

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS E GESTÃO EM TECNOLOGIAS
CAMPUS DE SOROCABA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MARCELLA E SILVA ELIAS

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E TRANSFORMAÇÕES
ESTRUTURAIS: A ADERÊNCIA DA ATUAÇÃO DO BNDES À POLÍTICA
INDUSTRIAL ENTRE 2003 E 2014**

Sorocaba
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS E GESTÃO EM TECNOLOGIAS
CAMPUS DE SOROCABA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MARCELLA E SILVA ELIAS

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E TRANSFORMAÇÕES
ESTRUTURAIS: A ADERÊNCIA DA ATUAÇÃO DO BNDES À POLÍTICA
INDUSTRIAL ENTRE 2003 E 2014**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências e Tecnologias para a Sustentabilidade da Universidade Federal de São Carlos, *campus* Sorocaba, para obtenção do título de bacharel em Economia.

Orientação: Prof. Dr. Antônio Carlos Diegues Jr.

Sorocaba
2016

Elias, Marcella e Silva

Políticas de desenvolvimento e transformações estruturais: a aderência da atuação do BNDES à política industrial entre 2003 e 2014 / Marcella e Silva Elias. -- 2016.

53 f. : 30 cm.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação)-Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba, Sorocaba

Orientador: Antônio Carlos Diegues Jr.

Banca examinadora: José Eduardo de Salles Roselino Jr., Rodrigo Vilela Rodrigues

Bibliografia

1. Política industrial brasileira. 2. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). I. Orientador. II. Universidade Federal de São Carlos. III. Título.

MARCELLA E SILVA ELIAS

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E TRANSFORMAÇÕES
ESTRUTURAIS: A ADERÊNCIA DA ATUAÇÃO DO BNDES À POLÍTICA
INDUSTRIAL ENTRE 2003 E 2014**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro de Ciências e
Tecnologias para a Sustentabilidade da
Universidade Federal de São Carlos,
campus Sorocaba, para obtenção do
título de bacharel em Economia.
Universidade Federal de São Carlos.
Sorocaba, 8 de Dezembro de 2016

Orientador(a):

Prof. (a). Dr. (a) Antônio Carlos Diegues Júnior
Departamento de Economia da UFSCar Sorocaba

Examinador (a):

Prof. (a). Dr. (a) José Eduardo de Salles Roselino Júnior
Departamento de Geografia, Turismo e Humanidades

Examinador (a):

Prof. (a). Dr.(a) Rodrigo Vilela Rodrigues
Departamento de Economia da UFSCar Sorocaba

AGRADECIMENTO

Primeiramente agradeço aos meus familiares, principalmente meus pais e meu irmão, por toda a paciência e apoio ao longo da minha trajetória acadêmica, especialmente em um momento de conclusão de um ciclo tão importante na minha vida.

Em especial, agradeço ao Professor Doutor Antônio Carlos Diegues Júnior, pela dedicação, apoio e paciência ao longo do desenvolvimento deste trabalho. Agradeço também a presença da banca examinadora composta pelo Prof. Dr. José Eduardo de Salles Roselino Júnior, e pelo Prof. Dr. Rodrigo Vilela Rodrigues.

RESUMO

ELIAS, Marcella e Silva. *Políticas de Desenvolvimento e Transformações estruturais: A Aderência da Atuação do BNDES à Política Industrial entre 2003 e 2014*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Centro de Ciências e Tecnologias para Sustentabilidade, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2016.

O presente trabalho busca analisar a aderência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às políticas industriais vigentes no período de 2003 a 2014, são elas: PITCE, Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior, PDP, Política de Desenvolvimento Produtivo e PBM, Plano Brasil Maior. Diante dos desafios enfrentados na busca pelo desenvolvimento econômico fica evidente o papel ativo do Estado buscando uma maior competitividade das empresas nacionais perante seus concorrentes externos e o fortalecimento de tais empresas no mercado interno. Além disso, em um contexto de competitividade internacional pautada na inovação faz-se necessária a adoção de políticas industriais que permitam o alcance de um maior dinamismo econômico e tecnológico. Para viabilizar a adoção dessas políticas, o BNDES atuou como financiador de longo prazo e auxiliando na formulação das políticas industriais do período. Desta forma, o trabalho aborda as transformações estruturais que ocorreram ao longo do período na busca pelo desenvolvimento econômico brasileiro.

Palavras-chave: Política Industrial. Desenvolvimento Econômico. Atuação do BNDES.

ABSTRACT

ELIAS, Marcella e Silva. *Development policies and structural changes: The adherence of the BNDES performance to the industrial policy between 2003 and 2014*. 2016. Dissertation (Graduate in Economics) – Centro de Ciências e Tecnologias para Sustentabilidade, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2016;

This work seeks to analyze the adherence of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) to the industrial policies in effect of the period between 2003 and 2014: PITCE, Brazil's Industrial, Technological and Foreign Trade Policy, PDP, Productive Development Policy and PBM, Greater Brazil Plan. In the face of the challenges faced seeking to economic development is evident the active role of state seeking more competitiveness of national businesses against competitors and your strengthening the internal Market. Also, in a competitiveness context an innovation-led it is necessary to adote industrial polices that enable the reach the economic and technology dynamism. To carry out the policies, the BNDES acted as term lender and helping on elaboration of industrial police in period. Therefore, this work covers the structural changes that have occurred over the period to promote economic and social development.

Keywords: Industrial policy. Economic development. BNDES performance.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 POLÍTICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO.....	15
1.1 O Arcabouço Teórico.....	15
1.2 A Experiência Histórica.....	23
2 A EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL NO PERÍODO RECENTE	28
3 A ATUAÇÃO DO BNDES NO PERÍODO DE 2003 A 2014.....	35
3.1 Bancos de Desenvolvimento.....	35
3.2 O BNDES.....	36
3.2.1 O BNDES e a PITCE.....	42
3.2.2 O BNDES e a PDP.....	44
3.2.3 O BNDES e o PBM.....	46
3.2.2 O BNDES e suas limitações.....	47
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação e a aderência do BNDES, auxiliando na formulação de políticas industriais, atuando como financiador de longo prazo e responsável por transformações estruturais de ordem produtiva e social, na promoção do desenvolvimento econômico brasileiro no período de 2003 a 2014. O foco da análise está na atuação do BNDES nas políticas industriais vigentes no período, são elas: Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2003 a 2007; Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008 a 2010; e o Plano Brasil Maior (PBM), de 2011 a 2014.

O desenvolvimento econômico brasileiro, têm enfrentado ao longo dos anos, uma série de desafios para sua promoção. Como um dos fatores que dificultam seu desempenho, está a fraca performance da indústria de transformação no Brasil. Esse fato evidencia a dificuldade enfrentada pelo país na implementação de políticas industriais, bem como a necessidade instituir tais políticas. Sua inexistência nos anos 80 gerou um grande atraso tecnológico da indústria, além da perda de dinamismo.

Foi em 2003 que a política industrial voltou a ocupar espaço na agenda política dando um novo salto rumo ao desenvolvimento econômico do país. Inicialmente com a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), responsável principalmente por retomar a agenda, dando continuidade ao tema foi lançada em 2008 a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que colocou a centralidade em inovação e, em 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM) que representou avanços nos setores intensivos em conhecimento.

As políticas industriais de 2003 a 2014 evidenciaram o papel ativo do Estado na promoção dos setores estratégicos para o desenvolvimento econômico, capazes de gerar transbordamentos sobre renda e emprego. Além disso, a busca por maior competitividade das empresas nacionais frente ao mercado internacional e o fortalecimento de tais empresas no mercado interno, são objetivos destacados pela política industrial na busca pelo desenvolvimento econômico.

Reconhecidos mundialmente pelo auxílio na promoção do desenvolvimento econômico, os Bancos de Desenvolvimento têm papel fundamental na trajetória da política industrial. No Brasil, o BNDES, têm atuado ativamente auxiliando na formulação e no financiamento das políticas industriais do período recente.

Considerado um instrumento necessário ao alcance do desenvolvimento econômico, o BNDES auxiliou o Estado na condução das políticas industriais atuando diretamente em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento. Seu papel de financiador de longo prazo supriu a necessidade de crédito dos setores e empresas permitindo a expansão da capacidade produtiva, diante da restrição de crédito privado. Sua atuação ao longo desse período esteve alinhada aos estágios de desenvolvimento da economia brasileira, mobilizando os instrumentos necessários em cada período. Com a eclosão da crise financeira mundial seu papel ganha ainda mais destaque, ao atuar como agente anticíclico, suprimindo as necessidades financeiras das empresas nacionais com aumento expressivo de seus desembolsos.

O primeiro capítulo dessa dissertação apresentará uma análise teórica da relação entre a política industrial e o desenvolvimento econômico. Em um primeiro momento, busca-se entender a importância da estrutura herdada para a condução da política industrial e os demais elementos necessários à sua implementação, como é o caso da coordenação, das orientações estratégicas e das instituições e, ainda se faz uma reflexão sobre as funções que devem ser desempenhadas pela política industrial. Na seção 1.2 analisa-se a experiência histórica de política industrial, comercial e tecnológica vivida pelos países atualmente desenvolvidos, quando se encontravam em fase de desenvolvimento fazendo uma comparação com as políticas dos atuais países em desenvolvimento. A análise mostra um conflito com a experiência histórica a partir do momento em que, os países desenvolvidos recomendam políticas aos países em desenvolvimento, que nem eles mesmos adotaram. Este conflito evidencia o fato de que quando desenvolvidos os países adotam outras políticas, que não adotaram em sua corrida pelo desenvolvimento econômico.

O segundo capítulo contextualiza a experiência de política industrial no Brasil, no período recente, de 2003 a 2014. Buscou-se a princípio analisar a competitividade do país no período destacando os fatores limitantes e os esforços necessários para o reposicionamento estratégico da indústria brasileira. Em seguida, analisou-se as três políticas vigentes no período, a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) e o PBM (Plano Brasil Maior). As políticas do período tiveram como objetivo principal favorecer a competitividade do país através da criação de efeitos multiplicadores entre as indústrias nacionais e do foco em setores estratégicos, não deixando de lado as questões sociais, como geração de emprego. A condução das políticas industriais do período contou com a participação ativa do BNDES como formulador e financiador das políticas ocupando papel de destaque na busca pelo desenvolvimento econômico.

Desta forma, o capítulo três desse trabalho destaca o papel do BNDES na promoção do desenvolvimento econômico brasileiro via política industrial. Na seção 3.1, é explorada a atuação dos Bancos de Desenvolvimento na busca pelo desenvolvimento econômico. Destaca-se a importância dessas instituições não somente em países em desenvolvimento, mas também em países desenvolvidos, uma vez que, se adaptam aos diferentes estágios de desenvolvimento dos países. Além de fornecedores de financiamento de longo prazo têm atuado como agentes anticíclicos, como vivenciado na crise financeira mundial de 2008, e como formuladores de política industrial. A seção 3.2 aborda a atuação do BNDES, que apoiou o desenvolvimento econômico desde a década de 1950, alinhado ao longo dos anos as diferentes estratégias do Estado. Os anos 2000, marcado pela retomada da estratégia de política industrial marcou uma atuação do Banco focada na promoção da competitividade da economia brasileira fornecendo financiamento de longo prazo, capaz de incentivar o investimento em inovação. Desta forma, os desembolsos do BNDES cresceram de 23,1 bilhões em 2003, para 187,8 bilhões em 2014. A seção detalha ainda os desembolsos pelos setores da Classificação Nacional de Atividades Econômicas do IBGE (CNAE), setores econômicos e os pelo porte de empresa.

A seção 3.2 se divide ainda em três subitens que detalham a atuação do BNDES em cada política industrial vigente no período de 2003 a 2014. O subitem

3.2.1 aprofunda a análise sobre a atuação do Banco na PITCE que, determinou como setores estratégicos capazes de estimular o desenvolvimento econômico, o setor de fármacos e de *software*. Os setores elencados demandaram financiamentos em grande escala pela sua ênfase em pesquisa e tecnologia, além de gerarem transbordamentos tecnológicos de forma transversal, ou seja, para demais setores. A partir da PITCE, o BNDES passou a aumentar seus esforços no tema inovação, através de linhas e programas alinhados ao novo conceito de desenvolvimento econômico do período. No subitem 3.2.2 é analisado o papel do BNDES na PDP, que deu continuidade à PITCE e, ampliou os setores apoiados pela política industrial. A ampliação dos desembolsos do BNDES se deu através da redução de seus custos e do aumento dos prazos de financiamento, além disso, com a crise financeira internacional de 2008 os desembolsos ganharam uma maior ampliação frente à posição de agente anticíclico adotada pelo Banco em um momento de restrição de crédito privado. Já no subitem 3.2.3 é abordado o papel do Banco no PBM, que teve início em 2011, abordando além das estratégias das políticas anteriores, a questão dos setores intensivos em conhecimento, através da criação de programas de qualificação. O compromisso com a inovação foi um dos focos da atuação do BNDES fragmentado em diversos setores econômicos que vão desde aeroespacial a sustentabilidade.

Finalizando o capítulo 3, o subitem 3.2.4, busca destacar algumas limitações do BNDES no apoio as políticas industriais. Um breve comparativo do BNDES e demais Bancos de Desenvolvimento da China, Canadá e Alemanha mostrou uma diferença entre eles do ponto de vista da regulação. O BNDES é regulado pela mesma instituição reguladora dos bancos privados, que possui acordos de prevenção ao risco de crédito, exigindo capitais mínimos para empréstimos de risco elevado, podendo de certa forma limitar a capacidade de financiamento do BNDES. Além disso, algumas críticas permeiam sobre sua atuação abrangente, primeiro referindo-se ao banco como inibidor de crédito privado, em função de suas taxas de juros menores que as de mercado. Segundo alegando que o Banco escolhe vencedores, uma vez que seus desembolsos são em grande parte destinados as empresas de grande porte em detrimento das micro, pequenas e médias empresas. O terceiro e último ponto,

trata da crítica à ênfase excessiva em commodities em detrimento aos setores intensivos em tecnologia.

O BNDES ocupou posição de destaque ao longo do período compreendido na análise, sempre alinhado a estratégia do país ao longo das três políticas industriais adotadas. Sua atuação através de linhas e programas foi fundamental para o desenvolvimento econômico, que além de promover setores, esteve sempre preocupado com a redução das desigualdades sociais. Desta forma, o presente trabalho analisará de forma mais aprofundada a atuação do BNDES no período de 2003 a 2014, especificamente dentro das políticas industriais vigentes.

1. POLÍTICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO

1.1 O Arcabouço Teórico

A Política Industrial pode ser entendida a partir de duas perspectivas diferentes, uma de acordo com a visão liberal e outra de acordo com a visão neo-schumpeteriana. Os autores de visão liberal, utilizam a teoria formal para fundamentar as intervenções via política industrial, supondo a existência de um equilíbrio, estruturas industriais homogêneas, racionalidade dos agentes que se comportam de forma maximizadora e conhecimento disponível a todos. Nessa visão, a política industrial teria um papel reativo as imperfeições de mercado, uma vez que teria como objetivo reparar falhas de mercado como incerteza e assimetria de informações, sem qualquer seletividade estratégica de setores ou atividades.

Refutando essa visão estão os autores neo-schumpeterianos, que segundo Suzigan (2014), defendem a política industrial como uma política pública, que tem por objetivo desencadear processos de aprendizado, acumulação de conhecimentos e criação de capacitações tecnológicas. Nessa visão, propõe-se uma política industrial direcionada a setores e atividades industriais que impulsionem os avanços tecnológicos, destacando assim, a importância do papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico do país. Essa visão desconsidera a existência de qualquer equilíbrio, uma vez que o desenvolvimento econômico se dá por rupturas e saltos qualitativos, com quebra de padrões tecnológicos prévios. A política industrial neste sentido é capaz de atuar ativamente no ambiente econômico e institucional, que segundo os autores Suzigan e Furtado (2006), condiciona a evolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação. Esse papel abrangente da política industrial é capaz de determinar a competitividade da indústria bem como impulsionar o desenvolvimento econômico. A tecnologia é vista como variável chave para a concorrência e a geração de vantagens absolutas por parte das empresas, condicionando sua eficiência dinâmica. Nessa perspectiva a política industrial

ganha um direcionamento, para setores ou atividades estratégicas do ponto de vista tecnológico.

A segunda abordagem será a vertente deste trabalho e, os motivos para escolha dessa vertente podem ser explicadas por Suzigan (2014), sob a perspectiva de ser a abordagem que mais se aproxima da realidade:

“Toma como referência o mundo capitalista como ele é – competitivo, concentrador, gerador de desigualdades, e caracterizado por rápida e contínua evolução da fronteira tecnológica, mudanças estruturais e organizacionais para se adaptar a novos mercados e novas tecnologias, mudanças institucionais para acompanhar as mudanças tecnológicas e organizacionais, e novos requisitos de infraestrutura física e de ciência e tecnologia.”

O entendimento dos fatores limitantes para a política industrial, oriundos do contexto histórico e das especificidades de cada país, é determinante para a definição das estratégias, políticas e instrumentos a serem relacionados a política industrial. Esse entendimento, segundo Baptista (2000), só pode ser feito integralmente através da análise da forma de inserção da economia local no plano internacional, contrapondo os condicionantes internos e externos, e assim identificando os pontos fortes e fracos de cada país perante seus concorrentes externos.

Uma política industrial orientada para o desenvolvimento de capacidades dinâmicas, e geração do aprendizado em rede, requer um maior entendimento da estrutura herdada. Ao defrontar a estrutura herdada e o alvo móvel, pode-se traçar a estratégia adequada a política industrial e, para realizar o diagnóstico dessa estrutura, podem ser utilizados dois elementos: a dimensão setorial e a dimensão institucional. A dimensão setorial trata de ativos e capacidades adquiridos e, condiciona o conjunto de opções estratégicas dos agentes. Já a dimensão institucional diz respeito a organização, coordenação e interação desses ativos e capacidades.

Mais do que entender a estrutura dos países, o objetivo é aproveitar as oportunidades da estrutura herdada, através de ativos, capacidades tecnológicas, organizacionais e de aprendizado, já acumulados e, conduzir a política industrial para a criação de sinergias de rede, aproveitando as potencialidades dessa estrutura. A existência de ativos e capacidades, mesmo

ligados a setores com menor dinamismo, deve constituir uma plataforma básica para obtenção de novas capacitações e redes, levando esses setores a um melhoramento do ponto de vista dinâmico e tecnológico. Os setores constituintes dessa plataforma básica, devem corresponder a uma geração de fluxos de aprendizado interativo eficiente.

A ideia por trás da exploração das sinergias de rede dos setores oriundos da estrutura herdada é encorajar o deslocamento progressivo das firmas, pertencentes a esses setores, em direção a diversificação e domínio de aprendizado que incentive a integração de novos ativos e capacitações, que proporcionem um maior dinamismo. Essas redes de aprendizado não se constituem sozinhas, evidenciando o papel de *matchmaker* do governo, através de políticas subsidiárias que estimulem o desenvolvimento de capacitações por parte das firmas.

A partir do entendimento da estrutura herdada, torna-se necessária a definição de política industrial que norteará este trabalho:

“A política industrial é um termo sintético para as atividades dos governos que objetivam desenvolver ou retrair várias indústrias em uma economia nacional no sentido de manter a competitividade global. ”
(JOHNSON, 1984, p.7-8 apud BAPTISTA, 2000, p.127)

Para que a política industrial – de caráter estratégico e com foco no desenvolvimento – aconteça, é necessário que haja um compasso entre a política industrial e a política macroeconômica. Políticas macroeconômicas muito restritivas e instáveis podem prejudicar a estratégia de desenvolvimento com base na política industrial. A política macroeconômica tem influência diretamente por meio dos preços básicos da economia – juros e câmbio – e da tributação, podendo auxiliar a política industrial no alcance de seus objetivos ou até inviabilizá-los. O inverso também acontece, ou seja, a política industrial também tem impacto sobre as políticas macroeconômicas, uma vez que, em sucesso, pode contribuir com ganhos de eficiência produtiva, reduzindo as pressões sobre os preços básicos da economia.

Resultados de longo prazo como ganho de produtividade, progresso técnico e mudanças estruturais, adotados em uma estratégia de política industrial,

dependem dos efeitos combinados das políticas adotadas. O foco da política industrial deve estar na firma, mas também no ambiente de seleção propício ao desenvolvimento com políticas convergentes.

“Na medida em que o ambiente macroeconômico permaneça marcado por incertezas ou instabilidades muito acentuadas, é provável que a PI perca muito de suas potencialidades e do seu vigor.” (SUZIGAN e FURTADO, 2006, p. 166).

Diante do argumento apresentado anteriormente, faz-se importante a coordenação entre setor público e privado para definição das estratégias, em uma política industrial liderada pelo Estado, e pautada na escolha de setores e indústrias que levem a um maior aprendizado tecnológico. Diante disso, torna-se de extrema importância a articulação de instrumentos, normas e regulações que permitam o alcance desses objetivos.

Segundo Suzigan (2014) alguns elementos devem ser levados em conta quando o assunto é política industrial, sob intervenção do Estado, são eles: a economia política da política industrial, a coordenação, a orientação estratégica, e por fim as instituições, tanto as de gestão da política quanto as de natureza geral. Esses quatro pontos podem definir o sucesso ou o fracasso da política industrial.

Sob a ótica da política industrial do ponto de vista da economia política duas forças de atuação estão envolvidas: o *rent-seeking*, criação de rendas artificiais, e a burocracia. Na perspectiva do *rent-seeking* há um problema quando essa atuação por meio de ações coletivas de grupos de interesse, se torna predominante na política industrial. Isso porque a medida que os grupos de interesse agem de forma coletiva, são capazes de exercer uma forte influência na condução dessa política. E, por outro lado, essa forma de atuação passa a ser cada vez mais legítima tendo disponível benefícios sem qualquer contrapartida.

A burocracia de Estado por sua vez, sempre exerceu no Brasil um papel decisivo na condução do desenvolvimento industrial. O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) é, segundo Suzigan (2014), uma instituição cuja burocracia tem autonomia e poder para impor suas políticas, destacando neste

caso, o papel positivo da burocracia do Banco, para a promoção do desenvolvimento econômico, industrial e social do país.

Considerando que o beneficiário final da implementação da política industrial é a sociedade, há de se considerar o alinhamento dessas duas forças e, segundo Suzigan (2014), considerar a possibilidade de uma terceira força que represente os interesses democráticos dessa sociedade.

O segundo elemento apontado por Suzigan (2014), é referente a coordenação política, de política econômica e de gestão. Em relação à coordenação política, é necessário que se tenha um comando claro, com liderança política bem definida que exerça o papel de coordenar as ações de política industrial.

A política econômica é chave fundamental para que a política industrial aconteça, uma vez que a estratégia de política industrial, precisa de uma consonância entre um conjunto de políticas, para que as mudanças estruturais e o progresso técnico de fato ocorram no longo prazo. Nesse conjunto de políticas, temos as macroeconômicas, as políticas que instrumentalizam a política industrial e as políticas sistêmicas. As políticas macroeconômicas, como já foi citado neste capítulo, tem grande influência sobre a política industrial, uma vez que coordenam os preços básicos da economia: juros e câmbio. Sua atuação pode gerar impactos tanto positivos quanto negativos para a política industrial. As políticas que instrumentalizam a política industrial, são políticas no âmbito de financiamento, promoção e incentivos e regulação. A associação e coordenação dessas políticas pode harmonizar o ambiente competitivo ou deturpar os objetivos da política industrial. As políticas sistêmicas por sua vez, são aquelas ligadas a infraestrutura, ciência, tecnologia e inovação, e em educação e formação de recursos humanos, que podem ser responsáveis por uma geração de externalidades positivas, ou até gargalos caso não alcancem as expectativas de investimento.

Ainda em relação a coordenação, a gestão institucional também é um elemento importante na condução da política industrial. Essa gestão exige um nível de entendimento da estratégia comum a todos os órgãos que estejam envolvidos, além de instituições devidamente capacitadas, para evitar que

problemas como esses sejam evitados: (i) vulnerabilidade à ação de grupos de interesse; (ii) complexidade operacional; (iii) longa tramitação de ações; (iv) responsabilidades diluídas, e (v) dificuldade no monitoramento dos resultados.

O terceiro elemento é a orientação estratégica, considerado pelo autor, um dos elementos mais importantes da política industrial. Aqui faz-se necessária a coordenação entre setor público e privado, na busca da definição das estratégias, com a conciliação dos objetivos, comprometimentos e prazos de execução. Nesse sentido, eleger setores, indústrias ou produtos é o principal papel deste elemento, criando oportunidades de aprendizado tecnológico através da especialização setorial e, influenciando o potencial de demanda futuro. A política industrial deixa de ser entendida apenas como internalização de setores ou incentivo a setores já instalados, e passa a ser a implementação de mecanismos que permitam o desenvolvimento tecnológico, para assim reduzir as divergências de padrão de desenvolvimento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. (MELO; FUCIDJI; POSSAS, 2015, p. 17)

O último elemento de grande importância quando o assunto é política industrial, são as instituições, que podem ser analisadas por dois ângulos. O primeiro diz respeito a capacitação organizacional, ou seja, na formulação, implementação e monitoramento da política industrial por meio de leis, normas, regulamentos, entre outros. O segundo refere-se a dinâmica institucional, onde há uma necessidade de evolução das instituições em relação as evoluções tecnológicas, industriais e econômicas, ou seja, em processos de *catching-up*.

A partir da análise dos elementos considerados por Suzigan (2014) como chaves do processo de desenvolvimento via política industrial, cabe mapear quais são os objetivos e funções a serem cumpridos pela política industrial. A definição dessas funções permitirá além do fortalecimento da cadeia produtiva, o incentivo a formação de redes. Nesse sentido, Baptista (2000), destaca três principais funções para a política industrial.

A primeira função que deve ser desempenhada pela política industrial é a redução de incerteza, que tem papel importante frente a decisões de inovação. Ou seja, faz-se necessária a redução de seus efeitos para que os agentes privados caminhem na direção certa. Esse processo deve ser conduzido

simultaneamente pelas instituições públicas e privadas e pelas políticas públicas, destacando o papel do Estado principalmente sob o estabelecimento de um “ponto focal”, ou seja, a partir da definição de uma meta de política industrial que direcionará e orientará as condutas privadas no sentido da estratégia global. Com a definição de um ponto focal com cerne no desenvolvimento da inovação, minimizam-se os comportamentos de característica avessa ao risco.

A redução de incertezas atua diretamente ligada à construção e ao estímulo das condições de eficiência dinâmica, que permite acompanhar ao longo do tempo as mudanças de produtos e setores com maior dinamismo tecnológico. Desta forma, a importância das políticas redutoras de incerteza para construção das condições de eficiência dinâmica, varia de acordo com a abrangência das mudanças requeridas. Essa redução de incertezas, depende de outras condições de mercado ou até mesmo macroeconômicas. Cabe destacar a importância das políticas que envolvem crédito e financiamento, em função de seus poderosos instrumentos de discriminação dos setores e atividades eleitos prioritários pela estratégia de política industrial.

A segunda função diz respeito aos incentivos ao aprendizado e à cooperação. Esse ponto também diz respeito a uma função fundamental a ser desempenhada pelo Estado uma vez que, os processos de aprendizados são cada vez mais considerados como eixo principal da inovação. A difusão do aprendizado pode ocorrer intrafirmas, interfirmas, e entre instituições produtoras de conhecimento sejam elas privadas ou públicas, cabendo ao Estado coordenar as externalidades desse processo. Do ponto de vista das implicações normativas “parte substancial do conhecimento economicamente útil, ou seja, que se traduz em vantagens competitivas é gerado através de processos de interação (vertical e/ou horizontal) entre vários agentes – particularmente interfirmas – e como subproduto das atividades de produção e comercialização.” (BAPTISTA, 2000, p. 140)

Considerando os processos de aprendizado como base da inovação, o papel da comunicação e interação entre as firmas sustenta grande parte desse aprendizado, porém, não existe qualquer instrumento seletivo que garanta que as redes de cooperação sejam suficientes do ponto de vista da potencialização

da capacidade de aprendizado e inovação desse sistema. Isso ocorre em função de relações de poder assimétricas entre produtores e usuários e em virtude da inércia que caracteriza essas relações. Cabe então ao Estado a função de *matchmaker* promovendo e estimulando a cooperação entre os agentes para então incrementar o potencial inovativo desse sistema, através da ampliação do aprendizado coletivo.

Em relação a reconfiguração da estrutura produtiva destaca-se, novamente a função de *matchmaker* do Estado para elaboração de políticas industriais que visem o fortalecimento de determinadas atividades produtivas ou o preenchimento de vazios nas redes de aprendizado, que ocorrem quando: (1) há mercados com condições de custos que inibem o investimento privado; e (2) comprometem as condições atuais de inovação. Embora a política industrial seja estruturada para exercer influência no comportamento das firmas, e o setor em que estão inseridas seja uma mediação fundamental, o foco deve ser na cadeia produtiva e na formação de redes de aprendizado.

Nesse sentido, partindo do princípio de que a inovação é intrínseca ao processo, uma vez que esta permite a criação de vantagens absolutas por parte das empresas, através de diferenciais de custo, desempenho e/ou qualidade, Baptista (2000) defende:

“Se o desenvolvimento de capacitações tecnológicas está associado a decisões de produção e investimento, e se estas capacitações estão na base da geração de vantagens competitivas diferenciais – ou seja, de condições de competitividade – então a separação entre as políticas industrial e tecnológica é inconsistente.”

Para promover o *catching-up*, em um contexto de competitividade internacional pautada no âmbito inovativo, torna-se necessário o acompanhamento da fronteira tecnológica. Uma vez que o grau de abrangência e de intensidade a ser aplicado à política industrial depende da distância de cada país em particular em relação à fronteira tecnológica, especialmente no campo das tecnologias novas. Quanto mais atrasado o país, mais necessária e abrangente deve ser a política industrial.

A inovação deve ser incorporada à política industrial como elemento central, uma vez que a competitividade requer atividades baseadas em

aprendizado e inovação. Desta forma, a política industrial deve orientar-se para a construção de um ambiente de seleção que permita as empresas a sustentação das condições de competitividade para que seja possível o desenvolvimento de suas capacitações dinâmicas. Essa sustentação é considerada o pilar para a chamada eficiência dinâmica, adotada como critério normativo básico para uma política industrial de caráter neo-schumpeteriana.

O papel do ambiente de seleção – onde as firmas operam – é propiciar o desenvolvimento dos processos tecnológicos, dessa forma, a política industrial deve estar pautada para criação e sustentação desse ambiente. Baptista (2000), coloca a importância de propiciar às firmas um ambiente econômico que cumpra requisitos fundamentais como: (i) firmas mais eficientes devem ser capazes de crescer mais que firmas menos eficientes; (ii) as firmas devem possuir recursos suficientes para sustentar as atividades de aprendizado e as experiências tecnológicas; e (iii) as firmas devem ter um grau suficiente de apropriabilidade privada.

É necessário que o Estado fomente as atividades de inovação dos agentes privados, estimulando-os a competir com empresas da fronteira tecnológica, uma vez que esses agentes são fundamentais para as definir as condições competitivas do país, além de auxiliar na promoção do desenvolvimento econômico.

Desta forma, a partir do entendimento da estrutura herdada e da definição da estratégia, a política industrial orientada para o desenvolvimento econômico e conseqüentemente das estruturas produtivas, apresenta como principais funções a redução de incerteza propiciando um ambiente favorável a investimentos, a geração de incentivos de aprendizado e cooperação e a reconfiguração da estrutura produtiva. Permitindo assim, o alcance da competitividade da indústria e a inserção da economia no plano internacional.

1.2 A Experiência Histórica

Nessa seção, serão analisadas as políticas industrial, comercial e tecnológica dos países desenvolvidos, quando ainda se encontravam em fase

de desenvolvimento, buscando compará-los aos países em desenvolvimento do período recente e as políticas adotadas por eles.

Segundo Chang (2003, p.107), em fase de *catching-up*, quase todos os países atualmente desenvolvidos (PADs), adotaram alguma estratégia de fomento à indústria nascente. Há uma coincidência notável entre os países que obtiveram sucesso em sua industrialização, a utilização da proteção tarifária, embora não seja o único instrumento e nem o mais importante para o alcance do desenvolvimento, não garantindo automaticamente o sucesso econômico. É importante considerar que os países desenvolvidos, utilizaram-se de uma série de combinações de instrumentos políticos que favorecessem a promoção industrial, não havendo um modelo padrão de desenvolvimento industrial.

Embora os governos dos países hoje em desenvolvimento tenham uma gama mais ampla de instrumentos políticos, devido a uma maior capacidade fiscal e um maior poder regulatório, há uma grande defasagem de produtividade entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Esse fato implica a necessidade de níveis tarifários mais elevados dos que os aplicados no passado pelos PADs, se quiserem alcançar os mesmos resultados obtidos no passado pelos países hoje desenvolvidos.

Segundo Chang (2003), os países em desenvolvimento estão sendo pressionados pelos PADs a adotarem o que eles chamam de pacotes de “boas políticas”, que consiste em políticas de liberalização comercial e financeira, que segundo os PADs, seriam capazes de promover o desenvolvimento econômico. Entretanto, o autor mostra através de evidências históricas que os PADs não obtiveram sucesso através do pacote de “políticas boas” e sim através do pacote de “políticas ruins”, caracterizado por políticas comerciais protecionistas. Desta forma, o pacote de “políticas boas” recomendado pelos PADs, entra em conflito com sua experiência histórica.

Os PADs na tentativa de alcançar o desenvolvimento econômico, recorreram a políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionistas, protegendo suas indústrias com vigor superior ao adotado pelos atuais países em desenvolvimento. Desta forma, as políticas adotadas pelos PADs para o

alcance do desenvolvimento econômico, são aquelas que tais países não recomendam aos países em desenvolvimento.

É notável que quando os países em desenvolvimento alcançam um certo nível de desenvolvimento e, desta forma tornam-se países desenvolvidos, adotam um conjunto de políticas distinto daquele adotado anteriormente. A partir daí, passam a defender condutas políticas que, na maioria dos casos, não adotaram em sua corrida para o desenvolvimento, pelo contrário, praticavam com ênfase o protecionismo, a captação de mão de obra especializada e violavam patentes e marcas.

“Quer dizer que os países em desenvolvimento e o *establishment* internacional de política e desenvolvimento (EIPD), por eles controlado, recomendam políticas que os beneficiam, mas não os países em desenvolvimento? (...) Em outras palavras, acaso os países desenvolvidos estão “chutando a escada”, pela qual subiram ao topo, para longe do alcance dos países em desenvolvimento? Infelizmente, a resposta a todas essas perguntas é sim.” (CHANG, 2003, p. 211)

Os países desenvolvidos poderiam se isentar das acusações acima expostas sob a perspectiva de que as políticas industrial, comercial e tecnológicas eram boas no passado e hoje não tem a mesma eficácia. A invalidade desse argumento, é destacada ao avaliarmos a experiência recente dos países em desenvolvimento com as “reformas políticas”, orientadas pela implementação das políticas consideradas “boas” pelos países desenvolvidos. Essas reformas, que deveriam ter o papel de promoção do crescimento econômico, mostraram-se incapazes ao resultarem apenas as partes negativas desse processo: as desigualdades de renda. Estamos, portanto, diante de um “paradoxo”: os países em desenvolvimento cresceram muito mais rapidamente no período em que aplicaram as políticas “ruins”, entre 1960-1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as “boas”. (CHANG, 2003, p. 214).

No processo de desenvolvimento econômico, o desenvolvimento institucional exerce papel importante. É necessário melhorar a qualidade das instituições para que se verifique ganhos de crescimento econômico. No entanto, cabe ressaltar que não se trata de uma tarefa simples, ou seja, é necessário que se leve em consideração a condição atual desse processo nos países em

desenvolvimento, para que haja a adaptação adequada aos chamados “padrões globais”. Mais do que isso, é necessário entender que os estágios de desenvolvimento em que os PADs se encontravam, é diferente do estágio em que se encontram os países em desenvolvimento, por isso torna-se inviável a imposição de prazos curtos para uma adaptação a nível global.

Além disso, se exercidas as políticas combinadas com as instituições, de fato haveria um resultado positivo no processo de desenvolvimento, entretanto, os países desenvolvidos exigem dos países em desenvolvimento, padrões institucionais que nem eles mesmos adotaram em seu processo de desenvolvimento. A imposição de instituições que os países em desenvolvimento nem precisam de fato e, que muitas vezes são incapazes de sustentar, gera um problema ainda mais crítico no processo de desenvolvimento, pois estes terão menos recursos para gastar com educação e formação, intrínsecos a esse processo. É necessário compreender que a introdução das instituições em países que não estão capacitados para recebe-las, pode não funcionar bem.

Como solução para os impasses apresentados nesse item, Chang (2003), sugere que haja uma maior divulgação dos fatos históricos do processo de desenvolvimento dos países atualmente desenvolvidos. Em relação às políticas e instituições é necessário compreender seus papéis no que tange o desenvolvimento econômico, além de permitir que os países em desenvolvimento optem pelo que seja mais conveniente para condução de seu processo.

Diante da experiência histórica, torna-se necessária a elaboração de políticas internacionais de desenvolvimento diferentes da utilizada pelos países desenvolvidos, ou seja, há de se permitir e até estimular a condução das políticas “ruins”, adotadas por grande parte dos PADs em seus respectivos processos de desenvolvimento, mesmo que essas políticas gerem um viés burocrático ou até mesmo incentivem a corrupção.

O incentivo ao aprimoramento institucional deve acontecer, perante o potencial das combinações de boas políticas e boas instituições. Isso não significa impor um conjunto de instituições a todos os países, há de se fazer um

estudo aprofundado para identificar quais as instituições são necessárias e que acumulariam ganhos no processo de desenvolvimento, levando em consideração o estágio em que se encontra cada país. Dessa forma o crescimento dos países em desenvolvimento ocorrerá de forma mais rápida, não só beneficiando tais países como também, em longo prazo, aos países desenvolvidos, à medida que o crescimento incentivará o comércio e por consequência as oportunidades de investimento.

2. A EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL NO PERÍODO RECENTE

O período que consiste de 2003 a 2007, foi marcado pela forte expansão das exportações de commodities brasileiras, que tiveram seus preços alavancados nos mercados internacionais. Essa alta dos preços, contribuiu principalmente para uma maior acumulação de reservas de divisas, que possibilitou superar tanto a vulnerabilidade cambial quanto a incerteza existente. Segundo Coutinho e Kupfer (2015), a superação desses obstáculos, levou a uma maior estabilidade macroeconômica, proporcionando a abertura de um horizonte de crescimento para as empresas e para a economia como um todo.

A situação favorável ao crescimento foi prejudicada com a crise financeira global deflagrada em 2008. Somada a crise, o crescente acirramento da concorrência também prejudicou o crescimento econômico, à medida que a indústria brasileira perdeu competitividade, permitindo uma maior inserção das importações no mercado doméstico.

A piora na competitividade da indústria brasileira dos últimos anos e, a estratégia de apreciação das taxas de câmbio e as altas taxas de juros contribuíram negativamente para a situação da indústria nacional. Muito embora, Coutinho e Kupfer (2015), destacam outros responsáveis por essa piora. O primeiro ponto que pode ser citado é a elevada carga tributária, além da grande burocracia e complexidade dos procedimentos de arrecadação, prejudicando a competitividade da economia perante as exportações. Em segundo lugar cabe considerar também o subinvestimento em infraestrutura, somado a uma crescente demanda por infraestrutura resultante do crescimento de produção e consumo de bens e serviços. Recentemente esforços vêm sendo feitos no setor de infraestrutura, tendo em vista a sua importância como estimulador de crescimento econômico, a medida que sua ampliação tende a gerar efeitos positivos em relação à redução de custos sistêmicos. Um terceiro fator refere-se ao aumento do custo de trabalho, que ocorre quando há um aumento dos salários reais que não é compensado por um aumento de produtividade, prejudicando assim a competitividade industrial. O quarto e último fator que, segundo os autores, gera perdas de competitividade, é o modo de inserção no

comércio internacional. A inserção da economia brasileira via commodities foi importante para geração de saldo comercial, em um período em que nossos termos de troca estiveram favoráveis. Porém, desde 2011 esse setor vem revertendo sua trajetória passada e, portanto, contar com os efeitos positivos obtidos no passado, não se torna aconselhável.

Diante dos fatores limitantes e responsáveis pela piora na competitividade brasileira, cabe entender qual a direção adequada para a condução da política econômica com foco na reestruturação da competitividade industrial. Coutinho e Kupfer (2015) destacam, como principal estratégia para recuperação da retração industrial, a promoção das exportações que, além de reverter o déficit comercial e retomar a atividade industrial, contribui para um acréscimo nas taxas de crescimento do PIB.

Para que haja a promoção das exportações, os autores, acreditam na adoção de um conjunto de medidas que incentive o empresariado. Entre as medidas necessárias, está a taxa de câmbio, com variação competitiva e, que garanta o estímulo para realização de investimentos de longo prazo. Outra medida de incentivo é a ampliação da desoneração tributária das exportações, como uma reforma tributária desejável. Manter o desenvolvimento tecnológico, pautado na inovação como eixo principal de política industrial também é uma das medidas que pode incentivar as exportações. A quarta e última medida possível, diz respeito ao reposicionamento da indústria brasileira nas cadeias produtivas globais, possibilitando uma maior integração dos setores brasileiros afim de conseguir um maior espaço no exterior.

A busca pela promoção das exportações não é simples e, requer grande esforço no reposicionamento estratégico da indústria brasileira, afim de sustentar-se a longo prazo, proporcionando a recuperação do círculo virtuoso de crescimento e investimento. Além disso, o aumento da produtividade passa a ser cada vez mais fundamental, para que a ampliação da competitividade da economia brasileira ocorra. Os potenciais elementos para um aumento de produtividade podem estar presentes tanto no curto prazo, com a incorporação de novas máquinas e equipamentos, quanto no médio prazo com investimentos

em infraestrutura e, no longo prazo, visando a inovação e a educação como principais elementos para um impulso tecnológico.

Diante do panorama econômico do período, há de se considerar a grande importância da base industrial brasileira, economicamente muito relevante e capaz de superar cenários desfavoráveis marcados por instabilidades econômicas e estagnação. A experiência recente do país em política industrial traz à tona, os objetivos e instrumentos adotados em cada uma das políticas vigentes no período de 2004 a 2013.

O alcance do sucesso em termos de política industrial, segundo Ferraz, Marques e Alves Jr. (2015), compreende no incentivo dos investimentos que proporcionem fortalecer a capacidade competitiva das empresas. A partir do incentivo ao investimento, surge a necessidade de um sistema financeiro capaz de suprir as demandas por financiamentos adequados ao desenvolvimento das empresas.

Quando o assunto é política industrial, a memória nos remete ao período de 1950 a 1970, quando tal política era baseada na capacitação das fábricas para a substituição das importações. Porém, a política industrial com objetivo de promover maior competitividade e o aumento de produtividade das cadeias não obteve grandes resultados nos anos 1980 e 1990. Foi em 31 de março de 2004 que a política industrial ganhou espaço novamente na agenda política, através da chamada PITCE, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.

A PITCE representou a quebra da privação a respeito de política industrial, objetivando a inserção externa da indústria brasileira. Seu foco foi em torno de quatro principais setores estratégicos: tecnologias de informação e comunicação, semicondutores, fármacos e softwares. Estes setores são considerados estratégicos devido à sua capacidade de gerar transbordamentos, que posteriormente levariam o país ao *catching-up*.

“Os méritos da PITCE não se resumem à quebra de um jejum tão prolongado do Estado, que silenciou diante da primarização da pauta exportadora e do desmantelamento de elos importantes da manufatura nacional. A PITCE foi fortemente focada em opções estratégicas (tecnologias de informação e comunicação, semicondutores, fármacos e software) realmente ambiciosas e desafiadoras, com imensa capacidade

de transbordamentos e transversalidades na complexa teia das cadeias industriais nacionais.” (FERRAZ; MARQUES e ALVES Jr., 2015, p. 73).

Desta forma, a PITCE tentou firmar uma política industrial com foco em inovação e, segundo Cano (2014), buscando a ampliação dos esforços tecnológicos dos setores industriais presentes no país, retomando o planejamento industrial centralizado na inovação, criando instituições capazes de apoiar essas ações.

A PITCE encontrava alguns pontos fracos e alvos de críticas em sua formulação. Em se tratando da inserção externa via exportação, Castilhos (2005) critica a composição das exportações, feita com produtos de baixo valor agregado, como é o caso das *commodities*. Embora ampliem o saldo comercial e a atração de IDE (Investimento Direto Estrangeiro), não provocam os efeitos esperados de disseminação de tecnologia, de geração de emprego e de criação de novas atividades.

Em resumo, Castilhos (2005) destaca que a PITCE não detinha o controle dos elementos necessários ao crescimento industrial, uma vez que seus objetivos se contradiziam muitas vezes com a política macroeconômica vigente e com a grande vulnerabilidade da econômica brasileira, que o autor considera como um dos efeitos dessa política industrial.

Desta forma, segundo Ferraz, Marques e Alves Jr. (2015), a PITCE não produziu grandes resultados, ainda que seu mérito fique evidente ao recolocar a indústria nacional na agenda do país e, expor seus graves problemas de competitividade externa.

Em maio de 2008, dando continuidade à PITCE, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) que colocou em foco a inovação, sob o lema “Inovar e investir para sustentar o crescimento”. A PDP foi responsável por instituir instâncias de coordenação internas no governo federal, instrumentos de avaliação e monitoramento, obtendo um avanço significativo em governança. Como linha de frente, a PDP objetivou a superação da restrição do investimento agregado da economia especialmente no que diz respeito à capacidade instalada, através de instrumentos de financiamento de longo prazo.

Além da instituição de algumas macrometas com grande enfoque no investimento, a PDP trouxe a ampliação do conjunto de setores.

Esta ampliação partiu da constatação da diversidade do parque industrial brasileiro e da variedade de estágios de capacidade competitiva entre setores, o que requeria ações de natureza específica a cada um, para além de medidas horizontais. (FERRAZ; MARQUES e ALVES Jr., 2015, p. 73)

A execução da PDP, que teve em seu lançamento o anúncio de ampliação dos prazos de financiamento do BNDES, apoiando um crescente processo de investimento, encontrou um impasse na crise internacional de 2008. Esse cenário fez com que as iniciativas da PDP fossem direcionadas ao combate dos efeitos negativos da crise, reforçando as ações de financiamento público diante da retração do crédito privado. Cabe portando destacar o papel fundamental da PDP, responsável pelas medidas anticrise, com destaque para a atuação do BNDES suprimindo a necessidade de crédito das empresas. E ainda em paralelo, as diversas ações para desenvolvimento da cadeia produtiva, responsável em grande parte pela recuperação econômica em 2010.

Como crítica, Suzigan (2015), cita que o leque de setores escolhidos foi muito amplo e ambicioso, por conter cerca de 25 setores e, dentre eles, muitos não seriam capazes de gerar processos de aprendizado tecnológico e inovação, por serem escolhas de caráter defensivo e arcaico.

Em agosto de 2011 foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM), agora sob o lema “Inovar para competir, competir para crescer”. O PBM teve sua orientação política agora voltada ao investimento em inovação. O objetivo passou ao enfrentamento dos problemas sistêmicos de competitividade da economia brasileira, para que o crescimento de longo prazo não ficasse comprometido.

O Plano Brasil Maior ajuda a indústria em um momento de dificuldades, já que nos últimos três anos o setor praticamente não evoluiu. Custos sistêmicos muito elevados, uma valorização pronunciada da moeda brasileira, além da baixa capacidade inovadora das empresas e uma produtividade que deixa a desejar, concorreram para o colapso da competitividade industrial. (ALMEIDA, 2011, P. 11)

Segundo os autores Ferraz, Marques e Alves Jr. (2015), o PBM teve por objetivo uma transformação nos padrões de investimento e competitividade, focados na promoção da produtividade, estimulando o desenvolvimento de

competências. Além de contribuir para o desenvolvimento produtivo, o Plano também contribuiu para a qualificação profissional, sustentabilidade ambiental e fortalecimento regional. Além disso, manteve-se alinhado às diretrizes da política macroeconômica com foco na estabilidade monetária e com câmbio competitivo.

Almeida (2011), aponta que o país está distante de ser um facilitador e incentivador de investimentos, inovação e exportação. Segundo o autor, o PBM teve atuação relevante, porém no sentido de “remoção de desincentivos”:

Uma política industrial pode prever incentivos de fato (e não meramente remoção de desincentivos), desde que reservados para premiar as decisões mais nobres na economia que são as de empregar, investir, inovar e exportar. Têm lugar também na promoção das atividades industriais que conduzirão ao futuro, como áreas de sustentabilidade e de novas tecnologias, para as quais o incentivo fiscal pode ser fundamental.

Tendo em vista as políticas industriais adotadas no período recente, é possível observar um foco em comum entre elas: a criação de efeitos multiplicadores entre os setores industriais brasileiros e o foco em áreas chave que favoreçam a competitividade do país. Mesmo com a definição de um foco de atuação, as políticas implementadas não deixaram de lado as ações para geração de renda e emprego, reduzindo os custos de produção e promovendo as exportações brasileiras. O que se vê no período, são as políticas industriais objetivando a promoção do desenvolvimento econômico, através da criação de condições que permitam o fortalecimento das empresas nacionais no mercado interno e aumentem sua competitividade frente ao mercado internacional. As ações adotadas pelas políticas vigentes no período, foram pautadas por uma forte atuação do BNDES, uma vez que, o Banco adotou o papel de formulador e financiador das políticas industriais

Desse modo o BNDES exerceu importante papel na implementação das políticas industriais recentes: a PITCE, a PDP e o PBM. Isso ocorreu tanto no apoio à formulação quanto no financiamento a setores e projetos selecionados. Em cada momento o BNDES respondeu de acordo com as orientações de política, mobilizando os instrumentos existentes para as prioridades estabelecidas e introduzindo soluções financeiras para novos desafios. (FERRAZ; MARQUES e ALVES Jr., 2015)

A crise internacional deflagrada em 2008, também destacou a importância de instituições financeiras públicas, que evitaram as quedas de investimentos

em um momento de retração do crédito privado, atuando de forma anticíclica. A instituição de destaque na economia brasileira e, que exerceu esse papel, foi o BNDES, como já citado neste capítulo. Tendo em vista a importância de sua atuação, o capítulo 3 deste trabalho focará no papel do BNDES na política industrial brasileira, avaliando sua atuação no período que compreende de 2003 a 2014.

3. A ATUAÇÃO DO BNDES NO PERÍODO DE 2003 A 2014

3.1 Bancos de Desenvolvimento

O surgimento dos Bancos de Desenvolvimento, segundo Ferraz, Além e Madeira (2003), se deu a partir da década de 40, afim de auxiliar os países em suas reconstruções pós-guerra, além de suprir a necessidade de crédito das micro, pequenas e médias empresas. Desde então, os bancos têm adquirido grande importância no crescimento e desenvolvimento dos países.

Os Bancos de Desenvolvimento ganharam maior destaque frente a crise internacional de 2008, atuando de forma anticíclica, afim de minimizar a escassez de crédito. (FERRAZ, ALÉM e MADEIRA, 2013). Segundo os supracitados autores, a importância dos Bancos de Desenvolvimento, não se dá apenas em períodos de crises financeiras. Devido ao grande dinamismo do processo de desenvolvimento, faz-se imprescindível a permanência dessas instituições, uma vez que, seus objetivos estão sempre se adaptando aos diferentes estágios de desenvolvimento dos países. Seu papel se dá tanto em nações em desenvolvimento, como o Brasil, atuando de forma abrangente no financiamento de setores para promoção do desenvolvimento, quanto nos países desenvolvidos, direcionado ao enfrentamento de novos desafios, sejam eles econômicos, sociais ou ambientais.

Segundo os supracitados autores, essas instituições tem como eixo principal o financiamento da expansão da capacidade produtiva, em setores que necessitam de financiamento de longo prazo, que por sua vez, não são ofertados pelo sistema financeiro privado. Geralmente esses segmentos são grandes responsáveis por retornos sociais relevantes como é o caso da infraestrutura, inovação tecnológica, apoio as micros, pequenas e médias empresas e projetos socialmente responsáveis. Além disso, o papel de agente anticíclico, já citado, confere a essas instituições a importante promoção da estabilidade sistêmica.

O segmento de infraestrutura é determinante para o crescimento econômico e para geração de bem-estar social, entretanto acaba não sendo economicamente viável para o setor privado, uma vez que o capital exigido é alto e, seus prazos de maturação são mais longos. Em relação aos projetos de

inovação, o grau de incerteza em relação aos resultados é elevado e, por isso o acesso ao crédito privado é dificultado. Esses projetos são capazes de agregar muitos benefícios para a sociedade como um todo, além de contribuir positivamente para competitividade das empresas e, desta forma faz-se de extrema importância o financiamento via instituições públicas. Cabe ressaltar, que os segmentos apoiados pelas instituições podem mudar ao longo do tempo, de acordo com o momento do desenvolvimento de cada país.

As funções desempenhadas pelos Bancos de Desenvolvimento, vão além do financiamento de setores com baixa disponibilidade de crédito, uma vez que há um propósito de transbordar os resultados obtidos para a sociedade como um todo. É de grande importância a promoção da estabilidade econômica, como destacado na crise de 2008, onde as instituições tiveram papel essencial através da atuação anticíclica. No entanto, essas instituições também são instrumentos importantes na condução da política industrial dos países, auxiliando os governos na implementação das políticas e, atuando diretamente em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico do país, de forma a promover o bem-estar social.

Diante da importância dos Bancos de Desenvolvimento, auxiliando a promoção do desenvolvimento econômico e, garantindo transbordamentos para a sociedade através da maximização do bem-estar, essas instituições tornam-se fundamentais na condução de políticas pró-desenvolvimento econômico, como as políticas industriais.

3.2 O BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) fundado em 1952, é o principal instrumento do Governo Federal Brasileiro para o financiamento de longo prazo e o investimento em diversos setores da economia. Apoiando tanto as grandes empresas quanto as micro, pequenas e médias empresas na concretização de seus negócios, objetivando a geração de emprego e renda, ou seja, o bem-estar social. O BNDES tem como missão “Promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais” e

como visão “Ser o Banco do desenvolvimento do Brasil, instituição de excelência, inovadora e pró-ativa ante os desafios da nossa sociedade” (BNDES, 2016). Respondendo por cerca de dois terços dos empréstimos bancários de prazo superior a cinco anos, o BNDES atua como provedor do desenvolvimento econômico e social do país, desempenhando seu papel por meio de um conjunto amplo de linhas e programas que vão desde o suporte de crédito, ao atendimento das micro, pequenas e médias empresas. Os desembolsos do banco seguem uma tendência de constante elevação observada a partir dos anos 2000, tendo em vista o aumento de sua importância no período pós crise de 2008.

Ao longo das décadas de 1950 e 1970, o processo de industrialização brasileira apoiou-se na combinação do autofinanciamento, capital externo e crédito público federal. No início de 1950, os investimentos do BNDES concentraram-se em infraestrutura e, em 1960 o foco passou para os bens de consumo e o desenvolvimento tecnológico. Na década de 1970, o banco foi peça chave na política de substituição de importações, com foco em insumos básicos e bens de capital, que possibilitaram a criação do mais completo parque industrial da América Latina. Na década de 1980, o BNDES passou a integrar as preocupações sociais a política de desenvolvimento, passando de BNDE para BNDES. Nesse período o banco estimulou a concorrência dos produtos domésticos com os produtos importados, e também as exportações. Na década de 1990, o banco desenvolveu papel importante na privatização de empresas estatais brasileiras, dando suporte administrativo, financeiro e técnico ao Programa Nacional de Desestatização. Além disso, desenvolveu papel importante na inclusão de micro, pequenas e médias empresas no programa de exportações, passou a investir nos setores de comércio e serviços, e também no setor social e cultural. (BNDES, 2016).

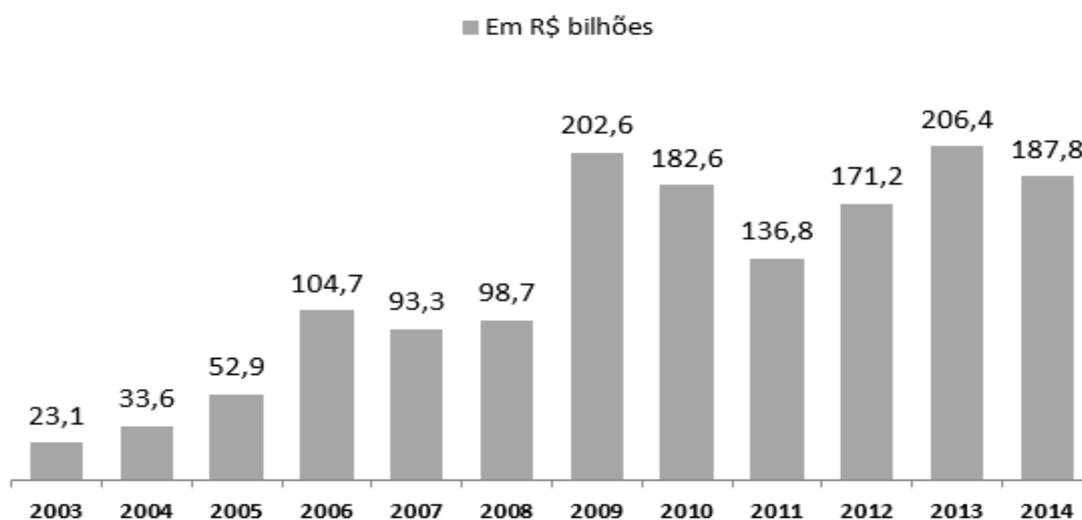
Analisando o período recente, os anos 2000 foram marcados por uma atuação focada na promoção da competitividade da economia brasileira de forma integrada à geração de renda, emprego e a redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse período, o BNDES representou um agente modelo para incentivar a inovação tecnológica, uma vez que é um banco público, ou seja, fornece financiamentos de caráter público e de longo prazo, importantes para incentivar o investimento inovativo nas empresas. Permite, portanto, traçar

como prioridade estratégica o apoio à inovação, capaz de aumentar a competitividade, criar empregos de qualidade, aumentar a eficiência produtiva promovendo um crescimento sustentado da econômica brasileira.

O BNDES, segundo análise de Ferraz, Além e Madeira (2013), tem uma carteira de ativos bastante compatível com os principais Bancos de Desenvolvimento do mundo quando comparados ao PIB de cada país. No caso brasileiro, a economia sofre com restrições de crédito, e por isso o BNDES torna-se um instrumento que alivia a deficiência de financiamento privado de longo prazo.

Os desembolsos do BNDES apresentaram ao longo do período, uma trajetória de crescimento, na ordem de R\$164,7 bilhões de 2003 a 2014, em valores reais. O gráfico 1 apresenta os desembolsos do BNDES no período de 2003 a 2014, com valores deflacionados pelo IPCA com base em 2014. Em 2013 os desembolsos atingiram seu maior valor, 20% acima dos desembolsos do ano anterior. A maior expansão em 2013 foi no setor agropecuário em função da safra recorde nesse ano, aumentando os investimentos no campo. O segundo maior desembolso do período aconteceu em 2009, refletindo o sucesso das medidas anticrise adotadas pelo governo, em um período de elevada aversão ao risco por parte das instituições financeiras privadas. (BNDES, 2016).

Gráfico 1 – Desembolsos do sistema BNDES, valores deflacionados pelo IPCA com base em 2014, 2003-2014.

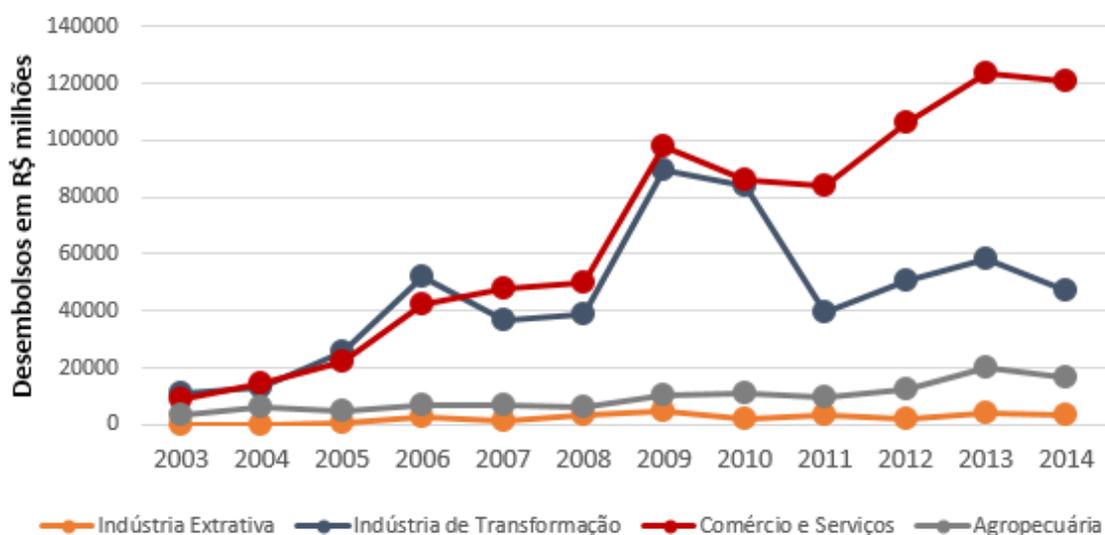


Fonte: BNDES

Quando analisados os níveis de investimento ao longo dos anos, percebe-se uma forte correlação entre os desembolsos e os investimentos. A atuação do BNDES garante que a média dos investimentos sejam maior e com volatilidade menor, entretanto, não cabe deixar de lado o financiamento privado de longo prazo. Para que a economia alcance patamares mais elevados de investimentos é necessário que os juros internos sejam reduzidos.

O gráfico 2 apresenta os desembolsos do Banco por ramo de atuação. É possível observar a grande representatividade de Comércio e Serviços, seguido pela Indústria de Transformação, que sofreu uma inflexão no ano de 2009, mostrando uma recuperação em 2011. O setor de Comércio e Serviços representou em 2014 uma participação de 64,4% nos desembolsos totais do Banco, seguido pelo setor de Indústria de Transformação com 25,0%, Agropecuária com 8,9% e a Indústria Extrativa com 1,6%.

Gráfico 2 – Desembolsos do sistema BNDES por por setor da Classificação Nacional de Atividades Econômicas do IBGE (CNAE), valores deflacionados pelo IPCA com base em 2014, 2003-2014.

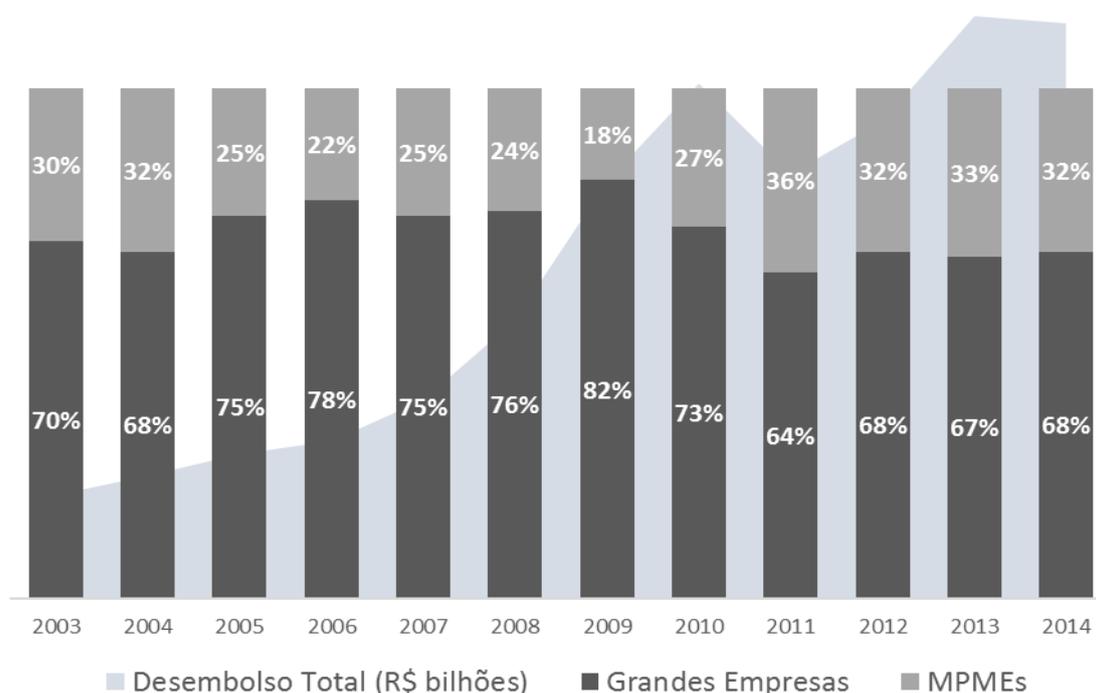


Fonte: BNDES

O crescimento dos desembolsos esteve presente em todos os setores, muito em função do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), lançado em 2009, afim de garantir a retomada dos investimentos diante de um cenário de crise financeira mundial. A maior parte das operações de crédito, 93%, foram efetuadas com micro, pequenas e médias empresas, destacando o maior acesso aos financiamentos do BNDES. (BNDES, 2016).

A participação das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) teve um aumento expressivo em termos de desembolso do BNDES ao longo dos anos. O gráfico 3 mostra que no ano de 2014 a participação das MPMEs chegou a marca dos 32%.

Gráfico 3 – Participação nos desembolsos do sistema BNDES por porte de empresa (%), 2003-2014.

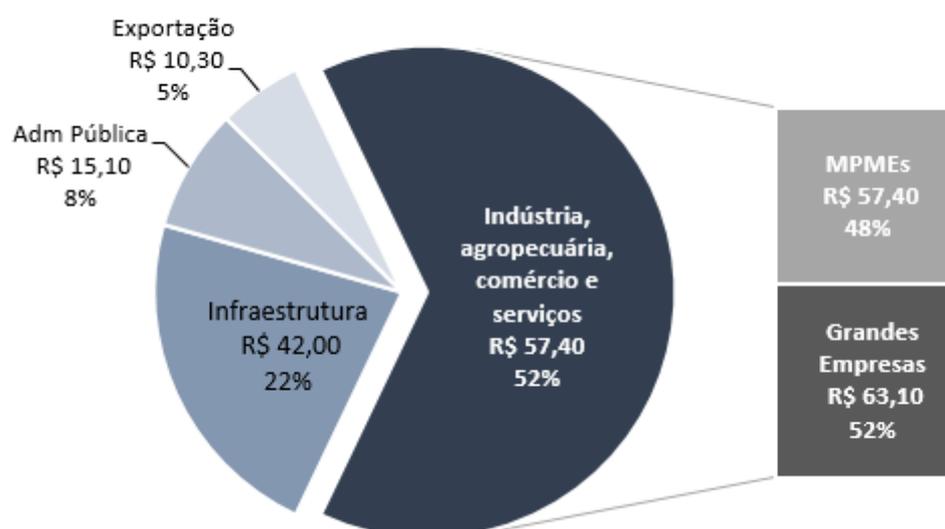


Fonte: BNDES

Uma análise pura dos setores de atuação das MPMEs mostra uma equidade em relação aos desembolsos direcionados a tais empresas e as grandes empresas. A atuação das MPMEs se restringe aos setores de indústria, agropecuária e comércio e serviços, enquanto as grandes empresas estão

presente nos setores citados e nos setores de infraestrutura, administração pública e exportações. Desta forma, considerando apenas os setores de indústria, agropecuária e comércio e serviços, podemos observar uma grande participação das MPMEs, referente a 48% em 2014, com valores correntes de R\$ 57,40 bilhões. O gráfico 4 mostra a participação das MPMEs quase equivalente a participação das grandes empresas, considerando apenas o conjunto de setores composto pela indústria, agropecuária e comércio e serviços.

Gráfico 4 – Desembolsos do sistema BNDES por porte de empresa e segmento econômico (em R\$ bilhões e %), no ano de 2014.



Fonte: BNDES

O BNDES dispõe de 113 programas ou formas de apoio aos tomadores de crédito. Considerando todos os portes de empresa, os maiores desembolsos por programa estão no BNDES Finem, financiamento de empreendimentos de valor igual ou superior a R\$ 20 milhões, respondendo por 51,3% dos desembolsos totais, seguido pelo BNDES Finame, financiamento feito por intermédio de instituições financeiras credenciadas para produção e aquisição de máquinas e equipamentos, que corresponde a 18,3% e pelo BNDES Automático, correspondendo a 8,6 do total. Juntos, correspondem 78,2% dos desembolsos totais.

A tabela abaixo destaca alguns programas oferecidos pelo BNDES às empresas ou empreendedores que desejam adquirir um financiamento. O Banco oferece diversos produtos divididos em linhas de financiamentos, que se adequam aos diferentes tipos de empreendimentos e clientes. Os financiamentos do BNDES podem ser concedidos de forma direta ou indireta. No caso das micro, pequenas e médias empresas, o apoio do BNDES se dá em grande parte, de forma indireta, através de instituições financeiras credenciadas por ele.

Quadro 1 – Programas de financiamento do BNDES.

Necessidade	Produto/Programa
Podem ser financiados os investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos nos setores de indústria, infraestrutura, comércio, serviços e agropecuária, observando os itens financiáveis em cada linha.	BNDES Finem
Aquisição e comercialização de máquinas, equipamentos e bens de informática e automação, incluídos ônibus e caminhões, novos, de fabricação nacional e credenciados pelo BNDES	BNDES Finame
Projetos de construção, ampliação, reforma de loja, galpão, armazém, fábrica, depósito, escritório e outros, incluindo a aquisição de máquinas e equipamentos novos e capital de giro associado ao projeto	BNDES Automático
Aquisição de máquinas, equipamentos e outros bens de produção, bem como insumos e serviços por meio de crédito rotativo	Cartão BNDES
Financiamento para a produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos, destinados ao setor agropecuário	Finame Agrícola
Aquisição, no mercado interno, de <i>softwares</i> e serviços correlatos desenvolvidos no Brasil e credenciados no BNDES	BNDES Prosoft - Comercialização
Investimentos para a introdução de inovações no mercado, melhorias incrementais em produtos e/ou processos, além do aprimoramento de competências, estrutura e conhecimentos técnicos para inovação	BNDES MPME Inovadora

Fonte: BNDES

As ações do BNDES têm por objetivo estimular o crescimento industrial do país, através de três grandes desafios: ampliação da capacidade produtiva da indústria e do setor de serviços; aumento das exportações; e a elevação da capacidade de inovação. Suas ações vêm sendo ampliadas nesses setores, sempre alinhadas as políticas industriais vigentes no período, são elas: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2003-07), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-10), e o Plano Brasil Maior (PBM, 2011-14). (FERRAZ et al., 2012)

Desta forma, os próximos subitens serão focados na atuação do BNDES no período recente, dentro das políticas industriais vigentes, de 2003 a 2014.

3.2.1 O BNDES e a PITCE

Lançada em 2003, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), marcou a retomada do tema política industrial com foco na ampliação dos esforços tecnológicos. O BNDES ganha novamente destaque, sendo peça chave em diversas ações de fomento, com foco em inovação:

i) linhas transversais de crédito, como a Inovação PD&I e a Inovação Produção, lançadas em 2005; ii) programas setoriais de apoio, como o Prosoft (que já vinha sendo objeto de fomento desde 1997), o Profarma, criado em 2004; e o Proengenharia, de 2007; iii) apoio não reembolsável a projetos de instituições científicas e tecnológicas em parceria com empresas por meio do Fundo Tecnológico (Funtec), recriado em 2006; e iv) participação no capital de empresas inovadoras, diretamente ou via fundos, como o Criatec, de 2006. (FERRAZ, MARQUES E ALVES Jr, 2015).

O enfoque da PITCE, ao abranger setores estratégicos como o fármacos e *software*, buscou estimular o desenvolvimento econômico do país. A escolha desses setores estratégicos, apresenta dois principais fatores. O primeiro fator corresponde aos níveis de investimentos nesses setores, que demandavam gastos significativos em pesquisa e tecnologia, diferente de outros setores. O segundo fator corresponde a capacidade de geração de transbordamentos tecnológicos por parte desses setores para demais áreas de forma transversal. A medida que, as empresas dos setores de *software* e fármacos, realizam um esforço inovativo, os ganhos de produtividade e competitividade atingem um nível sistêmico. (CAPANEMA E PALMEIRA FILHO, *apud* CANO, 2014, p. 152).

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeira Produtiva Farmacêutica (Profarma), constitui um dos programas desenvolvidos na PITCE, com objetivo de ampliar a capacidade produtiva, fortalecer as indústrias nacionais e incentivar projetos inovadores. Considerado um dos principais setores geradores de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I), em função da alta competição no mercado. O programa passou por três fases e, em sua segunda fase, no ano de 2007, o projeto foi renomeado Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde, afim de englobar outros segmentos do complexo produtivo. A terceira fase desse projeto, em 2013, contou com um desafio da biotecnologia, um novo patamar de

desenvolvimento. Como destacado por Ferraz, Marques e Alves Jr. (2015), até junho de 2014, o programa havia apoiado cerca de 114 projetos, com financiamento de aproximadamente R\$ 5,2 bilhões, alavancando ainda investimentos com valores estimados em R\$ 7,0 bilhões.

No setor de *software*, o Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos (Prosoft), lançado em 1997, teve sua fase inicial até 2004, apoiando financeiramente as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) deste setor. O programa recebeu uma ampliação no ano de 2007 e foi renomeado Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da Informação, ampliando ainda mais o apoio para os segmentos de serviços de TI. O programa apoiou cerca de 150 projetos, com financiamento de aproximadamente R\$ 4,1 bilhões, alavancando os investimentos na ordem de R\$ 7,4 bilhões (posição de junho de 2014). (FERRAZ, MARQUES E ALVES Jr, 2015).

Outros dois setores são abordados por Ferraz, Marques e Alves Jr (2015), o setor de bens de capital e semicondutores. O primeiro setor, bens de capital, tem forte atuação do BNDES desde 1966, na aquisição de máquinas e equipamentos produzidos no Brasil, com a criação da Finame, Agência Especial de Financiamento Industrial. O ano de 2005 marcou um avanço, com a criação de uma ferramenta tecnológica, permitindo o processamento online das operações, reduzindo o prazo de aprovação de tais operações. Já em semicondutores, o BNDES exerceu importante papel na atração de empresas para preencher as lacunas existentes na cadeia produtiva de chips, que mais tarde resultaram em uma fábrica de cartões inteligentes para telecomunicação, identificação e pagamentos eletrônicos.

Considerando as ações do BNDES nos programas acima citados, pode-se observar um avanço na forma de atuação do Banco, que passou a aumentar seus esforços sob a temática da inovação a partir dos anos 2000, através de linhas e programas. A transformação do BNDES evidencia a necessidade de se adequar a um novo conceito de desenvolvimento econômico, marcado por questões como redução das desigualdades e geração de competitividade via inovação.

3.2.2 O BNDES e a PDP

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), dando continuidade à PITCE, foi lançada em maio de 2008, ampliando o leque de setores apoiados. Ferraz, Marques e Alves Jr. (2015), destacam que a diversidade do parque industrial brasileiro, levou à ampliação dos setores. A PDP foi lançada com 32 programas, sendo a maior parte relacionados com sistemas produtivos. Houve um avanço significativo quanto à governança da política industrial, com a criação de Comitês Executivos responsáveis por gerir e coordenar esses programas.

Com relação à implementação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a avaliação é de que as iniciativas sob responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são implementadas mais celeremente e as que envolvem a coordenação de outras instituições caminham lentamente. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2009, p.37)

O BNDES ocupou posição de destaque durante a PDP, reduzindo custos e aumentando os prazos de financiamento, contribuindo para uma ampliação dos desembolsos do Banco e conseqüentemente dos investimentos. Atuou também como coordenador do programa Consolidar e Expandir Liderança, que auxiliou setores com capacidade de projeção internacional, levando empresas nacionais a adquirirem empresas no exterior. O Cartão BNDES foi um grande marco para o desenvolvimento das MPMEs, elevando os desembolsos para tais empresas na ordem de US\$ 8,4 bilhões em 2007 para US\$ 30 bilhões em 2013. Como já destacado no subitem 3.2, se excluídos da análise os setores com presença quase que exclusiva de grandes empresas, podemos observar uma certa equidade nos desembolsos do Banco entre Grandes empresas e as MPMEs. (FERRAZ, MARQUES e ALVES JR., 2015)

A execução da PDP encontrou adversidades no ano de 2008, com a eclosão da crise financeira mundial, fazendo com que todos os seus esforços se voltassem ao combate dos efeitos da crise, principalmente em relação a oferta de crédito. Desta forma, o BNDES teve sua capacidade financeira ampliada via financiamento de longo prazo do Tesouro Nacional, além disso, o governo criou em 2009, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) que permitiu a retomada da demanda por investimento através da redução do custo de capital.

Essa retomada foi responsável pelo aumento dos ativos do BNDES de R\$ 227 bilhões em 2008 para R\$ 549 bilhões em 2010.

O Programa de Sustentação do Investimento (PSI), é uma linha de financiamento voltado à aquisição de máquinas e equipamentos, lançado em resposta aos desafios gerados pela crise financeira. O programa foi responsável pela retomada do investimento, que cresceu em torno de 21,4% no ano de 2010. Somado às ações anticrise, o BNDES obteve destaque em outras iniciativas, como a criação do Programa BNDES de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores de Bens e Serviços, relacionado ao setor de Petróleo e Gás Natural, apoiando cerca de 20 projetos; o Plano Conjunto BNDES/Finep de Apoio à Inovação Tecnológica Industrial dos Setores Sucroenergético e Sucroquímico (Paiss), “que visou à seleção de planos de negócios relacionados ao desenvolvimento, produção e comercialização de novas tecnologias industriais destinadas ao processamento da biomassa oriunda da cana-de-açúcar.” (FERRAZ, MARQUES e ALVES JR.)

3.2.3 O BNDES E O PBM

Lançado em agosto de 2011, o Plano Brasil Maior, focado em estímulos ao investimento, inovação e comércio exterior, têm uma ampliação de suas macrometas, incluindo a qualificação de recursos humanos, produção limpa e crescimento de setores intensivos em conhecimento. Em linha com o PBM, o BNDES foi responsável pela criação de novos programas, inclusive com a prorrogação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e a inclusão de novos setores. (BNDES, 2016)

Assim, o PSI (Programa de Sustentação do Investimento) que tem taxas de juros incentivadas, além de priorizar bens de capital, inovação e exportação, passa a incluir os ramos de componentes e serviços técnicos especializados, equipamentos para a área de tecnologia de informação e telecomunicações, ônibus híbridos, serviços de engenharia e Linha Inovação Produção. (ALMEIDA, 2011, p. 12)

Foi criado em 2012, dentro do PSI, o programa Projetos Transformadores, ofertando financiamento para setores intensivos em conhecimento, capazes de gerar transbordamentos de ordem tecnológica e produtiva. Em 2011, o BNDES

criou o programa de Apoio à Qualificação Profissional do Trabalhador (BNDES Qualificação), que na linha do conhecimento, ampliou e modernizou as vagas de formação profissional e técnica, bem como a infraestrutura de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação das instituições.

Na indústria, os financiamentos do BNDES foram alinhados aos setores elencados pelo PBM, como destacam Ferraz, Marques e Alves Jr (2015):

Em termos setoriais, a alocação de recursos do BNDES para a indústria seguiu as prioridades do PBM. Os setores elencados no plano receberam R\$955 bilhões desde 2003 até junho de 2014, o que representa 83% do desembolso do BNDES no período.

Já no âmbito da inovação, o destaque foi o lançamento em 2013 do Plano Inova Empresa, que associou o PBM à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), estabelecendo o compromisso público de alocação de recursos em áreas consideradas estratégicas e, colocando em pauta a articulação de programas de instituições públicas, dentre elas o BNDES. Dentre as áreas estratégicas do Plano Inova Empresa, estão: energia; petróleo e gás; complexo da saúde; cadeia agropecuária; aeroespacial e defesa; TICs; e sustentabilidade.

Em resumo, o BNDES teve sua atuação alinhada a cada estágio de desenvolvimento da economia brasileira, exerceu papel de destaque na implementação das políticas industriais detalhadas neste trabalho: PITCE, PDP e PBM. O Banco exerceu papel importante tanto na formulação, quanto no financiamento dos setores econômicos, mobilizando os instrumentos necessários em cada período. Com a crise financeira mundial, seu papel ganhou ainda mais destaque, com aumento expressivo de seus desembolsos, atuando como agente anticíclico, suprimindo as necessidades financeiras dos setores e, beneficiando a sociedade como um todo.

3.2.4 O BNDES e suas limitações

Os autores Ferraz, Além e Madeira (2013), compararam em seu trabalho, quatro grandes Bancos de Desenvolvimento do mundo avaliando principalmente suas contribuições para o financiamento do longo prazo no período de 2005 a

2012, são eles: o BNDES no Brasil, o CDB (China Development Bank) na China, o BDC (Business Development Bank of Canada) no Canadá e o KfW na Alemanha. Os supracitados autores destacam, uma grande diferença entre o BNDES e os demais Bancos de Desenvolvimento quanto a regulação. O BNDES é o único, dentre os quatro bancos, que tem sua regulação feita pela mesma instituição reguladora dos bancos privados, o que segundo eles, pode levar a consequências negativas.

Os Acordos de Basileia, conjuntos de acordos firmados entre bancos centrais para prevenir o risco de crédito, introduziram no Brasil alguns conceitos, dentre eles, o de requerimento mínimo de capital, onde define-se que para empréstimos com risco elevado é requerido um capital mínimo. A atuação dos Bancos de Desenvolvimento, por sua vez, se dá especialmente no apoio a essas empresas, em que não há interesse de atuação por parte dos bancos privados, suprindo então, suas necessidades de crédito. A exigência de um capital mínimo, leva as instituições a emprestarem mais para empresas que tenham um risco menor, reduzindo assim o financiamento para as empresas que realmente necessitam, podendo então, limitar a capacidade de financiamento do Banco de Desenvolvimento.

Algumas críticas giram em torno da atuação abrangente do BNDES, alegando que o Banco inibe o crédito privado por ofertar taxas de juros menores do que as de mercado. Para os críticos, o BNDES deveria atuar apenas em momentos de crise, compensando as “falhas de mercado” presentes no financiamento as MPMEs e a inovação. Além disso, as empresas brasileiras poderiam dispor de créditos ofertados pelos mercados de capitais externos. Porém, contrapondo-se a esses argumentos, cabe destacar que as empresas nacionais têm a carência de financiamentos em moeda local, uma vez que grande parte delas trabalha com suas receitas em reais, evitando assim altos custos de *hedge*. Outro contraponto a ser citado, é a atuação do Banco para corrigir a grave distorção macroeconômica de juros altos. Atenuando assim, não só os problemas no curto prazo, quanto no longo prazo, afim de fortalecer o mercado de capitais. (MITERHOF, FERRAZ & MARQUES, 2015).

Os autores destacam ainda, a crítica que gira em torno da “escolha de vencedores” por parte do BNDES. Os críticos apontam que o apoio concedido pelo banco estaria concentrado em empresas de grande porte em detrimento das micro, pequenas e médias empresas. Contrapondo esse argumento, o BNDES analisa projetos de todas as empresas que se encaixam nos critérios de classificação de risco, que cumprem suas obrigações fiscais, que não estão envolvidas em atividades ilícitas e que não pertençam aos setores que não tem apoio, como de comércio de armas. A maior parte dos desembolsos do BNDES são alocados em grandes empresas devido a sua importância na economia do país, cerca de 68% dos desembolsos do BNDES, em 2014, foram direcionadas as empresas de grande porte, como indicado no item 3.2. Sendo assim, para que a empresa seja competitiva no mercado internacional surgem muitas vezes a necessidade de fusões e aquisições que consolidem o poder de mercado de tais empresas. Além disso, como destacado no item, a participação das MPMEs vem crescendo ao longo dos anos e, se desconsiderarmos da análise os setores de atuação exclusiva das grandes empresas, temos uma maior equidade na distribuição dos investimentos por porte de empresa, 48% no ano de 2014.

O segundo ponto de crítica, trata-se da ênfase excessiva em commodities e o pouco apoio aos setores intensivos em tecnologia. Em contraponto, os autores destacam a necessidade de avaliação da estrutura industrial brasileira para maior entendimento da orientação setorial do apoio do BNDES. A economia do país, é de fato mais competitiva em setores básicos, porém os projetos de internacionalização apresentados por estes setores, não recebem o apoio do BNDES em magnitudes similares aos projetos de setores prioritários, como a inovação. Porém, a internacionalização dos setores é bastante desejada pelos transbordamentos que geram sobre emprego, ganhos e desenvolvimento de funções que levem a uma maior competitividade. Diante da crise financeira internacional de 2008, a internacionalização se tornou ainda mais atraente para criação de grupos globais nos setores de alta competitividade, como as commodities, através da aquisição de empresas no exterior.

De fato, o BNDES, como um dos provedores do desenvolvimento econômico brasileiro, busca apoiar setores que possuam externalidades positivas sobre a produtividade do setor industrial, como os setores intensivos

em tecnologia. Nesse sentido, como opção estratégica de financiamento, está a inovação, que dentre os demais setores, necessita do apoio do BNDES para financiamentos de caráter de longo prazo.

CONCLUSÃO

O presente trabalho, procurou apresentar o papel do BNDES, como um dos principais instrumentos para o alcance do desenvolvimento econômico, nas políticas industriais do período recente, entre o ano de 2003 e 2014. Adaptando sua atuação a cada estágio do desenvolvimento da economia brasileira, dispondo dos instrumentos necessários para tal, exercendo papel importante na formulação das políticas industriais e no financiamento dos setores econômicos.

A década de 2000 representou avanços importantes na temática de política industrial. Inicialmente com o fim do veto à política industrial em 2003, através da criação da PITCE, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, focada em opções estratégicas afim de retomar o planejamento industrial centralizado na inovação. O BNDES ganhou papel importante, através de suas ações de fomento focadas em inovação, por meio de linhas e programas, com destaque para sua atuação no Prosoft e Profarma, correspondentes respectivamente aos setores de *software* e tecnologia da informação e, fármacos e medicamentos.

Dando continuidade à PITCE, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) ampliou os setores apoiados, levando a uma maior ampliação dos financiamentos de longo prazo e dos desembolsos do BNDES. A PDP encontrou contratempos com a eclosão da crise financeira mundial, em 2008, fazendo com que todos os esforços fossem voltados ao combate de seus efeitos negativos. O BNDES desenvolveu papel importante como agente anticíclico, com aumento expressivo de seus desembolsos, suprindo as necessidades financeiras dos setores, frente a restrição dos bancos privados.

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM), que em sua ampliação de metas, incluiu os setores intensivos em conhecimento, capazes de gerar transbordamentos na ordem tecnológica e produtiva. O apoio do BNDES se deu através de programas alinhados ao foco do PBM, ampliando e modernizando vagas de formação profissional e técnica, bem como a infraestrutura de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação das instituições. Os financiamentos do BNDES foram bastante representativos na indústria, sendo que 83% dos

desembolsos totais do banco foram direcionados para os setores elencados pelo PBM.

Em resumo, o BNDES desempenhou papel importante no desenvolvimento econômico brasileiro, sendo o grande fornecedor de financiamento de longo prazo, sendo ainda, o principal instrumento utilizado pelo Estado no direcionamento de recursos, para os setores considerados estratégicos para a retomada da política industrial com foco em inovação. Conclui-se, portanto, que o papel desempenhado pelo BNDES têm apresentado resultados positivos para seus beneficiários e para o país como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Brasil Maior: Balanço executivo – 2 anos**. Brasília, 2013.

ALMEIDA, J. G. **Alcance e lacunas da nova política industrial**. Campinas: IE/UNICAMP, 2011. (Texto para discussão).

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Estatísticas operacionais do sistema BNDES**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-operacionais/estatisticas-operacionais-sistema-bndes>>

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro**. Brasília, 2011.

BAPTISTA, M. A. C. **A Abordagem Neo-Schumpeteriana: desdobramentos normativos e implicações para a política industrial**. 1997. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas 1997.

CANO, I. P. L. **Política industrial e desenvolvimento: o papel do BNDES no desenvolvimento industrial brasileiro**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2014.

CASTILHO, C. C. **Contradições e limites da política industrial do Governo Lula**. Indicadores Econômicos (FEE), v. 33, n.1, p.54-74, Porto Alegre, 2005.
CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Tradução de Luiz Antônio de Oliveira Araújo. São Paulo: Unesp, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **A política de desenvolvimento produtivo: avaliação e perspectivas**. Fórum Nacional da Indústria / Confederação Nacional da Indústria. Brasília, 2009.

COUTINHO, L. G.; KUPFER, D. **As múltiplas oportunidades de desenvolvimento e o futuro da indústria brasileira**. Brasília: ABDI, 2015. (Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas).

FERRAZ, J. C.; ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 5-42, 2013.

FERRAZ, J. et al. O BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Revista USP**, São Paulo, n. 93, p. 69-80, 2012.

FERRAZ, J. C.; MARQUES, F. S.; ALVES JR, A. J. A contribuição do BNDES para a política industrial brasileira / 2003 - 2014. ABDI: **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas**, v. 1, p. 61-93, Brasília, 2015.

MITERHOF, M. T.; FERRAZ, J. C.; MARQUES, F. S. BNDES: preenchendo lacunas, corrigindo falhas e induzindo externalidades. In: BARBOSA, N. et al. (Organizador). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2015, p. 17-31.

SUZIGAN, W. Elementos essenciais da política industrial. In: ALBUQUERQUE, E. (Organizador). **Metamorfoses do Capitalismo e Processos de Catch-up**, Campinas, 2014.

SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 16, n. 1 (61), 1996.

SUZIGAN, W. FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.