

**Política industrial e política macroeconômica:
um estudo de coordenação para o Brasil de 2004 a 2014**

*Industrial policy and macroeconomic policy:
a coordination study for Brazil from 2004 to 2014*

Igor Vallinote Veloso*

Resumo

Entre 2004 e 2014, o governo federal iniciou a prática de políticas industriais de cunho setorial. Por sua vez, as ações visavam a ampliar a capacidade de gerar um dinamismo, em termos tecnológicos, mais elevado na economia brasileira. E sendo a política industrial um tópico dotado de complexidades e dificuldades em torno de seu debate, busca-se nesse artigo aprofundar os estudos sobre a problemática relacionadas à coordenação da política industrial e a política macroeconômica, seguindo a sistematização de formulada por Suzigan e Villela (1997) e Suzigan (2017). Ao mesmo tempo que se observou uma continuidade na trajetória da falta de coordenação entre política industrial e política macroeconômica, também pode-se perceber mudanças que alteraram o cenário no qual a condução de tais políticas econômicas ocorre, de modo a estabelecer novos desafios para à coordenação dessas políticas.

Palavras-chave: Coordenação; Política Industrial; Política Macroeconômica; Desenvolvimento; Economia Brasileira.

Abstract

From 2004 to 2014 the Brazilian federal government implemented industrial policies of sectoral nature. Those policies were formulated to aim the increase of the capacity to raise the technological capacity of the Brazilian economy. And since industrial policy is a topic endowed with complexities and difficulties surrounding its debate, the following paper seeks to deepen the studies on the problems related to the coordination between industrial policy and macroeconomic policy, following the systematization formulated by Suzigan and Villela (1997) and Suzigan (2017). While it was observed the continuity in the trajectory of the lack of coordination between industrial policy and macroeconomic policy, one can also notice changes that have altered the scenario in which the implementation of such economic policies takes place in order to set new challenges for the coordination of those policies.

Keywords: *Coordination, Industrial Policy; Macroeconomic Policy; Development; Brazilian Economy.*

* Graduando em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
e-mail: ig_v@hotmail.com

1. Introdução

Coordenação é um aspecto importante ao se pensar em políticas públicas, e no caso brasileiro, a experiência do século XXI vem demonstrando a falta de ações coordenadas em diversos aspectos das ações governamentais (KALOUT; DEGAUT, 2017). A política industrial não foge a essa necessidade de coordenação, porque ela surge como problemática a partir de uma particularidade da política industrial: sua relação direta com a estrutura produtiva. Logo, a política industrial demandaria uma dinâmica institucional na qual deveria haver uma convergência de outras políticas públicas, principalmente as econômicas, por exemplo.

Tendo isso em mente, o estudo se propõe a avaliar a dimensão da coordenação em política industrial com relação à política macroeconômica, seguindo a orientação de Suzigan e Vilella (1997), Suzigan (2017) e Coutinho (2005). Assim, será compreendido os anos de 2004 a 2014, no qual foram executadas as chamadas políticas industriais, sendo elas: a Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2004 a 2007, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008 a 2010, e por fim, o Plano Brasil Maior (PBM) de 2011 a 2014. Não se trata de uma avaliação das políticas industriais como um todo, mas apenas da existência ou não de coordenação entre as políticas.

Assim sendo, neste estudo, em sua primeira seção, elaborou-se uma breve exposição sobre as políticas industriais avaliadas. Na segunda seção, aprofunda-se as dimensões do estudo de coordenação dentro de política industrial. Na terceira, analisa-se o ponto de vista teórico da coordenação entre política industrial e macroeconômica, ou seja, avaliam-se os pontos de convergência entre a teoria neoschumpeteriana e pós-keynesiana. Por fim, será feita o diagnóstico referente à coordenação.

2. As políticas industriais setoriais brasileiras no século XXI: uma breve exposição

Lançada 31 de março de 2004, a Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) tinha como objetivo o aumento da eficiência econômica, do desenvolvimento e difusão de tecnologias que possibilitassem ganhos de competitividade internacional, no aumento da eficiência da estrutura produtiva, no aumento da capacidade de

inovação das empresas brasileiras e na expansão das exportações. A PITCE não foi uma iniciativa isolada, pois fazia parte de um conjunto de ações que compunham a estratégia de desenvolvimento vislumbrada pelo governo brasileiro (GOVERNO FEDERAL, 2003).

O escopo da PITCE foi definido a partir de uma compreensão que a abordagem correta de uma nova política industrial deveria ser desenhada considerando os grandes sistemas industriais nacionais. Isso, por si só, já era um avanço em termos conceituais, pois superava a visão restrita da indústria isolada dos serviços, ou de políticas meramente setoriais e verticalizadas (DE TONI, 2016). A construção da PITCE - tendo a inovação como pilar central - não apenas atualiza a perspectiva de políticas industriais brasileiras ao centro do debate acadêmico, mas também demonstrava, à época, uma face desenvolvimentista das políticas industriais conseguintes.

Além do fomento à inovação, a PITCE visava a uma capacidade maior do setor privado brasileiro de se inserir nos mercados externos, uma revigoração do parque industrial, um aumento da capacidade produtiva das firmas nacionais e o incentivo direcionado a setores tidos como estratégicos, como os ligados a produção de bens de capital, softwares, semicondutores, fármacos, setores ligados a tecnologias referente ao uso de biomassa, biotecnologia e nanotecnologia (DE TONI, 2016; RAPINI; CHIARINI; BITTENCOURT, 2017).

Em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi instituída com o intuito de fortalecer a economia, dar sustentação ao crescimento e incentivar a exportação. O momento no qual o Brasil passava durante a concepção da PDP exigia apoio amplo e firme à formação de capital e à inovação para dar sustentabilidade ao crescimento de longo prazo (GOVERNO FEDERAL, 2008). O lançamento da PDP ocorre em um contexto mais favorável da economia brasileira, sendo possível dizer que esse contexto influenciou a concepção da PDP, que por fim, buscava uma maneira de sustentar o crescimento da economia brasileira impulsionado pelo cenário internacional favorável no início da década passada.

Foram quatro os principais desafios mapeados pelo governo para atingir esse objetivo: ampliar a capacidade de oferta, preservar a robustez do balanço de pagamentos, elevar a capacidade de inovação e fortalecer as micro e pequenas empresas. Os estes quatro

desafios estão diretamente relacionados às quatro principais metas do PDP8, que deveriam ser alcançadas até 2010: ampliar a taxa de investimento na economia brasileira para 21% do PIB; aumentar a participação brasileira nas exportações mundiais para 1,25%; ampliar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para 0,65% do PIB e elevar a porcentagem de micro e pequenas empresas que exportam para 10% (DE NEGRI; ALMEIDA, 2010).

Por último, o Plano Brasil Maior (PBM) é lançado em 2011, estabelecendo uma política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior focada no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo. O PBM tentaria integrar instrumentos de vários ministérios e órgãos do Governo Federal, cujas iniciativas e programas se somassem em um num esforço de geração de empregos e renda (BRASIL MAIOR, 2011). A conjuntura sob a qual a política é lançada se dá no instante em que a crise de 2008 já começa a ameaçar o crescimento das economias emergentes, desse modo, o PBM visava continuar as diretrizes iniciadas pela PITCE. Não obstante, a política buscava criar meios de o país utilizar a crise como uma janela de oportunidade para alterar sua posição relativa na economia global.

A proposta do PBM era ousada, uma vez que ampliar as exportações e incentivar o investimento em um contexto internacional adverso consistiram nos principais desafios estratégicos enfrentados pelo plano. Isso reflete diretamente nas metas apresentadas pelo Governo Federal, nas quais a elevação do dispêndio do setor privado em P&D (de 0,59% em 2010, para 0,9% em 2014), do investimento fixo como porcentagem do PIB (de 18,4% em 2010 para 22,4% em 2014), da porcentagem da indústria intensiva em conhecimento (de 30,1% em 2009 para 31,5% em 2014) e a diversificação da pauta de exportações brasileiras, resultando em um aumento na participação do país no comércio exterior (de 1,36% em 2010, para 1,6% em 2014) (BRASIL MAIOR, 2011). Ademais, o PBM buscou direcionar seus esforços aos setores de tecnologia da informação, químico, aviação, espacial, bens de capital, comunicações, energia, equipamentos médicos, petroquímicos e de fármacos (RAPINI; CHIARINI; BITTENCOURT, 2017).

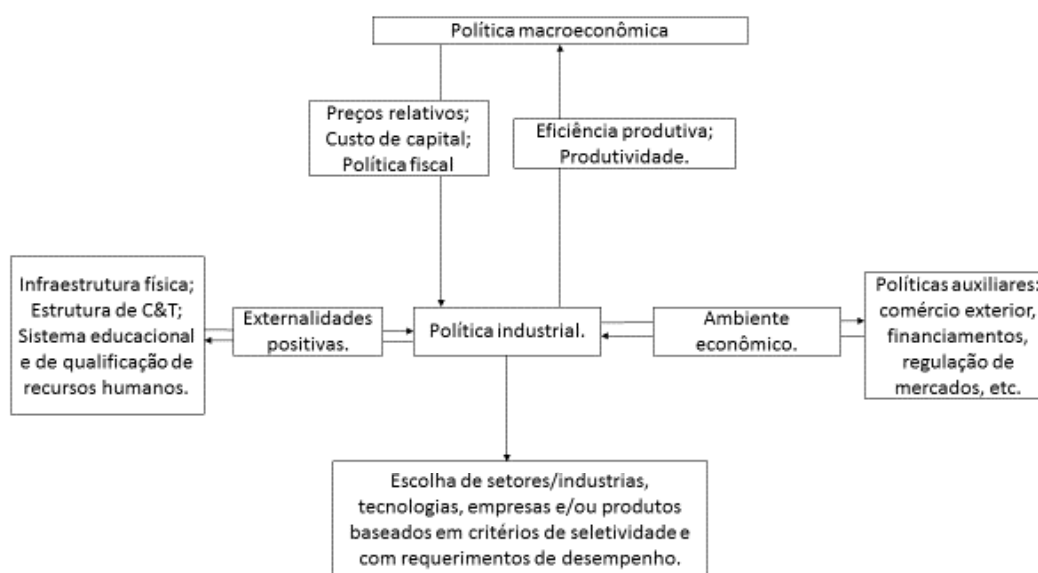
⁸ Fica a ressalva que o documento oficial da Política de Desenvolvimento Produtivo não apresenta de forma explícita os setores a serem priorizados pela política. Contudo, haja vista as ambições postas pelo documento, e o que é apontado pela literatura, ela também se insere como uma política setorial (DE NEGRI; ALMEIDA, 2010).

Não cabe a esse trabalho uma análise detalhada dos sucessos e insucessos dessas políticas, o que tomaremos como ponto de análise é se de fato o governo brasileiro conseguiu exercer a coordenação. Ou seja, o diagnóstico a ser realizado terá como ponto de partida é a questão da coordenação, isso não significa dizer que caso ela tenha sido obtida, tais políticas foram bem-sucedidas no aspecto geral.

3. Coordenação e política industrial

No âmbito teórico, a forma como se entende política industrial acaba por condicionar a maneira como ela acaba sendo objetivada. Isso pode ser visto em Suzigan e Villela (1997), e Warwick (2013), onde os autores - em esforços de categorização das definições de política industrial presentes na literatura - chegam a dois tipos. Tem-se os autores cujas definições visam conceitos mais restritos e que por consequência gerariam políticas industriais direcionadas ao mercado apenas; e os autores que pensam a política industrial de forma mais ampla, entendendo como uma ferramenta que auxilie a economia a alterar sua estrutura produtiva.

Figura 1 – Dinâmica de coordenação de política industrial



Fonte: Suzigan e Villela (1997), com adaptações realizadas pelo autor.

Tento em vista a natureza das políticas industriais realizadas no Brasil no período de 2004 a 2014, tomaremos o termo política industrial referente a ideia de ações do Estado

direcionadas a viabilizar uma mudança estrutural. Isso posto, dos autores que compartilham dessa visão de política industrial, Wilson Suzigan levanta um elemento importante para a elaboração e execução desse tipo de política: a coordenação. Para o autor, a coordenação estaria na essência da política industrial porque representa uma opção por coordenação produtiva *ex ante*, em contraposição à realizada pelo mercado (SUZIGAN, 2017).

A coordenação surge como uma problemática a partir de uma particularidade da política industrial, e essa seria a relação direta com a estrutura produtiva (SUZIGAN; VILLELA, 1997). Logo, ela se tornaria um polo central de uma dinâmica institucional que permita a mudança da estrutura produtiva, como visto na Figura 1. A forma como os autores dão o protagonismo a política industrial demanda uma capacidade dos Estados em convergir as metas das demais políticas econômicas.

Como visto na Figura 1, cada política possui sua relação específica com a política industrial, ao mesmo tempo que a política industrial se relaciona com tais políticas. O exemplo mais claro elaborado pelos autores seria no que se refere a política macroeconômica, cujo papel de garantir os preços relativos de uma economia, por meio da taxa de câmbio e de juros, condicionam o comportamento dos agentes em termos do nível de investimento a ser realizado; ao mesmo tempo que a política industrial garantiria maiores níveis de produtividade e eficiência, que por sua vez atuariam diretamente sob alguns agregados macroeconômicos de forma positiva (SUZIGAN; VILLELA, 1997).

Para além da relação entre política macroeconômica e política industrial, as demais políticas – dentre elas: a política comercial, de defesa da concorrência, de regulação econômica, de ciência, tecnológica e inovação, etc. –, segundo os autores, seriam aquelas responsáveis por moldar o “ambiente econômico que exercerá sob as empresas as pressões competitivas. Junto com políticas de financiamentos, estimulariam o progresso tecnológico e a melhora da estrutura industrial” (SUZIGAN; VILLELA, 1997, p. 26). Desse modo, se vê necessário também pensar o efeito da política industrial sob tais políticas, e sob os fatores que geram externalidades positivas que acabam afetando o desempenho das políticas industriais. De forma que a dinâmica em torno da política industrial possua relações causais bidirecionais em todos os elementos que cercam a política industrial, como também pode ser visto na Figura 1.

Portanto, a avaliação da coordenação entre as políticas industriais aqui consideradas, e a política macroeconômica executada no mesmo período realizada a seguir, terá como guia a centralização⁹ da política industrial enquanto ponto de referência, como utilizada por Suzigan e Villela (1997) e Suzigan (2017). Ou seja, haja vista o caráter bilateral da relação causal entre as políticas, e o fraco desempenho dessas políticas industriais¹⁰. Logo, uma melhor compreensão dos efeitos da política macroeconômica sobre a industrial, exige uma escolha em termos do ponto de vista da narrativa a ser construída.

4. Coordenação de política industrial e política macroeconômica entre 2004 a 2014

As relações entre a política macroeconômica e a industrial vão além do que Suzigan e Villela apontam em um primeiro momento, desse modo, a classificação desenvolvida por Coutinho (2005) é de grande utilidade para ser articular com a política industrial. Partindo do pressuposto que o caráter específico das políticas macroeconômicas condiciona os padrões de financiamento, governança, o comércio exterior, a concorrência e o processo de mudança técnica, o autor constrói uma classificação dos regimes macroeconômicos¹¹ baseado em três variáveis chaves: a taxa de juros, a taxa de câmbio e a expectativa de inflação.

Dentre as variáveis consideradas, câmbio e juros possuem uma relação mais direta no que tange a influência sobre as decisões privadas, pois a política de juros seria a responsável pela determinação dos custos do capital para o setor privado. Visto que essa política determina a taxa de juros básica da economia, ela influencia diretamente no cálculo econômico realizado pelo setor privado. A taxa de câmbio, por sua vez, possui efeito direto

⁹ A preocupação com a necessidade de coordenação não é apenas algo abordado por Suzigan, todavia, o mérito do autor foi centralizar em seu argumento, um debate difuso no âmbito acadêmico. Outros esforços relacionados podem ser vistos em Coutinho (2005); Fagundes (1998); Possas e Borges (2009); Gardelha (2001); Nassif (2000).

¹⁰ Como dito anteriormente, uma avaliação *per se* da PITCE, PDP e PBM foge do escopo inicial desse artigo, contudo, para análises detalhadas dessas políticas, ver Suzigan e Furtado (2006), De Negri e Almeida (2010), De Toni (2016), e Stein (2015).

¹¹ Apesar do próprio Luciano Coutinho não apresentar uma definição própria do que seria um regime macroeconômico, a forma como o autor relaciona as variáveis macroeconômicas escolhidas e a discussão de política industrial remete a forma como esse termo é tratado na literatura. Logo, um regime macroeconômico pode ser entendido como o panorama institucional sob o qual as políticas fiscal, monetária e cambial serão elaboradas e executadas, de forma a garantir o crescimento econômico de forma sustentável (OREIRO, 2015; ROSSI, 2014; BRESSER-PEREIRA; NASSIF; FEIJÓ, 2016).

sobre as decisões de investimento dos agentes em termos de análise comparada das taxas de retornos de investimentos dentro e fora do país (COUTINHO, 2005). Assim, câmbio e juros seriam as variáveis responsáveis por garantir um ambiente propício ao investimento produtivo em um país. Restando a expectativa de inflação o papel de indicativo sobre o comportamento das outras variáveis, pois é sabido que câmbio e juros influenciam a inflação (SERRANO, 2010). Isso posto, Coutinho (2005) determina a característica de um regime macroeconômico a partir da relação entre câmbio e juros, de maneira a criar quatro cenários possíveis de classificação como replicado no Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação dos regimes macroeconômicos de acordo com a taxa de câmbio e juros

Taxa de câmbio	Taxa de juros	
	Baixa	Elevada
Desvalorizada	(A) Situação "benigna", posição externa sólida, taxa de juros com viés de baixa. Possibilita um ciclo virtuoso.	(B) Situação "semimaligna", mas minimizada pela posição relativamente positiva e estimulante da taxa cambial. Taxas de juros deveriam ser abaixadas.
Sobrevalorizada	(C) Situação "semibenigna" se a posição externa for sólida. Taxa de câmbio sobrevalorizada pode comprometer a posição externa. Taxas de juros podem continuar a baixar se o índice inflacionário estiver baixo.	(D) Situação "maligna". Taxas de juros elevadas sustentam a taxa de câmbio sobrevalorizada, afetando desfavoravelmente as contas externas. Também pode originar um déficit fiscal de origem financeira.

Fonte: Coutinho (2005).

Para além das variáveis macroeconômicas escolhidas, a discussão de regimes feita pelo autor leva em conta outros fatores importantes para a manutenção de um processo de crescimento sustentável ao longo prazo. Tais fatores seriam aqueles inerentes às posições externas¹² de um país em uma economia global com mercados financeiros mais unificados. A dinâmica financeira internacional afeta os países em desenvolvimento visto que, eles enfrentam problemas de fragilidade financeira recorrentes em seus balanços de pagamento (RESENDE, 2005; JAYME JR.; RESENDE, 2009).

¹² Capacidade de um país de saudar suas dívidas no mercado internacional em moeda estrangeira, e também a capacidade de um país gerar as divisas necessárias para tal (RESENDE, 2005).

A questão das posições externas afeta diretamente a classificação do regime macroeconômico em economias periféricas, por justamente condicionar sua restrição externa ao crescimento. Em suma, dada a configuração atual da economia global em que os mercados – principalmente os financeiros – são fortemente integrados, o sistema financeiro internacional tende a se comportar de forma análoga ao esquema proposto por Minsky. Ou seja, o aumento da liquidez internacional advindo de inovações financeiras dentro do sistema faz com que os mercados financeiros aceitem financiar países cujas posições externas se encontrem em categorias mais frágeis (especulativa e ponzi dentro da terminologia do autor); contudo, uma vez a economia global chegando ao período de crise do ciclo “minskiano”, a escassez de crédito afeta diretamente a capacidade das economias periféricas em manter suas posições externas. Assim sendo, esses países sofreriam de uma tendência crônica de escassez de divisas, que por sua vez aumentam sua restrição externa ao crescimento (RESENDE, 2005).

No âmbito teórico, a relação entre as pressões externas ao crescimento e práticas de políticas industriais setoriais, se encontra em uma das pontes entre as abordagens pós-keynesianas e neoschumpeterianas¹³. E tal discussão é de extrema importância para compreender a relação entre a política macroeconômica e a política industrial, pois uma vez que as nações periféricas possuiriam momentos específicos dentro da trajetória da economia global para realizarem políticas macroeconômicas que não afetassem diretamente seu balanço de pagamentos, a prática de políticas industriais que visem a mudança estrutural são peça fundamental para a quebra desse ciclo vicioso. Logo, mudanças na estrutura produtiva que priorizem setores de maior intensidade tecnológica permitem aos países experimentarem taxas maiores de crescimento, pelo impacto positivo nas exportações (ROMERO; SILVEIRA. BRITTO, 2011).

Em suma, as relações entre as restrições externas ao crescimento, a estrutura produtiva e a capacidade tecnológica de uma economia¹⁴ resultariam em um processo de causação circular cumulativo descrito por Raposo e Resende, conforme figura 02.

¹³ Para uma resenha completa entre as demais interseções teóricas entre essas escolas de pensamento, ver Romero (2014).

¹⁴ Grande parte dos artigos referenciados nessa seção que buscam essa integração entre as literaturas pós-keynesiana e neoschumpeteriana, tomam como um indicativo da capacidade tecnológica de um determinado país a maturidade de seu sistema nacional de inovação, de acordo com a elaboração de Albuquerque (1999).

Figura 2 – Processo de Causação Circular nas Economias em Desenvolvimento



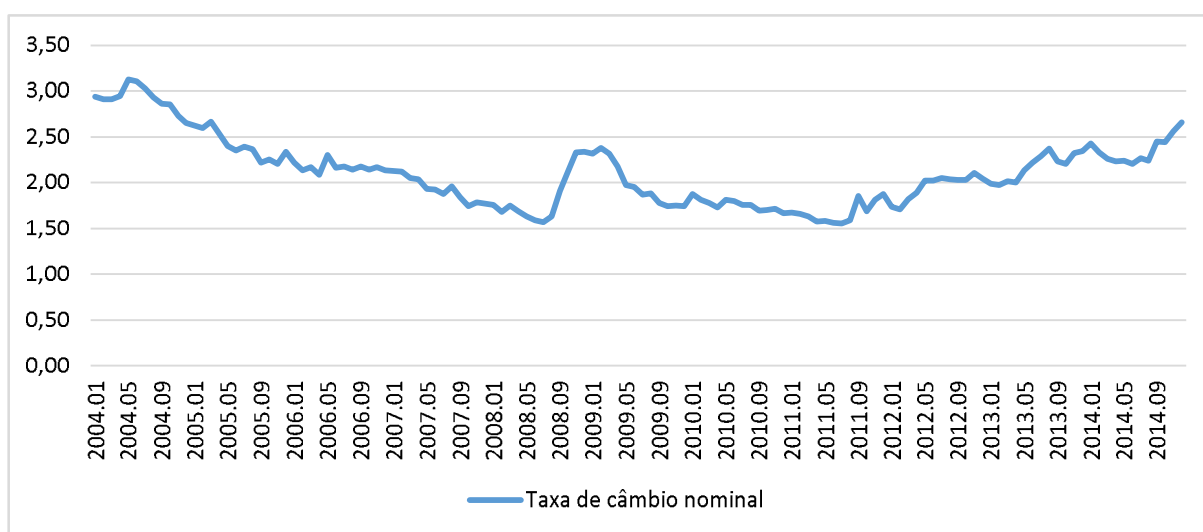
Fonte: Raposo e Resende (2013).

Pensar em coordenação entre políticas industriais e políticas macroeconômicas deve levar em conta esses fatores aqui explicados, uma vez que os países em desenvolvimento não possuiriam a autonomia necessária para realizar um regime macroeconômico que garantisse as condições favoráveis para a execução de uma política industrial. Tendo isso em mente, cabe identificar o regime praticado na economia brasileira no período das políticas industriais aqui consideradas.

Sendo assim, durante o período de execução da PITCE (2004 - 2007) as variáveis que compõem o regime macroeconômico brasileiro se comportaram de maneira a configurar um

regime maligno, pois a taxa de câmbio sofreu uma valorização ao mesmo tempo em que a taxa de juros permaneceu elevada. Não apenas a taxa de câmbio nominal, mas também as taxas de câmbio real calculadas para as exportações de manufaturados e semimanufaturados, e importação de bens de capital, duráveis e não duráveis também sofreram de considerável valorização, como pode ser visualizado nos gráficos 2 e 3.

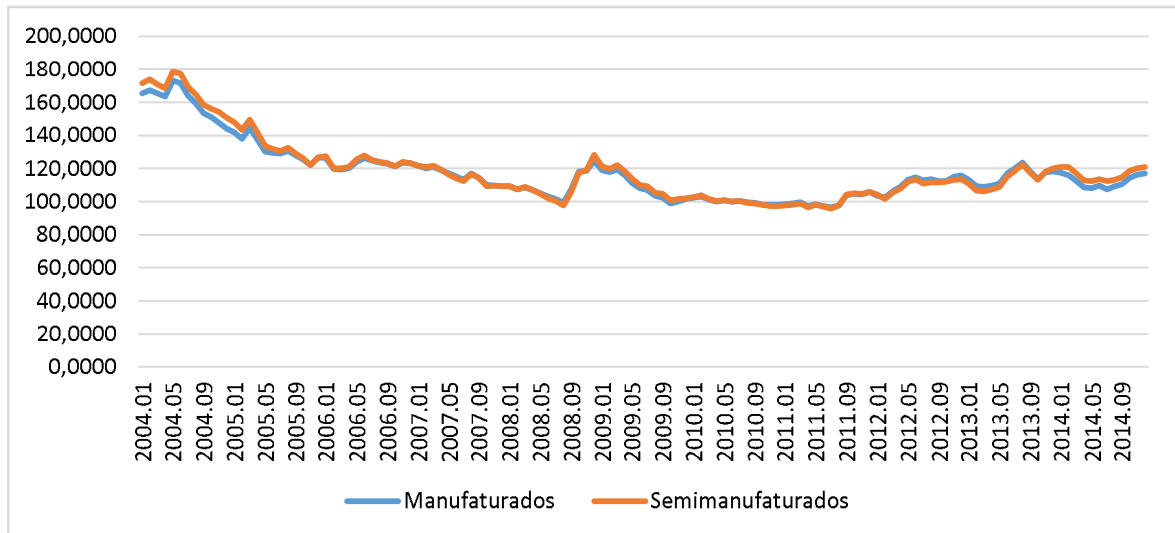
Gráfico 1 – Taxa de câmbio - R\$ / US\$ - comercial para o período de 2004 a 2014



Fonte: IPEADATA (2018).

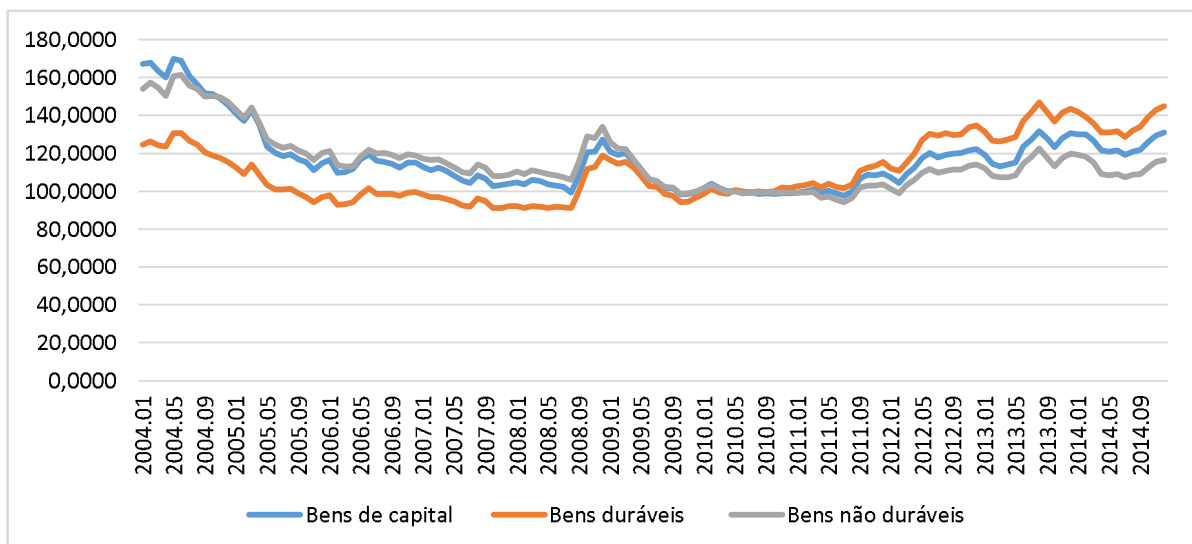
Isso de fato foi um empecilho a prática da PITCE, pois dado o uso da taxa de juros como principal mecanismo por parte do Banco Central brasileiro ao combate à inflação – de 7,6% no início da política em questão –, os custos do capital permaneceram elevados para o empresariado o que afetou o financiamento ao investimento produtivo e a comercialização no mercado brasileiro (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Com a taxa de juros chegando a picos de 19,5% em 2005, a política monetária restritiva praticada pelo primeiro mandado do governo Lula era contrária aos pressupostos dessa política, o que por si só já era visto como um problema do ponto de vista do setor privado brasileiro (DINIZ; BOSCHI, 2007).

Gráfico 2 - Taxa de câmbio efetiva real para exportações de manufaturados e semimanufaturados nos anos de 2004 a 2014 (índice 2010=100)



Fonte: IPEADATA (2018).

Gráfico 3 - Taxa de câmbio efetiva real para importações de bens de capital, duráveis e não duráveis nos anos de 2004 a 2014 (índice 2010=100)



Fonte: IPEADATA (2018).

Para a PDP, o regime já se altera em certos aspectos. A queda da inflação para taxas mais próximas a meta do Banco Central permite que a taxa de juros sofra uma leve

queda - em comparação aos valores observados durante o período da PITCE. Contudo essa queda ocorre apenas no ano de 2009, chegando a atingir 8,75% durante alguns meses até retomar um crescimento a partir do segundo trimestre de 2010, conforme visto no Gráfico 4. Já o câmbio apresentou uma significativa desvalorização nesse período, tanto nas taxas nominais quanto nas taxas reais, fazendo com que o regime passasse de uma posição maligna, para uma semimaligna (ou seja, da posição D para B de acordo com a Quadro 1).

Nos anos de execução do PBM, houve por parte do governo federal um esforço em reduzir os juros – chegando ao patamar mais baixo do período aqui analisado de 7,25% na virada de 2012 para 2013 –, contudo, a alta na inflação obrigou o governo a subir a taxa básica para que não fosse ultrapassada o limite da meta estabelecida (Tabela 1), fazendo com o período fechasse com uma taxa de juros a 11,75%.

Gráfico 4 – Taxa básica de juros para o período de 2004 a 2014

Fonte: IPEADATA (2018).

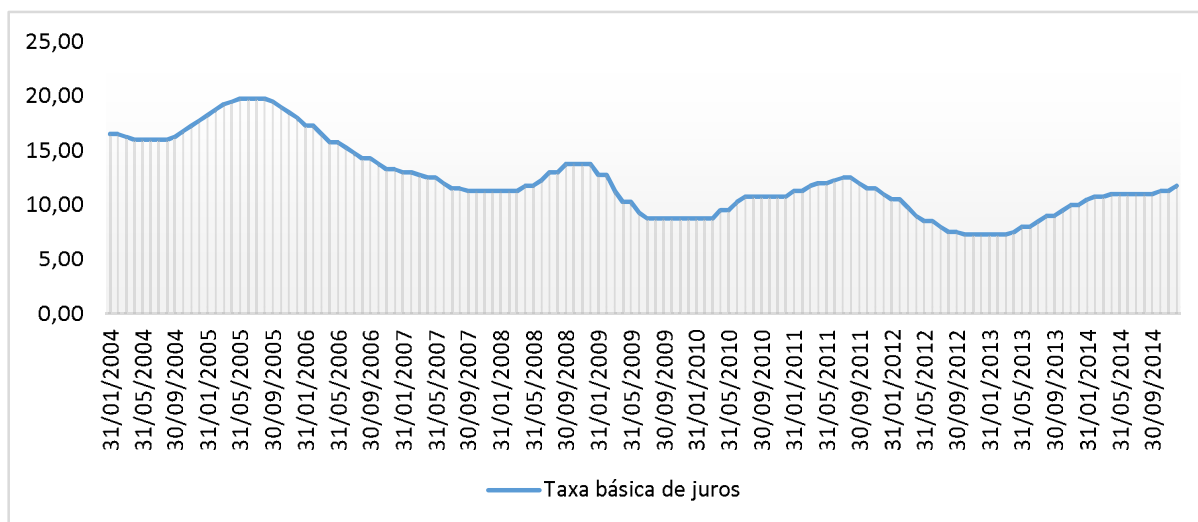


Tabela 1 – Taxa de inflação (IPCA) para o período de 2004 a 2014

Ano	Taxa de inflação	Meta de inflação	Limite inferior da meta	Limite superior da meta
2004	7,60	5,5	3	8
2005	5,69	4,5	2	7
2006	3,14	4,5	2,5	6,5
2007	4,46	4,5	2,5	6,5
2008	5,90	4,5	2,5	6,5
2009	4,31	4,5	2,5	6,5
2010	5,91	4,5	2,5	6,5
2011	6,50	4,5	2,5	6,5
2012	5,84	4,5	2,5	6,5
2013	5,91	4,5	2,5	6,5
2014	6,41	4,5	2,5	6,5

Fonte: IPEA Data e Banco Central do Brasil (2018).

Em relação as taxas de câmbio, há uma clara desvalorização da taxa nominal, não obstante, é possível ver um comportamento distinto nas taxas reais. As taxas reais de câmbio para importação apresentaram maior desvalorização (exceto para bens não-duráveis) em relação às taxas para exportação. Ou seja, a desvalorização nominal do real conseguiu tornar mais caras as importações, todavia não garantiu uma posição favorável às exportações em termos de preço. Desse modo, é possível dizer que o regime para os anos do Plano Brasil Maior também foi semialigno.

Tabela 2 – Balança comercial e saldo da conta capital para o período de 2004 a 2014 (US\$ milhões)

Ano	Exportações	Importações	Balança comercial	Conta capital	Conta financeira
2004	96.442,92	63.904,81	32.538,10	-213,10	-9.019,98
2005	118.250,14	74.824,67	43.425,47	187,04	-13.040,34
2006	137.808,17	92.689,14	45.119,04	179,73	-13.115,10
2007	160.667,44	122.184,09	38.483,34	249,36	2.494,75
2008	198.377,62	174.575,75	23.801,87	152,10	28.806,27
2009	153.609,42	128.651,49	24.957,94	237,22	26.353,97
2010	201.324,11	182.833,11	18.491,00	242,05	76.011,78
2011	255.505,82	227.880,78	27.625,04	255,79	79.242,19
2012	242.283,24	224.863,62	17.419,62	207,91	73.953,75
2013	241.577,29	241.188,70	388,58	322,25	72.695,64
2014	224.097,76	230.727,01	-6.629,25	231,48	100.598,53

Fonte: IPEADATA (2018).

Para além das variáveis que classificam o regime, uma análise da situação externa brasileira durante o período também se mostra conveniente para a compreensão das condições macroeconômicas e sua relação com a política industrial. Conforme visto na Tabela 2, os dez anos aqui considerados demonstram um intervalo positivo em termos de balança comercial e no fluxo de capitais, todavia, é possível ver uma queda nos resultados comerciais a partir de 2008, com relativa recuperação em 2011 e culminando em um déficit comercial em 2014. Já para a conta capital, a partir de 2005 o país demonstra resultados sólidos nesse quesito, mesmo quando o desempenho comercial começa a fraquejar.

Para Teixeira e Pinto (2012), durante o governo Lula (2003-2010), foi possível identificar dois momentos distintos do setor externo do país: entre 2003 e 2006, em que foram registrados superávits comerciais; e entre 2007 e 2010, nos quais os superávits na conta capital e financeira foram os maiores impulsionadores positivos da posição externa do país. Os autores também ressaltam que a rápida recuperação das contas externas brasileira no pós-crise internacional ocorreu graças a um “excesso de liquidez” da economia mundial. Sendo

que parte dessa massa de capital deslocou-se para o Brasil em virtude da alta rentabilidade das aplicações no país e da recuperação rápida da atividade econômica com expansão do mercado interno (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Já para o mandato Dilma (2011-2014), a piora no desempenho comercial se mostra como reflexo da perda de força da economia brasileira causada tanto por fatores conjunturais (a piora do cenário internacional e a má gestão das políticas macroeconômicas), como por fatores estruturais - como a perda de força da atividade industrial no Brasil, por exemplo (FERRARI FILHO; PAULA, 2016).

Por conseguinte, o resultado superavitário foi sustentado devido ao aumento de preços das *commodities* comercializadas pelo país – oriundo de um aumento da demanda nos mercados internacionais por tais bens. Por sua vez, a deterioração do saldo comercial que se seguiu pode ser explicada tanto pela redução da demanda externa, quanto pela apreciação cambial – que no que lhe concerne, induziu um aumento na demanda por importação e gerou problemas de competitividade para a indústria nacional (MEDEIROS; CINTRA, 2015). Ademais, a forma como se deu a inserção externa financeira do Brasil, de certo modo, sustentou os resultados negativos da balança de pagamentos devido aos elevados patamares da taxa de juros (PRATES; BALTAR; SEQUETTO, 2014). Assim sendo, a dinâmica estabelecida entre as inserções comerciais e financeiras se mostra como algo curioso, em razão do efeito de compensação observado entre o saldo comercial e as contas capital e financeira, visto que os títulos emitidos pelo governo brasileiro permanecem bastante atrativos no mercado internacional (SILVA FILHO, 2015).

5. Considerações Finais

O que foi observado na seção anterior é condizente com a trajetória de falta de coordenação entre a política macroeconômica com a política industrial no Brasil, como apontado por Suzigan e Villela (1997), principalmente a partir da década de 1980. Uma vez que a crise demandou políticas macroeconômicas danosas às políticas industriais implementadas no mesmo período – que por sua vez se mostraram insuficientes para o desenvolvimento produtivo do país. E com o início do processo de liberalização econômica iniciado a partir do governo Collor, a relação entre política industrial e a política macroeconômica mantém sua trajetória negativa. Com o agravante de que as políticas industriais do período foram sendo cada vez mais difusas em termos de prover um

instrumental fraco para promover a capacidade de o setor privado nacional inovar frente a um novo panorama com a abertura comercial (SUZIGAN; VILLELA, 1997).

Contudo, as divergências observadas com a política macroeconômica vão além do estabelecimento de diretrizes distintas do governo federal, pois países como o Brasil possuem dificuldades estruturais –internas e externas – para executar políticas macroeconômicas mais favoráveis às políticas industriais. Diagnosticar a falta de coordenação apenas se mostra uma avaliação incompleta. Há mudanças no capitalismo brasileiro que geraram novas condições específicas para a prática de política industrial. Condições essas, que também atuam de modo a criar outros constrangimentos à coordenação com a política macroeconômica.

Se vê necessário estender o debate, portanto, para aspectos que vão além – em um primeiro momento – da discussão realizada. Os três mandatos presidenciais completos do Partido dos Trabalhadores (PT), dentro do período aqui considerado, possuíam uma particularidade que gerava impactos diretos na política macroeconômica. No trabalho de Singer (2012), pode-se encontrar quais seriam tais particularidades. Para o autor, nos mandatos presidenciais do PT encontrar-se-iam duas grandes coalizões que marcariam os governos: uma rentista e outra produtivista. A primeira responsável por unir o setor financeiro e a classe média tradicional, e a segunda unindo os empresários industriais associados à parte da classe média trabalhadora sindicalizada. Desse modo, os governos Lula e Dilma buscaram equilibrar as classes tidas como fundamentais - os trabalhadores e o empresariado -, pois o sucesso desse projeto dependia que ambas não tivessem força o suficiente para impor os próprios desejos¹⁵ (SINGER, 2012).

Continuando no argumento de Singer, a solução ao conflito de classes implementada pelo PT obteve sucesso a partir da figura providencial do líder político que dá a cada classe o suficiente para evitar qualquer tipo de radicalização. O reforço da autoridade do presidente – principalmente nos mandados do ex-presidente Lula -, que apareceria como uma figura benfeitora e benevolente¹⁶ para todas as classes, é parte fundamental para a

¹⁵ Ou seja, impedir a implementação de um projeto de reformismo forte, cuja ambição se dá no aumento rápido da igualdade, ou o neoliberalismo, que tende a aumentar a desigualdade, impondo perdas aos trabalhadores (SINGER, 2012).

¹⁶ Característica essa que não foi observada em Dilma, o que resultou em um relacionamento tumultuado com o setor privado (SINGER, 2015).

legitimidade do governo, sendo essa capacidade bem-sucedida em arbitrar os conflitos (SINGER, 2012).

Por mais que seja classificado como reformismo fraco, as políticas que compuseram esse plano nacional buscavam mudanças estruturais para o Brasil, e as políticas industriais foram parte desse plano. Contudo, a ascensão do setor financeiro, enquanto classe politicamente organizada – processo esse que já ocorria com as políticas realizadas por Fernando Henrique Cardoso (TEIXEIRA; PINTO, 2012) – atuou como um fator condicionante de uma política macroeconômica que atenderia aos desejos desse setor, principalmente no primeiro governo Lula (DINIZ; BOSCHI, 2007; SINGER, 2012).

Desse modo, uma vez que políticas industriais setoriais tem em sua natureza a um processo de transferência de renda para determinados setores, em detrimento de outros (PERES; PRIMI, 2009). O fato de existir uma coalisão ligada ao setor financeiro, enquanto condição para a eleição de Lula em 2002¹⁷ - e também, como um dos fatores de manutenção da legitimidade política do governo -, se mostra também como um forte constrangimento interno à coordenação entre políticas industriais e política macroeconômica.

Portanto, a problemática da falta de coordenação entre política industrial e política macroeconômica, acaba por denotar a omissão de uma grande estratégia com diretrizes convergentes que marca a trajetória brasileira nesse século (KALOUT; DEGAUT, 2017). E a política industrial não fugiu a essa tendência, pois, as características da configuração política do país acabaram por dificultar a construção e a execução de políticas industriais inseridas ao meio de uma dinâmica institucional, capaz de criar uma convergência entre os demais objetivos das políticas econômicas.

5. Referências

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta (1999). *National systems of innovation and non-OECD countries: notes about a rudimentary and tentative typology*. *Brazilian Journal of political Economy*, v. 19, n. 4 (76), Oct./Dec.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (2017). **Histórico de Metas para a Inflação no Brasil**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

¹⁷ A “Carta ao povo brasileiro” foi um indicio dessas concessões, pois uma vez eleito, o PT não alteraria a política macroeconômica já praticada até então (LULA DA SILVA, 2002).

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NASSIF, André; FEIJÓ, Carmem (2016). A Reconstrução da Indústria Brasileira: A Conexão entre o Regime Macroeconômico e a Política Industrial. **Revista de Economia Política (Online)**, v. 36, pp. 493-513.
- BRASIL MAIOR. INOVAR PARA COMPETIR. COMPETIR PARA CRESCER (2011). **Plano 2011/2014** - Brasília. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Plano%20Brasil%20Maior%20-%20FINAL.pdf>>. Acesso em 29 de junho de 2017.
- COUTINHO, Luciano Galvão (2005). Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. **In:** LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (eds.) Conhecimento, Sistemas de Inovação e de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora UFRJ e Contraponto, pp. 429-449.
- DE NEGRI, Fernanda; ALMEIDA, Mansueto (2010). (Org.). **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada:** Desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, livro 5, v. 1, IPEA.
- DE TONI, Jackson (2016). A retomada da política industrial na agenda federal: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, a PITCE. In: ABDI. **Os desafios da Política Industrial Brasileira, uma contribuição da Agência de Desenvolvimento Industrial**, Brasília: ABDI.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Reinaldo (2007). **A Difícil Rota do Desenvolvimento:** Empresários e a agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- FAGUNDES, Jorge (1998). Políticas de Defesa da Concorrência e Política Industrial: Convergência ou Divergência? **Revista do IBRAC**, v. 5, n. 6.
- FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando (2016). Padrões de crescimento e desenvolvimentismo: uma perspectiva keynesiano-institucionalista. **Nova Economia**. v. 26 n. 3 pp. 775-807.
- GARDELHA; Carlos Augusto Grabois (2001). Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. **Revista de Economia Política**, v. 21, n 4 (84), outubro-dezembro.
- GOVERNO FEDERAL (2003). **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília, 26 Nov. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf>. Acesso em: 29 de junho de 2017.
- GOVERNO FEDERAL (2008). **Política de Desenvolvimento Produtivo:** inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Livreto%20lancamento%20PDP.pdf>>. Acesso em: 29 de junho de 2017.
- IPEA. **IPEADATA: dados macroeconômicos e regionais**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 02 de abril de 2017.
- LULA DA SILVA, Luís Inácio (2002). **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo, 22/6/2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>.

Acesso em 10 de novembro de 2017.

- JAYME JR, Frederico Gonzaga; RESENDE, Marco Flávio da Cunha (2009). Crescimento Econômico e Restrição Externa: Teoria e a Experiência Brasileira. **In:** Renault Michel; Leonardo Mello. (Org.). Crescimento Econômico: Setor Externo e Inflação. 1ed. Brasília: IPEA, v. 1, pp. 25-45.
- KALOUT, Hussein; DEGAUT, Marcos (2017). Brasil, um país em busca de uma grande estratégia. **Relatório de Conjuntura N° 01**, Secretária de Assuntos Estratégicos.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar; CINTRA, Maria Rita Vital Paganini (2015). Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. **Revista de Economia Política**, v. 35, n 1 (138), pp. 28-42, janeiro-março.
- NASSIF; André Luiz (2000). A Articulação das Políticas Industriais e Comercial nas Economias em Desenvolvimento Contemporâneas: Uma Discussão Analítica. **Revista de Economia Política**, v. 20, n. 2 (78), abril-junho.
- OREIRO, José Luis (2015). Muito além do tripé: proposta de um novo regime de política macroeconômica para dobrar a renda *per capita* em 20 anos. In: BARBOSA, N.; MARCONI, N.; PINHEIRO, M.C.; CARVALHO, L. (Orgs.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, pp. 121-153.
- PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa (2009). *Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American experience*. Santiago: CEPAL, (**Série Desarrollo Productivo, n. 187**).
- PRATES, Daniela Magalhães; BALTAR, Carolina Trancoso; SEQUETTO, Marina (2014). A Inserção Externa do Brasil no Contexto da Crise Global. **In:** NOVAIS, L.F; CAGNIN, R.F; BIASOTO JUNIOR, G. (Orgs.). A Economia Brasileira no contexto da crise global. São Paulo: FUNDAP, p. 79-122.
- POSSAS, Mario Luiz; BORGES, Helena (2009). *Competition Policy and Industrial Development*. **In:** CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J.. (Org.). **Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation, chapter. 17. IPD (Initiative for Policy Dialogue)**. 1ed. Oxford, U.K.: Oxford University Press, v. 1, pp. 447-469.
- RAPINI, Márcia Siqueira; CHIARINI, Tulio; BITTENCOURT, Pablo Felipe (2017). *Obstacles to innovation in Brazil: The lack of qualified individuals to implement innovation and establish university–firm interactions*. **Industry and Higher Education**, v. 31, Issue 3, pp. 168–183.
- RAPOSO, Daniela Almeida Raposo; RESENDE, Marco Flávio da Cunha (2013). Causação circular do crescimento das economias em desenvolvimento: uma ponte entre as abordagens evolucionária e pós keynesiana. **Revista de Economia Política**, v. 33, n 2 (131), pp. 240-259, abril-junho.
- RESENDE, Marco Flávio da Cunha (2005). O padrão dos ciclos de crescimento da economia brasileira: 1947-2003. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1 (24), pp. 25-55, jan./jun.

- ROMERO, João Prates (2014). *Mr. Keynes and the neo-Schumpeterians: Contributions to the analysis of the determinants of innovation from a post-Keynesian perspective*. **Economia (Brasília)**, v. 15, pp. 189-205.
- ROMERO, João Prates; SILVEIRA, Fabrício; BRITTO, Gustavo (2011). *Structural change, National Innovation System and balance-of-payments constraint: a theoretical and empirical analysis of the Brazilian case*. Belo Horizonte: **TD 440 Cedeplar-UFMG**, 2011 (Texto para Discussão).
- ROSSI, Pedro (2014). Regime Macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. *In*: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Org). **Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA.
- SERRANO, Franklin (2010). Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 1 (117), pp. 63-72, janeiro-março.
- SILVA FILHO, Edison Benedito (2015). Trajetória recente do investimento estrangeiro no Brasil: 2003-2014. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 19, pp. 5-20.
- SINGER, André (2012). **Os Sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras.
- SINGER, André (2015). Cutucando onça com a vara curta: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. **Novos Estudos**, v. 102, jul.
- SUZIGAN, Wilson (2017). Elementos essenciais da política industrial. *In*: ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. (Org.). **Metamorfoses do Capitalismo e Processos de Catch Up**. 1ed. Belo Horizonte: UFMG, pp. 253-269.
- SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João (2006). Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2 (102), pp. 163-185, abril-junho.
- SUZIGAN, Wilson; VILLELA, Annibal (1997). **Industrial Policy in Brazil**. Campinas: Unicamp/Fapesp.
- STEIN, Guilherme de Queiroz (2015). Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Análise das Políticas Industriais Brasileiras no Século XXI. *In*: I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre. pp. 79-104. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/Stein_Capacidades-Estatais-e-Políticas-Públicas_SICP_2015-.pdf>. Acesso em: 25 de novembro de 2017.
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa (2012). A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, pp. 909-941, dez.
- WARWICK, Ken (2013). *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**, n. 2, OECD Publishing. pp. 1-56.

