incentivadas são de decisão e implementação exclusiva da empresa, com o Estado apenas reduzindo os custos dessas decisões e avaliando o seu cumprimento, o que é feito através das exigências regulares, que, como já foi dito, não são aqui interpretadas como contrapartidas.

Por outro lado, as contrapartidas políticas nos incentivos fiscais podem ser um mecanismo de avaliação importante, na medida em que o compromisso com objetivos gerais da política industrial, apresentado no cumprimento de metas, é algo que pode ser avaliado com maior facilidade. Coincidentemente, os instrumentos de incentivo fiscal analisados são os que apresentam a maior presença das contrapartidas políticas, principalmente as metas de exportação e as contrapartidas de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Dos 22 incentivos fiscais analisados, 5 revelaram algum tipo de contrapartida de competitividade internacional. Dois deles estão entre os incentivos apresentados na Lei do Bem. O REPES, que desonera os insumos utilizados pelas empresas de tecnologia da informação, com objetivo de promover as suas exportações, estabelece como contrapartida que a beneficiária assuma uma meta de exportação igual ou superior a uma determinada percentagem da sua receita bruta anual decorrente da venda de bens e serviços. Essa

⁴³ A lista dos incentivos fiscais analisados encontra-se disponível no apêndice 1.

percentagem era de 80% quando do lançamento da lei, mas em 2008 foi reduzida para 60%, o que é um indício de interlocução entre o Estado e os empresários sobre essa contrapartida. Na hipótese de descumprimento do compromisso, a empresa seria excluída do regime e ficaria obrigada a recolher juros e multa sobre os impostos não pagos por conta da utilização do incentivo. O RECAP, criado para desonerar a compra de bens de capital para empresas exportadoras, exige para a adesão das empresas ao regime que elas tenham exportado 70%⁴⁴ de sua receita bruta de vendas no ano-calendário anterior à adesão e se comprometam a manter esse percentual nos próximos dois anos. Para empresas que não tenham exportado esse percentual no ano anterior à adesão, o compromisso é alterado para os três próximos anos. Esse regime também estabelece a mesma punição para as empresas que não alcancem a meta proposta.

O RECOF (Regime Aduaneiro de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado), criado em 1997, também suspende impostos para empresas exportadoras, mas difere do RECAP por desonerar os insumos utilizados por essas empresas, ao invés dos bens de capital. O regime também se difere por privilegiar apenas alguns setores: Informática; Telecomunicações; Aeronáutico; Automotivo; e Semicondutores. Esse regime estabelece metas anuais mínimas de exportação, de 20 milhões de dólares para os setores Aeronáutico e Automotivo e de 10 milhões de dólares para os demais setores. Essas metas ficam reduzidas em 50% no primeiro ano de habilitação ao regime. Além disso, exige-se que as empresas industrializem pelo menos 80% das mercadorias estrangeiras compradas sob o regime, o que pode ser caracterizado como uma contrapartida de conteúdo nacional. O não cumprimento dessas contrapartidas leva ao cancelamento da habilitação da empresa no regime.

O Drawback, instrumento criado em 1966, consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado. Embora o regime admita até mesmo importações para colocação de embalagem em um produto⁴⁵, no seu regulamento está previsto que a concessão do drawback fica condicionada ao preenchimento, no plano de exportação do beneficiário, de pelo menos um dos seguintes requisitos: índices de nacionalização progressiva; ou metas de exportações crescentes.

Outro tipo de contrapartida de exportação está presente na Desoneração da Folha de Pagamentos feita às empresas prestadoras de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicação, no âmbito da Lei nº 11.774, de 17 de setembro de 2008. Essa medida serviu

⁴⁴ Inicialmente, essa meta era de 80%, tendo sido alterada em 2008, conforme consta na Lei do Bem. Novamente, há um indício de negociação das metas entre o Estado e os empresários.

⁴⁵ Ver PORTARIA Nº 23, DE 14 DE JULHO DE 2011, artigo 71. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1311100642.pdf. Acesso em: 13/01/2013.

para estimular a competitividade internacional dessas empresas e, para isso, estabeleceu uma contrapartida implícita sofisticada. A contribuição da empresa para a Seguridade Social reduziria à medida que aumentasse a sua receita bruta de exportações em relação à sua receita bruta total, de modo que quanto maior fosse o percentual de exportações da empresa, maior seria a desoneração de sua folha de pagamentos, com a redução chegando até 10 pontos percentuais.

Contrapartidas de pesquisa, desenvolvimento e inovação estão ainda mais presentes nos incentivos fiscais. Dos 22 incentivos analisados, 9 continham de alguma forma essas contrapartidas. A Desoneração da Folha das empresas de TICs, relatada no parágrafo anterior, também prevê que as empresas beneficiadas realizem contrapartidas em termos de capacitação de pessoal, investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica e certificação da qualidade, embora não estabeleça uma meta para essa exigência.

A contrapartida mais antiga de P, D&I está presente na Lei de Informática, ativa desde 1991, já mencionada anteriormente nesta dissertação. Para relembrar, a Lei concede incentivos fiscais para as empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação, desde que essas empresas se comprometam a aplicar 5% de seu faturamento bruto em atividades de pesquisa e desenvolvimento no país, sendo no mínimo 2,3% em convênios com instituições de ensino ou pesquisa e contribuições para o FNDCT⁴⁶. Sobre a Lei de Informática, vale ter em conta as críticas apresentadas na seção 2.1.1.1, que vão no mesmo sentido da declaração de um dos entrevistados, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI):

A lei de Informática foi uma lei ruim porque tem empresa de informática que não faz P&D. Nunca fez, não está interessada e não sabe. Por exemplo, fabricante de placa. Então você vai obrigar fabricante de placa, que é importante, mas não faz P&D, a gastar 5% para ter o direito ao desconto do IPI, porque precisa ter. Então ele fica inventando coisa pra fazer e o fato é que desenvolvimento mesmo, não tem. (Entrevistado 1, ABDI)

Não obstante as críticas à contrapartida da Lei de Informática, outros incentivos fiscais possuem contrapartidas semelhantes. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS), lançado em 2007, prevê a redução de várias alíquotas de impostos para essa indústria, mas para aderir ao programa, a empresa tem que se comprometer em investir 5% do seu faturamento bruto em P&D no país, sendo 1% aplicado em convênios com institutos de ensino ou pesquisa. Além disso, a propriedade intelectual resultante dessas atividades de P&D deve ser requerida no Brasil. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital (PATVD),

⁴⁶ Para os detalhes dessa contrapartida, consultar o artigo 11 da Lei nº 8.248, de 23.10.1991.

lançado na mesma lei do PADIS, também funciona da mesma forma, com a diferença de que a meta principal de investimento em P&D é de 2,5%.

Dois incentivos fiscais muito semelhantes, que estabelecem créditos de impostos (IPI) para empresas da cadeia automotiva instaladas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil⁴⁷, foram alterados em 2010 para incluir a exigência de que as empresas beneficiadas realizem na região investimentos em P,D&I correspondentes a, no mínimo, 10% do valor do crédito apurado. Um desses instrumentos (Lei 9.440/1997) também passou a contar com uma meta de 2,5 bilhões de reais em investimentos produtivos e P&D na implantação de fábricas de vários tipos de veículos automotivos, e 0,5 bilhões de reais para fábricas de outras indústrias da cadeia automotiva.

Há outras contrapartidas de P,D&I mais complexas em alguns instrumentos da Lei do Bem. Um dos incentivos contidos na lei (Art.17, inciso V) concedia crédito do imposto de renda retido na fonte sobre valores pagos a estrangeiros referentes a transferências de tecnologia. Para usufruir do incentivo, a empresa devia se comprometer em aplicar no país uma vez e meia o valor do benefício utilizado se estivesse situada nas regiões da SUDENE e SUDAM, e duas vezes o valor do benefício se estivesse situada em outras regiões. Esse incentivo foi revogado em 2010.

Outro incentivo contido na Lei do Bem permite às empresas excluírem da quantia declarada como lucro líquido para o imposto de renda uma parcela dos seus dispêndios com P&D. Inicialmente, podem ser utilizados 60% dos dispêndios nesse benefício, mas esse valor pode aumentar em 20 pontos percentuais se a empresa aumentar em mais que 5% o seu número de pesquisadores. A empresa ainda pode utilizar outros 20% do dispêndio em P&D que gere inovações tecnológicas objetos de patente ou registro de cultivar.

Outro incentivo da Lei permite a exclusão de 50% até 250% dos dispêndios efetuados em parcerias com instituições científicas e tecnológicas (ICTs). A empresa pode escolher a porcentagem que deseja excluir da sua declaração de lucros, mas quanto maior é essa porcentagem, menor é a sua participação na propriedade intelectual resultante dos projetos em conjunto com ICTs.

O Ministério da Ciência e Tecnologia é responsável pela coordenação dos incentivos fiscais da Lei do Bem. Perguntado sobre o monitoramento das contrapartidas desses incentivos, o entrevistado do MCTI afirmou que, além da análise da contabilidade das empresas feita pela Receita Federal, o ministério escolhe por amostragem alguns dos

⁴⁷ Esses instrumentos estão presentes nas leis [Leis nº 9.440, de 14 de março de 1997](#), e [9.826, de 23 de agosto de 1999](#). As contrapartidas mencionadas foram incluídas pela [Lei nº 12.218, de 30 de março de 2010](#).

relatórios enviados da prestação de contas anual que deve ser feita pelas beneficiárias da Lei. Em alguns incentivos, o entrevistado afirma que são contratados consultores para fazer o monitoramento, às custas da empresa monitorada.

Há ainda algumas contrapartidas políticas de conteúdo nacional expressas em alguns incentivos fiscais, principalmente na modalidade processo produtivo básico (ver sessão 1.2.4). O PPB está presente, além da Lei de Informática, no Regime Especial para Aquisição de Computadores para Uso Educacional (RECOMPE), previsto na Lei nº 12.249/2010, e no Programa de Inclusão Digital, presente na Lei do Bem, que desonera computadores e notebooks.

Apesar da ampla presença de contrapartidas políticas nos incentivos fiscais, principalmente na forma de metas, o que garante a busca dos objetivos da política industrial pelas empresas incentivadas, não há uma integração sistêmica das contrapartidas nesses instrumentos. Desse modo, as metas de exportação ficam restritas aos instrumentos de apoio à exportação e onde existem contrapartidas de P,D&I e de conteúdo local, não há contrapartidas de competitividade internacional, o que pode levar a problemas constatados pelos analistas das contrapartidas já consolidadas no país, relatados na sessão 2.1.1. Uma tentativa de sofisticação dessas contrapartidas pode ser encontrada no incentivo da Lei do Bem que permite às empresas excluírem do lucro líquido para o imposto de renda uma parcela dos seus dispêndios com P&D. O aumento do benefício relacionado à contratação de pesquisadores e à geração de patentes integra diferentes aspectos da inovação, o que tende a gerar mais externalidades positivas com esse instrumento. Essa contrapartida foi inclusive relatada por um dos entrevistados como “um jeito mais inteligente de ter contrapartidas” (Entrevistado 1, ABDI).

3.2.4 Breve constatação sobre a análise dos instrumentos

A análise dos regulamentos dos instrumentos da PITCE e da PDP revelou que a presença de contrapartidas nessas duas políticas industriais é intermediária. As contrapartidas técnicas (e exigências regulares para a fiscalização) parecem estar consolidadas nessas políticas, predominantemente na forma de condicionalidades e com as finalidades administrativas/financeiras, de modo que a eficiência no gasto dos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado brasileiro tem sido fortalecida.

Por outro lado, no caso de contrapartidas políticas, mais voltadas a uma orientação estratégica dos instrumentos da política industrial, a presença ainda é incipiente, sendo necessário avançar bastante. Mesmo nos casos de contrapartidas mais consolidadas, como as

metas de P,D&I e exportações nos incentivos fiscais, ou as metas de conteúdo local nos financiamentos do BNDES, ainda é preciso um esforço de sofisticação dessas contrapartidas, de modo a integrar os diversos objetivos da política industrial nos instrumentos e de integrar diferentes critérios para o cumprimento desses objetivos. A falta de integração entre os objetivos da política industrial nos instrumentos dessa política pode inclusive produzir conflitos entre as finalidades desses instrumentos. Por exemplo, em um instrumento que facilita a importação de insumos para empresas exportadoras (como os incentivos fiscais RECOF ou Drawback), se não há contrapartidas sofisticadas de conteúdo local (como metas de valor agregado na produção local) e P,D&I, corre-se o risco de se incentivar a simples montagem de um produto no país, com baixa agregação de valor.

É preciso ainda ter em conta que as contrapartidas políticas, principalmente na forma de metas e com as finalidades de competitividade internacional, P,D&I, conteúdo local e padrões de qualidade, são meios claros para avaliar se um instrumento está cumprindo os objetivos da política industrial ou se está apenas gerando rendas extraordinárias para as empresas que dele se beneficiam.

Por fim, comparando-se os instrumentos criados durante a PITCE (2004-2007) com os instrumentos criados durante a PDP (2008-2010), não parece haver uma mudança de padrão. Assim como na PITCE, alguns instrumentos criados na PDP possuem contrapartidas políticas e alguns não. Ou seja, mesmo com o aperfeiçoamento das instituições que contribuem para uma intervenção bem-sucedida ao longo das duas políticas, observado nas melhorias da coordenação entre as agências, na criação de canais de interlocução entre o governo e o setor privado e em uma maior legitimidade política da PDP, isso não parece ter se refletido em uma maior cobrança por resultados por parte do Estado brasileiro. Entretanto, como observado na revisão de literatura sobre os países desenvolvimentistas, muitas contrapartidas importantes foram definidas apenas na implementação das políticas, em negociações feitas entre os agentes da política industrial e as empresas isoladamente. Além disso, sabe-se que existe a chance de as regras se flexibilizarem quando são implementadas. Por isso, a análise das contrapartidas na política industrial brasileira recente não estaria completa se não fossem consultados os agentes dessa política, o que está expresso na próxima seção.

3.3 A visão dos agentes públicos entrevistados

Além da análise documental, para a presente pesquisa foram entrevistados 9 agentes

públicos de diversas agências envolvidas na formulação, na implementação e na avaliação da PITCE e da PDP⁴⁸. Essas agências foram: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI (1 entrevistado); BNDES (4 entrevistados); Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE (1 entrevistado); FINEP (2 entrevistados); e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI (1 entrevistado). Dois dos entrevistados também trabalharam no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) durante um período das políticas estudadas. A maioria desses agentes trabalhou diretamente com as políticas, como responsáveis pelas suas agências dentro da estrutura da PITCE ou da PDP, mas alguns trabalharam indiretamente, apenas operando seus instrumentos. Foram procurados também membros de outras agências envolvidas nas políticas, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Receita Federal, porém não houve resposta aos convites para entrevista.

As entrevistas foram feitas na modalidade semiestruturada, com um roteiro de perguntas que se adaptava ao contexto de cada entrevista. O resultado dessa etapa foi dividido em cinco categorias de análise, a saber: (1) Funcionamento da PITCE e da PDP; (2) Definição do conceito de contrapartida; (3) Aplicação das contrapartidas; (4) Desafios para a exigência de contrapartidas; e (5) Perspectivas futuras sobre as contrapartidas na PI brasileira. A categoria 1 já foi abordada no capítulo anterior e a categoria 3 foi abordada parcialmente na seção anterior, no que diz respeito à aplicação das contrapartidas especificamente nas agências dos entrevistados. Sendo assim, com exceção da categoria 1, as demais categorias serão expostas nesta seção, abordando-se principalmente as posições mais genéricas dos entrevistados sobre as contrapartidas na PITCE e na PDP.

3.3.1 Sobre a definição de contrapartidas

Embora não haja consenso entre os entrevistados sobre o significado do termo “contrapartida” no contexto da política industrial, todos parecem concordar que o termo tem a ver com o cumprimento de determinadas condições para que uma empresa tenha acesso a um benefício da política industrial. As divergências ocorrem predominantemente sobre o que deveria ser cobrado de uma empresa a título de contrapartida. Três entrevistados (dois do BNDES e um do MCTI) dão a entender que contrapartida é principalmente a empresa colocar em prática a atividade para a qual está recebendo apoio público e cumprir corretamente as exigências legais. Entre os entrevistados do BNDES que partilham dessa posição, também foi mencionada a presença de contrapartidas técnicas, como a exigência de que as empresas

⁴⁸ Um breve perfil dos entrevistados e a data de realização das entrevistas estão disponíveis no apêndice 3.

financiadas pelo banco auditem seus balanços. Tais posicionamentos estão expressos em declarações como a seguinte:

Em certas estratégias que exigem de diversos atores papéis específicos, a contrapartida é que cada um efetivamente cumpra a parte acordada. [...] A grande contrapartida é o seguinte, que ele cumpra o contrato. No contrato tem coisas que a gente acha interessante, por exemplo, cumprir a legislação trabalhista e o balanço auditado. (Entrevistado 3 – BNDES)

No mesmo sentido, o entrevistado do MCTI argumenta que se os incentivos proporcionados pelo governo são para os investimentos em P&D, por exemplo, a contrapartida é o próprio investimento em P&D pelas empresas incentivadas.

Por outro lado, os outros entrevistados acreditam que as contrapartidas devem ser interpretadas como metas e exigências colocadas junto aos benefícios da política industrial para direcionar as atividades das empresas beneficiadas no sentido de uma estratégia de longo prazo, indo além da mera execução do projeto para o qual recebem apoio público. Essa posição pode ser constatada nas seguintes falas:

A minha contrapartida é você conseguir dominar algumas coisas que antes você não dominava. Essa deveria ser a chave do processo de contrapartida. [...] Você tem que focar o seguinte, o que você gostaria que o seu país dominasse daqui a dez, quinze, vinte anos? Essas tecnologias é que no fundo seriam a contrapartida da política. Se você tem uma política com foco em médio e longo prazo, você não pode exigir indicadores de curto prazo. (Entrevistado 2 – FINEP)

Não sei como seria a melhor forma de definir contrapartidas. Algo como obrigações ou comprometimentos que as empresas assumem em troca dos benefícios e incentivos que a política industrial viabiliza. Essas obrigações e contrapartidas têm múltiplas dimensões. As principais e mais interessantes do ponto de vista de política industrial são as associadas ao desenvolvimento tecnológico, de preferência feito domesticamente. Outras coisas são importantes também, como metas de conteúdo local, metas de exportação, investimentos em P&D, etc. A arte da política industrial é desenhar os melhores mecanismos de estímulo e ao mesmo tempo exigir as tais contrapartidas. (Entrevistado 1 – BNDES)

Então, o que eu chamaria de contrapartida na minha área de inovação é tentar puxar todo tipo de apoio para tentar cobrar maior qualidade, maior conteúdo tecnológico. [...] A ideia da contrapartida não é só exigir que o empregador faça algo, mas já na sua concepção, orientar opções diferenciadas daquelas que simplesmente fazem mais do mesmo. (Entrevistado 1 CGEE).

Um dos entrevistados, agente da FINEP, introduz uma terceira interpretação possível sobre o conceito de contrapartida, destacando que o termo pode ter significados diversos no âmbito da política industrial. Segundo o entrevistado, no cotidiano das agências de fomento, o

termo se refere ao que a empresa beneficiária de um financiamento ou subvenção acrescenta de recursos próprios ao projeto apoiado (o que é tratado neste trabalho como uma contrapartida técnica). Porém, em uma visão mais conceitual, o agente afirma que as contrapartidas poderiam se referir a externalidades socialmente desejáveis que devem ser cobradas dos projetos apoiados por recursos públicos, tais como exportações ou geração de empregos (o que é tratado aqui como contrapartidas políticas).

A própria ausência de consenso quanto ao significado do termo pode ser um indício da falta de consolidação das contrapartidas na política industrial brasileira, apesar da sua menção nos documentos de base da PITCE e da PDP como metas e exigências voltadas à eficiência e ao cumprimento dos objetivos da política industrial pelas empresas beneficiadas, conforme visto na seção 3.1.

Embora tenha havido divergências na interpretação do que poderia ser considerado como contrapartida, os entrevistados foram posteriormente orientados a discorrer sobre a eventual aplicação de metas e exigências às empresas no contexto da política industrial do governo Lula, principalmente aquelas voltadas diretamente aos objetivos da política industrial. As respostas às questões que tratavam desse tema são analisadas na próxima seção.

3.3.2 Sobre a aplicação das contrapartidas na PITCE e na PDP

A grande maioria dos entrevistados dos órgãos selecionados acredita que as contrapartidas não tiveram uma presença relevante na PITCE e na PDP. Constata-se, a partir das declarações desses agentes, que existe muito mais concessão de benefícios do que cobrança de contrapartidas nas duas políticas e que seria necessário um maior equilíbrio entre os dois fatores, principalmente para melhorar os efeitos dessas políticas sobre o aprendizado tecnológico da indústria brasileira. Também se constata que não parece ter havido uma diretiva política do governo no sentido de cobrar contrapartidas nessas políticas, mesmo de maneira informal, como se observou com em alguns exemplos do Leste Asiático. Sendo assim, são poucas as menções, entre os entrevistados, sobre a existência de negociações entre governo e empresas para a definição de contrapartidas além do que já estava previsto nos regulamentos.

Por outro lado, dois entrevistados acreditam não ser um problema a escassez de contrapartidas na PITCE e na PDP. Eles argumentam que, na conjuntura atual da estrutura industrial brasileira, amplamente diversificada, não faria muito sentido cobrar contrapartidas

que interferissem nas estratégias de negócios das empresas, pois isso atrapalharia a lucratividade dos empresários e poderia inibir investimentos. Segundo esses entrevistados, as contrapartidas viáveis já são empregadas, o que é o caso de condicionalidades técnicas como a exigência de auditorias ou exigências de responsabilidade socioambiental.

Alguns entrevistados, tanto entre os que acreditam na necessidade de um aumento das contrapartidas quanto entre os que duvidam da sua viabilidade, afirmam que a PITCE precisaria menos de contrapartidas (com relação à PDP) por ser uma política mais seletiva, voltada a indústrias de alta tecnologia ainda nascentes no país. Sendo assim, o próprio sucesso no desenvolvimento desses setores seria a contrapartida mais relevante da política. Esse ponto de vista pode ser observado na seguinte declaração:

Há que se falar em contrapartida durante a PITCE? Não tem sentido. Não tem empresários. [...] Estou dizendo empresários grandes, de porte, porque você não vai pedir contrapartidas do pequeno empresário. Tanto que nesse período o volume de recursos que eram dados de financiamento a esses setores era muito baixo. [...] Era uma coisa de torcida para encontrar empresários. (Entrevistado 2 – BNDES).

Já sobre a PDP, alguns consideram que pelo fato de a política ter sido usada como instrumento de combate aos efeitos da crise de 2008 no país, as contrapartidas acabaram não evoluindo junto com a estrutura institucional da política, já que numa conjuntura de crise o governo estava mais interessado em manter os investimentos do que em direcioná-los.

Em uma análise detalhada a partir de suas experiências, vários dos entrevistados destacam que a presença de contrapartidas não é uniforme nas políticas examinadas, havendo alguns casos onde elas se encontram mais avançadas. Nesse sentido, é recorrente a citação das contrapartidas técnicas apresentadas na seção 3.2. Os entrevistados da FINEP, por exemplo, se referem principalmente às exigências de que as empresas participem com recursos próprios em projetos apoiados, que estariam presentes em praticamente todos os instrumentos geridos pela agência. Já os agentes do BNDES mencionam as condicionalidades administrativas presentes em vários instrumentos, como a exigência de auditorias e adoção de níveis de governança, além das contrapartidas de conteúdo local, alicerçadas na política operacional do banco.⁴⁹

Em se tratando de contrapartidas políticas, entrevistados da FINEP, do MCTI e da

⁴⁹ Fora da política industrial, todos os entrevistados do BNDES afirmaram que a exigência do banco de que as empresas por ele financiadas estejam em dia com as suas obrigações trabalhistas, fiscais e ambientais pode ser interpretada como uma contrapartida, tendo em vista que várias empresas brasileiras encontram-se irregulares nesses aspectos.

ABDI mencionam avanços em instrumentos contidos na Lei do Bem, referindo-se principalmente ao incentivo (já relatado na seção 3.2.3) que permitia descontar do imposto de renda os investimentos em P&D, aumentando o nível do desconto se houvesse a contratação de pesquisadores e a obtenção de patentes pelas empresas beneficiadas. Esse mecanismo é tido como uma contrapartida mais sofisticada, por ser menos impositiva. Outros avanços mencionados foram nas operações de subvenção econômica da FINEP, nas quais, apesar de não haver contrapartidas, havia um direcionamento dos financiamentos para tecnologias estratégicas. Nas palavras de um entrevistado:

Como a ideia da subvenção é patrocinar coisas que tem um significado científico-tecnológico grande, existe uma barreira para o capital privado entrar, pelo grau de incerteza que você tem da trajetória de evolução daquela tecnologia. Então, se isso é verdade, eu acho que o instrumento da subvenção é um instrumento muito discricionário, muito orientado para contrapartidas nesse sentido. Ele é uma opção de política industrial. Não é que você cobre contrapartidas de quem vai desenvolver, mas o próprio desenvolvimento de uma “encomenda” tão direcionada é, em si, uma contrapartida. (Entrevistado 1 CGEE).

Sobre a possível cobrança de contrapartidas em negociações individuais com as empresas, um dos entrevistados da FINEP afirma que isso pode acontecer na análise dos projetos apoiados pela financiadora. O agente explica que quando uma empresa submete um projeto à agência, nele estão contidos o seu objetivo geral e objetivos complementares. O objetivo geral, por exemplo, pode ser “chegar ao desenvolvimento de um determinado produto ou serviço tecnologicamente meritório. E os objetivos complementares a isso são, por exemplo, fazer crescer a renda em um determinado lugar, aumentar a exportação...” (Entrevistado 1 – FINEP). Esses objetivos complementares, na visão do agente, podem ser considerados contrapartidas que a empresa se propõe a cumprir e podem ser levados em conta para a aprovação do projeto e no seu acompanhamento. Porém, vale ressaltar que esses objetivos são definidos pelas empresas que submetem o projeto, não pelos analistas da FINEP.

Quanto ao BNDES, um dos agentes afirma que dentro das exigências de conteúdo local, na análise dos projetos em particular, pode haver uma orientação do banco para uma empresa no sentido de “*melhorar o mix de produtos [adquiridos localmente] ou o esforço [tecnológico] dela*”. No entanto, o agente menciona limites nessas possibilidades, destacando que “*quando se entra nesse nível, são orientações, porque [podem dizer] 'eu sou empresário, quem é você para falar o que eu vou fazer?'* E quando é um crédito, que ele está pagando, tem limites aonde você pode determinar. Mas isso não significa que não possa haver negociação” (Entrevistado 4 – BNDES). Refletindo sobre as exigências de conteúdo local no

banco, esse entrevistado afirma que existe um problema constante com essa contrapartida, pois muitas vezes, quando o empresário é compelido a comprar o produto nacional, ele tem que abrir mão de eficiência no seu projeto. Em compensação, se somente o critério da eficiência for levado em conta, a indústria nacional só vai produzir onde ela já é eficiente, o que prejudicaria seu aprendizado tecnológico. Sendo assim, o agente identifica uma necessidade de sofisticação dessa contrapartida para combinar a eficiência e o conteúdo local, o que está sendo estudado pelo BNDES.

Houve também menções a contrapartidas exigidas pelo governo em negócios nos quais havia sua participação, direta ou indireta. O exemplo mais recorrente foi o das encomendas da Petrobras, nas quais houve uma orientação política do governo Lula para se priorizar o conteúdo local, em uma tentativa de nacionalizar a cadeia de fornecedores de petróleo e gás e criar externalidades positivas em setores de média e alta tecnologia a partir da indústria extrativa. Como afirma um dos entrevistados:

A Petrobras é um instrumento mais forte e aí se coloca uma porção de contrapartidas. Por exemplo, a Petrobras tem os programas de compra dela e ela articula, por exemplo, “você vai ter que desenvolver tal coisa”. Os fornecedores dela, ela quer que sejam nacionais, que tenham conteúdo nacional, então ela tá cobrando uma porção de contrapartidas dos seus fornecedores. Está aí um caso de mais sucesso neste sentido de contrapartida. (Entrevistado 1 – BNDES)

Como visto na seção 2.1.1.2, esse tipo de exigência foi feito também na licitação da exploração de blocos de petróleo e gás pela ANP, o que demonstra haver uma política de Estado no setor. Além da Petrobras, também foi mencionado que em grandes negócios dos quais o governo participa são colocadas várias contrapartidas para as empresas participantes, mas como isso está implícito em cada operação, seria difícil constatar tais contrapartidas. As operações de fusão entre a Sadia e a Perdigão e entre a Telemar e a Brasil Telecom foram dadas como exemplos nos quais podem ter existido contrapartidas, tendo em vista a participação de fundos de pensão e do BNDES nesses negócios.

Apesar dos avanços mencionados, a avaliação geral das entrevistas revelou que, no âmbito da PITCE e da PDP, o esforço implementado pelo Estado para aumentar os mecanismos de apoio à indústria brasileira não foi acompanhado pelos resultados esperados e que um dos fatores que poderiam melhorar essa situação seria uma maior presença de contrapartidas nos instrumentos da política industrial. Vários entrevistados enfatizam de algum modo que os recursos da política industrial são uma facilidade subsidiada pelo Estado e que, desse modo, a lucratividade do empresário não deve ser o único critério para a

concessão desses recursos, mas sim o seu compromisso com metas estratégicas do país.

Nas áreas em que já há maior seletividade dessas políticas, como a subvenção econômica e as linhas de financiamento e incentivos fiscais voltados a setores de alta tecnologia, a necessidade de contrapartidas parece ser menor, sendo importante atentar para questões como a gestão da inovação e a mobilização para estratégias mais agressivas de competitividade, como a prospecção de mercados estrangeiros, a exploração da propriedade intelectual e a geração de parcerias estratégicas entre firmas.

Já os instrumentos voltados a setores mais tradicionais poderiam ser aprimorados de modo a integrar os investimentos incentivados a cobranças por um maior desenvolvimento da capacidade tecnológica das empresas. Conquanto os entrevistados identifiquem uma grande evolução na coordenação entre as agências da política industrial, as suas declarações demonstram que ainda há uma segmentação expressiva dos instrumentos dessa política no Brasil, com a FINEP e o MCTI concentrados nos instrumentos de desenvolvimento tecnológico e o BNDES concentrado nos instrumentos de apoio à formação bruta de capital fixo, sem que haja um esforço de interligação desses instrumentos.

Junto aos relatos sobre a aplicação das contrapartidas na PITCE e na PDP, os entrevistados foram questionados sobre os principais desafios enfrentados para a agregação de contrapartidas nos instrumentos dessas políticas. Esses desafios serão apresentados na seção a seguir.

3.3.3 Desafios para a implementação das contrapartidas

A reflexão dos agentes públicos entrevistados sobre as dificuldades para a consolidação de contrapartidas na PITCE e na PDP trouxe resultados interessantes, pois é nessa reflexão que se constata mais claramente que o problema das contrapartidas não é apenas um detalhe a ser corrigido na política industrial brasileira, mas reflete alguns desafios estruturais que essa política enfrenta. Destarte, os dois principais desafios relatados são a falta de uma estratégia clara de desenvolvimento industrial para o longo prazo no país e, bastante ligado a isso, os problemas de sustentação política de uma política industrial que privilegie determinadas atividades em detrimento de outras. Também relacionado a esses desafios estão os problemas de coordenação da política, tanto entre as agências como dentro delas. Por fim, a existência de um *trade-off* entre conceder mais recursos e cobrar mais contrapartidas foi relacionada por alguns entrevistados como relevante.

A falta de uma estratégia de desenvolvimento industrial de longo prazo foi relatada por seis dos entrevistados como um obstáculo para a definição de contrapartidas, tanto na PITCE quanto na PDP. Embora a PITCE tivesse um projeto de política industrial mais seletivo e voltado para o futuro, o fato de a política ter contado com um apoio limitado do empresariado e mesmo dentro do governo, além de ter sua implementação dificultada pela necessidade de reconstruir a capacidade do Estado brasileiro em fazer política industrial e, além disso, os problemas macroeconômicos enfrentados na época, acabaram impedindo que a visão da política se tornasse a estratégia brasileira de desenvolvimento industrial. Sem a força dessa estratégia e com limitações na sua implementação, a PITCE não foi capaz de consolidar as contrapartidas nos instrumentos da política industrial brasileira.

Já a PDP, apesar de contar com uma conjuntura econômica inicial mais favorável, um maior suporte político dos empresários e do governo e uma estrutura institucional mais aprimorada, optou pela trajetória mais pragmática de sustentar o investimento (quantitativamente) e resolver os problemas de curto prazo dos vários setores da indústria brasileira. Essa escolha inicial poderia ser complementada ao longo da implementação da política por uma estratégia de longo prazo, mas a chegada da crise parece ter freado qualquer movimento nesse sentido. Sendo assim, as contrapartidas seriam interpretadas mais como uma limitação à agilidade da política do que como uma oportunidade de ligar estratégias de curto e longo prazo. O mote dessas constatações está expresso em declarações como as seguintes:

A PITCE teve uma grande importância de retomar a política industrial no Brasil, com um outro valor que é a questão tecnológica. O desenho dela não foi tão feliz quanto o desenho da PDP. O desenho da PDP traz uma arquitetura de compreensão do que tem que ser feito mais clara, das peças todas que são importantes para você fazer um programa de fomento, mas não traz um modelo de desenvolvimento também. Então as duas pecam nisso. [...] Começa querendo fazer muito seletivo, acaba tendo que ceder aos setores, tanto governamentais quanto privados, e acabou ficando nada prioritário, porque tudo é. Então qual é o erro que as duas trazem juntas? Nenhuma das duas tem por trás um modelo de desenvolvimento econômico. (Entrevistado 1 – FINEP)

A gente tem dificuldades, assim, a política brasileira sempre foi muito genérica, sem muita definição precisa do que eu quero construir. [...] A ideia de arbitrar quem ganha e quem perde no segmento industrial, uma ideia que é a capacidade de conduzir a política pública na direção do interesse nacional, muitas vezes não está claramente constituída nos instrumentos. (Entrevistado 1 – CGEE)

Em ligação direta com essa questão está a dificuldade de sustentar politicamente no

Brasil uma estratégia de desenvolvimento industrial que faça escolhas, alocando os recursos da economia nas atividades de maior produtividade e maior competitividade, ou seja, aumentando a rentabilidade dessas atividades em comparação às atividades mais tradicionais. O grande problema parece ser a heterogeneidade da estrutura industrial brasileira, que faz com que qualquer tentativa de política industrial mais focalizadora, ou mesmo mais exigente, deixe de fora várias indústrias com grande poder político, seja pela capacidade dessas indústrias de gerar receitas para o país (como a agroindústria, por exemplo), seja pela sua geração de empregos (como os setores intensivos em trabalho), seja por outros elementos de barganha. Tais constatações estão, por exemplo, nestas afirmações:

Porque isso se fez no interesse dos atores sociais, dos empresários, dos caras que estão gerando valor. Você não queria definir com precisão nada dessa política. (Entrevistado 1 - CGEE)

As políticas do Brasil nunca tiveram foco porque o Brasil optou por um modelo de industrialização calcado na concessão de incentivos e benefícios, mas num largo espectro de setores, bens de consumo, bens de consumo duráveis... Então, para o Brasil, focar em determinados setores significa deixar a míngua outros tantos, e os setores que não receberiam incentivos são aqueles que mais empregam gente, e gente desqualificada. (Entrevistado 1 - MCTI)

Ainda na questão da legitimidade política, mas com um foco maior nas contrapartidas, existe a ideia de que metas e condicionalidades acabariam inibindo investimentos, o que atrapalharia a superação de uma deficiência crônica do país: o baixo nível da formação bruta de capital físico. Esse é, inclusive, um dos argumentos usados por um entrevistado que é contra uma exigência maior de contrapartidas na política industrial brasileira. O agente afirma:

O que tem que acontecer é: os empresários inovadores do Brasil vão ter todo apoio, e os que não são inovadores vão ter também, porque além da gente querer que inove, a gente também quer que a proporção do investimento sobre o PIB brasileiro se aproxime dos 25%. [...] Inovação é muito importante, é. E o cara que faz mais uma coisinha igual, como sempre foi, isso não é importante? É. A gente quer tudo. Porque a gente precisa de tudo. Quando o cara vem com um projeto aqui para fazer uma fábrica igualzinha à anterior, isso é ótimo. [...] O que é forçado, às vezes é antinatural. O cara que ganha dinheiro com a empresa dele sem inovar, ele sabe o que está fazendo. (Entrevistado 3 - BNDES)

Um dos entrevistados, da mesma agência, mas a favor de uma cobrança maior de contrapartidas, também menciona o argumento de que as contrapartidas seriam antinaturais.

Todavia, o agente afirma que esse argumento pode ser superado por um maior empenho do governo em definir uma estratégia de longo prazo e alinhar os interesses da sociedade em torno desse projeto, para poder arcar com os seus custos políticos. Isso já teria sido feito em outras ocasiões, como as que geraram as contrapartidas de conteúdo local atualmente consolidadas. Nas palavras do entrevistado:

É difícil o governo saber o que ele quer e, se ele souber, é difícil ele explicitar. O jogo político às vezes é meio duro no sentido de não permitir que o governo faça intervenção demais na ação privada. “O que esse governo tá querendo? Ele tá forçando a barra aí pra fazer um negócio que é antieconômico?” O que é antieconômico? Forçar o cara a comprar nacional, ao invés de comprar o internacional, que é mais barato. Cadê o princípio da eficiência aí? O governo tem que ter muito claro o que ele quer com isso. É o jogo político que vai definir como eu vou alinhar os interesses da sociedade em torno de um projeto dessa natureza, que vai exigir custos no curto prazo. (Entrevistado 1 – BNDES).

Diante dessas constatações, é possível afirmar que a legitimidade política das contrapartidas depende da capacidade do Estado em sustentar uma política industrial mais ativa e exigente, que não se limite apenas a ouvir o que os empresários precisam e conceder-lhes os benefícios correspondentes, mas que seja capaz de canalizar os recursos disponíveis para as atividades mais importantes para o desenvolvimento econômico de longo prazo. É interessante notar que essas constatações estão em linha com as constatações feitas na revisão bibliográfica sobre as experiências desenvolvimentistas de intervenção estatal na economia (ver seção 1.1.5), especialmente no que diz respeito ao apoio político a um projeto de política industrial de longo prazo.

A mobilização política também é importante para prover uma melhor coordenação entre as agências da política industrial, necessidade mencionada por alguns entrevistados. As críticas relacionadas a problemas de coordenação não parecem se referir estritamente à PITCE e à PDP, mas sim à complexa estrutura de tomada e implementação de decisões do Estado brasileiro. Segundo os entrevistados, é difícil alinhar agências com visões e competências diversas em torno de um propósito de política industrial, ainda mais quando esse propósito não está claramente definido pelas altas esferas governamentais. Essas opiniões estão expressas em declarações como as que seguem:

Quando eu falo Estado, são os diversos órgãos do Estado. Cada um tem uma lógica própria, um regimento próprio e aliá-los não é tão pacífico. Então é um grande desafio, a institucionalidade brasileira é muito ruim para políticas que precisam de um monitoramento e principalmente de ajustes finos. (Entrevistado 1 – ABDI)

Ainda não existe coordenação no governo, boa coordenação, que faça as instituições trabalharem juntas. Antigamente você tinha os NAIs, Núcleos de Articulação da Indústria, mas isso era na ditadura, olha só o contrassenso. Hoje, que você pode fazer uma coisa mais democrática, você não consegue fazer. Criou-se a ABDI, que era para fazer isso, mas não assumiu esse papel. Então nós precisamos de coordenação porque, eu faço um esforço enorme aqui para fazer o desenvolvimento, por exemplo, do ônibus híbrido elétrico. Aí, na outra porta eu estou deixando importar ônibus chinês. Então falta coordenação, falta ação de governo conjunta. (Entrevistado 1 - FINEP)

Outro problema de coordenação relatado, ainda que com menos frequência, se refere à falta de integração, dentro das próprias agências, entre os funcionários participantes da estrutura decisória da política industrial e os funcionários responsáveis pela execução dos seus instrumentos. Isso teria feito com que, no cotidiano da operação desses instrumentos, os encarregados pelo tratamento inicial dos projetos submetidos pelas empresas não tivessem a orientação de selecionar os projetos mais alinhados aos objetivos da política industrial para aquele setor.

Por fim, alguns entrevistados relatam a existência de um *trade-off* entre conceder mais recursos à iniciativa privada e cobrar mais contrapartidas. Esse *trade-off* seria relevante principalmente para aquelas agências voltadas ao financiamento da iniciativa privada (no caso, o BNDES e a FINEP), pelo fato de que uma boa parte da legitimidade política dessas agências estaria diretamente relacionada à sua capacidade de colocar recursos financeiros na economia. Nesse sentido, vale reproduzir aqui a fala de um entrevistado. Mencionando não só as agências federais de financiamento, mas também as agências regionais, o agente relaciona ainda o problema do *trade-off* aos outros desafios para a ampliação das contrapartidas na política industrial brasileira, afirmando o seguinte:

Eu acho que o grande drama nos bancos é que se você restringe demais as contrapartidas, corre o risco de ficar sozinho, sem apoio. [...] Aí eu tendo a uma certa leniência pelos órgãos que estão no fomento ou no financiamento da base, porque, para eles, não operar é um atestado de insucesso. Então a tendência que os staffs bancários sejam lenientes com os instrumentos, com as suas políticas, é grande. A tendência no Brasil foi uma autonomização da estrutura de operação e, por isso, poucas contrapartidas. Porque as contrapartidas atrapalham, elas limitam, elas tensionam a relação com o seu cliente, com o seu público. Essa é a equação complicada na política industrial. (Entrevistado 1 – CGEE).

A análise dos desafios relatados pelos entrevistados revelou problemas cuja resolução é primordial, não só para uma ampliação do papel das contrapartidas na política industrial, mas principalmente para uma evolução geral dessa política no Brasil, no sentido de se tornar um instrumento efetivo de planejamento e manutenção do desenvolvimento econômico, em

conjunto com outras políticas públicas que tratem das outras dimensões do desenvolvimento.

A PITCE, apesar do seu foco no longo prazo, enfrentou problemas de legitimidade política e teve que partir de um cenário no qual a estrutura institucional de política industrial havia sido desmontada no país. A PDP, apesar de contar com uma estrutura institucional mais aprimorada, teve que voltar seus instrumentos para o curto prazo e abrir mão da discricionariedade para obter maior apoio político. Há que se questionar se a dialética entre essas duas políticas deu ao Plano Brasil Maior, sucessor da PDP, uma capacidade de equilibrar melhor a resolução de problemas de curto prazo com o planejamento estratégico de longo prazo. Nesse sentido, os entrevistados foram indagados sobre as perspectivas futuras da aplicação de contrapartidas na política industrial brasileira, o que se vê na próxima seção.

3.3.4 Perspectivas futuras das contrapartidas na política industrial brasileira

A maioria dos agentes públicos entrevistados acredita que as contrapartidas tendem a ganhar um espaço mais relevante na política industrial brasileira, o que já estaria acontecendo no governo Dilma, com o Plano Brasil Maior. São seis os que fazem afirmações nesse sentido. Essas afirmações se baseiam em três constatações principais. Uma delas é que as políticas anteriores abriram espaço para um papel mais ativo do Estado na formulação e na execução da política industrial, na medida em que restauraram a capacidade institucional do país em colocar em prática essa política. Outra constatação é a de que a política atual tem um foco maior na competitividade da indústria brasileira. Isso se deve a um amadurecimento dos objetivos das últimas políticas e a uma percepção de que é preciso aumentar a competitividade dos produtos nacionais diante das pressões da concorrência estrangeira, especialmente dos países asiáticos. Por fim, há uma indicação de que as restrições que a política macroeconômica brasileira impunha sobre a indústria nacional, principalmente na alta taxa básica de juros e no câmbio valorizado, bem como outros componentes do chamado “custo Brasil”, estão sendo atacados frontalmente pelo esforço de várias agências do governo federal, permitindo assim a cobrança de maior competitividade aos empresários brasileiros, o que se reflete em um papel mais relevante das contrapartidas.

No que diz respeito à primeira constatação, os entrevistados ressaltam que a PITCE e a PDP foram importantes em vários aspectos. Por exemplo, as principais agências da política industrial brasileira (BNDES e FINEP, por exemplo) foram reestruturadas e tiveram seus recursos financeiros aumentados; criaram-se novos instrumentos que ampliam o apoio às empresas na busca pelos objetivos dessa política e que permitem um maior nível de

contrapartidas; criou-se uma estrutura de coordenação para operar a política industrial, que agora começa a integrar as agências na operação de instrumentos conjuntos; e os canais de interlocução com o empresariado vem sendo aprimorados. Sobre essa evolução institucional, vale destacar a seguinte fala de um dos entrevistados:

A base que se construiu com a PITCE habilita a jogos mais orientados para o futuro, como escolhas estratégicas mais atreladas ao interesse nacional. A ideia de discricionariedade, de escolha na política, está mais claramente orientada pelos instrumentos de política novos. Acho que nisso há uma evolução. Isso não quer dizer que a política industrial vai ser melhor daqui para a frente, depende muito da coerência do uso disso. Mas se você me perguntar hoje sobre a evolução institucional, eu vou te dizer que estamos mais dispostos a botar contrapartidas do que estivemos em alguns momentos do passado. (Entrevistado 1 – CGEE)

Esse aprimoramento institucional vem melhorando os resultados da política industrial brasileira e permitiu que o Plano Brasil Maior tivesse mais legitimidade política para adotar objetivos e instrumentos mais ousados de política industrial. São mencionados, inclusive, avanços na política atual quando se trata de contrapartidas. O principal exemplo relatado foi o novo regime automotivo, denominado Inovar Auto, que prevê desconto do IPI para empresas que cumpram diversas contrapartidas, como a produção de veículos com menor emissão de poluentes e maior eficiência energética e o investimento em engenharia automotiva e P&D, em metas pré-definidas. A declaração de um membro da diretoria do banco resume essas constatações:

No governo Dilma, quando nós apresentamos para ela a proposta de política industrial e ela fez a síntese: agregação de valor através da inovação. No coração da política está uma preocupação, não com a contrapartida, mas com uma orientação que vai te dar o norte para contrapartidas, que tem que ser agregação de valor através da inovação. Então você salta de patamar na sua orientação. O caso mais simbólico disso é o regime automotivo. (Entrevistado 4 – BNDES)

O mesmo entrevistado afirma que existe no BNDES uma perspectiva de mudança das exigências de conteúdo local, com o objetivo de sofisticá-las incorporando outras condições além de peso e valor, como eficiência de produção e intensidade tecnológica. Essa mudança teria um alto valor simbólico, pois, como visto, o conteúdo local no BNDES é uma das contrapartidas mais consolidadas na política industrial brasileira, sendo assim, uma sofisticação do seu funcionamento poderia dar margem a outras mudanças em contrapartidas similares e até mesmo à criação de novas contrapartidas.

A última constatação, que ressalta a importância das ações do governo na política

macroeconômica e em outras políticas para a redução do custo de produção da indústria brasileira, ilustra não só uma possibilidade de aumentar a cobrança por resultados dos empresários, mas também uma penetração dos objetivos da política industrial em outras políticas do governo, o que demonstra o aumento da sua legitimidade política e a incorporação de seus objetivos como prioridades do governo. Esse fator pode melhorar a coordenação da política industrial, dando às diversas agências envolvidas uma visão mais uniforme do que o governo deseja.

Não obstante, a avaliação de alguns entrevistados é que a política industrial atual ainda precisa avançar em vários dos aspectos relatados na seção anterior, principalmente quando se trata de definir objetivos estratégicos de longo prazo. Como afirma um desses agentes, “o problema é que a gente tem que saber o que quer do Brasil, para onde queremos caminhar, porque senão não adianta discutir contrapartida, vamos ficar no curto prazo”. (Entrevistado 2 - FINEP).

Para encerrar, constata-se que os resultados obtidos com as entrevistas foram fundamentais para complementar a revisão bibliográfica e a pesquisa documental realizadas para esta dissertação. É interessante notar que várias declarações espontâneas dos entrevistados fazem referências a questões tratadas nas outras etapas da pesquisa. Não obstante, outras declarações abordam temas importantes para a política industrial brasileira que ainda não haviam sido mapeados nas outras etapas. Tanto as primeiras quanto as segundas demonstram que a análise das contrapartidas não se resume a um detalhe das políticas industriais, mas se relaciona com várias dimensões dessas políticas, o que demonstra a importância de se estudar o tema.

Considerações Finais

Seletiva ou não, uma política industrial direciona recursos públicos (financeiros e humanos) para empresas privadas, o que gera custos de oportunidade, pois esses recursos poderiam ser direcionados a outras políticas públicas, com retorno de mais fácil constatação para a sociedade. Diante disso, a política industrial precisa se justificar, com objetivos e estratégias para mostrar que o investimento feito nessa política trará retornos importantes para a sociedade. Essa justificativa precisa ser efetivada por compromissos, não só do Estado, mas também das empresas que são beneficiadas por esses recursos. As contrapartidas são uma maneira de contratualizar e medir tais compromissos e seus resultados, de modo que os recursos disponibilizados pela política industrial não sirvam somente para preservar a lucratividade das empresas, mas também gerem externalidades positivas para a sociedade.

As contrapartidas também são instrumentos relevantes quando se trata de ligar o apoio a atividades de curto prazo das firmas, essenciais para a sua sobrevivência econômica, às estratégias mais voltadas ao longo prazo, essenciais para a conquista da liderança em um mercado globalizado. Uma política industrial sem contrapartidas ou outras medidas de avaliação do desempenho das empresas beneficiadas corre o risco de apoiar a sobrevivência de firmas pouco competitivas.

A revisão teórica feita neste trabalho mostrou que as contrapartidas tiveram um papel relevante nas políticas industriais do século XX, especialmente nos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático, que tiveram os maiores êxitos recentes em alcançar rapidamente a fronteira tecnológica nos setores de maior valor agregado da indústria. Através de compromissos e metas referentes às exportações, à absorção e ao desenvolvimento de novas tecnologias, a política industrial desses países foi capaz de direcionar as suas empresas a um padrão de alta competitividade internacional. Entretanto, é preciso salientar que as contrapartidas, assim como outros mecanismos de direcionamento da política industrial, vieram acompanhadas nesses países por uma burocracia capacitada, coesa, e estável, capaz de dialogar com o empresariado ao mesmo tempo em que minimizava os riscos de captura. Por sua vez, a atuação dessa burocracia só foi possível pela sustentação política dada pelos governos desses países, que possuíam uma estratégia ambiciosa de desenvolvimento industrial no longo prazo, estratégia que foi fundamental para o estabelecimento dos objetivos da política industrial e, conseqüentemente, das contrapartidas.

No Brasil, durante o período analisado, constatou-se uma situação intermediária dessas condições. As contrapartidas observadas na PITCE e na PDP parecem ter sido

suficientes para garantir o esforço das empresas em cumprir os projetos para os quais estavam recebendo apoio, ou seja, funcionaram quando se tratou de otimizar a gestão dessas empresas e de evitar que os recursos públicos disponibilizados fossem desviados para fins diferentes do previsto. No entanto, quando se tratou de avaliar os resultados das empresas apoiadas no cumprimento dos objetivos da política industrial, principalmente os objetivos de competitividade internacional e capacitação tecnológica, as contrapartidas se limitaram a alguns instrumentos, deixando de fora várias linhas de financiamento e incentivos fiscais importantes. Em suma, na política industrial do governo Lula não houve contrapartidas suficientes para gerar nas empresas apoiadas o compromisso com atividades de maior intensidade tecnológica e de maior competitividade internacional. Nesse sentido, o avanço foi pequeno em relação às políticas industriais brasileiras na época da substituição de importações.

A pesquisa também revelou que a atuação da burocracia brasileira nas políticas analisadas foi limitada pela desmobilização, ocorrida principalmente na década de 1990, da capacidade institucional brasileira de formulação e implementação de políticas industriais. A PITCE, primeira política industrial do governo Lula, teve pela frente o grande desafio de reconstruir essa capacidade nas agências brasileiras e de reintroduzir o planejamento industrial na agenda pública nacional. Esse desafio foi enfrentado, possibilitando à PDP uma capacidade maior de mobilização da estrutura do Estado brasileiro e um aprimoramento dos canais de interlocução com o empresariado. Não obstante, esta política ainda enfrentou dificuldades na integração entre as diversas agências envolvidas (o aspecto da coesão burocrática) e na adoção de uma postura mais exigente da burocracia diante das empresas beneficiadas (o aspecto da autonomia).

Relacionado a esses problemas esteve a aparente falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento no período analisado, que pudesse, no âmbito da política industrial, unir a resolução de problemas de curto prazo, onde os avanços foram relevantes, com o enfrentamento de desafios no longo prazo, onde os avanços foram modestos. A PITCE esboçou um planejamento desse tipo, mas enfrentou, além dos desafios relatados no parágrafo anterior, problemas de compatibilidade com a política macroeconômica e problemas de legitimidade política. A PDP teve maior legitimidade política e contou com uma maior colaboração da política macroeconômica, mas se concentrou na resolução dos problemas de curto prazo, o que se intensificou com as dificuldades trazidas pela crise financeira de 2008. A falta de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo é inclusive relatada em outras pesquisas além desta. Diniz e Boschi (2011, p. 10), que também entrevistam membros da

burocracia brasileira, destacam que “observa-se um consenso em relação à impossibilidade de se identificar um modelo consistente de longo prazo aglutinando distintos aspectos de uma plataforma nitidamente desenvolvimentista”. Bresser-Pereira (2011) também apresenta constatações nesse sentido.

Sem embargo, vale destacar que a política industrial atual, presente no Plano Brasil Maior, parece demonstrar uma evolução nesses aspectos. Como constatado no capítulo 3, no âmbito dessa política estão sendo introduzidas contrapartidas em instrumentos importantes, como o novo regime automotivo, que trata de incentivos fiscais para uma indústria com um papel altamente relevante na economia brasileira. Parece haver também uma preocupação em definir contrapartidas de uma maneira mais sistêmica, integrando objetivos como conteúdo local, eficiência produtiva e inovação tecnológica. O novo regime automotivo já aponta nessa direção, e o governo vem negociando com outros setores da indústria para implantar novos regimes tributários com funcionamento semelhante⁵⁰. O próprio BNDES estuda reestruturar as tradicionais contrapartidas de conteúdo local, a fim de incorporar outras dimensões como eficiência e conteúdo tecnológico. A tendência de sofisticação das contrapartidas brasileiras de conteúdo local também foi abordada recentemente por Kupfer (2013), que sugere um aprimoramento dessas contrapartidas nos seguintes termos:

Resumidamente, em situações nas quais as empresas entrantes detêm as competências tecnológicas necessárias, a eficiência inicial pode ser fixada em patamar alto e o conteúdo local, mesmo que inicialmente baixo, deve ser crescente. Do contrário, o conteúdo local inicial deve ser fixado em patamar alto e é o requisito de eficiência, inevitavelmente baixo no início, que deve ser crescente.

O autor também argumenta que as exigências de conteúdo local devem ser definidas com um maior pragmatismo, considerando-se atributos como a seletividade, a temporalidade e a flexibilidade.

Além disso, conforme constatado nas entrevistas, o governo Dilma parece estar comprometido com o aumento da competitividade da indústria brasileira, delineando aos poucos uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Um exemplo nesse sentido é a estruturação em curso (no momento em que se escreve esta dissertação) de um programa bilionário de apoio à inovação tecnológica, que reúne diversos instrumentos de financiamento e subvenção em uma administração conjunta entre BNDES e FINEP, demonstrando também

⁵⁰ Ver: “Governo discute com indústria regime tributário”. Diário Comércio, Indústria e Serviços, 29/01/2013. Disponível em: <http://www.dci.com.br/politica-economica/governo-discute-com-industria-regime-tributario-id329733.html> Acesso em: 23/02/2013.

um aumento na coesão da burocracia responsável pela política industrial. Contudo, os resultados da pesquisa permitem constatar que ainda são vários os desafios para um papel mais relevante das contrapartidas na política industrial brasileira, e que os avanços nesse sentido dependem do próprio amadurecimento dessa política.

Por fim, é necessário ressaltar que a presente pesquisa teve caráter exploratório, com o objetivo principal de investigar a aplicação de contrapartidas nos instrumentos da política industrial brasileira durante o Governo Lula. Portanto, não é o propósito deste trabalho determinar uma relação de causalidade entre a presença das contrapartidas na política industrial brasileira e o seu desempenho.

Referências Bibliográficas

ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial). **BALANÇO PITCE2005**. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.eclac.org/iyd/noticias/pais/2/31472/Brasil_doc_1.pdf Acesso em: 23/09/12.

ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial). **Sumário Executivo PITCE – Julho 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/renai/public/arquivo/arq1272980844.pdf Acesso em: 23/09/12.

ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI**. Brasília, DF: IPEA, 2009. (Texto para discussão, n. 1452)

AMSDEN, Alice. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. New York: Oxford University Press, 1989.

_____. **The Rise of The Rest: challenges to the west from late-industrializing economies**. New York: Oxford University Press, 2001.

_____. Import substitution in high-tech industries: Prebisch lives in Asia! **Cepal Review**, Santiago, n.84, p.75-89, dez. 2004.

ARBIX, Glauco. Caminhos Cruzados: rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 87, p.13-33, jul. 2010.

BNDES. **Relatório de Gestão 2006**. Rio de Janeiro: [s.n.], , 2007.

BRASIL. **Lei Nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Presidência da República: Brasília, 2004.

BRASIL. **Lei Nº 11.196, de 21 de novembro de 2005**. Presidência da República: Brasília, 2005.

BRASIL. Lei Nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Presidência da República: Brasília, 2010.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/Diretrizes_Oficial.pdf . Acesso em: 12/03/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar para competir e sustentar o crescimento**. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.pdp.gov.br/Documents/conheca_pdp/Livreto%20da%20PDP%20Original%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf Acesso em: 15/03/2011

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010. Vol. 1 - Relatório de Balanço das Macrometas**. Brasília, 2011a.

Disponível em:
http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Macrometas%20%20Balan%C3%A7o%20geral_vers%C3%A3o%20final.pdf Acesso em: 02/09/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010. Volume 2 : Programas para Consolidar e Expandir a Liderança.** Brasília, 2011b. Disponível em: http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Lideran%C3%A7a_vers%C3%A3o%20final.pdf Acesso em: 02/09/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – **Volume 3: Relatório dos Programas para Fortalecer a Competitividade.** Brasília, 2011c.
 Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Fortalecer%20a%20Competitividade%20Final102.pdf>
 Acesso em: 02/09/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 -**Volume 4 : Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas.** Brasília, 2011d.
 Disponível em: http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Mobilizadores_vers%C3%A3o%20final.pdf
 Acesso em: 02/09/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 - Volume 5: Destaques Estratégicos. Brasília, 2011d. Disponível em: http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Destaques%20Estrat%C3%A9gicos_vers%C3%A3o%20final.pdf Acesso em: 02/09/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina.** São Paulo: Fundação Getulio Vargas - Escola de Economia de São Paulo, 2011. Disponível em: <http://EconPapers.repec.org/RePEc:fgv:eesptd:274>. Acesso em 12/01/2013.

CANÊDO-PINHEIRO, Mauricio. **A recente política industrial brasileira.** Buenos Aires: FLACSO; LATN, 2010.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia G. da. **Política Industrial do Governo Lula.** Campinas, SP: IE/UNICAMP, julho 2010. (Texto para Discussão IE/UNICAMP n. 181).

CHANG, Ha-Joon. **The Political Economy of Industrial Policy.** Londres: Macmillan Press, 1994

_____. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: BURLAMAQUI, Leonardo; CASTRO, Ana Célia; CHANG, Ha-Joon (Eds.). **Institutions and the role of the state: New Horizons in institutional and evolutionary economics.** Cheltenham – UK, Northampton – MA – USA: Edward Elgar, 2000.

_____. **Globalization, Economic Development and the Role of the State.** New York: Zed Books, 2003.

_____. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHANG, Ha-Joon.; EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change.** Paper presented at a workshop of “The Other Canon” Group. Venice, 2000.

CGEE; ANPEI. **Os novos instrumentos de apoio à inovação: uma avaliação inicial.** Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras, 2008

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; NELSON, Richard R.; STIGLITZ, Joseph. Instituições e Políticas Moldando o Desenvolvimento Industrial: uma nota introdutória. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 6 n.1, p.55-85, janeiro/junho 2007.

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. **The Future of Industrial Policies in the New Millennium: Toward a Knowledge-Centered Development Agenda.** Pisa: Laboratory of Economics and Management, 2008 (LEM Working Paper Series 2008/19).

CONDÉ, Eduardo; DELGADO, Ignacio. The Agenda of Difference: State, Varieties of Capitalism, and Economic Governance in Asia and Latin America. In: 21st World Congress of Political Science, 2009, Santiago. International Political Science Association, 2009.

COSTA, Luciano; BINAS, Fabíola. BNDES deve apertar ainda mais as exigências a fabricantes eólicos até o final do ano. **Jornal da Energia.** São Paulo, 30/08/2012.

COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos; NASSIF, André; OLIVA, Rafael. Industrial Policy and Economic Transformation. In: SANTISO, Javier; DAYTON-JOHNSON, Jeff. **The Oxford Handbook of Latin American Political Economy.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

DELGADO, Ignacio. Estratégias e trajetórias: anotações sobre políticas industriais em perspectiva comparada. In: 31^o Encontro Anual da Anpocs, 2007, Caxambu. **Anais do 31^o Encontro Anual da Anpocs**, 2007.

DELGADO, Ignacio; ESTHER, Ângelo; SALLES, Helena da Motta; CONDÉ, Eduardo. **Estudo comparativo de política industrial: as trajetórias do Brasil, Argentina, México, Coréia do Sul, EUA, Espanha e Alemanha.** (Relatório Síntese). Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2011. (Série Cadernos da Indústria ABDI, v.X)

DIEGUEZ, Consuelo. O Desenvolvimentista. **Revista Piauí**, Rio de Janeiro, outubro de 2010.

DINIZ, Eli. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

_____. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, Eli (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DINIZ, E. ;BOSCHI, R. Brasil, **Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010)**, trabalho apresentado em primeira versão no seminário da

ALAS, Recife, setembro de 2011.

ERBER, Fabio; CASSIOLATO, José E. ERBER, Fabio S.; CASSIOLATO, José E. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Vol. 17, n. 2, p. 32-60, 1997.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, n.9, p.20-63, jan/jul 2003.

_____. **Autonomia e Parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

_____. **In Search of The 21 st Century Developmental State**. Brighton: University of Sussex, 2008. (CGPE WORKING PAPER n. 4/08).

FERRAZ, João Carlos; DE PAULA, Germano Mendes; KUPFER, David. Política Industrial. In: KUPFER, David. HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FERNANDES JR., Geraldo Vieira. Políticas de Desenvolvimento Industrial e a Mobilização Brasileira Recente. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 35, junho 2011.

GADELHA, C.A.G. Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 21, nº 4 (84), outubro-dezembro 2001.

GARCIA, Renato; ROSELINO, José Eduardo. Uma avaliação da Lei de Informática e de seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico e industrial. **Gestão & Produção**, v.11, n.2, p.177-185, mai.-ago. 2004.

GONÇALVES, Reinaldo. Autonomia da política industrial: Limitações e Possibilidades. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Desafios da política industrial no Brasil do século XXI**. Brasília: Instituto Euvaldo Lodi, 2009. (CD-ROM)

GUERRIERO, Ian. A recente política industrial brasileira: Política de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior. In: Encontro Nacional de Economia Política, 18, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Economia Política, 2012. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2043&title=A%20recente%20pol%C3%ADtica%20industrial%20brasileira:%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento%20Produtivo%20e%20Plano%20Brasil%20Maior> Acesso em: 20/07/2012.

HOLLANDA FILHO, Sergio Buarque. Nota: O Estabelecimento de um Regime Automotivo Diante da Criação da OMC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, V. 33, N. 4, P. 771-792, OUTUBRO-DEZEMBRO 2003.

_____. Nota: um regime sobre consultas. **Estudos Econômicos**, São Paulo, V. 34, N. 1, P. 215-238, JANEIRO-MARÇO 2004.

JOHNSON, Chalmers. MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-

1975. Tokyo: Charles E. Tuttle Co. Publishers, 1982.

_____. Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relation in Japan, South Korea and Taiwan. In: DEYO, F. (Ed.) **The Political Economy of the New Asian Industrialism**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

KUMAR, Nagesh. Use and effectiveness of performance requirements: What can be learnt from the experiences of developed and developing countries? In: UNCTAD. **THE DEVELOPMENT DIMENSION OF FDI: POLICY AND RULE-MAKING PERSPECTIVES**. New York/Geneva: UNITED NATIONS, 2003.

KUPFER, David. Política industrial. **Econômica**. Rio de Janeiro, v.5, n.2, p. 91-108, 2003.

_____. Dois anos de política industrial. **Valor Econômico**, São Paulo, 5 de abril de 2006.

_____. Conteúdo Eficiente. **Valor Econômico**, São Paulo, 14 de janeiro de 2013.

LALL, Sanjaya. **Reinventing industrial strategy**: The role of government policy in building industrial competitiveness. Oxford: Queen Elisabeth House, 2003. (QEH Working Paper Series, n.111).

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia); GEOPI-UNICAMP (Grupo de Estudos sobre Organização da Pesquisa e da Inovação); CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos). **Avaliação da Lei de Informática (Resumo Executivo)**. Fev. 2011. Disponível em: http://www.ige.unicamp.br/geopi/documentos/Resumo_Executivo_2011_FINAL_03.mai.2011.pdf Acesso em: 22/11/12.

MORAIS, José Micaelson Lacerda; JUNIOR, Francisco do O' de Lima. Política industrial do governo lula: desenvolvimentista ou corretiva de falhas de mercado. In: XVI Fórum BNB de Desenvolvimento, 2010, Fortaleza. **XVI Fórum BNB de Desenvolvimento**, 2010.

NASSIF, André. **Uma contribuição ao debate sobre a nova política industrial brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2003 (Textos para Discussão, n.101)

NASSIF, André. Estratégias de Desenvolvimento em Países de Industrialização Retardatária: Modelos Teóricos, a Experiência do Leste Asiático e Lições para o Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, Vol. 12, n. 23, p. 135-176, jun. 2005.

NAUGHTON, Barry. **The Chinese economy: transitions and growth**. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2007.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2005. Disponível em: <http://www.sourceoecd.org/scienceIT/9264010556> Acesso em: 12/01/2013.

OMC (Organização Mundial do Comércio). **Acordo sobre subsídios e medidas**

compensatórias. 1994. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/tecnologicos/cgc/solucao-de-controversias/mais-informacoes/texto-dos-acordos-da-omc-portugues/1.1.11-acordo-sobre-subsidios-e-medidas-compensatorias/at_download/file
Acesso em: 05/06/2012.

ÖNIS, Ziya. The Logic of the Developmental State. **Comparative Politics**, Vol. 24, n. 1, p. 109-126, out. 1991.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrabel. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000 (1944).

PROCHNIK, Victor. Perspectivas para a indústria eletrônica brasileira: o caso da produção de bens de instrumentação e controle de processos para a cadeia do petróleo e gás natural. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v.12, n.1, junho 2010.

RODRIK, Dani. **Industrial Policy for the Twenty-First Century**. Londres: Centre for Economic Policy Research, 2004 (CEPR Discussion Paper, n. 4767).

SALERNO, Mario Sergio. A política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal. **Parcerias Estratégicas, Brasília**, v. 19, n. 19, p. 13-35, 2004.

SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE)**: Balanço e Perspectivas. Brasília, 2006. Disponível em:
http://www.desenvolvimento.gov.br/sistemas_web/renai//public/arquivo/arq1272980896.pdf .
Acesso em 14/03/2012.

SANTANA, Carlos Henrique Vieira. BNDES e Fundos de Pensão – inserção externa das empresas brasileiras e graus de coordenação. **Ponto de Vista**, v.1, n.1, p.1-19, 2008.

SILVA, Diogo de Carvalho Antunes; LOUREIRO, Heitor de Andrade Carvalho. Esforços e Reforços: composição das respostas nacionais à Crise de 2008 nos EUA e Alemanha. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, ano 3, ed. 8, p.127-149, set./dez. 2009.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185, abril-junho 2006.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a Partir da Experiência Brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, Vol. 40, n.1, p. 7-41, janeiro-março 2010.

SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v.16, n.1, janeiro/março 1996.

UNCTAD (Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento). **Solução de Controvérsias: Organização Mundial do Comércio - 3.7 Subsídios e Medidas Compensatórias**. Nova Iorque/Genebra: Nações Unidas, 2003. Disponível em:
http://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add15_pt.pdf Acesso em 13/01/2013.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **A Solidão do Corredor de Longa Distância**: Brasil –

Novo Modelo de Desenvolvimento, para Criar a “Era das Grandes Oportunidades, Rumo ao País Desenvolvido”. Brasília: IPEA, 2011.

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

_____. After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries. **Global Policy**, Vol.1, Nº2, maio 2010.

WEISS, Linda. Guiding globalisation in East Asia: new roles for old developmental states. In: WEISS, Linda (Ed). **States in the Global Economy:** Bringing Domestic Institutions Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____. The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist? In: WHITLEY, Richard et. al. (eds.) **The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

XAVIER JUNIOR, Carlos Eduardo Ramos. **Políticas de conteúdo local no setor petrolífero: o caso brasileiro e a experiência internacional**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n. 1775).

Apêndice 1 – Instrumentos analisados da PITCE e da PDP

Política	Instrumento	Tipo	Operador	Contrapartida	Ano
LEI DE INFORMÁTICA (1991)	Redução IPI para bens de informática e crédito de IPI para insumos	Incentivo fiscal	Receita/MDIC/MCTI	Cumprir Processo Produtivo Básico e investir 5% do faturamento em P&D	1993
PITCE/Lei do Bem	RECAP - Isenção PIS/Cofins p/ compra maq/equip. (empresas exportadoras)	Incentivo fiscal	Receita Federal	Empresa ter exportado e exportar 80% de sua receita bruta por 2 anos / 70% após 2008	2005
PITCE/Lei do Bem	REPES - Regime Trib. Esp. Para Indústria de TI Exportadora	Incentivo fiscal	Receita Federal	Empresa exportar 80% de sua receita bruta de vendas por 3 anos (até 2008)/ 60% após 2008	2005
PITCE/Lei do Bem	Isenção PIS/Cofins p/ venda varejo de PCs e Notebooks	Incentivo fiscal	Receita Federal	Empresas devem cumprir ppb	2005
PITCE/Lei do Bem	Dedução despesas c/ P&D do lucro para apuração do IRPJ	Incentivo fiscal	MCTI/Receita Federal		2005
PITCE/Lei do Bem	Redução 50% IPI p/ máq. E equip. destinados P&D	Incentivo fiscal	MCTI/Receita Federal		2005
PITCE/Lei do Bem	Depreciação máq. Equip. destinados P&D (acelerada)(integral - 2010)	Incentivo fiscal	MCTI/Receita Federal		2005
PITCE/Lei do Bem	Crédito IRPJ na fonte sobre pagamentos p/ transf. Tecnologia (REV. Dez/2010)	Incentivo fiscal	MCTI/Receita Federal	Beneficiário deve investir em P&D no Brasil 1,5 ou 2 vezes o benefício Contrapartida revogada em 2010	2005

PITCE/Lei do Bem	Zera IRPJ na fonte para remessas ext. p/ registro/manut. Patentes	Incentivo fiscal	MCTI/Receita Federal		
PITCE/Lei do Bem	Amortização gastos com bens intangíveis como despesas operacionais	Incentivo fiscal	MCTI/Receita Federal		2005
PITCE/Lei do Bem	Exclusão de 60 a 100% das despesas c/ P&D sobre o lucro, para IRPJ e CSLL	Incentivo fiscal	MCTI/Receita Federal	O incentivo aumenta 20% em função de pesquisadores contratados + 20% no caso da inovação gerar patentes	2005/2006
PITCE	Exclusão de 50 a 250% de gastos com proj. pesq. Em ICT	Incentivo fiscal	MCTI/Receita Federal	Quanto maior a exclusão, menor a participação da empresa na prop. Intelectual do projeto	2007
PITCE/PDP	BNDES - Funtec	Subvenção	BNDES	O financiamento é p/ parcerias empresa-universidade. Empresa deve arcar com 10% do projeto (mínimo)	2006
PITCE/PDP	BNDES - Profarma	Crédito subsidiado / Participação Acionária	BNDES	Ver abaixo	2004
PITCE/PDP	BNDES - Profarma Produção	Crédito subsidiado / Participação Acionária	BNDES	Ver abaixo	2004
PITCE/PDP	BNDES - Profarma P,D e I	Crédito subsidiado / Participação Acionária	BNDES	Equipamentos somente nacionais ou importados sem similar / No caso de subscrição, empresa deve abrir capital no Novo Mercado	2004
PITCE/PDP	BNDES - Profarma Fortalecimento das Empresas de Controle Nacional / Reestruturação	Crédito subsidiado / Participação Acionária	BNDES	Empresas precisam ser de controle nacional	2004

PITCE/PDP	BNDES - Profarma Exportação	Crédito subsidiado	BNDES		2007
PITCE/PDP	BNDES - Prog. Desenv. daInov. (INOVAÇÃO P,D&I)/ BNDES INOVAÇÃO (2008-)	Crédito subsidiado	BNDES	Conteúdo Local	2006
PITCE/PDP	Programa Inovação Produção (comercialização inovação) / Capital Inovador (2008-)	Crédito subsidiado	BNDES	Conteúdo Local	2006
Anterior/PITCE/PDP	BNDES - Prosoft	Crédito subsidiado	BNDES	Na modalidade exportação, a empresa tem que ter exportado US\$200mil nos 24 meses anteriores	1997
PITCE / PDP	BNDES - Pro-Aeronáutica	Crédito subsidiado/Participação Acionária	BNDES	Na modalidade exportação, a empresa tem que ter exportado US\$200mil nos 24 meses anteriores	2007
PITCE	PROTV D	Crédito subsidiado / Participação Acionária	BNDES	Conteúdo Local	2007
PITCE	Prog. Financiam. a Supridores Nac. de Equip., Materiais e Serviços Vinculados	Crédito subsidiado	BNDES	Conteúdo Local	2004
PDP	Engenharia Automotiva (Descontinuado em 2010)	Crédito subsidiado	BNDES		2008
PDP	BNDES Revitaliza	Crédito subsidiado	BNDES	Conteúdo Local	2004

PDP	BNDES Pró-Engenharia	Crédito subsidiado	BNDES	Conteúdo Local	2009
PITCE/PDP	Cartão BNDES	Crédito subsidiado	BNDES	Conteúdo Local	2003
PITCE/PDP	MODERMAQ	Crédito subsidiado	BNDES	Conteúdo Local	2004
Anterior/PITCE/PDP	FINEM (Produto - BNDES)	Crédito subsidiado	BNDES	Conteúdo Local	
Anterior/PITCE/PDP	FINAME	Crédito subsidiado	BNDES	Conteúdo nacional: se < 60%, taxa de juros aumenta; diminui participação. Bens informática: participação até 100%	
Anterior/PITCE/PDP	BNDES - Exim	Crédito subsidiado	BNDES	Compromisso de exportação, do qual BNDES financia uma parte (30%-Ágil-Auto/80% GE/90%MPMEs)	1990
Anterior/PITCE/PDP	BNDES Automático	Crédito subsidiado	BNDES		
PITCE/PDP	Pró-Inovação (até 2007) INOVA BRASIL (2008-)	Crédito subsidiado (médias/grandes empresas)	FINEP		(2002) 2008
PITCE/PDP	Juro Zero	Crédito subsidiado	FINEP	FINEP pode "vencer" o contrato se houver desvio de finalidade/desacordo com cronograma/paralisação projeto/	2006

PITCE/PDP/ Lei da Inovação	Subvenção Econômica	Subvenção	FINEp	Empresas financiam as despesas de capital do projeto. Tb há um % de cap. Próprio, de acordo tamanho empresa	2006
PITCE/PDP	PAPPE SUBVENÇÃO	Subvenção	FINEP	Empresas financiam % do projeto	2004
PDP	PRIME - Primeira Empresa Inovadora	Subvenção/Crédito Subsidiado	FINEP	Empresários devem fazer curso de capacitação/ Metas nos planos de negócios	2008
ANTERIOR/PITCE/PDP	RHAE Inovação / RHAE - SET	Subvenção	CNPQ	Empresas colocam 20% do valor do projeto	1987
PITCE/PDP	Ações Transversais (Fundos Setoriais)	Subvenção	FINEP/Fundos Setoriais	Empresas colaboram com % do projeto, de acordo com o tamanho	2004
Anterior/PITCE/PDP	Fundo Verde-Amarelo (FS)	Subvenção/Crédito Subsidiado/Participação Acionária	FINEP		2000
Anterior/PITCE/PDP	Fundos Setoriais (Específicos)	Subvenção	FINEP	Nos casos onde há empresas envolvidas, devem arcar com % dos projetos apoiados	1999
Anterior/ PITCE/PDP	EX-Tarifário	Incentivo Fiscal	CAEx/MDIC (SDP)/RECEITA (SRF)		1957
Anterior/PITCE/PDP	Drawback	Incentivo Fiscal	DECEX (MDIC)/RECEITA/BB		2001

Anterior/ PITCE	RECOF	Renúncia Fiscal	Receita Federal	10 (TI e semic) ou 20 milhões de US\$ exportados/ export. Mín. 50% valor merc. Imp. (2007)/ usar 80% das merc. Imp. Na sua produção	1997(Inf)/ 2002/ (aero - auto) 2004 (semicond)
PDP	RECOMPE	Incentivo Fiscal	MEC/MDIC/MCT	Empresas devem cumprir ppb	2010
PDP	Incentivo IPI empresas automotivas localizadas Norte/Nordeste	Incentivo Fiscal	Receita Federal	Realizar atividades P&D em 10% do benefício	2010
PDP	Incentivo IPI empresas localizadas No/Ne/CO	Incentivo Fiscal	Receita Federal	Realizar atividades P&D em quantidade determinada	2010
PITCE/PDP	PADIS - Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	Incentivo Fiscal	MCTI/Receita Federal	Investir 5% do faturamento em P&D/1% em projetos com universidades	2007
PITCE/PDP	PATVD - Desenv. Tec. Ind. Equip. para TV Digital	Incentivo Fiscal	MCTI/Receita Federal	Investir 2,5% do faturamento em P&D/1% em projetos com universidades	2007
PDP	Redução da contribuição patronal para o setor de TIC	Incentivo Fiscal	Receita Federal	O benefício aumenta de acordo com receita bruta exportação/receita total- 10% do benefício aplicado em capacitação/certificação/P&D	2008
PDP	RETAERO	Incentivo Fiscal	Receita Federal		2009

Apêndice 2 – Lista dos Regulamentos e Documentos Referentes aos Instrumentos

Documento	Fonte
Empreendimentos Apoiáveis	BNDES - Site
Normas de Apoio à Exportação	BNDES - Site
BNDES Relatório Anual - 2005	BNDES - Site
BNDES Relatório Anual - 2006	BNDES - Site
BNDES Relatório Anual - 2007	BNDES - Site
BNDES Relatório Anual - 2008	BNDES - Site
BNDES Relatório Anual - 2009	BNDES - Site
BNDES Relatório Anual - 2010	BNDES - Site
Desembolso Anual do Sistema BNDES - Setor CNAE	BNDES - Site
Roteiro de Informações para Apresentação do Projeto - BNDES Finem	BNDES - Site
Roteiro de Informações para Consulta Prévia - BNDES Finem - Inovação	BNDES - Site
PROGRAMA BNDES-exim PÓS-EMBARQUE - Regulamento	BNDES - Site
BNDES Profarma - Exportação - Apresentação	BNDES - Site
BNDES Exim - Apresentação.	BNDES - Site
BNDES PSI - Exportação Pré-embarque - Apresentação	BNDES - Site
CARTA - CIRCULAR Nº 27/2006 - Linha de Financiamento BNDES-exim Pré-embarque Ágil	BNDES - Site
BNDES Pro-Aeronáutica - Empresa / Exportação	BNDES - Site
BNDES Proengenharia - Apresentação	BNDES - Site
Linha de Financiamento BNDES Exim Pré-embarque - Normas Operacionais	BNDES - Site
BNDES Prosoft Exportação - Apresentação	BNDES - Site
BNDES Prosoft Empresa - Apresentação	BNDES - Site
BNDES Prosoft Comercialização - Apresentação	BNDES - Site
Prosoft Empresa - Modelo de Plano de Negócios	BNDES - Site
BNDES Exim Pré-embarque Automóveis - Apresentação	BNDES - Site
Modelo de Contrato Pré-embarque – BNDES PSI - Taxa Fixa (maio /2010)	BNDES - Site
ROTEIRO DE INFORMAÇÕES PARA PROJETOS NO ÂMBITO DO BNDES FUNTEC	BNDES - Site
Novo programa do BNDES incrementa a comercialização de bens de capital	BNDES - Site

BNDES aprova financiamento de R\$ 17,78 milhões para Bardella - Notícia	BNDES - Site
BNDES lança programa de apoio à engenharia nacional - Notícia	BNDES - Site
CONTRATAÇÕES DA ÁREA INDUSTRIAL (OPERAÇÕES DIRETAS) 2008	BNDES - Site
CONTRATAÇÕES DA ÁREA INDUSTRIAL (OPERAÇÕES DIRETAS) 2009	BNDES - Site
CONTRATAÇÕES DA ÁREA INDUSTRIAL (OPERAÇÕES DIRETAS) 2010	BNDES - Site
CONTRATAÇÕES DA ÁREA INDUSTRIAL (OPERAÇÕES INDIRETAS) 2008	BNDES - Site
CONTRATAÇÕES DA ÁREA INDUSTRIAL (OPERAÇÕES INDIRETAS) 2009	BNDES - Site
CONTRATAÇÕES DA ÁREA INDUSTRIAL (OPERAÇÕES INDIRETAS) 2010	BNDES - Site
Manual do Programa Subvenção Econômica à Inovação Nacional - 2010	FINEP - SITE
SELEÇÃO PÚBLICA MCT/FINEP/FNDCT Subvenção Econômica à Inovação – 01/2008	FINEP - SITE
CHAMADA PÚBLICA MCT/FINEP/AT – Cooperação ICTs-Empresas – PRÉ-SAL - 01/03/2010	FINEP - SITE
PRIME - Primeira Empresa Inovadora - Apresentação	FINEP - SITE
PRIME tem R\$ 230 milhões para empresas nascentes - Revista Inovação em Pauta	FINEP - SITE
Programa Juro Zero - Apresentação	FINEP - SITE
Programa Inova Brasil - Apresentação	FINEP - SITE
Política Operacional 2012-2014 FINEP	FINEP - SITE
Modelo de Proposta de Projeto para Solicitação de Financiamento - FINEP	FINEP - SITE
Modelo de proposta de projeto para consulta prévia - Financiamento Reembolsável - FINEP	FINEP - Site
Relatório de Avaliação do Programa Subvenção Econômica - 2º Seminário	FINEP - Site
Modelo de contrato de adesão - Juro Zero	FINEP - Site
CGEE/ANPEI - Os novos instrumentos de apoio à inovação - uma avaliação inicial	CGEE - Site
Linhas de Financiamento, Fomento, Políticas, Programas e Editais de Apoio à Inovação / Internacionalização	MDIC - Site
Instrumentos estabelecidos pelo governo federal para incentivo ao investimento produtivo	MDIC - Site
SELEÇÃO PÚBLICA FUNDAÇÃO DE APOIO DA UFRGS - FAURGS / CENTRO DE EMPREENDIMENTOS EM INFORMÁTICA DA UFRGS - (CEI/INF-UFRGS)– 01/2009	
SUBVENÇÃO ECONÔMICA À INOVAÇÃO PROGRAMA PRIME - PRIMEIRA EMPRESA INOVADORA	UFRGS - Site
Lei nº 12.218, de 30 de março de 2010 (Crédito IPI Norte/Nordeste/Centro-Oeste)	Receita Federal - Site

Decreto nº 7.389, de 9 de dezembro de 2010 (Regulamenta Incentivos Fiscais p/ Desenvolv. Regional)

Lei nº 8.248, de 23.10.1991 (Lei da Informática)

Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010 (RECOMPE)

[LEI Nº 11.774, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008 \(Art. 14 -Desoneração da Folha de Pagamento - TICs\)](#)

[DECRETO Nº 7.451, DE 11 DE MARÇO DE 2011. \(RETAERO\)](#)

[LEI Nº 12.218, DE 30 DE MARÇO DE 2010. \(Incentivo fiscal p/ Complexo automotivo / Norte/Nordeste\)](#)

[LEI Nº 11.484, DE 31 DE MAIO DE 2007. \(PADIS / PATVD\)](#)

[Portal Recof](#)

INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 757, DE 25 DE JULHO DE 2007 (RECOF)

Instrução Normativa SRF nº 417, de 20 de abril de 2004 - RECOF

O regime especial de Drawback

[Consolidação de Portarias SECEX. - Drawback \(PORTARIA Nº 23, DE 14 DE JULHO DE 2011 \)](#)

Resolução CAMEX nº35, de 22 de novembro de 2006 - Ex Tarifário

Portaria MF nº 348, de 16 de junho de 2010

Programa Tecnologias da Informação e Comunicação -Relatório de Acompanhamento de Execução da Agenda de Ação

Receita Federal - Site

MCT - Site

Receita Federal - Site

www.planalto.gov.br

www.planalto.gov.br

www.planalto.gov.br

www.planalto.gov.br

<http://www.recof.com.br>

Portal RECOF

Portal RECOF

Receita Federal - Site

Portal Brasileiro de Comércio Exterior

MDIC - Site

Receita Federal - Site

PDP - Site

Apêndice 3 – Perfil dos Entrevistados e Data das Entrevistas

ABDI 1 – Membro da diretoria da agência no período da PITCE, participou diretamente da formulação, da implementação e da avaliação da PITCE (Entrevistado no dia 31/10/2012)

BNDES 1 – Funcionário de carreira do BNDES, participou indiretamente da PDP (Entrevistado no dia 05/07/2012)

BNDES 2 – Funcionária de carreira do BNDES, participou diretamente na formulação e na implementação da PITCE (Entrevistada no dia 28/09/2012)

BNDES 3 – Funcionário de carreira do BNDES, participou indiretamente na implementação da PITCE e diretamente na implementação da PDP (Entrevistado no dia 28/09/2012)

BNDES 4 – Membro da diretoria do BNDES, participou diretamente da formulação e da implementação da PDP (Entrevistado no dia 18/01/2013)

CGEE 1 – Membro da diretoria do CGEE, participou de avaliações de instrumentos da PITCE e da PDP (Entrevistado no dia 22/11/2013)

FINEP 1 – Funcionário de carreira e assessor da diretoria da FINEP, participou diretamente da implementação da PITCE e da PDP (Entrevistado no dia 22/11/2012)

FINEP 2 – Membro da diretoria da FINEP, participou diretamente da formulação e da implementação da PITCE e da PDP (Entrevistado no dia 03/12/2012)

MCTI 1 – Funcionário de carreira do MCTI e Coordenador geral de secretaria do ministério, participou diretamente na implementação da PITCE e da PDP (Entrevistado no dia 26/12/2012)