

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1452

DESAFIOS DA REAL POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA DO SÉCULO XXI

Mansueto Almeida

Brasília, dezembro de 2009

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1452

DESAFIOS DA REAL POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA DO SÉCULO XXI*

Mansueto Almeida**

Brasília, dezembro de 2009

* O autor agradece a Douglas Andrade da Silva, estagiário do Ipea, pela ajuda com as tabelas e gráficos deste estudo. Todas as opiniões expressas neste trabalho são pessoais e não representam a posição da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura (Diset) ou do Ipea. Pede-se que comentários sejam enviados para: mansueto.almeida@ipea.gov.br.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diset/Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL O14, O16, O25.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 POLÍTICA INDUSTRIAL E A CRIAÇÃO DE VANTAGENS COMPARATIVAS	8
3 O RENASCIMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA	12
4 PARADOXOS DA MODERNA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA	21
5 AUTONOMIA, PARCERIA E TRANSPARÊNCIA: A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SETOR PRIVADO NA FORMAÇÃO DE GRANDES GRUPOS EMPRESARIAIS	45
6 CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	56
ANEXOS	62

SINOPSE

Este trabalho debate alguns dilemas da atual política industrial brasileira. Primeiro, explica-se o debate atual sobre a política industrial, destacando-se os dilemas envolvidos na implementação de uma política de fomento em setores intensivos em tecnologia de uma economia diversificada, cuja indústria é liderada por setores de baixa e média-baixa tecnologia. Segundo, aborda-se a questão de que mesmo a defesa da política industrial estando baseada no fomento à inovação para todos os setores, o governo brasileiro continua promovendo setores específicos e firmas individuais, tal qual foi feito no período de substituição de importações. Apesar disso, raramente o governo reconhece esta *política industrial real*, na qual o discurso oficial pró-inovação é complementado por políticas tradicionais de escolherem-se vencedores. Terceiro, mostra-se que a política industrial no Brasil, quando necessário, discrimina o investimento externo em alguns setores para construir firmas nacionais líderes. Por fim, constata-se que a política industrial do Brasil ainda ocorre em um ambiente no qual os capitalistas preferem se relacionar com o governo por canais de comunicação direto e individuais, sem a intermediação das associações empresariais.

ABSTRACTⁱ

This paper debates some dilemmas involved in today's Brazilian industrial policy. First, I will explain the current industrial policy debate in Brazil, stressing the dilemmas involved in supporting the development of technology-intensive sectors in a highly diversified economy led by low and medium-low technology intensive sectors. Second, despite the current discourse to foster innovation across the sectors, Brazilian government continues to promote specific sectors and firms as it did back in the import substitution period. In spite of that, seldom does the government recognize this "real industrial policy", in which the official discourse pro innovation goes hand in hand with traditional industrial policies of picking up the winners. Third, I show that the real industrial policy in Brazil, when necessary, tends to discriminate against foreign-owned firms in some sectors to build national large firms. And last, I argue that today's industrial policy in Brazil still occurs in an environment in which capitalists prefer to invest in their private access to state actors instead of investing in collective action through business associations.

ⁱ A versão em língua inglesa da sinopse (abstract) é de inteira responsabilidade da autoria, não tendo sido objeto de revisão por parte do Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

No início deste século, vários países da América Latina voltaram a adotar políticas de incentivos setoriais identificadas como *políticas industriais* (PERES, 2006; PERES e PRIMI, 2009). Em muitos casos, estas novas políticas têm como foco o incentivo à inovação, portanto tomam a forma de incentivos horizontais, sem a escolha *ex-ante* de empresas *vencedoras* ou mesmo de setores. Este tipo de política industrial focada em inovação é aceita até mesmo pelos críticos das antigas políticas industriais do período do pós-guerra, que atacavam as políticas industriais voltadas para a criação de setores como petroquímica, siderurgia etc. – implementadas no Brasil por meio do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) na primeira metade dos anos 1970, e em outros países na América Latina e Ásia.

No entanto, apesar da roupagem moderna exibida pelas novas políticas industriais com o foco em inovação e pesquisa e desenvolvimento (P&D), elas ainda fazem uso extensivo de incentivos identificados com as antigas políticas do período de substituição de importações (ISI), como, por exemplo, a seleção de setores e empresas a serem apoiadas. No caso do Brasil, o esforço excessivo para diferenciar a nova da antiga política industrial causa pelo menos quatro problemas.

Primeiro, apesar do discurso de fomentar setores mais intensivos em tecnologia e inovação, as políticas industriais não partem de um *tabula rasa*. Em uma economia com estrutura industrial tão diversificada quanto a brasileira, a legitimidade de uma política industrial em um ambiente democrático depende, entre outras coisas, de que os setores tradicionais também estejam contemplados na política de fomento do Estado. Esta busca por legitimidade (ou racionalidade) nas políticas de fomento setoriais cria um claro dilema para as políticas industriais modernas: a *indústria que se quer ter* (mais intensiva em tecnologia) *versus* a *indústria que se tem* (mais competitiva em produtos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica). Assim, a real política industrial termina sendo uma política diversificada, com possibilidade maior de sucesso no fortalecimento da atual estrutura produtiva do que na modificação na direção de setores mais intensivos em tecnologia.

Segundo, a relutância de governos em reconhecerem que ainda adotam práticas de política industrial típicas dos anos 1960 e 1970 faz com que uma parte importante da política industrial não esteja claramente explicitada e, portanto, que seus indicadores de sucesso não estejam claros. Embora o foco das novas políticas industriais seja sempre o incentivo à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e inovação, na prática, esta política moderna ainda convive com a política de escolher vencedores em setores nos quais já somos competitivos, ou naqueles nos quais o governo considera importante ter uma empresa líder nacional.

Terceiro, a preocupação excessiva do Estado em mostrar para a sociedade que adota uma política industrial moderna leva a algumas contradições. Apesar de o histórico de industrialização do Brasil ter sido sempre favorável ao investimento direto externo (IDE) – mesmo na sua fase mais nacionalista, nos anos 1970 –, a política industrial atual, em alguns casos, discrimina entre empresas brasileiras e empresas de propriedade estrangeira no que tange à formação de empresas líderes nacionais. Esta discriminação, no entanto, não ocorre nas políticas de incentivo a

P&D e inovação – justamente aquelas nas quais há um grande *gap* tecnológico entre empresas domésticas e estrangeiras, o que poderia justificar alguma discriminação.

Por fim, apesar das mudanças observadas na relação entre Estado e empresários no Brasil dada a consolidação da democracia nas duas últimas décadas, esta relação continua baseada na relação pessoal e direta, sem a mediação ativa das associações empresariais. Estas associações continuam, ainda, fortemente controladas pelo Estado e com os mesmos problemas do período de substituição de importações. Adicionalmente, elas apresentam um discurso dúbio em relação ao papel do Estado na economia. Ao mesmo tempo que criticam fortemente o tamanho do Estado (medido pelos gastos do governo), demandam políticas de incentivos setoriais e desonerações tributárias seletivas, aumentando o controle do Estado na economia.

Dados os quatro problemas supracitados, argumenta-se neste estudo que a política industrial brasileira apresenta uma série de contradições que refletem a dificuldade de se estruturar uma política industrial em um país com estrutura produtiva diversificada como a brasileira, inserido em um contexto democrático no qual nem sempre é fácil fazer escolhas ou mesmo justificar políticas cujos resultados aparecem apenas no longo prazo. A política industrial é, ao mesmo tempo, horizontal (para todos os setores) e seletiva, estabelecendo uma série de metas e indicadores de *performance*, mas sem contar com mecanismos formais de avaliação das empresas incentivadas. Ademais, sua implementação depende de um Estado que passou as últimas duas décadas aprendendo a não fazer política industrial. Este estudo alerta para estas várias contradições envolvidas na implementação da política industrial.

Além desta introdução, o trabalho conta com mais cinco seções. A segunda seção discorre brevemente sobre a lógica de se criarem vantagens comparativas; na seção seguinte, a terceira, mostra-se o ressurgimento da política industrial no Brasil e na América Latina. Em especial, na terceira seção explicam-se as duas políticas industriais adotadas no Brasil a partir de 2003. A quarta seção mostra a diferença entre a política industrial no *papel* e aquela efetivamente adotada, ressaltando a sua continuidade com a política de *pick the winners*, assim como sua dubiedade em relação ao capital externo. A quinta seção discorre sobre a relação entre Estado e setor privado, mostrando que ela não é mais nem menos transparente que aquela que prevaleceu no período de substituição de importações. Na última sessão, faz-se uma breve conclusão do texto, argumentando que não há soluções simples para as contradições da política industrial apontadas ao longo deste estudo. Apesar disso, é necessário que as contradições apontadas aqui sejam reconhecidas e que as instituições públicas busquem, na medida do possível, promover um debate mais abrangente de modo que estas contradições sejam solucionadas ou seus efeitos contraditórios, mitigados.

2 POLÍTICA INDUSTRIAL E A CRIAÇÃO DE VANTAGENS COMPARATIVAS

Política industrial é um tema de grande controvérsia na literatura econômica. Parte desta controvérsia decorre do simples fato que, normalmente, a ideia de política industrial vai contra um dos conceitos mais antigos e respeitados da teoria econômica: o conceito de vantagens comparativas do economista David Ricardo. Segundo este

autor, cada país deveria se concentrar na produção daqueles produtos que tivessem alguma vantagem comparativa;¹ desta forma, todos os países poderiam aumentar o consumo e o bem-estar da população por meio do comércio internacional.

Os críticos dessa teoria mostram que, apesar de sua ideia geral ser correta, ou seja, o comércio internacional aumenta o bem-estar, a teoria das vantagens comparativas é uma teoria estática: pressupõe o custo de oportunidade na produção de um produto em termos de outro no estado das artes atual. Por exemplo, há meio século, nem Japão nem Coreia tinham vantagem comparativa na produção de automóveis. Na verdade, a companhia automobilista que mais vendeu automóveis no mundo no final de 2008, a Toyota, fracassou em sua primeira tentativa de exportar para os Estados Unidos e teve que ser socorrida pelo governo japonês para não ir à falência depois de mais de 25 anos produzindo em um mercado protegido (CHANG, 2008, p. 19). Assim, para alguns, vantagens comparativas podem ser criadas, a exemplo dos vários casos de política industrial nos países asiáticos e mesmo na América Latina (AMSDEN, 1989; WADE, 1990; AMSDEN, 2001; RODRIK, 2007).

Uma das críticas relativas às vantagens comparativas, decorrente de uma maior especialização que resultaria de uma maior integração comercial de um país ao resto do mundo, refere-se aos efeitos desta especialização nos gastos em P&D e inovação no mercado doméstico (RODRICK, 1995, p. 2954-2958). Rodrick mostra que uma maior abertura da economia ocasiona efeitos alocativos (vantagens comparativas) de tamanho de mercado e de redundância de gastos com pesquisas, cujos efeitos líquidos na inovação e crescimento da economia de um país são incertos. Por exemplo, o aumento do tamanho do mercado pode fazer crescer a demanda por pesquisas no setor de P&D doméstico, mas este ganho de demanda pode ser mais que compensado por uma redução dos gastos com P&D doméstico. Isto seria devido aos efeitos alocativo (o setor de P&D nas economias desenvolvidas é mais competitivo) e de redundância (na ausência do comércio internacional, cada país teria que investir mais em P&D). Portanto, não é claro *ex-ante* como a maior integração comercial afetaria a dinâmica de inovação dos países menos desenvolvidos.

Outro exemplo que reflete bem o caso brasileiro atual é o modelo de Matsuyama (1992), explicado por Rodrick (1995, p. 2956-2957). Imagine uma economia com as seguintes características: *i*) existem dois setores – agricultura e manufatura; *ii*) o setor de manufatura está sujeito ao *learning-by-doing* que determina o crescimento; e *iii*) a elasticidade-renda da demanda por produtos agrícolas é menor que um. Neste modelo, em uma economia fechada, quanto maior a produtividade do setor agrícola, mais recursos serão liberados para serem empregados na manufatura e, portanto, maior será o aumento da produtividade do setor de manufatura e, por consequência, o crescimento da economia. Contudo, no caso de uma perfeita integração desta economia com o resto do mundo, o resultado seria inverso: quanto maior a produtividade do setor agrícola, maior seria a especialização neste setor, que absorveria recursos do setor de manufatura e diminuiria o crescimento. A conclusão deste modelo é, até certo ponto, paradoxal: economias com elevada produtividade do setor agrícola devem ter cuidado com os efeitos do comércio internacional no seu padrão de especialização e crescimento.

1. Um país tem vantagem comparativa na produção de um bem se o custo de oportunidade na produção do bem em termos de outros bens é mais baixo que em outros países. Ver Krugman e Obstfeld (2001, p. 14-15).

A mesma ideia – o crescimento ser afetado pelo padrão de especialização – é retomada em um modelo recente, desenvolvido por Hausmann *et al.* (2006). Estes autores constroem um índice (*export productivity index* – EXPY) para capturar o nível de produtividade associado com a pauta de exportação dos países. Segundo Hausmann *et al.*, a pauta de exportação dos países mais desenvolvidos tem uma maior produtividade e ocasiona maior crescimento. Assim, tudo o mais constante, quanto mais próxima a cesta de exportação de um país estiver da cesta de exportação de países desenvolvidos, maior será a produtividade e o crescimento. No entanto, nem todos os países conseguem produzir e exportar uma cesta de produtos de maior produtividade, uma vez que o padrão de especialização de um país depende não apenas da dotação de fatores, mas também de um processo de *self-discovery*. Os países têm que descobrir, por meio de um processo de tentativa e erro, o que eles conseguem produzir de forma mais eficiente. Neste caso, a política industrial teria o papel de estimular o empreendedorismo em novas atividades, que podem ou não se mostrar produtivas naquele país. Nesta visão, o foco da política industrial seria subsidiar apenas novas atividades para ajudar o setor privado no processo de *self-discovery*. É esta política que Rodrick (2004) denomina política industrial do século XXI.

Uma crítica mais direta à teoria das vantagens comparativas em um contexto de política industrial é feita pela economista Amsden (1989) no seu detalhado estudo sobre a política industrial da Coreia. A autora mostra que as elevadas taxas de crescimento puxadas pelas exportações não foram resultado de um padrão de especialização baseado nas vantagens comparativas da indústria coreana no início dos anos 1960, dominada pela indústria de fiação e tecelagem. Segundo Amsden, os setores de maior complexidade, que deram origem aos grandes grupos empresariais coreanos (*chaebols*), tiveram sua origem em uma política de substituição de importações no pós-guerra. O sucesso desta política foi baseado em pelo menos três características importantes: *i*) o apoio a grandes grupos empresariais em setores intensivos em capital; *ii*) o controle do investimento direto; e *iii*) o poder do governo de conceder subsídios e disciplinar os grupos empresariais por meio da exigência de *performance* (*stick-and-carrot policies*), inclusive com metas de exportação para firmas individuais.

Em um estudo mais geral, envolvendo o conjunto de países de industrialização tardia, Amsden (2001) mostra que todos estes países adotaram políticas industriais com graus de sucesso diferente. A autora demonstra que a concessão de subsídios e proteção tarifária foi um fator comum na política industrial de vários países. A diferença de sucesso da política industrial nestes casos é explicada pelo fomento à formação de grandes grupos empresariais, o controle do capital externo, investimentos em educação, e imposição de condicionalidades atreladas aos incentivos concedidos pelo Estado aos grupos privados.

A estratégia de industrialização, na concepção de Amsden (1989; 2001), está claramente ligada à formação de grandes grupos empresariais domésticos.² A ligação entre grandes grupos empresariais e industrialização no caso dos países de industrialização tardia decorria de dois motivos. Primeiro, a política industrial nos anos 1960 e 1970 tinha como prioridade criar setores intensivos em capital

2. Em palestra na sede do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Rio de Janeiro no dia 23 de setembro de 2009, a economista Alice Amsden defendeu de forma clara a criação de empresas multinacionais brasileiras como uma estratégia de promover um maior *market share* no comércio internacional.

(siderurgia, metalurgia, petroquímica, indústria naval, material de transporte etc.) que exibissem economias de escala. Dessarte, para serem competitivas, as empresas nestes setores tinham que ser empresas grandes. Segundo, as empresas grandes faziam parte da estratégia de diversificação dos grandes grupos empresariais em indústrias não correlatas – uma estratégia de aprendizagem na execução de projetos que envolvia planejamento, supervisão da construção, identificação de fornecedores, aquisição e transferência de tecnologia etc. (AMSDEN, 2001, p. 197). Visto que os grupos empresariais dos países de industrialização tardia não eram proprietários de tecnologias modernas, a vantagem competitiva vinha da diversificação do investimento em vários setores.

Na análise de Amsden (2001), o sucesso da política industrial de países como Coreia do Sul e Taiwan, quando comparado ao de países como Brasil e México, é explicado, em parte, pelo êxito dos asiáticos em criarem empresas líderes *vis-à-vis* os países Latino Americanos. Ainda segundo a autora, por terem começado seu esforço de política industrial em uma sociedade que exibia baixa desigualdade de renda e de posse da terra, estes países puderam implementar políticas industriais mais concentradoras, que levaram à formação de empresas líderes globais.

No caso de países como o Brasil, por exemplo, a desigualdade de renda e a concentração fundiária nos anos 1960 eram das maiores do mundo, portanto uma política industrial concentradora, direcionada à criação de grandes grupos empresariais nacionais, poderia piorar ainda mais a distribuição de renda, ocasionando protestos sociais.³ O que não está muito claro nesta análise é por que uma ditadura militar iria se preocupar com protestos sociais. De qualquer forma, esta tese talvez possa ser melhor explorada no contexto democrático atual da retomada da política industrial no Brasil: com a redução da desigualdade de renda no Brasil nos últimos anos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) parece estar mais livre para perseguir uma política de formação de grandes grupos empresariais privados sem ter esta estratégia questionada, por exemplo, pelas centrais sindicais. Como abordaremos mais à frente, a formação de grandes grupos empresariais, embora nem sempre diversificados, está sendo empreendida atualmente pelo BNDES.

Um último ponto em relação à formação de grandes grupos privados nacionais e à política industrial refere-se ao controle imposto sobre o investimento direto externo (IDE). Segundo Amsden (2001), países como Coreia, Taiwan e Índia restringiram a entrada de capital externo nas suas economias após a independência, tendo optado, desde o início, por desenvolverem tecnologias próprias. No caso de países da América Latina e da Turquia, o IDE não foi controlado na fase inicial da industrialização e, assim, estes países ficaram presos a um modelo de *compra de tecnologias* desde o início da sua industrialização, tendo perdido a vantagem de *first mover* em setores industriais importantes.

Este modelo de controle sobre o capital externo foi e continua sendo utilizado de forma extensiva pela China. O investimento da empresa brasileira de jatos, a

3. Amsden (2001, p. 226-227) aponta que o BNDES, na década de 1970, exigia que os seus clientes trabalhassem com um limite de endividamento em relação ao valor de mercado das empresas que não fosse muito superior a 60%. No mesmo período, as empresas coreanas apresentavam uma relação dívida/*equity* superior a 300%.

Embraer, é um bom exemplo. Para vender aviões na China, a Embraer teve que fazer uma *joint venture* com uma empresa do governo chinês, a Aviation Industry Corporation of China (AVIC II), em uma fábrica em Harbin, no norte do país, onde são feitos aviões do modelo ERJ 145. No entanto, o governo chinês resolveu fazer uma outra *joint venture* (AVIC I), desta vez com a maior concorrente da Embraer, a empresa canadense Bombardier. Em 2008, o governo chinês resolveu unificar as duas AVICs, tornando a Embraer e a Bombardier sócias indiretas no momento em que a AVIC I se preparava para colocar no mercado o ARJ 21, um avião concorrente da família 170/190 da Embraer. Atualmente, a Embraer já cogita fechar sua fábrica na China (LANDIM e BARBOSA, 2009).

Em resumo, a maior integração comercial de um país em desenvolvimento com o resto do mundo pode ocasionar menos e não mais inovação. Para alguns autores que defendem a existência de uma política industrial, vantagens comparativas podem ser criadas por meio da formação de grandes grupos empresariais em novas indústrias desde que o Estado exerça alguma disciplina nos grupos empresariais incentivados (exigências de *performance*). A Coreia fez uso intensivo desta estratégia, assim como faz a China atualmente.

Após esta breve introdução sobre política industrial, a seção seguinte mostrará o renascimento das políticas industriais na América Latina após duas décadas (anos 1980 e 1990) nas quais elas foram desmontadas, em um contexto histórico no qual as políticas industriais passaram a ser vistas como fontes de ineficiência que prejudicavam o crescimento econômico. Além do renascimento das políticas industriais, elas retornam de forma muito mais intensiva, sendo utilizadas tanto para fomentar a criação de novos setores como também para fomentar setores nos quais já se é competitivo.

3 O RENASCIMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA

Desde os anos 1980, com a crise da dívida, iniciada com a moratória do México em 1982, os países da América Latina foram aos poucos diminuindo o uso de políticas industriais como forma de promover o desenvolvimento do setor. Esta retirada dos governos da promoção de setores econômicos ocorreu tanto em função de questões práticas relacionadas à falta de recursos fiscais como também em virtude de mudanças no campo da teoria econômica, representadas pelo conjunto de políticas de caráter liberal conhecidas como Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1989).

No Brasil, em particular, no final dos anos 1980 discutia-se uma nova constituição, que ainda trazia no seu corpo restrições típicas do período de substituição de importações como, por exemplo, a discriminação entre capital nacional e estrangeiro e a manutenção dos incentivos da Lei de Informática, com a renovação da reserva de mercado até 1991. Nos primeiros anos da década de 1990, o Brasil intensificou o seu processo de abertura comercial no governo Collor e deu início ao processo de privatização, intensificado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Naquele momento, os setores de telecomunicação, energia e siderurgia foram privatizados, e o Estado assumiu o clássico papel de

regulador por meio da aprovação de novos marcos regulatórios e da criação das agências reguladoras.

Cabe destacar que, apesar de o Brasil dos anos 1990 ter abraçado as medidas do Consenso de Washington – assim como o fizeram os demais países da América Latina, com exceção, é claro, de Cuba –, o governo nunca deixou por completo de adotar políticas de incentivos setoriais. O BNDES teve uma atuação importante naqueles anos no financiamento do processo de privatização, que contou também com a forte participação dos fundos de pensão estatais. Assim, no Brasil, mesmo a privatização teve forte participação ativa do governo no financiamento de grupos vencedores. Adicionalmente, o BNDES atuou, nos anos 1990, como financiador de processos de fusão e aquisição (F&A), o que levou à reestruturação e concentração em alguns setores tais como o setor de laticínios e o de autopeças. O BNDES também operou como fonte de financiamento subsidiado para as montadoras.

O setor automobilístico, por sinal, além de contar com recursos financeiros do BNDES para a sua reestruturação nos anos 1990, obteve uma política específica de fomento com incentivos setoriais e proteção de mercado com aumento de tarifas. No entanto, apesar da existência de uma política de incentivos para o setor automobilístico, os demais setores da indústria não contavam com uma política industrial. Até mesmo a política de fomento à inovação somente começou a ser estruturada no início do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, quando foram criados os fundos setoriais.⁴

Peres (2006) mostra que o ressurgimento da política industrial na América Latina pode ser dividido em quatro grandes grupos de políticas de promoção de competitividade. O primeiro grupo seria formado por aquelas políticas de fomento setorial que, em muitos casos, representam a continuação das políticas adotadas no período de substituição de importações com o objetivo de aumentar a competitividade de setores econômicos que já existem, por meio da criação de novos elos na cadeia produtiva. As políticas de incentivos ao setor automobilístico no Brasil e demais países da América Latina fazem parte deste grupo, junto com as demais políticas de incentivos setoriais direcionadas a setores intensivos em mão de obra. De uma forma ou de outra, estes setores nunca deixaram de ser totalmente incentivados, mesmo nos anos 1990.

O segundo grupo é representado por um conjunto de políticas setoriais identificado com o que se conhece na literatura como a síntese neoschumpeteriana (PERES e PRIMI, 2009, p. 22; SUZIGAN e FURTADO, 2006, p. 164-165; DOSI, 1988; NELSON e WINTER, 1982). Esta linha de pensamento destaca o papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico, enfatizando o conhecimento

4. A primeira mudança de vulto que ocorre na política de fomento à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil na década de 1990 é a estruturação dos fundos setoriais (FS) a partir de 1999. Com a criação destes fundos, o setor produtivo passa a participar da formulação e planejamento do incentivo à inovação no Brasil. Tem-se a garantia de um volume mínimo de recursos para o financiamento das políticas de CT&I e exige-se que um percentual mínimo dos desembolsos dos FSs ocorra nas regiões de menor dinamismo econômico. No entanto, mesmo com o avanço que representou a criação dos FSs, os recursos destes fundos passaram a ser contingenciados ao longo dos anos: ainda havia limitações legais aos projetos de parceria entre universidades e empresas, e o apoio do governo a projetos de CT&I não podia assumir a forma de subvenção econômica. Estes problemas foram solucionados com a Lei da Inovação de 2004 e com a Lei do Bem de 2005 – as duas mudanças legislativas mais importantes desde a Constituição Federal e a criação dos FSs (Almeida, 2008).

como predominantemente tácito e dependente de um ambiente institucional que favoreça a inovação. De acordo com esta visão, o mercado não necessariamente garante que haja alocação de recursos nas atividades mais intensivas em conhecimento e inovação e, portanto, o governo tem que utilizar uma série de incentivos para modificar os preços relativos, tornando mais atrativo o investimento nos setores intensivos em tecnologia.

Desta forma, a política industrial identificada com a concepção neoschumpeteriana envolve a criação de setores mais intensivos em tecnologia como, por exemplo, a produção de *software*, tecnologias de informação e comunicação (TICs), biotecnologia etc. Este tipo de política é aquele mais identificado com a concepção moderna de política industrial, no qual é reconhecida a necessidade de se criar um sistema nacional de inovação em que atores públicos e privados interajam continuamente na busca de conhecimento e inovação.⁵

O terceiro grupo de políticas de promoção de competitividade adotadas pelos países da América Latina baseia-se na promoção de setores que foram privatizados nos anos 1990, nos quais o Estado passou a ter um papel muito mais de regulador que de produtor direto. Estes setores são intensivos em capital e sujeitos a rendimentos crescentes de escala: setor elétrico, de telecomunicação, gás natural e petróleo. A *política industrial* para estes setores está ligada ao desenvolvimento de um ambiente regulatório adequado, que facilite o aumento do investimento público e privado. Cabe salientar que, recentemente, vários países da América Latina têm adotado uma política que envolve a nacionalização direta de algum destes setores – como fez a Venezuela com a estatização do setor de petróleo e gás – ou o patrocínio de uma maior intervenção do governo nestes setores – como tem sido feito pelo governo do Equador e mesmo pelo governo brasileiro por meio da nova legislação proposta para a exploração de petróleo da camada do pré-sal.⁶

Por fim, o quarto grupo de política industrial na América Latina e Brasil está identificado com aquelas políticas de promoção de empresas pequenas e médias em *clusters* ou, como é mais conhecido no Brasil, políticas de promoção de arranjos produtivos locais (APLs). Este tipo de política é amplamente aceito e até mesmo incentivado pelas instituições internacionais como uma forma de estimular o desenvolvimento local. A ideia por trás deste tipo de política é que empresas pequenas e médias, quando em um mesmo território e na mesma atividade produtiva, apresentariam externalidades positivas, decorrentes da aglomeração espacial, maior disponibilidade de mão de obra especializada, atração de fornecedores etc. Esta

5. É importante destacar que os críticos da política industrial não aceitam a noção de inovação específica, restrita a alguns setores. Conforme lembram Canêdo-Pinheiro *et al.* (2007, p. 23): "Note que as prescrições desta subseção vão de encontro ao senso comum de que a política industrial deve promover setores caracterizados por um grau de sofisticação tecnológica cada vez maior. Na verdade não existe nenhuma evidência de que o processo de desenvolvimento está associado ao deslocamento em direção a indústrias progressivamente mais intensivas em conhecimento. Existem muitos países que são desenvolvidos e não dominam tecnologias avançadas (Nova Zelândia e Itália, por exemplo) e outros que dominam tecnologias de ponta e não são desenvolvidos (Rússia, por exemplo)".

6. A chamada camada do pré-sal é uma faixa que se estende ao longo de 800 quilômetros entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina, localizada abaixo do leito do mar e englobando três bacias sedimentares (Espírito Santo, Campos e Santos). O petróleo encontrado nesta área está a profundidades que superam os 7 mil metros, abaixo de uma extensa camada de sal. O governo anunciou, em setembro de 2009, sua intenção de capitalizar a Petrobras em R\$ 100 bilhões para ser a operadora única dos campos de petróleo do pré-sal e a criação de uma nova companhia estatal para controlar a exploração do petróleo da camada do pré-sal.

literatura é bastante influenciada pelos estudos dos distritos industriais italianos da chamada Terceira Itália.⁷

A tabela 1 sintetiza os quatro tipos de políticas de competitividade adotadas pelas economias latino-americanas.

TABELA 1

Quatro tipos de política *industrial* na América Latina

Tipo de política	Objetivo	Exemplos
Políticas de promoção setorial	Aumentar a competitividade de setores já existentes e criar novos elos na cadeia de produção	Indústria automobilística, têxtil e vestuário etc.
Políticas de fomento à inovação e construção de setores dinâmicos (neoschumpeterianos)	Fomentar a inovação e a criação de setores em atividades intensivas em tecnologia e/ou conhecimento	Fármacos, biotecnologia, <i>software</i> , nanotecnologia
Políticas de regulação	Melhorar o ambiente regulatório	Setores de energia, telecomunicação, petróleo e gás
Políticas de promoção de APLs	Promover a modernização e a competitividade das pequenas e médias empresas nos <i>clusters</i>	Aglomerações produtivas nos setores de calçados, móveis e confecção

Fonte: Peres (2006).

Elaboração: Mansueto Almeida (Ipea).

Mas será que as diversas políticas de promoção de competitividade adotadas atualmente pelos diversos países da América Latina, como mostrado, poderiam ser genuinamente caracterizadas como políticas industriais? Para muitos autores, principalmente aqueles identificados com a linha neoschumpeteriana, apenas o segundo tipo de política descrito poderia ser caracterizado como *política industrial*, já que ele envolveria a criação de setores dinâmicos intensivos em tecnologias, que são setores nos quais os países latino-americanos ainda carecem de vantagens comparativas.⁸ No entanto, sendo mais pragmáticos, vários autores brasileiros (FLEURY e FLEURY, 2004; FURTADO, 2004; KUPFER, 2009) reconhecem ser impossível que as políticas de fomento setorial fiquem restritas a setores intensivos em conhecimento e tecnologia.

Kupfer (*op. cit.*, p. 220) argumenta que o Brasil não pode promover uma especialização ainda maior de suas atividades industriais, pois o país ainda carece de uma massa crítica em termos de capacitação tecnológica e financeira, a qual permitiria à indústria brasileira integrar-se à economia mundial como fornecedora de bens e serviços de alto valor agregado. Dessarte, em uma visão pragmática, o Brasil teria que continuar na trajetória de diversificação da atividade industrial, o que implica a promoção da competitividade e do investimento, mesmo em setores nos quais a indústria brasileira já é competitiva.

Da mesma forma, Fleury e Fleury (2004, p. 92) apontam que a estratégia de política industrial no Brasil deve ter como objetivo “ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, com vistas a garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados internos e externos”. Os autores argumentam que os objetivos de uma política industrial devem ser amplos, tais como: *i*) criação de empregos em grande

7. Ver, entre outros estudos sobre distritos industriais, Piore e Sabel (1984), Pyke e Sengenberger (1992), Humphrey, (1995), Locke (1995), Rabellotti (1995), Humphrey e Schmitz (1996), e Locke e Berger (2001).

8. Para várias definições diferentes de política industrial, ver Peres e Primi (2009, p. 13-14).

escala, por meio de empresas do tipo maquiladoras; *ii*) criação de empregos qualificados em APLs; *iii*) fortalecimento das indústrias difusoras de conhecimento tecnológico; e *iv*) redução da dependência externa e da vulnerabilidade da indústria doméstica por meio da criação de empresas nacionais líderes, adensamento de cadeias de produção e aumento do valor adicionado pelas subsidiárias de empresas multinacionais no Brasil (anexo 1).

Furtado (2004) segue a mesma linha dos autores supracitados e coloca a diversificação da indústria como uma vantagem competitiva para o Brasil. Segundo o autor, a política industrial deve focar, entre outras coisas, o desenvolvimento de capacidades comerciais, tecnológicas, financeiras e inovativas enquanto estratégia de crescimento das exportações da indústria brasileira. A estratégia defendida por Furtado é o aumento da capacidade competitiva das empresas brasileiras tanto por meio do desenvolvimento das funções empresariais que agregam valor a *produtos tradicionais* (*marketing*, logística, assistência técnica, confiabilidade etc.) quanto pelo incentivo à internacionalização de empresas brasileiras e à formação de empresas líderes. Embora o autor critique o déficit da balança comercial como critério de escolha para setores a serem incentivados, ele defende a substituição de importações para o setor de fármacos e de insumos agrícolas, muito mais por questões de segurança que de balanço de pagamentos. No caso do primeiro, Furtado argumenta que seria arriscado deixar as políticas nacionais de saúde totalmente dependentes de medicamentos importados e, no caso dos insumos agrícolas, a política de substituição de importações estaria ligada ao desenvolvimento de novas tecnologias baseadas em biotecnologia.

Em resumo, como mostrado, alguns autores brasileiros são céticos quanto à possibilidade de adoção de uma política industrial voltada apenas ao fomento à inovação no Brasil nas atividades mais dinâmicas e intensivas em tecnologia. Na verdade, qualquer política industrial no Brasil, para ter o apoio dos empresários e das associações empresariais, precisa ser a mais abrangente possível. É justamente a demanda por políticas industriais mais abrangentes que pode explicar a mudança da primeira política industrial do governo Lula – adotada em 2004, com foco mais neoschumpeteriano – para uma política mais abrangente, adotada em 2008, na linha daquela defendida pelos autores supracitados. Em seguida, explicam-se estas duas políticas industriais.

3.1 A POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PITCE)

As sucessivas crises internacionais e o baixo crescimento dos países da América Latina fizeram com que, na década atual, aumentasse o interesse por um papel mais ativo do Estado na economia. No Brasil, com a eleição do presidente Lula em 2002, tem início um grupo de trabalho já no seu primeiro ano de governo, em 2003, com o intuito de criar uma nova política industrial. Em 2004, o governo lança a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Esta política consistia em um plano de ação do governo federal que tinha como objetivo o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. Cabem aqui alguns esclarecimentos.

Primeiro, a PITCE atuava em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), promoção de setores estratégicos (*software*, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis). Dado o seu foco na promoção de inovação, a PITCE contou com a simpatia mesmo de tradicionais críticos da política industrial (CANÊDO-PINHEIRO *et al.*, 2007), que aceitam políticas de incentivo à inovação uma vez que os ganhos sociais da inovação são superiores aos ganhos privados.

Segundo, em relação à definição de setores estratégicos e portadores de futuros, Canêdo-Pinheiro *et al.* (2007) criticam esta abordagem, lembrando que não há porque o Brasil tentar desenvolver vantagens comparativas em setores específicos. Não obstante, outros autores (SUZIGAN e FURTADO, 2006) apontam ser este o caminho correto a seguir na moderna política industrial. Embora a PITCE fizesse a previsão de uma série de indicadores, as metas desta política eram muito mais um conjunto de intenções para alguns programas estratégicos, como se pode constatar da tabela 2.

TABELA 2

Exemplos de metas de alguns programas da PITCE (2004)

Programa	Meta
Programa Nacional de Certificação em <i>Software</i> e Serviços	Capacitar instituições nacionais para certificação e melhorar a competitividade do setor
Programa de Exportação de <i>Software</i> e Serviços	Inserir o Brasil entre os países de referência internacional do setor e elevar as exportações para US\$ 2 bilhões até 2007
Programa Nacional de Microeletrônica	Desenvolver a indústria microeletrônica no Brasil
Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (Profarma)	Reduzir o déficit comercial da cadeia produtiva aumentar a produção e a qualidade dos medicamentos com recursos de R\$ 500 milhões

Fonte: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).
Elaboração: Mansueto Almeida (Ipea).

Terceiro, embora a PITCE tivesse como foco a promoção da inovação e de setores estratégicos, esta política envolvia também um programa de promoção de pequenas empresas agrupadas em Arranjos Produtivos Locais (APLs), a promoção da internacionalização de empresas e a desoneração do investimento produtivo. Apesar de contemplar medidas horizontais para várias atividades econômicas, a PITCE foi muito criticada pela falta de clareza e objetivos relativos aos demais setores, entre os quais aqueles mais intensivos em mão de obra como calçados, têxtil e confecções, madeira e móveis etc., que são importantes empregadores no Brasil. Talvez em decorrência destas críticas, o governo tenha decidido lançar uma segunda política industrial em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Antes de analisarmos a nova política industrial, cabe ressaltar um ponto importante em relação à PITCE. Na época da discussão desta política, o grupo de trabalho envolvido na sua concepção entendeu que um dos problemas críticos para a adoção de uma nova política industrial no Brasil era a necessidade de uma maior coordenação das diversas ações nela embutidas, bem como o contínuo acompanhamento e avaliação dos resultados das ações. Assim, foi proposta pelo grupo de trabalho que desenhou a PITCE a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

A agência terminou sendo criada como um serviço social autônomo, ligado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), nos moldes do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex). Na visão do autor deste estudo, o formato de funcionamento da ABDI enquanto uma agência fora do governo comprometeu a capacidade desta agência de coordenar a política industrial. Desde a sua criação, a ABDI não tem poderes nem instrumentos de política para coordenar a complexa rede de relações com outros ministérios e instituições com relativa autonomia, como é o caso tanto do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) quanto da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).⁹

3.2 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP)

Os vários diagnósticos que existiam sobre política industrial no Brasil sempre abordavam não um, mas diversos tipos de políticas industriais, a depender das características do setor da economia a ser incentivado. A definição de política industrial enfrenta sempre um dilema implícito entre *o que se quer ser* – um país com uma estrutura produtiva especializada em produtos de alta tecnologia, com exportações de produtos e serviços de alto valor agregado – e *o que já se é* – um país com estrutura produtiva diversificada, com vantagens competitivas na produção de produtos agropecuários, minerais e siderurgia.

Esse dilema pode ser conciliado com uma estratégia de política industrial mais ampla, na linha sugerida por Fleury e Fleury (2004), já comentada, que destaca várias estratégias de política industrial desde a promoção de empresas maquiladoras até a criação de setores intensivos em tecnologia. Esta ideia pragmática de política industrial talvez seja o que está por trás da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) adotada pelo governo Lula em 2008.¹⁰

A PDP foi lançada em uma conjuntura positiva da economia brasileira, em um momento no qual o Brasil estava às vésperas de ser elevado à categoria de grau de investimento por uma das agências internacionais de avaliação de risco.¹¹ O país vinha obtendo superávits comerciais consistentes, acumulando divisas, reduzindo os indicadores de endividamento público e melhorando a distribuição de renda. Como divulgado por ocasião do lançamento da PDP,¹² tomando-se como base dezembro de 2007, o Brasil havia completado 23 trimestres consecutivos de expansão da produção industrial, 15 trimestres de ampliação do consumo e 13 trimestres seguidos de crescimento do investimento.

Uma das grandes inovações da PDP, segundo o governo, foi o estabelecimento de um conjunto de metas para 2010, que poderiam ser facilmente monitoráveis. Estas metas, segundo o documento de divulgação da PDP, tinham “o propósito de indicar, com clareza, o sentido e o alcance da PDP, atuando como elemento de coordenação

9. Suzigan e Furtado (2006, p. 183) parecem compartilhar da dificuldade que se colocava para a ABDI no seu papel de coordenar a execução da política industrial.

10. O foco da PDP em vários setores industriais é um dos pontos elogiados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Ver a seção 2 em FIESP (2008).

11. O Brasil foi elevado à categoria de grau de investimento pela Standard & Poor's em 30 de abril de 2008, e pela Fitch Ratings no dia 30 de dezembro do mesmo ano. Apesar da crise financeira mundial iniciada em setembro de 2008, em 22 de setembro de 2009, o Brasil foi elevado à categoria *grau de investimento* pela Moody's.

12. As informações sobre a PDP podem ser encontradas na página do MDIC no endereço: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp>>.

de expectativas na economia brasileira; e, de modo subsidiário, permitir o acompanhamento periódico dos resultados da política”. As grandes metas da PDP eram as seguintes:

- 1) aumento da taxa de investimento da economia brasileira de 17,6% do produto interno bruto – PIB (R\$ 450 bilhões) em 2007 para 21% do PIB (R\$ 620 bilhões) em 2010;
- 2) elevação do gasto privado em P&D de 0,51% do PIB (R\$ 11,5 bilhões) em 2005 para 0,65% do PIB (R\$ 18,2 bilhões) em 2010;
- 3) ampliação da participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais de 1,18% (US\$ 160 bilhões) em 2007 para 1,25% (US\$ 208,8 bilhões) em 2010; e
- 4) crescimento do número de micro e pequenas empresas (MPE) exportadoras em 10% em relação ao número de MPEs exportadoras de 2006 (11.792 empresas).

Apesar de a fixação de metas com prazos ser uma medida positiva da PDP, essas metas-país não ajudam muito o acompanhamento do esforço de política industrial por três motivos. Primeiro, para que a meta de crescimento da taxa de investimento de 21% do PIB fosse alcançada em 2010, a taxa de investimento teria que crescer 11,3% ao ano em média de 2008 a 2010. Mas desde 2006 a taxa de investimento no Brasil já vinha crescendo 11,1% ao ano (BAHIA, 2009). Portanto, o aumento da taxa de investimento estabelecido na PDP apenas projetava para 2010 a tendência que já vinha sendo observada nos dois anos anteriores ao lançamento da nova política industrial.

Segundo, a meta de crescimento de exportação como indicador de sucesso da política industrial é uma meta dúbia porque, no curto prazo, o aumento da participação das exportações pode resultar do crescimento da produção e exportação dos setores nos quais o Brasil já tem vantagem comparativa. Isto não contribui para a mudança desejada na composição da produção industrial e na pauta de exportações em direção a produtos de maior valor agregado, o que sempre foi um dos objetivos da política industrial. Por exemplo, a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais passou de 0,86% em 2000 para 1,25% em 2008. Entretanto, grande parte deste crescimento decorreu da evolução favorável dos preços das *commodities*, intensificando a atual estrutura produtiva do país. De Negri e Kubota (2009) mostram que, quando se classificam as exportações brasileiras pelo conteúdo de intensidade tecnológica, segundo metodologia da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a participação dos produtos de média e alta intensidade tecnológica vem caindo.

TABELA 3

Participação das exportações brasileiras de acordo com a intensidade tecnológica (2000-2008)

Ano	Produtos exportados, segundo classificação de intensidade tecnológica					
	<i>Commodities</i>	Mão de obra e recursos naturais	Baixa intensidade	Média intensidade	Alta intensidade	Não classificados
2000	37%	14%	8%	18%	18%	5%
2001	39%	13%	7%	18%	16%	7%
2002	39%	13%	8%	17%	15%	8%
2003	40%	13%	8%	19%	12%	8%
2004	39%	12%	10%	19%	12%	7%
2005	38%	11%	10%	20%	12%	9%
2006	39%	10%	8%	20%	12%	11%
2007	41%	9%	8%	18%	12%	11%
2008	43%	7%	9%	16%	11%	13%

Fonte: De Negri e Kubota (2009, p. 8, tabela 2).

Terceiro, a meta de crescimento do número de MPEs exportadoras é outra meta dúbia como medida do esforço de política industrial. Apesar de ser verdade que a pauta de exportação no Brasil é concentrada – as grandes empresas responderam por 91,9% do valor exportado pelo Brasil em 2007 –, não está claro qual é o benefício decorrente do crescimento do número de MPEs exportadoras, uma vez que a forma de inserção destas empresas no mercado mundial talvez seja a questão mais importante. Por exemplo, no setor de calçados, muitas empresas, para exportar, têm que produzir para uma marca internacional, o que significa se concentrarem mais na produção que nas demais atividades que agregam valor aos produtos (*design, marketing* e comercialização).¹³ Adicionalmente, as MPEs que querem exportar marcas próprias às vezes somente conseguem exportar dentro do Mercado Comum do Sul (Mercosul) a um preço menor que aquele por meio do qual vendem no mercado doméstico. Desta forma, o estabelecimento de uma meta para o número de MPEs exportadoras não significa muita coisa.

Por fim, as metas da PDP são todas metas de curto prazo, coincidentes com o ciclo eleitoral. Acontece que muitas das mudanças que se esperam de uma verdadeira política industrial somente podem ser avaliadas no longo prazo. Esta é a grande inconsistência temporal das políticas industriais adotadas por governos democráticos: a mudança estrutural que se deseja com a política industrial é, necessariamente, de longo prazo, mas os governos precisam mostrar resultados no curto prazo para que sejam premiados pelo *sucesso* destas políticas e possam continuar com a sua implementação. Adicionalmente, as administrações são premiadas pelas agências internacionais de risco e por investidores internacionais muito mais por um comportamento que esteja de acordo com o receituário do Consenso de Washington que por uma política de fomento à inovação e aumento do valor agregado dos produtos exportados.¹⁴

Em resumo, embora a PDP tenha estabelecido uma série de grandes metas – com exceção da meta de gastos com P&D, que por sinal é uma meta extremamente

13. Esse, por sinal, é um problema antigo no setor de calçados do Brasil (Schmitz, 1999).

14. Peres e Primi (2009, p. 43) desenvolvem esses dois argumentos como sendo contradições naturais existentes nas políticas industriais dos países latino-americanos.

modesta –, estas metas não ajudam na avaliação da política industrial. Ademais, o sucesso de algumas delas (participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais e número de MPEs exportadoras) pode, na verdade, sinalizar o contrário do que se espera da política industrial: aumento no valor agregado da pauta de exportação brasileira e modificação da composição da indústria brasileira com vistas à produção de maior valor agregado.

É possível que as metas da PDP reflitam muito mais o problema de economia política já explicado: governos democráticos precisam mostrar resultados no curto prazo, portanto muitas vezes fazem uso de indicadores que possam ser utilizados dentro no ciclo eleitoral, independentemente de estes indicadores apontarem ou não o resultado efetivo das políticas públicas ou, no caso em questão, da política industrial.

Não obstante, além do paradoxo do uso de indicadores de curto prazo para uma política industrial que é, necessariamente, de longo prazo, a política industrial brasileira mostra ainda dois outros paradoxos: *i*) o sucesso de curto prazo decorrente da promoção deliberada de processos de fusões e aquisições (F&A) com vistas à criação de empresas brasileiras globais consolida o modelo de inserção internacional que o governo quer mudar, tornando mais difícil conciliar os objetivos de curto (aumento das exportações) com os de longo prazo (mudança na estrutura produtiva); e *ii*) um modelo de política industrial que fomenta a inovação por parte de empresas privadas sem discriminar empresas de propriedade de residentes das de não residentes pode ampliar a distância que separa as empresas brasileiras da fronteira tecnológica, uma vez que parte dos incentivos são capturados por empresas multinacionais cuja decisão de investimento em P&D e inovação são tomadas fora do Brasil. A seção seguinte aborda estes dois paradoxos da política industrial moderna.

4 PARADOXOS DA MODERNA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) tem feito um esforço consistente desde 2003 para entender melhor o padrão de inovação e as características das firmas brasileiras que inovam e exportam.¹⁵ Os estudos do instituto indicam que o padrão de inserção do Brasil no comércio internacional é muito diferente do padrão do comércio mundial. Prevalece no Brasil a exportação de *commodities* primárias e de produtos de baixa intensidade tecnológica e intensivos em recursos naturais, que juntos respondem por cerca de 60% do valor das exportações brasileiras. No caso do comércio mundial, as exportações de produtos de média e alta tecnologia respondem exatamente por este percentual (60%).

Mas qual é o problema de o Brasil ter uma pauta de exportação mais concentrada em *commodities* e produtos de baixo conteúdo tecnológico? Os defensores da política industrial utilizam dois argumentos na defesa de uma mudança na pauta de exportação do Brasil. Primeiro, dado que o comércio mundial concentra-se em produtos de média e alta tecnologia, a demanda mundial por estes produtos tende a crescer de forma mais rápida, favorecendo aqueles países cuja pauta de exportação esteja mais próxima do padrão mundial e dos países desenvolvidos

15. Ver, por exemplo, De Negri e Salerno (2005), De Negri e Araújo (2006), e De Negri e Kubota (2008).

(UNCTAD, 2002). Mostra disto é o fato de sete dos dez produtos de maior crescimento no valor exportado de 1980 a 1998 serem produtos de média ou alta intensidade tecnológica (crescimento do valor exportado maior que 12,4% ao ano).

Segundo, como já destacado neste texto, defensores da política industrial identificada com a concepção neoschumpeteriana acreditam que a capacidade de inovação de um país passa necessariamente pelo desenvolvimento de setores intensivos em tecnologias, pois parte do *know-how* das tecnologias modernas envolve um conhecimento tácito que não pode ser codificado e que implica a montagem de um sistema nacional de inovação. Nesta concepção, para um país crescer mais rápido, ele precisa *produzir tecnologia própria* no longo prazo, o que significa ganhar *expertise* em setores geradores de inovação.¹⁶

Com base nos argumentos acima, estudos desenvolvidos por um grupo de pesquisadores do Ipea investigaram a relação entre inovação e exportação das firmas brasileiras com o objetivo de sugerir um conjunto de políticas voltadas para o fomento à inovação e a modificação da pauta de exportação do Brasil, aumentando a participação de produtos de maior intensidade tecnológica. Estes estudos mostram que:

- a) quanto maior for o porte de uma empresa, maior será a probabilidade de ela exportar (DE NEGRI, 2005; 2007);
- b) a internacionalização de firmas brasileiras (abertura ou aquisição de unidades no exterior) está fortemente correlacionada com a inovação tecnológica, mas agrega pouco valor aos produtos exportados (ARBIX *et al.*, 2005);
- c) as firmas que inovam em produto e/ou processo para mercado exportam mais que aquelas que não inovam (DE NEGRI, 2005); e
- d) em setores de menor conteúdo tecnológico, o esforço inovador das firmas parece não contribuir para o seu desempenho exportador (*op. cit.*, p. 107-111).

Além dessas conclusões, os resultados das pesquisas do Ipea revelam algumas surpresas. Por exemplo, apesar de destacar que as firmas que inovam em produto para mercado exportam 46%, em média, a mais que as firmas não inovadoras, De Negri (2005) mostra que esta diferença é muito maior para as firmas que inovam em processo para o mercado. Estas firmas exportam, em média, 183% a mais que aquelas que não inovam, o que sugere ser este o tipo de inovação mais importante para o crescimento das exportações no Brasil.

Esse resultado é reforçado quando se investiga a relação entre inovação e exportação, agrupando-se as firmas de acordo com a intensidade tecnológica. A inovação de processo para o mercado (doméstico) continua sendo o tipo de inovação mais importante para explicar o desempenho exportador das firmas brasileiras, tanto para as empresas de alta intensidade tecnológica quanto para as de média, baixa e as intensivas em mão de obra e recursos naturais. No caso das empresas brasileiras de alta intensidade tecnológica, o resultado é diferente do que se

16. Alice Amsden (2001) mostra que os países de industrialização tardia que tiveram maior sucesso na promoção da industrialização e do crescimento foram aqueles que restringiram a entrada de capital externo na fase inicial de sua industrialização no pós-guerra, fazendo a opção por *make technology* (países Asiáticos) ao invés de *buy technology* (América Latina). Segundo a autora, este controle à entrada do capital externo explica, em parte, a maior taxa de inovação em países asiáticos de industrialização tardia como Coreia, Taiwan, Tailândia e Malásia, quando comparada à de países latino-americanos.

poderia esperar pois, para este grupo de empresas, se esperaria que a competição se desse mais pela inovação de produto, e não de processo (DE NEGRI, 2005, p. 111).

Quando o foco passa a ser apenas o tipo de inovação que permite às empresas brasileiras exportarem diferenciando o produto e cobrando um preço-prêmio, o desempenho exportador das firmas que inovam em relação às que não inovam é maior para os produtos de média intensidade tecnológica. Neste caso, uma estratégia de inserção mais soberana do Brasil no mercado internacional via inovação e diferenciação de produtos deveria ter como foco os produtos de média intensidade tecnológica: equipamentos de transporte, produtos do complexo automotivo, químicos (exclusive farmacêuticos), máquinas elétricas etc.

Em resumo, os estudos do Ipea indicam que o maior fomento à inovação, o aumento da escala e a internacionalização das empresas aumentam as exportações daquelas que já exportam, como também a probabilidade das que não exportam se tornarem exportadoras. No entanto, ao que parece, na prática, as políticas de promoção de exportações no âmbito da política industrial em vigor no Brasil baseiam-se mais na promoção de F&As em setores nos quais já somos competitivos: setores de baixa e média-baixa tecnologia. Mas, de acordo com os estudos do Ipea, o esforço inovador das firmas nestes setores parece não contribuir para o seu desempenho exportador (DE NEGRI, 2005, p. 107-111).

Abordará-se em seguida o fato de essa política, ao invés de modificar a estrutura produtiva e a pauta de exportação da economia brasileira, tem fortalecido o padrão de especialização atual da indústria nacional. Apesar disso, a estratégia de F&A e internacionalização das empresas brasileiras ajuda o país a realizar uma inserção mais soberana das empresas nacionais no comércio mundial, mesmo que esta inserção esteja ocorrendo em setores classificados como intensivos em recursos naturais, trabalho e/ou de baixa intensidade tecnológica.

4.1 PRIMEIRO PARADOXO: CONSOLIDAÇÃO DA ATUAL ESTRUTURA PRODUTIVA *VERSUS* CRIAÇÃO DE VANTAGENS COMPARATIVAS

Normalmente, como já destacado, a justificativa para uma política industrial fundamenta-se no conceito de criação de vantagens comparativas. Esta ideia estava presente na PITCE, na qual foram estabelecidos como prioritários o investimento e o fomento à inovação nos setores *portadores de futuro* (biomassa, nano e biotecnologia) e prioritários (semicondutores, *software*, bens de capital e fármacos), nos quais o Brasil ainda não é competitivo. Em alguns casos, a justificativa de apoio a estes setores está baseada no desejo de se reduzir o déficit da balança comercial do Brasil. Como se pode ver na tabela 4, o déficit da balança comercial brasileira concentra-se nos setores de alta e média-alta tecnologia, sendo que este déficit, em 2008, foi particularmente maior nos seguintes setores: *i*) produtos químicos, exclusive farmacêuticos (-R\$ 20,1 bilhões); *ii*) equipamentos de rádio, TV e comunicação (- R\$ 9,8 bilhões); *iii*) máquinas e equipamentos mecânicos (- R\$ 8,1 bilhões); *iv*) instrumentos médicos de ótica e precisão (- R\$ 5,5 bilhões); e *v*) indústria farmacêutica (- R\$ 4,6 bilhões).

TABELA 4

Balança comercial brasileira por intensidade tecnológica

Setores	1996	2000	2004	2008
	US\$ milhões	US\$ milhões	US\$ milhões	US\$ milhões
Produtos industriais ¹	-5.089	-3.168	25.511	-1.294
Indústria de alta tecnologia (I)	-8.380	-7.342	-7.548	-21.932
Aeronáutica e aeroespacial	-61	1.840	1.755	1.114
Farmacêutica	-1.522	-1.979	-2.093	-4.642
Material de escritório e informática	-1.347	-1.473	-1.232	-3.104
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	-3.728	-4.168	-3.968	-9.786
Instrumentos médicos de ótica e precisão	-1.722	-1.563	-2.009	-5.513
Indústria de média-alta tecnologia (II)	-9.727	-8.695	-2.447	-29.169
Máquinas e equipamentos elétricos n.e. ²	-1.219	-1.814	-1.239	-2.339
Veículos automotores, reboques e semirreboques	-708	972	5.695	2.203
Produtos químicos, exclusive farmacêuticos	-4.005	-4.858	-6.824	-20.109
Equipamentos para ferrovia e material de transporte	-120	-136	0	-767
Máquinas e equipamentos mecânicos n.e.	-3.674	-2.858	-78	-8.156
Indústria de média-baixa tecnologia (III)	2.887	1.434	10.182	9.648
Construção e reparação naval	171	-6	1.251	1.469
Borracha e produtos plásticos	-327	-342	-176	-1.144
Produtos de petróleo refinado e outros combustíveis	-1.901	-2.749	1	-2.707
Outros produtos minerais não metálicos	209	433	989	870
Produtos metálicos	4.735	4.098	8.118	11.160
Indústria de baixa tecnologia (IV)	10.130	11.435	25.324	40.158
Produtos manufaturados n.e. e bens reciclados	86	470	1.029	468
Madeira e seus produtos, papel e celulose	1.505	2.759	5.061	6.572
Alimentos, bebidas e tabaco	6.472	5.735	15.474	31.292
Têxteis, couro e calçados	2.067	2.471	3.759	1.825
Produtos não industriais	-510	2.403	8.129	26.040
Total	-5.599	-765	33.640	24.746

Fonte: MDIC.

Nota: ¹ Classificação extraída de: OECD. Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators, 2003.² N.E. = não especificados nem compreendidos em outra categoria.

Apenas dois setores dos grupos I e II da tabela 4 são superavitários: *i*) a indústria aeronáutica e espacial, que é fortemente influenciada pela produção e venda da Embraer; e *ii*) veículos automotores, reboques e semirreboques, que depende das exportações da indústria automobilística, a qual, no caso do Brasil, é de propriedade de não residentes (empresas multinacionais estrangeiras).

O padrão de competitividade e especialização da balança comercial brasileira é típico de um país rico em trabalhadores não qualificados e recursos naturais. Entre 1996 e 2008, não houve grandes mudanças setoriais. Os setores industriais mais competitivos da indústria brasileira em 2008, medidos pelo saldo comercial, são exatamente os mesmos de 1996, apesar do esforço de política industrial do governo

brasileiro desde 2003 para *fomentar os setores intensivos em tecnologia*. A única troca que houve entre os quatro setores de maior saldo da balança comercial foi a do setor *têxtil, couro e calçados* em 1996 e 2000 pelo setor *produtos não industriais*¹⁷ em 2008.

TABELA 5

Setores mais competitivos por intensidade tecnológica – saldo comercial (1996-2000-2008)

Setores	1996	2000	2008
	US\$ milhões	US\$ milhões	US\$ milhões
Alimentos, bebidas e tabaco (baixa tecnologia)	6.471,90	5.734,89	31.292,39
Produtos não industriais	-509,60	2.403,36	26.040,46
Produtos metálicos (média-baixa tecnologia)	4.734,63	4.098,40	11.159,97
Madeira, papel e celulose (baixa tecnologia)	1.505,48	2.759,38	6.572,29
Subtotal	12.202,41	14.996,03	75.065,11

Fonte: MDIC.

É possível que o esforço de política industrial implementado pelo governo brasileiro desde 2003 leve tempo para aparecer nos indicadores de inovação, produção e comércio exterior, sendo portanto ainda muito cedo para avaliar os resultados desta política. Contudo, este não parece ser o caso. O padrão do comércio mundial neste início de século XXI, puxado pela maior inserção da China no comércio mundial como consumidor de alimentos e matérias-primas, favorece e consolida a atual estrutura produtiva brasileira, concentrada na exportação de produtos de baixa intensidade tecnológica.

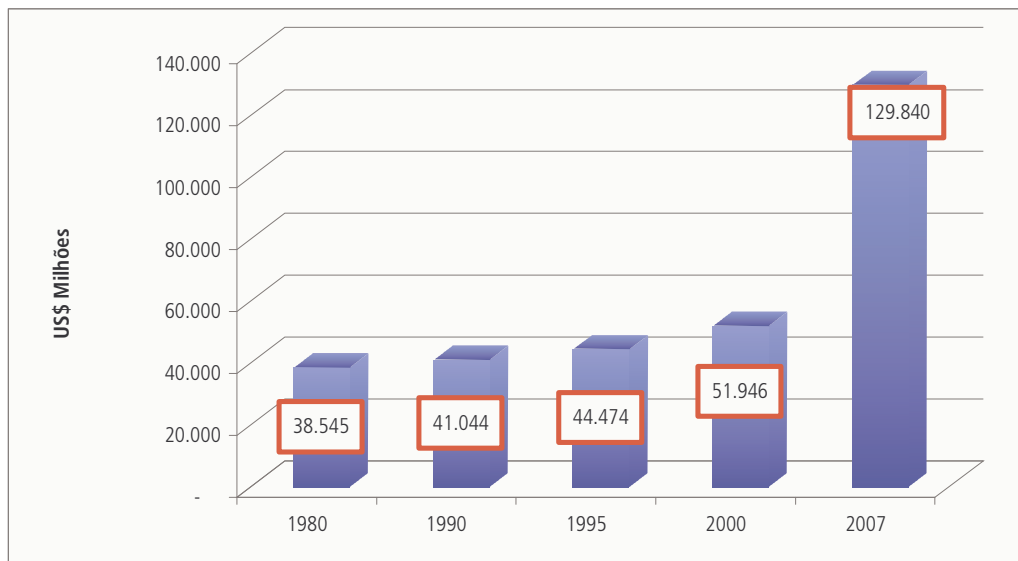
A política industrial, ao invés de *contrabalançar* esse efeito-demanda, na verdade o fortalece ao estimular a concentração e internacionalização das empresas brasileiras produtoras de *commodities* e produtos de baixa tecnologia. O anexo 2 mostra as maiores aplicações diretas do BNDES no ano de 2008. Observando-se a lista, pode-se constatar que oito entre as dez maiores aplicações diretas do BNDES na indústria em 2008 foram em setores de baixa e média-baixa tecnologia, com uma clara predominância dos empréstimos para promover a internacionalização, por exemplo, das empresas de alimentos.

Um dado que mostra a velocidade recente da internacionalização de empresas brasileiras é o forte aumento do estoque de IDE de empresas brasileiras no exterior (gráfico 1). De 2000 a 2007, o estoque de IDE de empresas brasileiras no exterior aumentou em US\$ 77,8 bilhões – quase seis vezes mais que o crescimento de US\$ 13,4 bilhões verificado de 1980 a 2000. De acordo com Fleury e Fleury (2007), após 2000, as empresas brasileiras passaram a investir pesadamente em outros países, dando origem à formação de multinacionais brasileiras cujos investimentos direcionam-se, prioritariamente, para países desenvolvidos por meio de F&As.

17. A classificação de produtos não industriais inclui, entre outros, os produtos minerais, agrícolas, petróleo não refinado, serviços de construção etc.

GRÁFICO 1

**Estoque de investimento direto externo do Brasil no resto do mundo
(Em US\$ milhões)**



Fonte: UNCTAD.

As razões para a expansão tão forte do investimento de multinacionais brasileiras na década atual, e não antes, decorrem, segundo Fleury e Fleury (2007), de pelo menos três fatores:¹⁸ *i)* nos anos 1960 e 1970, o processo de industrialização do Brasil tinha como foco o mercado doméstico, portanto a internacionalização não era uma preocupação das empresas brasileiras; *ii)* nos anos 1980, as empresas brasileiras estavam se ajustando para sobreviver à crise da década perdida; e *iii)* nos anos 1990, elas ainda estavam se ajustando ao processo de abertura iniciado no final dos anos 1980, assim como estava em curso o processo de privatização que resultou na venda de empresas como a Vale do Rio Doce, Embraer, Usiminas e Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), as quais, com a privatização, obtiveram recursos para se modernizar, investir em tecnologia e participar do processo de internacionalização.¹⁹

A tabela 6 exibe a distribuição da origem do capital das 100 maiores empresas exportadoras no Brasil em 2008, responsáveis por US\$ 97 bilhões em exportações (49% das exportações brasileiras). Na tabela, pode-se observar uma clara dominância de empresas brasileiras nos setores de energia (petróleo e gás), mineração, papel e celulose, siderurgia e metalurgia, atacado e bens de consumo.

18. O anexo 5 traz a lista de compras recentes e a expansão no exterior das 30 maiores multinacionais brasileiras.

19. É importante destacar que, apesar de o processo de globalização ter começado já nos anos 1970 e se intensificado na segunda metade dos anos 1980, apenas na década de 1990 o fluxo de IDE no mundo começa a crescer de forma mais intensiva. Segundo dados da UNCTAD, o estoque de IDE no mundo passou de US\$ 704,2 bilhões em 1980 para US\$ 1,95 trilhão em 1990, US\$ 5,8 trilhões em 2000 e US\$ 15,2 trilhões em 2007. Nos primeiros sete anos da década atual, o crescimento foi quase o dobro do observado nos 20 anos anteriores (décadas de 1980 e 1990).

TABELA 6

Distribuição setorial e origem do capital das 100 maiores empresas exportadoras no Brasil (2008)

Setor	Empresas brasileiras		Empresas estrangeiras		Total	
	Número	Valor exportado (US\$ milhões)	Número	Valor exportado (US\$ milhões)	Número	Valor exportado (US\$ milhões)
Atacado	5	2.654,8	1	880,90	6	3.535,70
Autoindústria ¹	2	4.878,5	9	7.559,80	11	12.438,30
Bens de capital	1	584,8	1	185,00	2	769,80
Bens de consumo	11	8.289,2	5	12.464,00	16	20.753,20
Diversos	2	522,2	0	-	2	522,20
Energia	7	17.946,8	0	-	7	17.946,80
Indústria da construção	3	1.270,4	0	-	3	1.270,40
Indústria digital	0	-	2	574,80	2	574,80
Mineração	8	16.168,5	1	313,00	9	16.481,50
Papel e celulose	5	3.067,4	2	793,20	7	3.860,60
Produção agropecuária	5	1.619,6	2	1.955,70	7	3.575,30
Química e petroquímica	2	1.310,8	2	552,90	4	1.863,70
Serviços	1	180,8	1	368,30	2	549,10
Siderurgia e metalurgia	12	6.865,4	6	3.348,10	18	10.213,50
Têxteis	1	193,9	0	-	1	193,90
Transporte	1	1.414,8	2	1.066,20	3	2.481,00
Total	66	66.967,9	34	30.061,90	100	97.029,80

Fonte: Portal Exame (disponível em: <<http://www.exame.com.br>>).

Nota: ¹ Inclui os setores automobilístico e aeronáutico (Embraer).

A tabela dos 100 maiores exportadores no Brasil permite ressaltar alguns pontos interessantes. Primeiro, o Brasil possui uma única empresa (Weg Equipamentos Elétricos) no setor de bens de capital na lista dos maiores exportadores, o que mostra ser este setor de pouca relevância na pauta de exportação do Brasil, tanto para empresas brasileiras quanto para empresas estrangeiras.

Segundo, apesar do grande número de exportadores brasileiros no setor de bens de consumo (11 empresas nacionais, entre as quais estão Sadia, Perdigão, JBS e Bertin), as cinco empresas de propriedade estrangeira neste grupo exportaram 50% a mais que as empresas brasileiras em 2008. Isto decorre basicamente da presença, no Brasil, de duas grandes multinacionais do setor de alimentos, que dominam o comércio de soja e que juntas exportaram US\$ 10,3 bilhões em 2008: a Cargill (americana) e a Bunge (holandesa).

Terceiro, o setor de energia é claramente dominado por empresas brasileiras do setor de petróleo (Petrobras) e usinas de açúcar e álcool. Este é um setor que cada vez mais se consolida como sendo tipicamente *reservado* a empresas nacionais, dado o crescente papel do governo no fortalecimento da Petrobras e do BNDES na promoção do crescimento das usinas de cana. Comportamento semelhante se observa no setor de mineração com a presença da Vale, segunda maior exportadora no Brasil, atrás apenas da Petrobras. As empresas brasileiras também dominam as exportações do setor de siderurgia e metalurgia, mesmo com a presença no Brasil da líder mundial do setor, a empresa ArcelorMittal. Ademais, o setor de atacado é liderado pelas *tradings* nacionais de produtos agrícolas (soja e café).

Por fim, cabe um último comentário sobre a autoindústria. Este é um setor nitidamente dominado por multinacionais estrangeiras (empresas montadoras), com a presença de apenas duas empresas brasileiras: a Embraer e a Marcopolo, produtora de ônibus. A Embraer, com exportações de US\$ 4,6 bilhões, é a maior exportadora do grupo e a terceira maior empresa exportadora brasileira, depois de Petrobras e Vale.

Em resumo, o padrão brasileiro de competitividade não se modificou muito ao longo dos últimos 12 anos – as empresas brasileiras que mais exportam não se concentram em setores de alta intensidade tecnológica (com exceção de Weg e Embraer). O padrão de inserção das empresas brasileiras no mercado mundial baseia-se nos setores intensivos em recursos naturais e *commodities*, nos quais ainda reside a grande vantagem comparativa do Brasil. O BNDES, por sua vez, responde a esta *vantagem comparativa* da indústria, fato que pode ser observado na tabela 7. A tabela mostra que, de 2002 a 2007, a proporção de empréstimos do BNDES para os setores de baixa e média-baixa tecnologia passou de 46,5% (R\$ 11,2 bilhões) para 60% (R\$ 15,2 bilhões) dos empréstimos diretos para a indústria (excluem-se aqui o financiamento às exportações e as operações indiretas por meio dos agentes financeiros).

TABELA 7

**Desembolsos totais do BNDES segundo a intensidade tecnológica das indústrias (2002-2007)
(Em R\$ milhões de 2007)**

	2002		2007	
	R\$ milhões	% do total	R\$ milhões	% do total
Indústrias de alta tecnologia	7.988	33,1%	2.412	9,5%
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	230	1,0%	271	1,1%
Instrumentos médicos de ótica e precisão	25	0,1%	67	0,3%
Farmoquímica, farmacêutica	161	0,7%	595	2,3%
Componentes eletrônicos e de informática	251	1,0%	507	2,0%
Aeronáutica e aeroespacial	7.321	30,3%	972	3,8%
Indústrias de média-alta tecnologia	4.939	20,4%	7.752	30,5%
Produtos químicos, exclusive farmacêuticos	1.235	5,1%	1.883	7,4%
Máquinas e equipamentos mecânicos	1.307	5,4%	1.716	6,8%
Máquinas e equipamentos elétricos	293	1,2%	837	3,3%
Veículos automotores, reboques e semirreboques	2.054	8,5%	3.065	12,1%
Equipamentos para ferrovia e material de transporte não elétrico	49	0,2%	251	1,0%
Indústrias de média-baixa tecnologia	4.717	19,5%	7.481	29,5%
Indústrias de baixa-tecnologia	6.513	27,0%	7.750	30,5%
Total	24.157	100,0%	25.395	100,0%

Fonte: BNDES.

Elaboração: José Mauro de Moraes (Técnico de Planejamento e Pesquisa, Diset/Ipea).

Obs.: Dados atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Como exemplo do atual processo de consolidação da estrutura produtiva e internacionalização das empresas brasileiras com o apoio do BNDES, analisam-se a seguir os empréstimos do BNDES para os grupos Bertin, JBS/Friboi e Brasil Foods (união das empresas Perdigão e Sadia, ocorrida em 2009). Este processo de F&A e internacionalização não se restringe ao setor de alimentos – ele tem sido também importante nos setores de mineração e siderurgia (Gerdau e Vale), bebidas (AmBev), petróleo (Petrobras), e papel e celulose (união da VCP com Aracruz), entre outros.

4.1.1 Três exemplos de criação de multinacionais com o apoio do BNDES

1) *Grupo Bertin*

O grupo Bertin tem investimentos nos setores agroindustrial, de higiene e limpeza, infraestrutura e energia, destacando-se por sua participação nas indústrias de couro e carne no Brasil e no mundo. O grupo está entre os 100 maiores em atividade no Brasil, tendo encerrado 2008 com um faturamento de R\$ 7,5 bilhões – crescimento de 27% em relação a 2007. Possui as duas maiores unidades industriais de carnes da América Latina, localizadas em Campo Grande (MS) e Diamantino (MT), e exporta 50% da sua produção de carne. Além de possuir unidades de produção no Uruguai, Paraguai e Itália, o grupo Bertin possui escritórios ou centros de distribuição no Chile, Canadá, EUA, Holanda, Egito, Rússia e Angola. Este grupo começou sua estratégia de internacionalização em 2006 com a ajuda do BNDES e, em 2007, adquiriu 50% da empresa Italiana de alimentos Riggamonti.

O Bertin é um grupo com controle 100% nacional, e sua estratégia de crescimento e internacionalização contou com o apoio direto do BNDES. Em 2008, a maior aplicação direta do BNDES em um grupo industrial (R\$ 2,5 bilhões) foi para este grupo, que conta também com uma elevada participação do BNDES na sua composição acionária. Assim, além do papel de financiador, o BNDES atua diretamente como investidor. Esta mesma estratégia foi seguida pelo BNDES para o fomento de outros produtores e exportadores de carne no Brasil como, por exemplo, as empresas brasileiras JBS/Friboi, Independência e Marfrig. A tabela 8 mostra as quatro maiores operações diretas do BNDES no setor industrial em 2008.

TABELA 8

Maiores aplicações diretas do BNDES em 2008

Grupo empresarial	Setor	Maiores aplicações diretas do BNDES em 2008 (R\$)	Participação societária do BNDES no capital do grupo em 2008
Bertin S.A.	Alimentos/carnes	2.499.929.732	26,92%
JBS S.A.	Alimentos/carnes	1.109.267.813	13,00%
Marfrig Frigoríficos	Alimentos/carnes	700.000.000	14,66%
Independência	Alimentos/carnes	449.999.979	13,89%

Fonte: BNDES.

2) *Grupo JBS/Friboi*

A mesma estratégia utilizada pelo BNDES para o fomento do grupo Bertin foi empregada para ajudar o fortalecimento e a internacionalização do grupo JBS/Friboi. No *ranking* das 200 maiores corporações empresariais em atuação no Brasil,²⁰ o grupo JBS/Friboi passou da posição 61 em 2006 para a posição 31 em 2007, sendo que, até 2002, a empresa não aparecia nem mesmo entre as 400 maiores empresas em atividade no Brasil. O grupo iniciou seu processo de internacionalização em 2005 com a aquisição da empresa Swift na Argentina por meio de financiamento do BNDES, seguida pela compra da Swift Foods and Company nos EUA por US\$ 1,4 bilhão em maio de 2007, e de 50% da empresa italiana Inalca em março de 2008.

Ao adquirir a Swift Foods and Company nos EUA, uma empresa fundada em 1839 e a terceira maior processadora de carne bovina e de porco do mundo, o grupo

20. Ver *Valor Grandes Grupos: 200 maiores* (2008).

JBS/Friboi passou a ser o líder mundial no mercado de carnes, tornando-se o líder de vendas no Brasil, Argentina e Austrália. No início de 2009, o grupo JBS/Friboi contava com uma capacidade de abate de 57,6 mil cabeças por dia, sendo o maior exportador mundial de carnes processada, o terceiro maior produtor de carne bovina (atrás da Tyson Foods e da Cargill) e o terceiro maior produtor de carne de porco (atrás da Smithfield e da Tyson) nos EUA. Esta empresa nacional, além das plantas no Brasil, tem unidades de produção nos EUA, Argentina, Itália e Austrália.

O principal mercado do grupo JBS/Friboi é o americano, e a empresa tem sido bastante ativa no seu processo de F&A para consolidar sua liderança mundial. Em 2008, o grupo anunciou a compra de mais três empresas americanas no ramo de carnes (National Beef, Smithfield Beef e Tasman), aumentando sua capacidade de abate de gado bovino de 47,1 mil para 79,2 mil cabeças/dia. Em setembro de 2009, a empresa anunciou a compra da Pilgrim's Pride,²¹ a maior empresa dos EUA na venda de aves, e a aquisição do grupo Bertin, que resultou na maior empresa de proteína animal do mundo, com um faturamento de US\$ 28,7 bilhões, e no segundo maior grupo privado do Brasil, atrás apenas da companhia Vale. De acordo com reportagem da revista Exame, o BNDES sempre esteve por trás da agressividade do grupo JBS/Friboi na compra de empresas no Brasil e no mundo:

Nenhuma característica espanta tanto os americanos quanto o inesgotável fôlego da JBS para aquisições. Como, num negócio de margens tão pequenas e num momento em que todas as empresas do setor sofrem, os brasileiros conseguem tanto dinheiro para aquisições? A resposta, como se sabe, está no bolso do BNDES, o banco estatal (...). Em cada uma das grandes aquisições, lá estava o BNDES fazendo um aporte de capital para tornar o negócio viável sem sacrificar a saúde financeira da empresa (LETHBRIDGE e JULIBONI, 2009, p. 28).

O grupo JBS/Friboi tornou-se tão grande no mercado americano que suas aquisições (National Beef e Smithfield Beef) passaram a ser contestadas por políticos e pelo órgão regulador americano.²² O grupo JBS emprega mais de 60.000 funcionários e possui 23 plantas no Brasil, sete na Argentina, 12 nos EUA, oito na Austrália e diversos centros de distribuição no mundo. A empresa está entre as 14 multinacionais brasileiras que figuram no seletor grupo da lista dos 100 maiores grupos multinacionais de países emergentes. Esta lista é publicada pela consultoria Boston Consulting Group, que elabora um relatório anual das mais influentes empresas multinacionais de países emergentes que ameaçam multinacionais de países desenvolvidos.

3) *Brasil Foods (união da Sadia com a Perdigão)*

Em 2008, a Sadia apresentou um prejuízo de R\$ 2,5 bilhões, o primeiro em seus 64 anos de história, causado por operações com derivativos cambiais. Em decorrência direta deste prejuízo, a empresa iniciou um processo de reestruturação patrimonial que levou à fusão com sua maior concorrente no mercado brasileiro, a empresa

21. De acordo com informações do portal Exame (disponível em: <<http://www.portalexame.com.br>>), a Pilgrim's Pride tem sede em Pittsburgh, no Texas, emprega 41.000 funcionários e possui 33 plantas de processamento nos Estados Unidos, três no México e uma em Porto Rico. Tem capacidade instalada para processar 4,1 milhões de toneladas de frango por ano e faturou 8,5 bilhões de dólares em 2008.

22. O chefe do subcomitê antitruste do senado americano, senador Herb Kohl, enviou, em 2008, carta ao Departamento de Justiça pedindo que as aquisições da National Beef e Smithfield Beef pelo grupo JBS/Friboi fossem vetadas por prejudicar os fazendeiros e consumidores americanos. O Departamento de Justiça aceitou a denúncia contra a aquisição do National Beef.

Perdigão, formando a empresa Brasil Foods. Como se pode observar na tabela 9, as duas empresas atuam nos mesmos mercados e têm participações parecidas no mercado doméstico. A fusão destas duas empresas na Brasil Foods vai torná-la líder nacional, com uma participação de mercado acima de 50% nos segmentos de carnes refrigeradas, carnes congeladas, massas e *pizzas* semiprontas.

TABELA 9

Participações da Sadia e Perdigão no mercado brasileiro

	Perdigão	Sadia	Brasil Foods
Carnes refrigeradas	25%	28%	53%
Carnes congeladas	34%	36%	70%
Massas	38%	50%	88%
<i>Pizzas</i> semiprontas	34%	33%	67%
Margarina	18%	30%	48%

Fonte: Corretora Santander.

Antes mesmo da sua fusão, as duas empresas já eram grandes exportadoras. A Perdigão exportava cerca de 50% de seu faturamento, possuía três plantas na Europa e uma na Argentina, empregando 59 mil funcionários em todas as suas unidades. Depois de uma crise de liquidez na primeira metade dos anos 1990, a empresa foi capitalizada, passando o seu controle acionário para oito fundos de pensão, dos quais seis ainda continuam na companhia. Os dois maiores acionistas são dois fundos de pensão de funcionários de empresas estatais: Previ (fundo de previdência dos funcionários do Banco do Brasil) e Petros (fundo de previdência dos funcionários da Petrobras), que juntos detêm 26% da companhia.

A Sadia exporta 40% do seu faturamento e emprega cerca de 55 mil funcionários, tendo aberto em 2006 uma unidade de produção na Rússia em parceria com uma sócia local (Miratorg).²³ Apesar de não ser uma empresa com unidades produtoras em outros países, a Sadia possui centros de distribuição em 14 países. Da mesma forma que no caso da Perdigão, a Previ está entre os maiores acionistas da Sadia – possuía 7,33% das ações da companhia em março de 2009.

Além de contar com a participação de fundos de pensão de empresas estatais no seu controle, as duas empresas tiveram acesso aos empréstimos diretos do BNDES. Em 2008, o BNDES emprestou, por meio de operações diretas, R\$ 342,7 milhões para a Perdigão e R\$ 329,8 milhões para a Sadia. Juntas, estas duas companhias receberam R\$ 672,5 milhões do BNDES apenas em 2008, o que as colocaria no quarto lugar entre as maiores operações diretas do BNDES, atrás apenas das que envolveram os grupos Bertin, JBS/Friboi e Marfrig (tabela 8). Adicionalmente, o BNDES possui 3% do capital da nova Brasil Foods, uma empresa que nasce com 116 mil funcionários, 42 fábricas, R\$ 10 bilhões de exportações anuais e faturamento anual líquido de R\$ 22 bilhões. Estes números colocam a Brasil Foods entre as cinco maiores empresas empregadoras e exportadoras do Brasil e entre as dez maiores empresas de alimentos das Américas, com valor de mercado próximo a US\$ 10 bilhões.

23. No seu processo recente de reestruturação, antes da fusão com a Perdigão, a empresa vendeu sua participação na fábrica da Rússia.

Em resumo, os três exemplos supracitados mostram que a internacionalização de empresas do setor de alimentos e a concentração do setor é uma política de governo operacionalizada por meio do BNDES e/ou fundos de pensão. Longe de ser uma exceção, esta política revela a estratégia de formar empresas brasileiras globais para uma inserção mais soberana do Brasil nos setores nos quais o país já é competitivo. Tal política fortalece um padrão de vantagem comparativa da economia brasileira que fica muito claro nos dados do fluxo de comércio do Brasil.

Dado que os empréstimos do BNDES parecem fortalecer a atual composição da indústria brasileira, inclusive com o apoio do banco ao processo de F&A e internacionalização de empresas nos setores de baixa e média-baixa tecnologia, como já se mostrou aqui, seria este tipo de política de promoção de F&A e internacionalização compatível com a política industrial?

4.1.2 O conceito de inserção soberana e a cadeia global de produção

Há duas repostas para a pergunta do parágrafo anterior. Primeiro, tomando-se por base a visão neoschumpeteriana de política industrial e sua ênfase no desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia, a atuação do BNDES é incompatível com a própria definição de política industrial. A formação de empresas líderes nos setores de baixa e média-baixa tecnologia torna estas empresas mais competitivas, consolidando a estrutura produtiva atual da economia brasileira. O crescimento das exportações decorrente desta política pode até mesmo elevar o saldo da balança comercial, ocasionando um ciclo virtuoso no qual o aumento das exportações melhora os indicadores de solvência da economia brasileira, reduzindo o risco país, o que, *ceteris paribus*, aumenta a entrada de capital externo e valoriza a moeda doméstica: o real.

A valorização do real, por sua vez, ajuda a consolidar o atual padrão de competitividade da indústria brasileira. Isto ocorre pois os setores de maior rentabilidade relativa que continuam competitivos apesar da valorização da moeda doméstica são aqueles cujo crescimento nos últimos anos tem sido ajudado por uma situação de preço internacional favorável. Esta situação favorável decorre do aumento do consumo do mundo por *commodities* agrícolas e minerais. A tabela 10 – que mostra a rentabilidade setorial baseada nos dados de balanços das 1.000 maiores empresas no Brasil – parece comprovar esta hipótese.

TABELA 10

Rentabilidade setorial média das 1.000 maiores empresas no Brasil (2006, 2007 e 2008)

Setor	Rentabilidade (% do PL)		
	2006	2007	2008
Agricultura	10,8%	12,5%	16,7%
Bebidas e fumo	17,4%	19,9%	22,4%
Metalurgia e siderurgia	22,9%	22,6%	22,6%
Mineração	38,2%	35,9%	21,1%
Petróleo e gás	23,9%	18,3%	22,6%
Têxtil, couro e vestuário	3,7%	9,0%	7,0%
Veículos e peças	19,7%	27,8%	25,0%

Fonte: Valor Econômico 1000 (edições 2007, 2008 e 2009).

Obs.: Rentabilidade = lucro ou prejuízo do exercício dividido pelo patrimônio líquido (PL).

Enquanto o setor têxtil de couro e o de vestuário tiveram uma rentabilidade média inferior a 7% de 2006 a 2008, outros setores da indústria (mineração, metalurgia e siderurgia, petróleo e gás) tiveram rentabilidade acima de 20%. Existe,

portanto, uma contradição entre a visão neoschumpeteriana de política industrial e a *real política industrial* que, cada vez mais, fortalece a atual estrutura de competitividade da indústria brasileira.

Segundo, se nos afastarmos da visão neoschumpeteriana de fomento a setores intensivos em tecnologia, pode-se justificar a política do BNDES de criação de empresas líderes nos setores de baixa e média-baixa tecnologia com base na literatura de globalização e de cadeias globais de produção – *global value chains* (GVC) – (GEREFFI, 1999; KAPLINSKY, 2000). Como já destacado, alguns autores no Brasil advogam que a política industrial deva ter como uma de suas metas a criação de empresas líderes para consolidar a liderança de empresas brasileiras em setores nos quais já somos competitivos – ver Fleury e Fleury (2004), Furtado (2004) e anexo 1. Esta ideia parte do pressuposto de que os benefícios do comércio exterior dependem não apenas dos produtos exportados, mas também de como as firmas exportadoras de um determinado setor se inserem no comércio global e de qual elo da cadeia de produção elas participam.²⁴

Os estudos de cadeia global de produção destacam que as firmas devem seguir uma estratégia de modernização denominada *upgrading* funcional, por meio da qual a empresa agrega novas funções como *design* e *marketing* ao processo de produção ou passa a se concentrar nas funções que exigem mais conhecimento e, portanto, agregam mais valor ao produto. Gereffi (1999) argumenta que a literatura de *cadeia global de produção* ajuda a entender como alguns países do Leste Asiático migraram da produção de produtos de baixo valor agregado para produtos de maior valor agregado, graças a uma estratégia de *upgrading* funcional. Segundo o autor, as empresas destes países adotaram uma estratégia de *upgrading* que consistiu dos seguintes passos: *i*) montagem de produtos em zonas de processamento de exportação; *ii*) verticalização e controle da produção (*full-package supplier* ou *original equipment manufacturer* – OEM); e *iii*) investimento em *design* e desenvolvimento de marcas próprias para vendas no mercado doméstico e internacional (*original brand manufacturer* – OBM).

De acordo com essa literatura, tão importante quanto a eficiência na produção são o investimento no controle dos fornecedores, o desenvolvimento de marcas próprias e o controle da comercialização. Estas atividades, que não são propriamente a manufatura ou a *produção* em sentido estrito, também agregam valor aos produtos. Quanto mais uma firma controlar sua cadeia de produção, maior será a possibilidade de ela se apropriar de uma parcela maior dos rendimentos gerados na cadeia, e maior será, para ela, o benefício oriundo da sua participação no comércio internacional. Assim, a estratégia de empresas brasileiras como JBS/Friboi, Sadia/Perdigão, Bertin, VCP/Aracruz etc. de crescer por meio de F&As, com o apoio do BNDES para aumentar a escala e controlar a cadeia de produção da qual participam, é uma estratégia legítima de *inserção soberana no comércio internacional*.

24. Por exemplo, no setor de calçados, as grandes marcas internacionais (Nike, Reebok, Adidas etc.) passaram cada vez mais a se concentrar nas funções de *design*, *marketing* e controle da comercialização. O caso mais emblemático desta tendência seja talvez a Nike, a maior produtora de calçados do mundo, com mais de 500 mil trabalhadores, distribuídos em 700 fábricas localizadas em 51 países. No entanto, nenhuma destas fábricas pertence à Nike – são todas de fornecedores independentes. A Nike prefere utilizar fornecedores em vários países e controlar sua cadeia de produção a ela própria atuar na produção (manufatura) de roupas e/ou calçados, que é o elo mais frágil da cadeia.

No entanto, esta estratégia de criação de empresas líderes tem custos para os fornecedores no início da cadeia, que ficam cada vez mais sujeitos a um mercado concentrado, com poucos compradores (oligopsônio). Este efeito independe da origem do controle do capital: tanto faz uma empresa ser de propriedade de residentes ou não residentes – o pequeno produtor no início da cadeia fica em uma posição mais frágil e possui menor poder de barganha, passando a se apropriar de uma parcela cada vez menor do preço final dos produtos. Este é talvez o grande efeito colateral da política de concentração e criação de empresas líderes em voga atualmente no Brasil, um efeito que se torna mais grave dado que raramente discutem-se os efeitos desta política para os fornecedores, em especial para as micro e pequenas empresas.²⁵

Em resumo, o Brasil tem adotado uma política industrial que favorece a criação de empresas líderes e a inserção mais soberana das empresas brasileiras no mercado mundial. No entanto, esta política pode causar pelo menos dois efeitos adversos: *i*) leva à consolidação da atual estrutura produtiva, não ajudando novos investimentos em setores mais intensivos em tecnologia; e *ii*) aumenta a concentração das cadeias de produção, replicando, no mercado doméstico, a mesma lógica de competição global das multinacionais.

Os dois problemas supracitados podem ser mitigados ou solucionados por meio de políticas públicas que aumentem os incentivos à diversificação dos investimentos em outras indústrias, ou mesmo em pesquisas ligadas aos setores nos quais já somos competitivos (pesquisa genética na pecuária e agricultura, biotecnologia etc.) ou em políticas específicas direcionadas aos pequenos produtores, que aumentem seu poder de barganha frente às novas multinacionais brasileiras. Contudo, o primeiro passo para a solução dos problemas ocasionados pelo próprio sucesso de curto prazo da *política industrial* é passar a reconhecer a *real política industrial brasileira*, baseada na consolidação das vantagens comparativas do país por meio da criação de empresas líderes globais.

A próxima seção aborda um segundo paradoxo da política industrial, representado pelo desafio de estimular a inovação em uma economia com um elevado estoque de investimentos diretos externos. Dado o receio de discriminar empresas estrangeiras nas políticas de fomento à inovação, as multinacionais estrangeiras participam da política industrial brasileira e dominam o processo de inovação nos setores mais intensivos em tecnologia.

4.2 SEGUNDO PARADOXO: NÃO DISCRIMINAÇÃO NO FOMENTO À INOVAÇÃO E DISCRIMINAÇÃO NA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE GRUPOS NACIONAIS

De acordo com dados da UNCTAD, o estoque de investimento direto externo na economia brasileira, em 2007, era de US\$ 328,5 bilhões (24,4% do PIB), correspondente a pouco mais da metade de todo o estoque de investimento direto

25. Um exemplo dos efeitos da concentração de mercado para os pequenos produtores é o que hoje está ocorrendo no Brasil com o mercado da laranja. Quatro empresas no Brasil (Cutrale, Citrovita, Dreyfus e Citrosuco) respondem por 80% da exportação de suco de laranja do Brasil, e suas compras determinam o preço da laranja no mercado à vista. Com a queda da demanda por suco de laranja em 2009, o preço da caixa de laranja paga pela indústria aos produtores independentes caiu para R\$ 3,70, preço que não compensa a venda das laranjas por parte dos pequenos produtores, os quais preferem deixá-las apodrecerem no pé (Pacheco, 2009).

externo na América do Sul (US\$ 648,9 bilhões). Apesar dos vários controles impostos pelo governo brasileiro às remessas de lucros das empresas multinacionais (EMNs) nos anos 1980 e início dos 1990, estas restrições eram impostas muito mais por razões macroeconômicas (balanço de pagamentos) que por qualquer discriminação contra o capital externo.

Na verdade, não apenas o Brasil, mas também os outros países de industrialização tardia na América Latina fizeram uso extensivo da atração de IDE na sua estratégia de industrialização via substituição de importações (AMSDEN, 2001). No caso do Brasil, por exemplo, o plano de metas (1956-1961) do presidente Juscelino Kubitschek (JK), com o *slogan* de promover o “crescimento de 50 anos em 5”, contou com forte participação de IDE, principalmente na indústria automobilística.²⁶

Um fato emblemático dessa política de atração do IDE é a famosa Instrução 113 da Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC), de 17 de janeiro de 1955, ocorrida no governo do presidente Café Filho.²⁷ Esta medida foi instituída para ser um fator de atração do IDE, permitindo que investidores estrangeiros importassem máquinas e equipamentos para serem incorporados ao parque industrial sem a necessidade de cobertura cambial (importação sem a saída de divisas). O valor das máquinas e equipamentos importados eram, neste caso, convertidos em participação societária nas empresas que recebiam o investimento em equipamentos.²⁸

De 1956 a 1960, de acordo com levantamento feito por Caputo e Melo (2008), 97,96% (US\$ 396,7 milhões) dos IDEs autorizados pela instrução 113 da SUMOC e pelo Decreto nº 42.820 foram direcionados para a indústria de transformação, sendo que a indústria automobilística (fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias) concentrou 44,05% do total (US\$ 178,4 milhões na época).²⁹ Em relação à origem do capital, 65,87% do IDE desta época no Brasil teve origem em apenas dois países: EUA (47,27% ou US\$ 191,4 milhões) e Alemanha (18,60% ou US\$ 191,4 milhões).

Em meados dos anos 1960, o IDE volta a crescer no Brasil, após a expansão da demanda doméstica por bens duráveis que foi estimulada pela reformas financeiras do governo militar, levando a uma forte expansão do crédito. De 1966 a 1973, o estoque de IDE no Brasil praticamente triplicou, passando de US\$ 1,6 bilhão para US\$ 4,6 bilhões (LAGO, 1992, p. 281-282). Neste período, o governo militar foi francamente favorável à entrada do capital externo no Brasil.

26. O governo JK chegou mesmo a editar um decreto garantindo que o governo não iria investir na indústria automobilística. O Decreto nº 39.412, de 16 de junho de 1956, estipulava, no seu artigo 12, que: “Os incentivos reservados à indústria automobilística serão preferencialmente dirigidos aos projetos da iniciativa privada, abstendo-se o governo de estimular a instituição de novas entidades estatais, dedicadas a atividades similares”. Por “iniciativa privada” entendam-se, aqui, as grandes montadoras multinacionais.

27. Em agosto de 1957, a Instrução 113 foi incorporada pela Lei nº 3.244, conhecida como a Lei de Tarifas, e regulamentada no mesmo ano pelo Decreto nº 42.820.

28. Na verdade, além de incentivar o IDE, a Lei nº 3.244 não permitia os mesmos benefícios para os empresários nacionais. Estes não tinham a permissão de importar, sem cobertura cambial, máquinas e equipamentos adquiridos por meio de financiamento externo. Neste caso, se houve discriminação, esta foi contra o capital doméstico, e não contra o capital estrangeiro (Caputo e Melo, 2008, p. 6-8).

29. O valor de US\$ 178,4 milhões refere-se apenas ao IDE sem cobertura cambial. Na verdade, o IDE para a indústria automobilística foi bem superior a isto, pois uma parcela adicional de US\$ 127 milhões ingressaria na forma de financiamento externo. A soma destes valores representa cerca de 70% do investimento de US\$ 412 milhões programado para o setor automobilístico no plano de metas.

Nos anos 1970, mesmo com uma política industrial de cunho mais estatizante e nacionalista, que tinha como meta promover a substituição de importações do setor de bens de capital e de insumos básicos, as restrições ao capital externo foram pequenas. O governo fez a opção de promover a indústria petroquímica com base em um modelo tripartite, no qual um terço do capital era estatal, um terço do setor privado nacional, e um terço estrangeiro. Da década de 1970 aos anos 1990, o controle do capital externo concentrou-se, basicamente, em três setores: *i*) setor financeiro; *ii*) serviços de utilidade pública que estavam diretamente sob o controle do Estado; e *iii*) indústria de informática.

Em especial, a questão da reserva de mercado da Lei de Informática serve para ilustrar o debate sobre o controle do capital externo que ocorreu em 1987, por ocasião da implantação da assembleia constituinte. Não estava claro, no debate da Constituinte, o modelo econômico mais adequado para o desenvolvimento do Brasil. Se por um lado vários economistas e empresários criticavam veementemente os atrasos decorrente da reserva de mercado da Lei de Informática, vários outros empresários eram a favor de restrições ao capital externo e demandavam políticas industriais no novo marco regulatório em discussão. Os debates, na Constituinte, quanto à definição de empresa nacional e ao controle das multinacionais eram discussões marcadas por posições extremadas. No final, optou-se por duas definições de empresa nacional.

A Constituição de 1988 estabelecia, no artigo 171, inciso I, que *empresa brasileira* é aquela constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país. Por sua vez, o inciso II definia como *empresa brasileira de capital nacional* aquela cujo “controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país”. Esta diferença foi utilizada em algumas políticas como, por exemplo, na nova versão da Lei de Informática que terminou com a reserva de mercado. A nova versão, contudo, exigiu das empresas brasileiras (de propriedade de não residentes) condições de acesso diferenciadas aos benefícios da lei como, por exemplo, o desenvolvimento de programa de capacitação e de P&D no Brasil, e a apresentação de um programa de exportação progressiva de bens e serviços de informática. Um dos artigos da Lei de Informática de 1991 (artigo 3º) também estabelecia que as empresas brasileiras de capital nacional tivessem preferência na venda de bens e serviços de tecnologia para a administração pública federal.

Em meados dos anos 1990, as poucas políticas de discriminação contra o capital externo que existiam foram revogadas, começando com a revogação do artigo 171 da constituição brasileira pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, e o fluxo de IDE para o Brasil, naqueles anos, aumentou com vistas à compra de empresas estatais privatizadas e de instituições financeiras. O processo foi tão intenso que levou alguns autores a falarem em “desnacionalização da economia brasileira” (LAPLANE e SARTI, 1999, p. 27-28).

Em resumo, com exceção do período de crise da economia brasileira que vai dos anos 1980 até meados dos anos 1990, o capital estrangeiro sempre participou intensivamente do processo de industrialização da economia brasileira e, ao que parece, vai continuar participando. Em pesquisa recente com executivos de multinacionais sobre os melhores destinos para investir entre 2009 e 2011, o Brasil aparece como o quarto destino preferido para investimento, atrás apenas da China,

Estados Unidos e Índia (UNCTAD, 2009). Entre as principais razões para investir no Brasil apontadas nesta pesquisa, destacam-se três fatores, na seguinte ordem de importância: *i)* tamanho do mercado doméstico; *ii)* crescimento do mercado; e *iii)* presença de fornecedores e parceiros. Estes três fatores também estão entre os mais importantes citados pelos executivos entrevistados para investir na China e Índia.

Dado esse histórico de ambiente favorável ao capital estrangeiro na história do desenvolvimento da indústria e da política industrial brasileiras, não causa surpresa que o estoque do IDE no Brasil seja superior ao observado em outros países que fizeram uso de políticas industriais, mas controlaram a entrada do IDE – caso do Japão, Coreia, Índia e China, como pode ser observado na tabela 11.

TABELA 11

Estoque do investimento direto externo em países selecionados (2007)
(Em % do PIB)

País	IDE/PIB	País	IDE/PIB
Japão	3,0	Venezuela	18,8
Índia	6,7	Uruguai	22,1
China	10,0	Brasil	24,4
Coreia	12,7	Argentina	24,8
Taiwan	12,9		
Tailândia	34,9	México	29,9
Malásia	43,1	Colômbia	33,9
Cingapura	159,9	Chile	64,2
Hong Kong	577,2		

Fonte: UNCTAD (2007).

Na verdade, segundo dados da UNCTAD de 2007, a média do estoque do investimento direto externo (% do PIB) na Ásia (29,1%), na América do Sul (27,3%) e na América Latina e Caribe (28,5%) são próximos, mas nos três casos há grupos de países bem acima da média, e outros muito abaixo. O Brasil está abaixo da média para os países da América do Sul e Latina, mas muito acima de países como Japão, Coreia e Taiwan. No geral, os países do Leste Asiático controlaram a entrada de IDE no auge de suas políticas industriais.

Os dois casos de sucesso de países da Ásia que conseguiram se desenvolver com políticas mais liberais foram Hong Kong e Cingapura. Hong Kong teve seu progresso econômico ligado à sua posição geográfica, que facilitava sua atividade comercial, o desenvolvimento do setor de serviços (turismo e finanças) e, principalmente, seu funcionamento como entreposto comercial entre a China e o resto do mundo (AMSDEN, 2001, p. 185-188). No caso de Cingapura, mesmo sendo um dos países mais receptivos ao IDE, nos anos 1970 o governo direcionou o investimento externo para o setor de eletrônicos, impôs uma série de controles às empresas estrangeiras e atuou diretamente em vários setores por meio de empresas estatais. Ademais, assim como ocorreu em Hong Kong, Cingapura também usufruiu de um histórico de *entrepot* comercial como colônia britânica.³⁰

De especial interesse para o Brasil é o caso da Malásia que, atualmente, registra mais patentes no mercado americano (United States Patent and Trademark Office –

30. Sobre a estratégia de desenvolvimento de Cingapura, ver Menon (2007).

USPTO) que empresas brasileiras, apesar de a participação do estoque de IDE na Malásia (43% do PIB) ser muito superior ao estoque de IDE no Brasil (24,4% do PIB). No entanto, conforme Amsden (2001, p. 207-213), mais importante que simplesmente comparar o estoque de IDE é destacar o momento de entrada do capital estrangeiro na história da industrialização dos países emergentes. A grande maioria dos países asiáticos controlou a entrada do IDE em setores estratégicos para a sua industrialização e reduziu os controles impostos sobre o IDE apenas em um fase posterior da sua história – como ocorreu, segundo Amsden, na Malásia.

Estratégia diferente foi seguida pelos países latino-americanos que, desde o início do processo de industrialização, contaram com um elevado influxo de IDE, o que levou à perda da vantagem de serem *the first movers* em alguns setores. No caso dos países asiáticos, mesmo quando o IDE foi liberado, as multinacionais atuaram mais em áreas complementares àquelas já dominadas por empresas domésticas que em competição direta com estas empresas, o que permitiu maior transferência de tecnologia. Em outros casos, as multinacionais eram obrigadas a formar *joint ventures* com empresas domésticas para facilitar a transferência de tecnologia, algo que ainda hoje a China continua fazendo de forma extensiva.

O principal debate sobre o papel do capital estrangeiro gira em torno de saber-se até que ponto ele ajuda o processo de *upgrading* das empresas domésticas e estimula investimentos em P&D e inovação. O grande desafio é utilizar o IDE de forma estratégica, que facilite o processo de difusão tecnológica para firmas domésticas. Dado a forte presença do capital estrangeiro hoje no Brasil, como fazer política industrial nestas circunstâncias?

4.2.1 Política industrial para multinacionais *versus* dependência tecnológica

O caso do setor automobilístico brasileiro é um bom exemplo porque, mesmo na época das privatizações nos anos 1990 e de uma atuação mais passiva do Estado no fomento à atividade econômica, o setor contou com proteção tarifária e uma série de incentivos fiscais do governo federal, BNDES e governos estaduais para atrair montadoras da Ásia (Kia, Toyota, Mitsubishi e Honda) e Europa (Mercedes-Benz, Peugeot e Renault). Desta forma, tomando como exemplo o setor automobilístico, que é um setor dominado por empresas multinacionais no Brasil, qual deve ser a estratégia de política industrial para este setor e outros com forte presença de empresas multinacionais?

De acordo com Salerno *et al.* (2004), a política industrial para setores com longas cadeias produtivas e dominados por multinacionais, como é o caso do setor automobilístico, deve ter como foco fornecer incentivos para que as subsidiárias destas empresas no Brasil sejam a sede dos projetos de alguns dos seus produtos. Segundo os autores, no caso do setor automobilístico, a sede de projeto é o local, a unidade da empresa na qual está localizado o controle do projeto de cada produto, sendo o *controle do projeto* definido como os controles de gestão e de engenharia envolvidos no desenvolvimento de um produto. Se um país é a sede de projeto de um produto, qualquer adaptação deste produto em outros mercados tem que ser aprovado pela subsidiária que tem o controle do projeto. Adicionalmente, um país ser

sede de um produto aumenta a possibilidade de empresas locais participarem do seu desenvolvimento como fornecedoras.

O caso do mercado de carros 1.0 é típico de sede de produto que auxiliou as subsidiárias das empresas automobilísticas instaladas no Brasil a desenvolverem novos produtos. Apesar disso, Salerno *et al.* (2004, p. 79-80) lembram que 69% das montadoras instaladas no Brasil fazem adaptação de produtos às condições do mercado local, e apenas 23% delas investem na concepção de algum produto no Brasil. No entanto, segundo os autores, o Brasil já possui três condições que tornam possível uma política industrial focada no desenvolvimento de produtos no mercado doméstico: *i)* o tamanho do mercado brasileiro; *ii)* um mercado de nicho já desenvolvido (carros de 1.000 cilindradas), que pode ser estimulado também em outros países emergentes (América do Sul, África e Oriente); e *iii)* uma rede local de fornecedores já capacitada.

Assim, para Salerno *et al.* (2004), a forte presença de multinacionais em um setor não torna impossível uma política industrial, mas esta deve ter como foco o conceito de sede de projeto ou controle do projeto no desenvolvimento de produtos. Afirmam estes autores:

A pesquisa que realizamos mostra que uma política industrial ou mesmo setorial não pode concentrar-se somente na busca de investimentos diretos em produção. (...) os resultados da pesquisa indicam que, em setores dominados por empresas multinacionais e de atuação global, faz-se necessário entender a dinâmica das atividades de engenharia e de projetos de produto e a divisão internacional do trabalho que existe na área, para que, a partir daí, seja possível induzir/orientar decisões dessas empresas de forma mais efetiva (SALERNO *et al.*, 2004, p. 84).

Esta concepção é interessante, sendo “o fortalecimento da engenharia do projeto” um dos desafios listados para o setor automobilístico na PDP. No entanto, ainda prevalece, para este setor, muito mais um conjunto de incentivos fiscais que propriamente uma política industrial articulada, que condicione o acesso das empresas aos incentivos a metas de gastos em P&D e ao desenvolvimento de produtos no mercado doméstico.

Mas se o estudo supracitado aponta ainda ser possível implementar uma política industrial independente da forte presença de multinacionais em alguns setores da economia, há outros que mostram que o *gap* tecnológico entre empresas brasileiras e multinacionais estrangeiras é muito grande. Seria, portanto, difícil diminuir estas diferenças com base em uma estratégia de política industrial e de fomento à inovação que não discrimine entre empresas domésticas e estrangeiras.

Albuquerque *et al.* (2008) analisaram as patentes de residentes e de não residentes depositadas no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) – escritório brasileiro de patentes – entre 2000 e 2005, utilizando os subdomínios tecnológicos definidos pelo Observatoire des Sciences et Techniques (OST) da França. A organização da tabela 12 permite a visualização, por subdomínio tecnológico, das áreas nas quais as patentes de residentes predominam e as áreas nas quais as patentes de não residentes são expressivas.

De acordo com os dados organizados pelos autores, pode-se ver que há nove subdomínios tecnológicos nos quais os não residentes possuem expressiva vantagem

(com mais de 80% das patentes registradas). Entre estes nove subdomínios, apenas dois (*química de base e tratamento de superfícies*) não estão diretamente relacionados a tecnologias emergentes (TICs e saúde). No grupo dos outros sete subdomínios líderes, quatro são relacionados à saúde (*química orgânica, farmacêuticos e cosméticos, química macromolecular, e biotecnologia*) e três relacionados às TICs (*telecomunicações, semicondutores e informática*).

TABELA 12

Patentes de residentes e não residentes no INPI (2000-2005)

(Em %)

	Subdomínio tecnológico	Porcentagem de não residentes	Porcentagem de residentes
Forte vantagem de não residentes	Química orgânica	97,71	2,29
	Farmacêuticos e cosméticos	93,73	6,27
	Química macromolecular	92,60	7,40
	Biotecnologia	91,08	8,92
	Química de base	87,40	12,60
	Telecomunicações	87,03	12,97
	Semicondutores	84,58	15,42
	Informática	84,54	15,46
	Tratamento de superfícies	84,17	15,83
Vantagem de residentes	Materiais e metalurgia	79,76	20,24
	Ótica	78,06	21,94
	Procedimentos técnicos	75,89	24,11
	Trabalho com materiais	75,55	24,45
	Produtos agrícolas e alimentares	74,69	25,31
	Sem correspondente OST	74,44	25,56
	Máquinas e ferramentas	67,97	32,03
	Motores, bombas e turbinas	66,92	33,08
	Engenharia médica	65,65	34,35
	Componentes mecânicos	63,83	36,17
	Técnicas nucleares	62,32	37,68
	Audiovisual	61,68	38,32
	Componentes elétricos	59,39	40,61
	Espacial e armamentos	56,04	43,96
	Análise, mensuração e controle	53,92	46,08
	Transportes	53,01	46,99
	Meio ambiente e poluição	51,81	48,19
	Manutenção e gráfica	47,41	52,59
	Procedimentos térmicos	42,87	57,13
	Construção civil	36,78	63,22
Aparelhos agrícolas e alimentares	31,72	68,28	
Consumo das famílias	25,82	74,18	
	Total	66,14	33,86

Fonte: INPI (Albuquerque et al., 2008).

O registro de patentes mostrado acima é preocupante, segundo Albuquerque *et al.* (2008), porque a patente legalmente significa um monopólio temporário sobre uma determinada inovação e, no caso brasileiro, os dados mostram o forte predomínio de patentes de não residentes em áreas diretamente associadas a tecnologias de ponta no momento (TICs) e a tecnologias emergentes (biotecnologia, medicamentos, química macromolecular). Isto pode vir a ser um problema para a

entrada do Brasil em áreas decisivas, que a política industrial quer estimular, segundo a concepção neoschumpeteriana explicada na seção 3 deste texto.

Dada a ampla dominância dos não residentes nas áreas mais intensivas em tecnologia, as quais se quer estimular, não seria adequado discriminar, nas políticas de inovação, as empresas domésticas *vis-à-vis* as empresas estrangeiras? Ou seja, não seria o caso de se terem políticas diferenciadas e com maiores subsídios à inovação, direcionadas exclusivamente para as empresas domésticas?

4.2.2 *Discriminação pragmática* na política industrial

A política industrial brasileira e as políticas de fomento à inovação (Lei do Bem, fundos setoriais etc.) não discriminam entre empresas brasileiras e estrangeiras. Mas parece que, na política de criação de empresas líderes nacionais ou mesmo no fortalecimento de alguns setores da indústria, o BNDES e o governo terminam por adotar uma postura pragmática que, em muitos casos, sugere uma discriminação contra o capital estrangeiro.

Na sua participação em um seminário de economia logo após a fusão dos grupos JBS/Friboi e Bertin, que formaram a maior empresa mundial de proteínas animais, o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, declarou que o banco manterá a política de apoiar a criação de "empresas brasileiras de classe mundial" (CARVALHO, 2009). Em entrevista concedida ao jornal *Valor Econômico* em 22 de setembro de 2009, ao ser perguntado se era estratégia do BNDES criar *campeãs nacionais*, Coutinho respondeu:

Eu diria que o Brasil precisa ter campeãs mundiais. Pelo seu peso, a economia brasileira tem condições inigualáveis de competitividade em algumas cadeias. O país já desenvolveu empresas muito competentes. É natural a sua projeção no espaço global. Mas o Brasil dispõe, relativamente ao seu tamanho e potencial, de poucas empresas de classe mundial. É absolutamente natural que, na expansão dessas empresas, o BNDES, em condições de mercado, possa apoiar essas oportunidades. Obviamente, não há nada de artificial nesse processo, uma vez que ele corresponde ao desenvolvimento de competências inegáveis. Não há aqui um processo artificial de fabricação de empresas. O que há é que empresas que se revelaram altamente competitivas são apoiadas pelo BNDES. Está na política industrial do governo permitir o desenvolvimento de atores globais brasileiros, com escala mundial (ROMERO, 2009).

Embora nas leis e no papel não haja nenhuma discriminação contra o capital estrangeiro, a política de criar empresas nacionais líderes leva, pela sua própria lógica de sucesso, a que exista alguma discriminação entre empresas de capital nacional e empresas de capital externo. O BNDES termina participando de – e muitas vezes ajudando a estruturar – operações de F&A e de internacionalização de empresas nacionais para garantir a formação de multinacionais domésticas. Além dos exemplos já citados ao longo deste texto, alguns exemplos adicionais servem para mostrar que há indícios de que, quando necessário, os órgãos de política industrial adotam procedimentos de incentivos direcionados, exclusivamente, a grupos nacionais, ou restringem os investimentos diretos externos.

Um dos exemplos mais claros dessa política foi a participação do BNDES e dos fundos de pensão de estatais no processo de fusão das empresas de telecomunicação

Brasil Telecom e Telemar. Esta fusão contou com a garantia de empréstimo do BNDES, antes mesmo de a legislação da época permitir tal concentração, e com a exigência de que o BNDESPar³¹ tivesse prioridade na compra do controle da nova empresa caso os grupos controladores nacionais decidissem vender suas participações no futuro. Um dos sócios da Brasil Telecom, a Telecom Itália, por várias vezes mostrou interesse em aumentar sua participação na empresa. Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo* em 13 de julho de 2005, o presidente da Telecom Itália no Brasil, Paolo Dal Pino, deu a seguinte declaração sobre a possível venda da Brasil Telecom para a Telemar:

Sim, fomos procurados pela Telemar e ficamos muito surpresos, pois essa empresa não poderia nem cogitar comprar uma participação em outra operadora de telefonia fixa. É uma evidente violação da lei e de todos os mais básicos princípios que inspiraram a privatização do sistema de telecomunicações brasileiro, no qual os investidores internacionais depositaram sua confiança. Ou a Telemar está afrontando a legislação ou a proposta que recebemos já faz parte de um plano da empresa, com os fundos de pensão e o Citigroup, para modificar a Lei Geral das Telecomunicações. (...) Pelas informações que nós temos, parece que isso será feito com o suporte da própria Telemar, via *lobby* no Congresso para alterar drasticamente a lei aplicável e permitir, com a ajuda do governo, a reestatização da Brasil Telecom (LEITE, 2005, *Folha de São Paulo*, 13/07/2005).

Na verdade, não houve reestatização, mas sim a venda da parcela de 19% que a Telecom Itália tinha na Brasil Telecom para os fundos de pensão em 18 de julho de 2007 e, no ano seguinte, a venda da participação do grupo Opportunity na Brasil Telecom para a Telemar. Isto deu origem à empresa Oi, que passou a ter como acionistas majoritários os mesmos controladores da Telemar: os empresários Carlos Jereisatti, do Grupo La Fonte, e o empresário Sérgio Andrade, do grupo Andrade Gutierrez³² – dois grupos nacionais.

Apenas após a operação ter sido totalmente estruturada e garantido o financiamento de R\$ 2,6 bilhões do BNDES e de R\$ 4,3 bilhões do Banco do Brasil à nova empresa, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) aprovou, no dia 16 de outubro de 2008, por 3 votos a 2, o novo Plano Geral de Outorgas do setor de telecomunicação, que flexibilizava as regras do setor no Brasil e permitia a venda da Brasil Telecom para a Telemar/Oi.³³ Este episódio mostra de forma clara que o governo optou por criar uma companhia nacional de grande porte no setor de telecomunicação – não havia a possibilidade de a venda ter acontecido para um grupo estrangeiro.

O setor naval é outra área na qual há uma clara estratégia de nacionalização da produção e criação de *empresas nacionais*. Por exemplo, o Programa de Modernização, Fortalecimento e Expansão da Frota (PROMEF), um programa de construção de 42 navios em estaleiros localizados no Brasil para a Transpetro, do grupo Petrobras, é um típico programa de estímulo à recuperação da indústria naval no Brasil. Todos

31. O BNDESPar é uma *holding* brasileira de propriedade do BNDES, criada para administrar as participações do banco em diversas empresas.

32. Uma ampla fonte de informações sobre as relações do governo no esforço para destituir o controle do grupo Opportunity da Brasil Telecom e sua venda para a Telemar com o apoio dos fundos de pensão é a excelente reportagem de Consuelo Dieguez publicada na revista brasileira *Piauí* em agosto de 2009 (Dieguez, 2009).

33. Além do empréstimo de R\$ 6,9 bilhões de banco público para viabilizar a venda da Brasil Telecom para a Telemar, os fundos de pensão estatais (Previ, Petros e Funcef) participaram ativamente da operação e passaram a ter cerca de 34% do capital da nova empresa de telecomunicação.

estes estaleiros são de empresas brasileiras que possuem acordos de transferência de tecnologia com alguns estaleiros estrangeiros. O que parece ser um simples programa de financiamento é, na verdade, um programa típico de política industrial, baseado em condições privilegiadas de financiamento, garantia de demanda por uma empresa estatal (Transpetro), exigência de conteúdo nacional, subsídios ao financiamento, incentivos fiscais etc.

Um dos primeiros problemas para viabilizar o início deste programa, em 2006, foi o limite à capacidade de endividamento da Transpetro. Esta empresa iria tomar um empréstimo junto ao Fundo da Marinha Mercante (FMM), por meio do BNDES, para financiar os estaleiros que iriam construir os navios licitados. Entretanto, de acordo com o inciso II, artigo 7º, da Resolução nº 96 de 1989 do Senado Federal, o limite de endividamento da Transpetro, tomando como referência o balanço patrimonial da empresa de 30 de junho de 2006, era de apenas R\$ 69 milhões (10% do ativo permanente da companhia). Assim, para viabilizar o PROMEF, seria necessário um aumento de R\$ 5,6 bilhões na margem de endividamento da Transpetro, equivalente a 7.999%. Esta expansão do endividamento da empresa foi aprovada pelo Senado Federal em 2006, abrindo caminho para que o FMM financiasse a Transpetro e os estaleiros nacionais com empréstimos por um prazo de 20 anos, com quatro anos de carência e a uma taxa de juros real de 2,5% ao ano; enquanto, na época, a taxa de juros real paga pelo governo (taxa Selic) estava acima de 10% ao ano.

Em decorrência do PROMEF, foi criado, no estado de Pernambuco, o estaleiro Atlântico Sul, que é o maior estaleiro do Hemisfério Sul sob controle de grupos empresariais brasileiros: 80% do seu capital é de propriedade dos grupos Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, 10% da PJMR participações, e apenas 10% de propriedade da coreana Samsung Heavy Industry. Na primeira fase do PROMEF, este estaleiro construirá 15 navios para a Transpetro (dez navios Suezmax, e cinco Aframax), totalizando uma encomenda de quase US\$ 2 bilhões.

Embora a exigência do PROMEF seja que a produção dos navios para a Transpetro/Petrobras ocorra no Brasil (não necessariamente por estaleiros de propriedade de brasileiros) e com índice de nacionalização de 65%, na prática, o programa é voltado para o desenvolvimento da indústria naval nacional – a própria Exposição de Motivos do Ministério da Minas e Energia (EM nº 61 do MME, de 28 de julho de 2006), encaminhada ao Senado Federal em julho de 2006, fala da “obtenção progressiva de competitividade da indústria local em termos internacionais, que deverá ser alcançada ao final do programa, com base na curva de aprendizado”. Ou seja, o foco do programa é criar estaleiros nacionais, como aconteceu com o estaleiro Atlântico Sul, que já nasceu como o maior estaleiro do Hemisfério Sul de propriedade de grupos locais.

Recentemente, o próprio formato escolhido pelo governo brasileiro para a exploração do pré-sal, no qual a Petrobras passa a ser operadora exclusiva de todos os blocos da reserva de petróleo do pré-sal a serem licitados, constitui outra forma de preferência por empresas nacionais – neste caso, pela Petrobras e pela cadeia de fornecedores nacionais. Em entrevista concedida ao jornal *Valor Econômico* em 10 de setembro de 2009, o presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrieli, deixa claro a preferência por utilizar a exploração do pré-sal como mecanismo de política industrial:

O limite do pré-sal não é financeiro, não é tecnológico, não é de gestão. O limite é a velocidade que a cadeia de fornecedores terá para fornecer o que é necessário para o pré-sal. Isso não só no Brasil, no mundo. A velocidade de desenvolver o pré-sal vai depender fortemente da capacidade da indústria nacional se organizar para produzir isso, ou a indústria mundial, mas de preferência a nacional (SCHUFFNER e GÓES, 2009, p. A14).

Da mesma forma, o presidente do BNDES, em entrevista ao jornal *Valor Econômico* em 17 de setembro de 2009, reforçou a ideia de política industrial na cadeia de petróleo e gás e a criação de fornecedores domésticos, embora não fique claro, nas suas declarações, até que ponto haveria ou não a preferência por estes fornecedores estarem instalados no Brasil ou serem empresas de propriedade de residentes domésticos:

Nosso desejo é que tenha dois terços de fornecimento nacional. Temos de fazer o desenvolvimento das empresas que estão aqui, que podem se capacitar, e temos que atrair empresas para produzir aqui, diretamente ou em associação com empresas nacionais (MALBERGIER e CRUZ, 2009).

Alguns pesquisadores brasileiros que estiveram diretamente envolvidos na concepção da política industrial de 2003, a PITCE,³⁴ são mais explícitos e defendem diretamente que a política industrial do pré-sal busque a formação de empresas brasileiras, e não apenas exija conteúdo nacional. Não obstante, estes pesquisadores veem a formação de empresas nacionais, no caso da cadeia de petróleo e gás, como sendo uma estratégia voltada para a inovação e não apenas para a formação de grupos nacionais de grande porte *per se*. Segundo estes autores, em artigo publicado em jornal de grande circulação nacional:

O pré-sal abre uma janela de oportunidade para que a Petrobras dê um salto em seu domínio tecnológico e que firmas nacionais se transformem em empresas de classe mundial. A produtividade das firmas na indústria é especialmente afetada pelos rendimentos crescentes de escala. Nesse sentido, as compras da Petrobras serão suficientes para estimular as firmas brasileiras a construir um padrão de competitividade global. Para isso, uma política industrial do pré-sal não se pode restringir à definição de um nível mínimo de conteúdo nacional, pois as empresas estrangeiras aqui instaladas não elevarão a competitividade brasileira automaticamente (ARBIX *et al.*, 2009).

O governo brasileiro vem, portanto, implementando uma política industrial de criação de empresas nacionais que, às vezes, leva a uma preferência não apenas pela nacionalização da produção, mas também pela criação e/ou fortalecimento de grupos nacionais. Este tipo de estratégia de política industrial, na qual o capital externo parece ser discriminado, não ocorre, por exemplo, nos incentivos à inovação e gastos em P&D. No entanto, talvez seja na área de incentivos à inovação e na promoção de P&D que o governo poderia adotar uma política de discriminação. Ele poderia conceder incentivos maiores para empresas de propriedade de residentes de modo a facilitar o processo de *catching up* tecnológico com a fronteira de produção, ou mesmo investir mais em institutos de pesquisa como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), cujo esforço de inovação tem características de bens públicos.

34. Esses autores são Glauco Arbix, ex-presidente do Ipea, João De Negri, ex-diretor de estudos setoriais do Ipea e Evandro Mirra, ex-diretor da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Os três participaram ativamente da concepção e desenho da PITCE.

4.3 RESUMO

O principal argumento desta seção é que a política industrial brasileira apresenta alguns dilemas ainda não resolvidos. Ao mesmo tempo que esta política busca fomentar a inovação e desenvolver novos setores mais intensivos em tecnologia, tem sido mais fácil apoiar o fortalecimento de alguns grandes grupos nacionais em setores tradicionais por meio do fomento a F&A e do financiamento à internacionalização destes grupos. O risco desta estratégia é que o sucesso em criar grandes grupos empresariais termine por reduzir o esforço, de mais longo prazo e incerto, de fomento à inovação. O resultado da política de fomento à inovação não aparece no curto prazo e pode até mesmo levar a perdas, pois nem toda atividade de fomento à pesquisa e inovação será transformada em um produto comercial.

Ademais, embora o Brasil seja um país que historicamente tem sido receptivo ao IDE, a política industrial moderna adota alguma discriminação entre empresas brasileiras e estrangeiras. Esta discriminação, contudo, não é generalizada, nem ocorre na extensão que se observa nos outros países do BRIC: Rússia, Índia e China. A estratégia de discriminação, a julgar pelo histórico de política industrial de alguns países asiáticos, não é necessariamente ruim, mas é preciso que ela seja explicitada de forma mais clara para a sociedade, mostrando seus custos e benefícios. A simples concentração setorial pode simplesmente aumentar o poder de mercado de alguns grupos empresariais, como aconteceu com o setor de telecomunicação do México, no qual uma empresa local passou a ter praticamente o monopólio do setor.³⁵

Os dilemas da política industrial brasileira mostrados nesta seção não significam que ela esteja errada, mas sim que prós e contras precisam de maior transparência e debate, como se argumenta na próxima seção. Em todos os países do mundo que adotaram políticas industriais, houve a criação de grandes grupos empresariais, mas a forma específica em que se deu a relação entre Estado e capital nestas experiências foi importante para coibir as atividades de *rent seeking* e promover o desenvolvimento. Infelizmente, esta relação entre Estado e capital no Brasil não é muito clara, prosseguindo-se na tradição histórica de privilegiar o acesso direto individual de grupos empresariais ao Estado, ao invés de fomentarem-se fóruns públicos de discussão.³⁶

5 AUTONOMIA, PARCERIA E TRANSPARÊNCIA: A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SETOR PRIVADO NA FORMAÇÃO DE GRANDES GRUPOS EMPRESARIAIS

Esta seção desenvolve o argumento de que a análise da relação entre empresários e Estado é crucial para se entender o sucesso da política industrial e/ou do esforço de

35. A cientista política Denise Dresser é uma das maiores críticas do processo de concentração do setor de telecomunicações ocorrido no México no início dos anos 1990. Segundo a pesquisadora, o sucesso da Telmex, de propriedade do empresário Carlos Slim, um dos três homens mais ricos do mundo, decorreu de uma política do governo de criar uma grande empresa nacional doméstica no setor de telecomunicação. O resultado desta política foi a criação de uma empresa nacional (Telmex) que tem mais de 70% do mercado de telefones fixos e celulares no México, e um dos piores e mais caros serviços de telefonia e banda larga do mundo (Dresser, 2009; Wright, 2009).

36. O governo do presidente Lula tentou, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), tornar mais pública a relação entre Estado e empresários. No entanto, quando se olha a pauta de discussões do CDES e as medidas reais de política industrial, tem-se a nítida impressão que o CDES tem uma posição pequena na discussão das políticas setoriais.

industrialização dos países em desenvolvimento. Na verdade, esta relação refere-se não a qualquer tipo de empresário, mas sim à relação entre os *grandes grupos empresariais* (*big business*) e o Estado. Esta relação, segundo alguns autores (CHANDLER *et al.*, 1997; AMSDEN, 2001), foi importante na história de industrialização dos países desenvolvidos, como também tem sido nos casos de industrialização dos países em desenvolvimento (AMSDEN, 1989, 2001; WADE, 1990; EVANS, 1995).

A relação entre Estado e empresários pode tomar várias formas. Em seguida, mostra-se que, no Brasil, como nos demais países em desenvolvimento, as grandes empresas são formadas com forte apoio do governo. O ponto principal, nesta relação, é entender os mecanismos de controle que a sociedade exerce sobre ela.

5.1 O ESTADO BRASILEIRO E A FORMAÇÃO DE GRANDES EMPRESAS NACIONAIS E GLOBAIS

Ao longo deste texto, tem-se defendido a tese de que o governo brasileiro faz uma política industrial típica de outros países em desenvolvimento – a de formação de grandes empresas nacionais. Em especial, a atuação do Estado se dá tanto por meio da política de crédito do BNDES como das aplicações do BNDESPar e da atuação dos fundos de pensão de empresas estatais que, tradicionalmente, sofrem uma grande influência do governo brasileiro.³⁷

A influência do governo brasileiro na formação dos grandes grupos empresariais é clara, como se pode constatar, por exemplo, no anexo 4 deste texto, que mostra a lista das 30 maiores multinacionais brasileiras. A lista foi construída pelos seguintes critérios: *i*) classificaram-se as maiores empresas nacionais pelo critério de receita bruta de vendas (vendas para o mercado doméstico e exportação); *ii*) retiraram-se da lista aquelas empresas que não têm filiais em outros países; e *iii*) elaborou-se o *ranking* por empresas, portanto há várias empresas de um mesmo grupo. A lista das principais multinacionais brasileiras e sua relação com o governo encontra-se detalhada no anexo 4. As empresas são as seguintes:

37. Sobre a forte influência do governo brasileiro na operação dos fundos de pensão, ver Dieguez (2009), que conta em detalhes a história da Previ na retomada de controle da Brasil Telecom do grupo Opportunity, e sua posterior venda para a empresa Telemar.

TABELA 13

As trinta maiores multinacionais brasileiras (2008)

Petrobras	Gerdau Açominas S.A.
Petrobras Distribuidora S.A.	Bertin S.A.
Vale	Globo
AmBev	JBS S.A.
Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga	Aracruz Celulose S.A./VCP
Braskem S.A.	Votorantim Cimentos Brasil S.A.
CSN	Construtora Norberto Odebrecht S.A.
Gerdau Aços Longos S.A.	Suzano Papel e Celulose S.A.
Usiminas	Copersucar
Sadia S.A.	Natura Cosméticos S.A.
Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.
Tam – Linhas Aéreas S.A.	Petrobras Transporte S.A. (Transpetro)
Embraer	Gerdau Comercial de Aços S.A.
Cemig Distribuição S.A.	Klabin S.A.
Perdigão Agroindustrial S.A.	Distribuidora de Produtos de Petróleo Ipiranga S.A.

Fonte: Portal Exame (disponível em: <<http://www.exame.com.br>>).
Elaboração: Douglas Silva (estagiário do Ipea).

Com base no anexo 4, podem-se tecer algumas rápidas conclusões. Primeiro, sem exceção, todas as 30 maiores multinacionais têm empréstimos do BNDES. Em algumas, além dos empréstimos, o BNDES tem participação direta por meio do BNDESPar. Da lista das 30 maiores empresas multinacionais brasileiras, o BNDESPar tem participação direta em 11 delas. Este número aumenta para 22 empresas quando, além da participação direta, considera-se também a participação indireta do BNDESPar na empresa principal do grupo. Assim, o BNDESPar parece ser um importante ator no processo de criação das multinacionais brasileiras.

Segundo, se considerarem-se não apenas a participação do BNDES, mas também a participação de fundos de pensão de estatais, e mesmo de parcerias que a Petrobras tem, por exemplo, com empresas privadas na lista das 30 maiores empresas multinacionais, apenas cinco delas (Tam, Globo, Copersucar, Natura e AmBev), de um total de 30, não têm uma relação direta ou de parceria com o governo em outras empresas do grupo. Ou seja, mais de 80% das 30 maiores empresas multinacionais brasileiras se relacionam com o governo seja por meio de participação direta do BNDESPar e/ou fundos de pensão de estatais, seja por meio de projetos conjuntos com a Petrobras. Este é o caso, por exemplo, da parceria da Petrobras com a Braskem, a maior empresa petroquímica da América Latina, que juntas compraram as empresas do grupo Ipiranga.

Terceiro, como já destacado ao longo deste texto, o BNDES tem atuado de forma consistente na promoção da concentração de setores da economia brasileira para a formação de *campeões nacionais*, ou mesmo de empresas globais. Esta já é uma política declarada pelo presidente do BNDES, que inclusive defende a concentração do setor de siderurgia no Brasil.³⁸ Em muitos casos, o BNDES tem uma atuação ativa na estruturação das operações de F&A de empresas brasileiras, como foi o caso,

38. Ver as entrevistas do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, concedidas aos jornais *Valor Econômico* (Romero, 2009) e *O Estado de São Paulo* (Tereza e Friedlander, 2009) sobre a estratégia do banco de apoiar a F&A de empresas.

destacado neste texto, da fusão de duas companhias brasileiras no setor de telecomunicações (Telemar e Brasil Telecom), no qual a operação chegou a ser aprovada pelo BNDES antes mesmo de a legislação permitir tal união. Em outros casos, o BNDES procura as firmas para oferecer ajuda no processo de F&A – algo comum na história dos países que fizeram uso de políticas industriais, como foi o caso de Coreia, Taiwan, Japão, China e Índia.

Em resumo, tal como nos demais países em desenvolvimento, a concentração setorial e a formação de grandes grupos empresariais no Brasil é uma decisão de política econômica do governo, que a coloca em prática por meio dos empréstimos e aquisições do BNDES. Dada esta política de criação de grandes empresas, de que forma o governo controla este processo? E de que forma é também controlado pela sociedade, evitando o que alguns críticos denominam *capitalismo estatal* ou *capitalismo de amigos*?³⁹ Nos exemplos a seguir, discutem-se três formas de controle na relação Estado/empresários com base na literatura de política industrial.

5.1.1 O caso do Leste Asiático: controle do capital e instituição do mecanismo de reciprocidade

Alicerçado na experiência da Coreia, Amsden (1989) mostra que, naquele país, o Estado concedia uma série de incentivos para fomentar a diversificação dos investimentos dos grandes grupos empresariais para, em seguida, estimular a concentração nas novas atividades daqueles que tivessem maior sucesso. A estratégia de estimular os grandes grupos empresariais a investirem em atividades novas tinha uma razão econômica. Estes grupos (*chaebols*) tinham *expertise* em planejamento e execução de grandes projetos, conhecimento das exigências do mercado internacional e até mesmo uma administração profissional, apesar de todos eles serem de origem familiar.

Assim, seria natural ajudar esses grandes grupos a diversificarem a produção para novas áreas, uma vez que eles tinham todo o *know-how* de como planejar e executar grandes projetos de investimento. Eles não possuíam, no entanto, nenhuma vantagem na propriedade de tecnologias, que deveriam ser adquiridas por meio de *joint ventures* com o capital externo ou mesmo por um processo de engenharia reversa, para seu posterior aprimoramento. Adicionalmente, o Estado coreano permitia renda de monopólio ou de quase monopólio para alguns destes grandes grupos empresariais quando algum deles obtinha sucesso em um dos novos setores incentivados pelo governo.

Porém, além de os incentivos do governo terem sido direcionados para os grandes grupos empresariais na Coreia e em outros países do Leste Asiático (Tailândia e Taiwan), a política industrial funcionou porque o Estado tinha mecanismos para *disciplinar o capital*. Segundo Amsden (1989, 2001), nenhum tipo de subsídio era dado de graça. Os grupos beneficiados estavam sujeitos ao que a autora chama de *mecanismo de reciprocidade*: em troca dos subsídios do governo e da proteção de

39. Uma boa crítica ao conceito de *capitalismo de amigos* ou *crony capitalism*, em inglês, é o livro *Salvando o Capitalismo dos Capitalistas* (Rajan e Zingales, 2004). Ver em especial o capítulo 11, no qual os autores comparam o financiamento das empresas nos EUA, Reino Unido, Japão e Alemanha. De acordo com os autores, enquanto os sistemas financeiros dos EUA e Reino Unido baseiam-se, já há décadas, em relações de mercado, os empréstimos na Alemanha e Japão ainda eram alicerçados, na virada do século, mais em relações pessoais que em relações de mercado (relações impessoais). Os autores afirmam que o grande problema do *capitalismo de relações* é ele proteger as empresas maduras já estabelecidas, dificultando o financiamento de novas empresas e, portanto, a inovação decorrente de novas ideias, que precisam de financiamento para chegar ao mercado.

mercado, as empresas beneficiadas ficavam sujeitas a metas de exportações, que podiam ser facilmente monitoráveis, e, em alguns casos, a metas de gastos com P&D.

Além de metas que fossem de fácil monitoramento, o que possibilitou ao Estado disciplinar o capital? Esta pergunta é importante porque, ao que parece, um dos problemas da política industrial na América Latina foi a pouca disciplina que o governo impôs às empresas beneficiadas. O problema não foram os incentivos concedidos, mas a falta de controle do capital por meio do mecanismo de reciprocidade, como argumenta Amsden. Para a autora, no caso do Leste Asiático, o controle do Estado sobre o capital decorreu de uma relação circular cumulativa, na qual a concessão de incentivos, aliada à exigência de *performance*, mostrava resultados positivos no crescimento da produção e das exportações. Isto tornava o Estado cada vez mais comprometido com os resultados da política industrial. Ou seja, o Estado transformava o setor privado e era transformado pelo próprio sucesso da política industrial, o que o tornava mais – e não menos – comprometido com a utilização eficiente dos recursos públicos para a promoção do crescimento:

Qualquer que tenha sido o papel da cultura no desenvolvimento dos países do Sudeste Asiático, este fator não é suficiente para explicar o sucesso do Estado desenvolvimentista nestes países. Os países asiáticos exemplares dos anos 1960 haviam sido países *rent seekers* nos anos 1950, como os regimes do presidente Chiang Kai-Shek em Taiwan e do presidente Syngman Rhee na Coreia do Sul. Taiwan e Coreia do Sul tornaram-se desenvolvimentistas de forma pragmática. Quando estes países começaram a conceder subsídios e impor exigências de *performance* às empresas incentivadas (inclusive metas de exportação), o crescimento se acelerou. O crescimento do PIB, por sua vez, aumentou o compromisso do Estado com o desenvolvimento econômico, aumentando ainda mais os recursos para a promoção do crescimento, o que resultou na aceleração do crescimento econômico. Desta forma, o Estado transformou o processo de crescimento econômico e foi transformado por ele (AMSDEN, 1991, p. 286, tradução livre).

5.1.2 O Estado autônomo e parceiro (*the embedded autonomy*)

O autor Peter Evans (EVANS, 1995, p. 77-81) argumenta que o Estado tem quatro papéis na promoção do crescimento: regulador, demiurgo, parceiro e cultivador. No seu papel regulador, o Estado estabelece uma série de regras que os atores privados têm que obedecer, ou uma série de incentivos para algumas atividades e setores. O papel das agências reguladoras, por exemplo, reflete o papel do Estado regulador, que estabelece uma série de regras para nortear o investimento privado.

Quando o Estado assume o papel de demiurgo (o Estado *todo poderoso*), ele se torna produtor direto de bens e serviços por meio de empresas estatais. O Estado pode assumir este papel devido, por exemplo, à inexistência de uma classe capitalista local com conhecimento e desejo de investir em novos setores e/ou pela falta de interesse das empresas estrangeiras em explorar determinada atividade econômica no país. Neste caso, o Estado enquanto produtor direto de bens e serviços pode até

mesmo concorrer com o setor privado em algumas atividades e substituí-lo, totalmente, em outras.⁴⁰

Ao contrário dos dois casos acima, nos quais predomina uma visão negativa da atuação do setor privado no processo de industrialização – em um caso, ele precisa ser controlado, no outro, substituído – o Estado pode assumir uma relação mais próxima e de parceira com o capital privado. Isto se dá por meio do seu papel de *parteiro* (*midwifery*) de novos setores ou de *cultivador* (*husbandry*) de setores já criados. No seu papel de parteiro, o Estado ajuda o *nascimento* de novos grupos empresariais em novos setores, ou mesmo estimula que alguns destes grupos empresariais façam novos investimentos em setores que o governo quer desenvolver.

Quanto mais desenvolvidos forem os grupos empresariais locais, maior será a possibilidade de o Estado atuar como *auxiliar do nascimento* dos novos setores, e ajudar as empresas criadas a se tornarem competitivas. Por fim, a função do Estado como *cultivador* seria a sequência natural do apoio estatal a novos setores, podendo tomar a forma, por exemplo, de incentivos à P&D e à inovação.

Embora esses quatro papéis do Estado não sejam excludentes, as duas últimas funções são as mais ligadas ao conceito de *política industrial*, que para funcionar depende, segundo Evans (1995), do que este autor denomina *parceira e autonomia*. Para que o Estado possa ajudar o setor privado no processo de desenvolvimento de novas atividades ou setores, ele precisa ter uma rede de relações com a elite empresarial para entender que tipo de apoio o setor privado precisa, e mesmo quais políticas devem ser alteradas, de forma a aumentar a eficácia de apoio ao setor privado. O Estado necessita estar inserido (*embedded*) em uma rede de relações com o setor privado.

Entretanto, o Estado, para ser parceiro do setor privado, deve ter nos seus quadros uma burocracia weberiana, com funcionários recrutados por critérios meritocráticos que sejam bem pagos – dificultando, desta forma, sua captura (corrupção) pelo setor privado. Ou seja, o Estado precisa ser autônomo para que sua relação de apoio e parceira com o setor privado não termine em conluio. Para ser desenvolvimentista, ele necessita exercer estas duas funções simultaneamente: ser autônomo e estar inserido em uma rede de relações com o setor privado – o que foi o caso em países como Japão e mesmo Coreia.

5.1.3 A relação entre Estado e empresários por meio de associações empresariais

Uma terceira forma da relação entre Estado e empresários na implementação da política industrial pode se dar por meio de associações empresariais (SCHNEIDER, 1998; 2004). De acordo com Schneider, as ideias já discutidas neste texto (o mecanismo de reciprocidade de Alice Amsden e a relação de *parceria e autonomia* de Peter Evans) podem ser mais facilmente implementadas no contexto dos países da América Latina quando a relação entre Estado e empresários se dá por meio de associações empresariais.

40. O papel do Estado demiurgo foi amplamente utilizado na história da industrialização do Brasil. Exemplo disto foi a criação de várias empresas estatais em setores nos quais, à época da criação, a atuação da iniciativa privada não interessava, como foram os casos da Petrobras e da Embraer.

As associações empresariais podem facilitar o papel disciplinador do Estado ao exigir que seus membros mostrem as contrapartidas demandadas para participar dos programas do governo e, adicionalmente, podem ajudar no fluxo de informação entre setor público e privado – criando, assim, o ambiente institucional adequado à resolução de conflitos e à formação de consensos. Este papel das associações empresariais poderia facilitar a parceria entre Estados e empresários na linha do argumento de Evans.

Schneider (2004) também argumenta que o fortalecimento de associações empresariais enquanto principal canal de negociação entre Estado e empresários torna o processo de implementação e discussão de políticas setoriais mais transparente. Adicionalmente, o fortalecimento destas associações seria um contrapeso natural ao excessivo poder do Estado quando este passa a promover algumas atividades setoriais e/ou alguns grupos econômicos, e não outros.

5.2 O CASO DO BRASIL: QUAL É O MECANISMO DE CONTROLE OU DE PARCERIA ENTRE ESTADO E SETOR PRIVADO?

No que tange aos mecanismos de reciprocidade, não há, na política industrial brasileira, mecanismos claros para avaliar o sucesso da política industrial das empresas incentivadas. Como comentado na terceira seção deste trabalho, as metas da atual política industrial brasileira, a PDP, são metas setoriais (valor de gastos com P&D, valor das exportações, metas setoriais de investimento etc.), apesar de a política industrial tomar a forma de incentivos concedidos a grupos privados.

As metas setoriais da PDP, como se observa em alguns dos exemplos do anexo 3 deste texto, não sinalizam quando um grupo privado perderia os incentivos concedidos pelo BNDES no caso do não cumprimento das metas. Portanto, não há, na política industrial brasileira, nada parecido com o conceito de *mecanismos de reciprocidade* dos grupos privados, destacado por Amsden (1989) no caso da Coreia.

O caso brasileiro talvez se aproxime mais da relação de autonomia e parceria destacada por Evans, que enfatiza muito mais um processo interativo no qual os setores privado e público se ajudam mutuamente, que um mecanismo formal de controle, como destacado por Amsden.⁴¹ Mas mesmo neste caso, há alguns problemas. É verdade que prevalece, no setor público brasileiro, o critério da meritocracia na seleção de funcionários públicos por meio de concursos públicos, mas também é fato conhecido que, neste setor, predomina um processo de seleção baseado em conhecimentos gerais, que não recruta especialistas setoriais. No setor público brasileiro não há, por exemplo, um processo de recrutamento sistemático de engenheiros experientes para que estes participem da implementação ou acompanhamento da política industrial.

No setor público brasileiro, prevalece um processo de recrutamento que favorece a formação em ciências sociais, principalmente na área de direito. Não obstante,

41. Schneider (1998) destaca que tanto Amsden quanto Evans não mostram exatamente de que forma o Estado consegue impor seu controle no setor privado para evitar o *rent seeking*. No caso do mecanismo de reciprocidade de Amsden, Schneider destaca que a autora não apresenta evidências de como, na prática, as empresas coreanas responderam mais à exigência de *performance* que a outros incentivos. No que respeita ao argumento de *embedded autonomy* de Evans, Schneider destaca que não está claro como diferentes graus de autonomia e/ou parceria afetam o resultado das políticas industriais (Schneider, 1998, p. 107-109).

ainda há no Brasil uma elite de funcionários públicos qualificados e com *expertise* setorial em órgãos como o BNDES, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e a Embrapa, indicando que não se perdeu, por completo, a possibilidade de se fazer política industrial. De qualquer forma, o Estado brasileiro ainda está aprendendo, novamente, a *intervir na economia* depois de mais de duas décadas em que esteve ausente de políticas mais ativas de promoção industrial.

Por fim, em relação ao papel das associações empresariais, apesar de a política industrial brasileira prever o fortalecimento e aprimoramento dos mecanismos de interlocução existentes entre setor público e privado – fóruns de competitividade, câmaras de desenvolvimento, câmaras setoriais, câmaras temáticas e grupos de trabalho –, há mais de uma década estes mecanismos perderam sua importância, principalmente os fóruns setoriais.⁴²

A política industrial atual destaca que entidades setoriais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Sistema Indústria – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social da Indústria (Sesi), Instituto Euvaldo Lodi (IEL) –, a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), entre outras, terão papel fundamental para “o permanente aperfeiçoamento dos programas estruturantes, atuando na apresentação e discussão de interesses privados junto ao setor público nas instâncias de articulação existentes”.⁴³ Contudo, as entidades setoriais no Brasil continuam sofrendo de alguns problemas históricos como, por exemplo, a sua elevada fragmentação e pequena relevância enquanto instrumentos de acesso dos empresários ao Estado.

Uma das características importantes da política industrial dos anos 1960 e 1970 e da política industrial de hoje no Brasil é que, nos dois casos, a relação entre Estado e empresários ocorreu e ocorre por meio de canais diretos de comunicação que a elite empresarial tem com o Estado, e não por meio de associações empresariais como CNI e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que têm sua origem na década de 1930, no governo Vargas.⁴⁴ O acesso que os grandes empresários brasileiros têm junto a ministros de Estado, ao BNDES, e mesmo ao presidente da República, continua sendo um grande inibidor ao fortalecimento do papel das associações empresariais como instâncias de interlocução entre governo e setor privado. Este é um padrão da relação Estado/empresários que predomina no Brasil desde o governo Juscelino Kubitschek, na segunda metade dos anos 1950 (SCHNEIDER, 2004).

De acordo com Fernando Henrique Cardoso (1973, p. 94) em sua tese dos *anéis burocráticos*, a industrialização do Brasil sempre teve um viés de planejamento tecnocrata, marcado pelo acesso privilegiado de grupos privados à burocracia estatal. Esta tendência torna-se mais forte com o golpe militar de 1964, e se mantém com a

42. Um bom exemplo disso são os fóruns de competitividade, que deveriam estar funcionando junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Quando da redação deste texto, a última atualização da página com informação sobre estes fóruns estava datada de primeiro de setembro de 2004, o que dá uma ideia de sua completa irrelevância como espaço de articulação público-privada na política industrial. Ver Fórum de Competitividade em: <<http://www.mdic.gov.br>>.

43. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/6>>.

44. A regulamentação da sindicalização das classes operárias e patronais foi regulamentada pelo Decreto nº 19.770, de 12 de outubro de 1931.

restauração da democracia no Brasil, quando aumentou ainda mais a fragmentação das associações empresariais e a perda do seu espaço nas discussões de políticas públicas.⁴⁵

Uma diferença na relação entre Estado e empresários em comparação aos anos 1960 e 1970 é que atualmente esta relação é pautada pelo financiamento de atividades de menor risco, a exemplo do que tem feito o BNDES no financiamento de F&As de grupos empresariais em setores nos quais o Brasil já tem alguma vantagem competitiva. No entanto, a política industrial de hoje ainda ocorre em um ambiente no qual: *i)* não há mecanismos formais de controle do tipo *mecanismos de reciprocidade*, observados no caso da política industrial da Coreia; *ii)* a relação entre Estado e sociedade (o que Peter Evans chama de *parceria e autonomia*) é ainda muito limitada no caso brasileiro; e *iii)* a relação entre Estado e empresários no Brasil ainda se dá por canais de comunicação direta entre a elite empresarial e a sociedade, com pouca representatividade das associações empresariais e, portanto, pouca transparência.⁴⁶ Adicionalmente, a política de financiamento direcionada para o fortalecimento das grandes empresas pode levar a um sistema de *capitalismo de relações*, que “tende a proteger empresas estabelecidas maduras e a ocultar subsídios” (RAJAN e ZINGALES, 2004, p. 279-291).

Assim, a política industrial brasileira de hoje ainda ocorre em um ambiente no qual o cidadão comum não tem meios de acompanhar e se posicionar no debate, pois não se sabem os critérios utilizados pelos órgãos de governo para promover o processo de venda da empresa A para a empresa B, ou vice-versa. É claro que, no contexto de uma economia aberta como é hoje a economia brasileira quando comparada à dos anos 1970, as empresas estão sujeitas a uma maior competição, podendo a maior liberdade do fluxo de capital impor algumas restrições aos excessos da política industrial do período de substituição de importações. No entanto, a maior abertura da economia talvez não seja suficiente para impor o controle na relação entre Estado e empresários que se deseja e, mesmo que este controle venha a ocorrer, é possível que isto aconteça quando já for muito tarde.

6 CONCLUSÃO

Este texto explicou a atual política industrial brasileira, mostrando a mudança no seu desenho – de uma visão mais neoschumpeteriana para uma visão mais pragmática –, no qual todos os setores são incentivados e contam com algum suporte do governo. Esta modificação da política industrial decorreu, como se argumenta no texto, por conta do desafio de se justificar uma política industrial em uma economia com uma estrutura industrial diversificada como a brasileira, em um contexto democrático no qual o apoio à política industrial é tanto maior quanto mais abrangente ela for.

45. Um exemplo da crescente fragmentação das associações empresariais no período da redemocratização do Brasil é a criação do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) em 1987 e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) em 1989. O Iedi ainda é atuante, mas tem uma pauta de ação mais voltada para a divulgação de estudos, e não para atividades como fórum de interlocução da classe empresarial com o governo. Diniz e Boschi (2000) demonstram que, com a redemocratização do Brasil, nos anos 1990 os empresários investiram em novos canais de *lobby* no Congresso Nacional. No entanto, a formação de novos canais de acesso ao congresso não modificou a relação entre Estado e empresários, que continuou sendo dominada por relações diretas e individuais.

46. Ver o capítulo 9, em Schneider (2004), sobre a história da atuação das associações empresariais no Brasil e o porquê de estas associações terem perdido sua relevância como canal de acesso e negociação com o setor público desde a segunda metade dos anos 1950.

Dessarte, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) é uma política industrial que, justamente por não fazer escolha de setores a serem incentivados, conta com o apoio amplo da classe empresarial.

O dilema entre optar-se por uma política industrial mais voltada ao fomento à inovação e uma política industrial mais pragmática e multissetorial é uma dificuldade das políticas industriais modernas não apenas no Brasil, mas também nos demais países da América Latina. As políticas industriais atuais sofrem de uma contradição implícita desde o seu nascimento, representada pela exigência de mostrarem resultados no curto prazo e no ciclo eleitoral enquanto deveriam ser avaliadas apenas no longo prazo. Tal tipo de demanda termina por dificultar a real avaliação da política industrial. Este é o caso da PDP brasileira, na qual os indicadores de sucesso se restringem a indicadores macro (exportações, taxa de investimento, número de empresas exportadoras etc.), que não revelam o real esforço empreendido na mudança da composição setorial da indústria brasileira.

Apesar de uma aparente falta de foco e da ênfase no discurso pró-inovação presente hoje na política industrial do Brasil, a política industrial real toma a forma de uma política de incentivos voltada para a constituição de empresas globais com o apoio do BNDES aos processos de F&A em vários setores. Apesar de os processos de F&A resultarem em ganhos imediatos para algumas empresas e setores, eles ajudam a consolidar as atuais estrutura produtiva e inserção internacional brasileiras, baseadas em setores de baixa e média-baixa tecnologia. Assim, ao mesmo tempo que a política industrial deve sinalizar o que *quer-se ser*, corre-se o risco de esta política consolidar o que já se é: um país com uma estrutura industrial diversificada e especializado na exportação de produtos de baixo conteúdo tecnológico. Não existe solução fácil para este dilema. Os dados de comércio internacional do Brasil mostram que os setores mais competitivos em 2008 eram praticamente os mesmos de 1996.

Além do referido dilema, o texto mostra que as empresas brasileiras têm passado por um forte processo de internacionalização, consolidando as atuais vantagens comparativas da indústria brasileira. Embora não exista, no papel, uma política de discriminação entre empresas de capital nacional e estrangeiro, a política de formação de líderes nacionais leva, pela sua própria definição, à discriminação do capital estrangeiro. Embora se aceite esta discriminação na formação de empresas nacionais líderes, no caso dos incentivos à P&D, não há uma estratégia de fomento específica para empresas brasileiras como meio de facilitar o processo de *catching up* tecnológico das empresas domésticas em relação à fronteira de produção, principalmente naqueles setores mais intensivos em tecnologias.

Por fim, argumenta-se que, da mesma forma que nos anos 1960 e 1970, a relação entre Estado e empresários no Brasil ainda se dá por meio de canais diretos entre a elite empresarial e o governo. Assim, da mesma forma que ocorreu na antiga política industrial brasileira, não estão claros, na atual política industrial, os mecanismos de disciplina que o Estado possui sobre o capital, algo que parece ter sido essencial no sucesso da política industrial em países como a Coreia. A política industrial atual acontece em um ambiente de maior abertura comercial, e a formação de empresas líderes vem ocorrendo em setores nos quais o Brasil tem vantagens comparativas. Deste modo, mesmo sem mecanismos muito claros de disciplina do

capital, a política industrial atual talvez envolva menos riscos que aquela dos anos 1960 e 1970.

No entanto, mesmo que a política de formação de grandes empresas e de internacionalização com o apoio do BNDES envolva menos riscos, ainda se faz necessária uma maior transparência na estratégia de criação de grandes grupos empresarias. Deve-se analisar, por exemplo, se os benefícios sociais desta estratégia são maiores que os benefícios privados, e discutir quais são os mecanismos de controle das empresas incentivadas. Tal discussão não é algo simples quando se leva em conta que, atualmente, o governo brasileiro tem se endividado para emprestar recursos para o BNDES continuar a execução da política industrial.

Em 2009, o governo federal emprestou R\$ 100 bilhões ao BNDES e, para 2010, foi confirmado mais um empréstimo de R\$ 80 bilhões. Como se sabe, a fonte de recursos mais importante do BNDES são os empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O fundo, contudo, está atualmente com um déficit de caixa, e não tem como aumentar os empréstimos para o BNDES além do limite constitucional (40% da arrecadação anual do FAT).

Portanto, nas condições atuais, o fortalecimento do BNDES leva, necessariamente, a um aumento da dívida do governo federal e, portanto, é preciso que os prós e contras da atual política industrial sejam discutidos de forma mais transparente.

Embora seja necessária uma contínua avaliação das políticas de fomento à P&D e inovação, como tem sido feito por diversos órgãos públicos, estes mesmos órgãos não estão avaliando os efeitos da criação de empresas líderes e a concentração de mercados que, como argumentado ao longo deste trabalho, é a parte mais visível da política industrial. Este tipo de política, embora possa trazer benefícios tanto para as empresas beneficiadas como para o saldo da balança comercial, não sinaliza que o Brasil tornar-se-á uma economia mais inovadora.

Assim, ainda não está claro como o governo brasileiro conseguirá conciliar a política de promoção de competitividade de curto prazo, baseada na construção de empresas líderes nos setores de baixa e média-baixa tecnologia, com uma política industrial mais voltada ao fomento à pesquisa e inovação. Também ainda não está evidente, no contexto da atual política industrial brasileira, de que forma as empresas nacionais conseguirão se aproximar da fronteira de produção, uma vez que os incentivos à inovação são também apropriados por empresas multinacionais de propriedade de não residentes. Estas duas questões são os dois principais dilemas da atual política industrial do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. M. *et al.* Atividades de patenteamento em São Paulo e no Brasil. *In*: FAPESPE (Org.). **Indicadores de Ciência e Tecnologia e Inovação em São Paulo**. v.1, cap. 6, p. 6.1-6.37, 2005.

ALMEIDA, M. A. CF/88 e as políticas de incentivo à CT&I brasileiras. *In*: CARDOSO, J. C. (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômicas e sociais**. v.1, p. 213-250. Brasília: Ipea, 2008.

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

_____. Diffusion of development: the late-industrializing model and greater East Asia. **The American Economic Review**, v. 81(2), May, p. 282-286, 1991.

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

ARBIX, G.; DE NEGRI, J. A.; SILVA, E. M. P. Por uma política de inovação tecnológica. São Paulo: **Estado de São Paulo**, outubro, 2009.

ARBIX, G.; SALERNO, M.; DE NEGRI, J. Internacionalização gera emprego de qualidade e melhora a competitividade das firmas brasileiras. *In*: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Orgs.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2005.

BAHIA, L. D. Considerações sobre a revolução recente do investimento no Brasil. *In*: **Radar: Produção, tecnologia e comércio exterior**. DISET, abril, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/radar_abril_09.pdf>.

CANÊDO-PINHEIRO, M.; FERREIRA, P. C.; SCHYMURA, L. G. **Por que o Brasil não precisa de política industrial**. Ensaio Econômico da Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) n. 644, março, 2007.

CAPUTO, A. C.; MELO, H. P. O investimento direto estrangeiro no governo Juscelino Kubitschek. *In*: XIII Encontro Nacional de Economia Política. **Anais**, João Pessoa, 2008.

CARDOSO, F. H. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. Difusão Européia do Livro, São Paulo: DIFEL, 1973.

CARVALHO, D. BNDES defende apoio para frigoríficos. *Folha de São Paulo*, 18 de setembro de 2009.

CHANDLER, A.; AMATORI, F.; HIKINO, T. **Big business and the wealth of nations**. Cambridge University Press, New York, 1997.

CHANG, H. J. *Bad samaritans: the myth of free trade*. Bloomsbury Press, New York, January, 2008.

DE NEGRI, F. Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras. *In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: Ipea, p. 75-118, 2005.

DE NEGRI, F.; KUBOTA, L. *A Política de Desenvolvimento Produtivo*. Brasília: Ipea, 2009.

DE NEGRI, J. A. Rendimentos crescentes de escala e o desempenho exportador das firmas brasileiras. *In: As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional*. Brasília: Ipea, 2007.

DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C. P. O. *As empresas brasileiras e o comércio internacional*. Brasília: Ipea, 2006.

DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. *Políticas de incentivo à inovação tecnológica*. Brasília: Ipea, 2008.

DIEGUEZ, C. Sérgio Rosa e o Mundo dos Fundos. *Revista Piauí*, n. 35, agosto, 2009.

DINIZ, E.; BOSCHI, E. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. *In: DINIZ, E.; BOSCHI, R.; SANTOS, F. Elites políticas e econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2003.

DOSI, G. *Institutions and markets in a dynamic World*. The Manchester School, v. 56(2), p. 119-46, June, 1988.

DRESSER, D. Carta abierta a Carlos Slim. *Revista Proceso*. México, febrero, 2009.

EVANS, P. *Embedded autonomy: states & industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press. February, 1995.

FIESP. Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). **Cadernos de Política Industrial**, n. 1, Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/pdp_decomtec.pdf>.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. Por uma política industrial desenhada a partir do tecido industrial. São Paulo: Política Industrial, Atlas, v. 1, p. 7-16, 2005.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. Emerging multinationals from emerging countries: the Brazilian case. *In: Conference on Emerging Multinationals from emerging countries*. Boston: Northeastern University, June, 2007.

FURTADO, J. **Quatro eixos para a política industrial**. *In: FLEURY, M.T.L.; FLEURY, A. (Eds.). Política industrial. São Paulo: FEA/ USP: Biblioteca Valor Publifolha, 2004. v. 1, p. 47-78, 2004.*

GEREFFI, G. International trade and industrial upgrading in the apparel commodity Chain. **Journal of International Economics**, n. 48, p. 37-70, 1999.

HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. **What you export matters working papers**: center for international development at Harvard University. Cambridge, June, 2006.

HUMPHREY, J. Industrial reorganization in developing countries: from model to trajectories. Oxford: **World Development**, v. 23, n. 1, p. 149-162, 1995.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. The triple c approach to local industrial policy. **World Development**, v. 24(12), p. 1859-1877, December, 1996.

KAPLINSKY, R. **Spreading the gains from globalization**: what can be learned from value chain analysis. IDS Working Paper, v. 110, May, 2000.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. São Paulo: Editora Pearson Education do Brasil, 2001.

KUPFER, D. Em busca do setor ausente. *In: SICSÚ, J.; PINHEIRO, A. C. (Orgs.). Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, p. 211-222, junho, 2009.

LAGO, L. A. C. A retomada do crescimento e as distorções do milagre. *In: ABREU, M. P. A. (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

LANDIM, R.; BARBOSA, M. Sem encomendas, Embraer estuda fechar fábrica na China. São Paulo: Estado de São Paulo, 04 de Julho de 2009.

LAPLANE, M.; SARTI, F. **Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos Anos 90**. Brasília: Ipea, fevereiro, 1999. (Texto para Discussão, 629).

LEITE, J. Telecom Itália aponta ações orquestradas. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 13 de Julho de 2005.

LETHBRIDGE, T.; JULIBONI, M. A incrível aventura global do Friboi. São Paulo: **Revista Exame**, 5 de outubro de 2009.

LOCKE, R.; BERGER, S. **II caso Italiano and globalization**. Cambridge: MIT Industrial Performance Center, Working Paper 00-011, 2001.

LOCKE, R. M. **Remaking the Italian economy**. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

MALBERGIER, S.; CRUZ, V. Pré-sal terá regime tributário próprio. **Jornal Valor Econômico**, 17 de setembro de 2009.

MATSUYAMA, K. Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth. **Journal of Economic Theory**, n. 58, p. 317-334, December, 1992.

MENON, S. V. **Governance, leadership and economic growth in Singapore**. University Library of Munich, MPRA Paper n. 4741, September, 2007.

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

PACHECO, P. Crise chega aos pomares e frutas apodrecem no pé. **Estado de São Paulo**, 2 de agosto de 2009.

PERES, W. The slow comeback of industrial policy in Latin America and the Caribbean. **CEPAL Review**, April, 2006.

PERES, W.; A. PRIMI, A. **Theory and practice of industrial policy: evidence from Latin American experience**. Santiago de Chile: Serie Desarrollo Productivo, n.187, 2009.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. New York: Basic Books, p. 281-308, 1984.

PYKE, F. SENGENDERGER, W. **Industrial districts and local economic regeneration**. Geneva: International Institute for Labour Studies (ILO), 1992.

RABABELLOTTI, R. Is there an industrial district model? Footwear districts in Italy and Mexico compared. **World Development**, v. 23, p. 29-41, Jan, 1995.

RAJAN, R. G.; ZINGALES, L. **Salvando o capitalismo dos capitalistas**: acreditando no poder do livre mercado para criar mais riqueza e ampliar as oportunidades. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.

RODRICK, D. Trade and industrial policy reform. *In*: BEHRMAN, J. SRINIVASAN, T. N. (Eds.). **Handbook of development economics**. Elsevier Science, v. 3, 1995.

_____. **One economics, many recipes**: globalization, institutions, and economic growth. Princeton: Princeton University Press. September, 2007.

ROMERO, C. Coutinho sugere consolidação do setor siderúrgico. **Valor Econômico**. São Paulo, 22 de setembro de 2009.

SALERNO, M. S. *et al.* Política industrial em setores dominados por transnacionais: o Brasil como sede de concepção e projeto de produto. *In*: FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. (Eds.). **Política Industrial**. São Paulo: Publifolha, 2004.

SCHMITZ, H. Global competition and local cooperation: success and failure in the sinos valley. Brazil. **World Development**, v. 27(9), p. 1627-1650, September, 1999.

SCHNEIDER, B. R. **Elusive synergy**: business-government relations and development. *Comparative Politics*, v. 31(1), p. 101-122, October, 1998.

_____. **Business politics and the state in twentieth-century Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2004.

SCHUFFNER, C; GOÉS, F. Partilha vai exigir uma nova Petrobrás. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 de setembro de 2009.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26(2), p. 163-185, 2006.

TEREZA, I.; FRIEDLANDER, D. Política do BNDES é estimular, não dirigir. São Paulo: **Estado de São Paulo**, 27 de setembro de 2009.

UNCTAD. **Trade and development report**: developing countries in world trade. New York: Geneva, United Nations, 2002.

_____. **World investment report**: transnational corporations, extractive industries and development. New York: Geneva, United Nations, 2007.

_____. **World investment prospects survey 2009-2011**. New York: Geneva, United Nations, October, 2009.

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

WILLIAMSON, J. **What Washington means by policy reform**. *In*: WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American readjustment: how much has happened**, Washington. Institute for International Economics, 1989.

WRIGHT, L. Você Conhece Esse Cara? **Revista Piauí**, n. 35, agosto, 2009.

ANEXO 1

Estratégia diversificada de uma política industrial no Brasil

Objetivo de política industrial	Sistema de produção básico	Orientação estratégica	Competências e recursos	Instrumentos de atuação
Criação de empregos em grande escala	Sistema de empresas do tipo <i>maquiladoras</i>	Entrada em cadeias globais ou em grandes mercados locais	Desenvolver competências para produção e comercialização em escala global	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de infraestrutura • Regulação do trabalho
Criação de empregos qualificados e qualificantes	<i>Clusters</i> de pequenas e médias empresas	Inserção em cadeias produtivas (exportação) ou orientação para o mercado interno (nichos)	As competências desenvolvidas são de produção a baixo custo. É necessário fazer o <i>upgrading</i> destas competências (tecnológicas, comerciais, e de coordenação)	<ul style="list-style-type: none"> • Consórcios de exportação • Financiamento que induza à cooperação • Apoio comercial e tecnológico para superar barreiras técnicas
Fortalecimento das indústrias difusoras de conhecimento tecnológico	Não há um sistema de produção claramente identificável	Criação de sistema local de empresas nacionais e internacionais	Formar gradualmente competências locais a partir do básico (horizonte de longo prazo)	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes projetos de modernização • Regulação • Desenvolvimento científico e tecnológico
Redução da dependência e vulnerabilidade externas e aumento da participação no comércio internacional	Pequenas e Médias Empresas (PMEs) em <i>clusters</i>	Como acima	Como acima	Como acima
	Empresas nacionais líderes "puxando" parceiros locais	Internacionalização da produção onde há vantagens comparativas em termos de recursos e competências	As empresas já têm competências; é necessário reforçar competências para a inovação e a coordenação de redes internacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Escolha de "campeões" • Apoio em fóruns internacionais • Apoio às atividades de inovação
	Adensamento de cadeias de produção	Atração de empresas estrangeiras ou desenvolvimento de empresas locais	Não há competência local; ou se desenvolve localmente ou se aprende com a empresa estrangeira	<ul style="list-style-type: none"> • Critérios claros de seletividade para as decisões de fazer localmente ou importar • Políticas de atração de empresas estrangeiras
	Subsidiárias de multinacionais	Aumento de valor agregado	Melhoria do perfil de competências na subsidiária	<ul style="list-style-type: none"> • Regulação local • Câmaras setoriais

Fonte: Tabela extraída de Fleury e Fleury (2004, p. 93).

ANEXO 2

Os dez maiores empréstimos diretos do BNDES para a indústria em 2008 (Em R\$)

Ranking	Empresa	Descrição do Projeto	Valor
1	Bertin S.A.	Consolidação do <i>plano de internacionalização da Bertin</i> por meio da aquisição de novas empresas, bem como da modernização e ampliação de plantas já existentes e implantação de novas unidades industriais	R\$ 2.499.929.732
2	JBS S.A.	Investimentos no âmbito da estratégia de internacionalização da empresa	R\$ 1.109.267.813
3	Marfrig Frigoríficos e Comércio de Alimentos Ltda.	Apoio ao programa de investimentos da empresa mediante subscrição privada de ações pela BNDESPar	R\$ 700.000.000
4	Independência Participações S.A.	Apoio ao programa de crescimento das atividades da empresa por intermédio da subscrição privada de ações	R\$ 449.999.979
5	Rio Claro Agroindustrial Ltda.	Implantação de três unidades industriais de processamento de cana-de-açúcar para a produção de álcool e açúcar; cogeração de energia elétrica e formação de lavoura; investimentos ambientais e sociais no âmbito das comunidades localizadas em Nova Alvorada do Sul (MS), Cacu (GO) e Mirante do Paranapanema (SP)	R\$ 419.513.867
6	Fiat Automóveis	Aumento da capacidade produtiva das linhas de produção de veículos, motores e transmissões; reestruturação das áreas industriais, administrativas e de engenharia na unidade de Betim (MG), bem como apoio a projetos sociais da empresa no âmbito da comunidade	R\$ 410.884.744
7	Totvs S.A.	Investimentos em fusões e aquisições, pesquisa e desenvolvimento, treinamento e qualidade, <i>marketing</i> e comercialização, infraestrutura, e em estudos e projetos no âmbito do programa para o desenvolvimento da indústria nacional de software e serviços de tecnologia da informação (Prosoft – Empresa)	R\$ 404.500.000
8	Agroenergia Santa Luzia Ltda.	Implantação de três unidades industriais de processamento de cana-de-açúcar para a produção de álcool e açúcar; cogeração de energia elétrica e formação de lavoura; investimentos ambientais e sociais no âmbito das comunidades localizadas em Nova Alvorada do Sul (MS), Cacu (GO) e Mirante do Paranapanema (SP)	R\$ 377.728.867
9	Perdigão Agroindustrial	Concessão de limite de crédito para financiar o plano de investimento no período de 2006 a 2009	R\$ 342.694.800
10	Usina São Fernando Açúcar e Alcool Ltda.	Implantação de usina para produção de açúcar, álcool e energia elétrica no município de Dourados (MS)	R\$ 338.079.767
Total	-	-	R\$ 7.052.599.569

Fonte: BNDES.

ANEXO 3

Exemplos de metas setoriais da PDP

Setores	Metas
Bens de capital	Realizar investimentos de US\$ 11,5 bilhões em 2008-2010
	Ampliar os gastos em PD&I/faturamento líquido de 1,32% para 2,0%
	Ampliar as exportações de US\$ 16,7 bilhões para US\$ 22,3 bilhões em 2010
Couro e calçados	Conquistar a segunda posição na produção mundial de calçados
	Aumentar o valor das exportações de couro acabado à taxa média de 10% ao ano (a.a.)
	Conquistar a terceira posição na exportação de calçados
Mineração e siderurgia	Manter posição entre os cinco maiores produtores mundiais
	Aumentar os investimentos em P&D para 2% das vendas médias
Indústria naval e de cabotagem	Aumentar o uso de navieças nacionais de 65% para 85%
	Ampliar a participação da bandeira brasileira na marinha mercante mundial para 1%
	Gerar mais 25.000 empregos na cadeia produtiva
Carnes	Exportar US\$ 14 bilhões em 2010
Biotecnologia	Desenvolver 20 produtos priorizados nas quatro áreas setoriais da Política de Desenvolvimento da Biotecnologia até 2010
	Induzir até 20 projetos cooperativos (Instituições de Ciência e Tecnologia – ICTs e empresas) até 2010
	Financiar cinco centros de desenvolvimento em biotecnologia avançada para incorporação da biotecnologia em processos industriais
	Ampliar a produção nacional de biofármacos e imunobiológicos para 10% do valor das vendas da indústria farmacêutica nacional em 10 anos

Fonte: PDP; MDIC.

ANEXO 4

Relação das 30 maiores multinacionais brasileiras (2008)

	Empresa	Vendas em US\$ milhões (2008)	Relação com o governo	Empréstimos do BNDES para empresas do mesmo grupo
1	Petróleo Brasileiro S.A.	92.409,20	Participação direta do BNDESPar em 7,62% do capital	US\$ 642 milhões (2005); R\$ 2,49 bilhões (2007); R\$ 528 milhões (2008); R\$ 25 bilhões (2009)
2	Petrobras Distribuidora S.A.	28.888,00	Controlada pela Petrobras, que tem participação do BNDESPar (7,62%)	Ver Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
3	Companhia Vale	15.296,80	Participação direta do BNDESPar em 4,08% do capital e participação dos fundos estatais Previ, Petros, Fundação da Companhia Energética de São Paulo (FunCESP) e Fundação dos Economiários Federais (FUNCEF) no bloco controlador	R\$ 774,6 milhões (2007); R\$ 7,3 bilhões (2008); Vale Soluções em Energia S.A.: R\$ 93 milhões (2009)
4	AmBev	11.239,30	-	R\$ 319 milhões (2005); R\$ 710 milhões (2009)
5	Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga	9.854,10	Vendida em março de 2007 para Petrobras, Braskem e Grupo Ultra; o BNDES tem participação direta na Braskem e na Petrobras	R\$ 64 milhões (2001); R\$ 45,3 milhões (2005); crédito de R\$ 1,187 bilhão (2008); R\$ 200 milhões (2009)
6	Braskem S.A	7.161,60	Participação direta do BNDESPar em 5,22% do capital	R\$ 384,6 milhões (2005); R\$ 555 milhões (2009)
7	Companhia Siderúrgica Nacional	6.155,80	Participação direta do BNDES em 3,64% do capital	R\$ 332,8 milhões (2005); R\$ 500 milhões (2006); R\$ 558 milhões (2009);
8	Gerdau Aços Longos S.A.	5.365,00	Participação direta do BNDESPar em 3,5% do capital	R\$ 174,6 milhões (2004); R\$ 26,6 milhões (2004); R\$ 900 milhões (2005); R\$ 345,4 milhões (2006); limite de crédito de R\$ 1,5 bilhão (2009)
9	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (Usiminas)	5.096,60	A Previ tem 10,4% do capital, o grupo Votorantim, 13%, e grupo Camargo Corrêa, 13%	R\$ 900 milhões (2006); R\$ 493 milhões (2008); R\$ 602 milhões (2009)
10	Sadia S.A.	5.007,20	A Previ tem 7,33% do capital, e a BNDESPar participou da fusão deste grupo com a Perdigão em 2009	R\$ 974 milhões (2005); R\$ 462,5 milhões (2007); Instituto Sadia de Sustentabilidade: R\$ 28, 2 milhões (2008)
11	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	4.852,60	Participação direta da BNDESPar em 11,81% do capital e da União em 53,99% do capital	Hidrelétrica de Simplício (2007): R\$ 1 bilhão; diversos financiamentos diretos e indiretos para obras na área de infraestrutura energética
12	Tam – Linhas Aéreas S.A.	4.770,10	-	R\$ 84,9 milhões (2005)
13	Embraer	4.765,30	Participação direta do BNDESPar em 5,05% do capital, da Previ em 14,1%, e da União em 0,3% do capital	US\$ 770 milhões (2003); US\$ 220,8 milhões (2004)
14	Cemig Distribuição S.A.	4.451,60	O estado de Minas Gerais tem 50,96% do capital	Companhia Transudeste de Transmissão: R\$ 48,4 milhões (2006); Companhia Transirapé de Transmissão: R\$ 44,8 milhões (2006); Hidrelétrica Cachoeirão: R\$ 71,3 milhões (2007); Consórcio Hidrelétrica Santo Antônio: R\$ 6,1 bilhões (2008)
15	Perdigão Agroindustrial S.A.	3.776,70	A Previ tem 14,16% do capital; a Petros, 12,04%; e a Fundação Telebrás de Seguridade Social (Sistel), 3,98%; a BNDESPar participou da fusão deste grupo com a Sadia em 2009	R\$ 50,1 milhões (2004); R\$ 170 milhões (2005); R\$ 342,6 milhões (2008)

(Continua)

(Continuação)

	Empresa	Vendas em US\$ milhões (2008)	Relação com o governo	Empréstimos do BNDES para empresas do mesmo grupo
16	Gerdau Açominas S.A.	3.287,10	Participação indireta da BNDESPar por meio da Gerdau Aços Longos	Ver Metalúrgica Gerdau S.A.
17	Bertin S.A.	2.691,50	Participação direta do BNDESPar em 26,92% do capital	R\$ 52,6 milhões (2004); R\$ 90 milhões (2004); R\$ 284 milhões (2005); US\$ 9,5 milhões (2006); Usina São Fernando Açúcar e Álcool: 402 milhões (2008)
18	Globo Comunicação e Participações S.A.	2.676,90	-	Globo Cabo: R\$ 284 milhões (2002);
19	JBS S.A.	2.396,40	Participação direta da BNDESPar em 13% do capital	R\$ 1,463 bilhão de participação do BNDESPar na capitalização da empresa (2007)
20	Aracruz Celulose S.A./Votorantim Celulose e Papel S.A.	2.361,00	Participação direta do BNDESPar em 34,9% do capital da nova empresa (Fibria).	R\$ 218,9 milhões à Votorantim Celulose e Papel S/A (2005); R\$ 23,4 milhões à Votorantim Celulose e Papel S.A. (2006)
21	Votorantim Cimentos Brasil S.A.	2.283,70	Pertence ao grupo Votorantim, que é sócio do Banco do Brasil no Banco Votorantim, e conta com participação do BNDES na empresa VCP/Aracruz	Companhia Níquel Tocantins (2004): R\$ 132,2; Companhia Paraibuna de Metais: R\$ 22,8 milhões (2005); Companhia Nitro Química Brasileira: 27,3 milhões (2006); Alellyx S.A. e Canavialis S.A.: R\$ 39,2 milhões (2007); Votorantim Metais Níquel S.A.: R\$ 101,2 milhões (2007); Siderúrgica Barra Mansa: R\$ 539,7 milhões (2008)
22	Construtora Norberto Odebrecht S.A.	2.172,90	Sócio da Petrobras na Braskem, que tem participação direta da BNDESPar	Rio Claro Agroindustrial: R\$ 419 milhões (2008); Agro Energia Santa Luzia S.A.: R\$ 377 milhões (2008); Usina Conquista do Pontal S.A.: R\$ 355,5 milhões (2009)
23	Suzano Papel e Celulose S.A.	2.166,80	Empresa do Grupo Suzano. Este grupo é sócio da Petrobras na Rio Polímeros (Riopoll), complexo petroquímico do Rio de Janeiro	R\$ 184,7 milhões (2005); R\$ 2,4 bilhões (2006)
24	Copersucar	2.087,80	-	R\$ 56,4 milhões (2003)
25	Natura Cosméticos S.A.	2.032,10	-	R\$ 15 milhões (2005); US\$ 24 milhões (2006); R\$ 34,7 milhões (2007); Natura Inovação e Tecnologia de Produtos Ltda.: R\$ 63,8 milhões (2009); Indústria e Comércio de Cosméticos Natura Ltda.: R\$ 21,1 milhões (2009); R\$ 19 milhões (2009)
26	Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	1.984,60	É, junto com o grupo Queiroz Galvão, o controlador do estaleiro Atlântico Sul, que está construindo navios para a Transpetro/Petrobras do PROMEF	R\$ 14,9 milhões (2005); Consórcio do Centro de Elaboraões, Assessoria e Desenvolvimento de Projetos (CESAP): R\$ 275 milhões (2005); Concessionária do Estacionamento de Congonhas S.A.: R\$ 27,5 milhões (2005); Consórcio Estreito Energia (Ceste): R\$ 2,6 bilhões (2007); Estaleiro Atlântico Sul: R\$ 513 milhões (2007)
27	Transpetro	1.791,20	Ver Petrobras	Ver Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
28	Gerdau Comercial de Aços S.A.	1.776,50	Ver Gerdau	Ver Metalúrgica Gerdau S.A.
29	Klabin S.A.	1.707,10	Participação direta do BNDESPar em 20,25% do capital	R\$ 195,6 milhões (2004); R\$ 1,74 bilhão (2006)
30	Distribuidora de Produtos de Petróleo Ipiranga S.A.	1.700,90	Vendida em março de 2007 para Petrobras, Braskem e Grupo Ultra; o BNDES tem participação direta na Braskem e na Petrobras	Ver Ultrapar Participações S.A.

Fonte: Portal Exame; Valor 1000.

Elaboração: Douglas Silva (estagiário do Ipea).

Obs.: Consideraram-se na lista as empresas com maiores vendas que possuem unidades no exterior. Várias destas empresas pertencem ao mesmo grupo empresarial.

ANEXO 5

Relação das 30 maiores multinacionais brasileiras (2008) – atuação no exterior e aquisições recentes

	Nome	Grupo	Setor	Presença no exterior	Aquisições recentes do grupo
1ª	Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	Energia	Exploração e produção na América Latina e Caribe, América do Norte, Europa, África e Ásia, com presença em mais de 27 países	Perez Compac na Argentina (2002); Conecta S.A. no Uruguai (2004); Agipe no Brasil (2004); ativos da Shell na Colômbia (2006); Refinaria de Pasadena nos EUA (2006); Suzano Petroquímica (2007); Grupo Ipiranga – em parceria com a Braskem e o Grupo Ultra (2008); Refinaria Nansei no Japão (2008); subsidiárias da Shell no Paraguai (2008); ExxonMobil no Chile (2009)
2ª	BR Distribuidora	Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	Atacado	Auxílio às atividades da Petrobras	Ver Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
3ª	Vale	Cia. Vale do Rio Doce	Mineração	América Latina, América do Norte, Europa, África, Ásia e Oceania	Inco (2006); AMCI Holdings Australia Pty (2007); Petroleum Geoscience Technology Ltd (2008); ativos da Cementos Argos S.A. na Colômbia (2009); ativos da Rio Tinto (2009)
4ª	AmBev	Companhia de Bebidas das Américas (AmBev)	Bens de consumo	Operações em 14 países das Américas	Cerveceria SurAmericana no Equador (2003); Beverage Associates na Argentina (2006); Cervejaria Cintra no Brasil (2007); Lakeport Brewing Income Fund no Canadá (2007); Anheuser-Busch (2008)
5ª	Ipiranga	Ultrapar Participações S.A.	Atacado	Três unidades industriais no México e uma na Venezuela	Arch Química Andina na Venezuela (2007); Unión Química no México (2007); Grupo Ipiranga – em parceria com a Braskem e a Petrobras (2008); Texaco no Brasil (2009)
6ª	Braskem	Odebrecht S.A.	Química e petroquímica	Maior petroquímica da América Latina	Politeno no Brasil (2006); Grupo Ipiranga – em parceria com a Petrobras e o Grupo Ultra (2008); incorporação da Petroquímica Triunfo no RS (2009)
7ª	CSN	Cia. Siderúrgica Nacional	Siderurgia e Metalurgia	Unidades industriais nos Estados Unidos e Portugal	Heartland Steel nos EUA (2001); Metallic em Fortaleza (2002); Lusosider em Portugal (2003); ERSA – Estanhos de Rondônia S.A. (2005); Prada (2006); Companhia de Fomento Mineral e Participações (CFM) em MG (2007)
8ª	Gerdau Aços Longos	Metalúrgica Gerdau S.A.	Siderurgia e metalurgia	Unidades na Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, EUA, Guatemala, Índia, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela	Siderúrgica Birmingham Southeast nos EUA (2002); Potter Form & Tie nos EUA (2004); associação com a Corporacion Sidenor S.A. na Espanha (2005); Callaway Building Products nos EUA (2006); Fargo Iron and Metal Co. nos EUA (2006); Grupo Feld no México (2007); associação com a Industrias Nacionales (Inca) na República Dominicana (2007); participação na Corsa Controladora no México (2008)
9ª	Usiminas	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (Usiminas)	Siderurgia e metalurgia	Participações em empresas na Argentina, México e Venezuela	Associação com o grupo Techint em empresas na Argentina, México e Venezuela (2005); Zamprognna no Brasil (2008); Mineração J. Mendes, Somisa – Siderúrgica Oeste de Minas e Global Mineração (2008); incorporação da Cosipa no Brasil (2009)

(Continua)

(Continuação)

	Nome	Grupo	Setor	Presença no exterior	Aquisições recentes do grupo
10ª	Sadia	BRF – Brasil Foods S.A.	Bens de consumo	Filiais na Argentina, Uruguai e Chile, escritórios na Itália, Inglaterra e Emirados Árabes, e representações no Paraguai, Bolívia e Japão	Só Frangos Produtos Alimentícios no Brasil (2004); Big Foods no Brasil (2007); Excelsior Alimentos no Brasil (2008); Goiaves no Brasil (2008); fusão com a Perdigão (2009)
11ª	Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás)	Energia	Projetos de atuação em estudo na Angola, Namíbia, Uruguai, Argentina, Peru, Nicarágua e Venezuela	-
12ª	Tam	Tam S.A.	Transporte	Atua na América do Sul por meio da Tam Airlines, sediada no Paraguai	-
13ª	Embraer	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer)	Autoindústria	Unidades industriais nos EUA, China, Cingapura e França	-
14ª	Cemig Distribuição	Cia. Energética de Minas Gerais (Cemig)	Energia	Linha de transmissão de energia em construção no Chile	Participação na Light S.A. no Brasil (2006); participação na Transmissoras Brasileiras de Eletricidade (TBE) no Brasil (2006); participação na Empresa Amazonense de Transmissão de Energia, na Empresa Paranaense de Transmissão de Energia, na Empresa Regional de Transmissão de Energia, na Empresa Catarinense de Transmissão de Energia e na Empresa Norte de Transmissão de Energia (2006)
15ª	Perdigão Agroindustrial	BRF – Brasil Foods S.A.	Bens de consumo	Unidades industriais na Argentina, Inglaterra, Romênia e Holanda	Frigorífico Batavia (2000); Abatedouro Mary Loise Indústria de Alimentos (2005); Sinos dos Alpes Alimentos Ltda. (2007); Mirassol D'Oeste (2007); Plusfood Groep BV (2007); Eleva Alimentos (2007); <i>joint venture</i> com a Unilever – Up Alimentos (2007); Paraíso Agroindustrial S.A. (2007); Cotochês (2008); fusão com a Perdigão (2009)
16ª	Gerdau Açominas	Metalúrgica Gerdau S.A.	Siderurgia e Metalurgia	Ver Metalúrgica Gerdau S.A.	Ver Metalúrgica Gerdau S.A.
17ª	Bertin	Grupo Bertin	Bens de consumo	Centros de distribuição e/ou escritórios comerciais no Canadá, EUA, Chile, China, Rússia, Holanda, Egito e Angola; unidades industriais na China e Itália	Unidade industrial em Rio Brilhante (2001); unidade industrial em Itapetinga (2004); unidade em Marabá (2005); Quality Meat no Paraguai (2006); Canelone no Uruguai (2006); Vigor (2007); unidades em Água Boa, Redenção Santana do Araguaia e Tucumã (2007); Industrializados Rigamonti na Itália (2008)
18ª	Globo	Organizações Globo	Diversos	Globo TV Internacional distribui programas para mais de 130 países; mais de 300 títulos de dramaturgia oferecidos, além de um canal internacional disponível em mais de 114 países	-

(Continua)

(Continuação)					
	Nome	Grupo	Setor	Presença no exterior	Aquisições recentes do grupo
19 ^a	JBS	JBS S.A.	Bens de consumo	Sete unidades na Argentina, 12 unidades nos EUA e 8 unidades na Austrália	Aquisição de 50% da BF Alimentos (2004); Swift Armour S.A. na Argentina (2005); unidades em Venado Tuerto e Pontevedra na Argentina (2006); unidades em Berazategui e Colonia Caroya na Argentina (2007); SB Holdings (2007); unidade em Maringá (2007); Swift Foods Company nos EUA (2007); National Beef e Smithfield nos EUA (2008); Tasman na Austrália (2008); Pilgrim's Pride nos EUA (2009); Bertin (2009)
20 ^a	Fibria (Aracruz/VCP)	Fibria	Papel e celulose	Presença nos EUA, China, Hungria, Suíça, Norte da Europa, Mediterrâneo e Sudeste da Ásia	VCP adquire participação na Aracruz Celulose (2001); Ripasa (2005); Boise Cascade do Brasil (2008); VCP compra Aracruz (2009)
21 ^a	Votorantim Cimentos	Votorantim Participações S.A.	Indústria da construção	Presença no Canadá, EUA, Colômbia, Peru, Bolívia, Argentina, Bahamas, Inglaterra, Bélgica, Alemanha, Suíça, China, Cingapura e Austrália	St. Marys Cement no Canadá (2001); Paraibuna Metais (2002); Engemix (2002); Suwanee Cement Company nos EUA (2002); Optiglobe (2002); S&W Materials Inc. nos EUA (2004); Proceda (2004); ativos da Cemex nos EUA (2005); Acerías Paz del Rio na Colômbia (2007); Atacocha no Peru (2008); Prairie nos EUA (2008); terminal marítimo e três armazéns no Porto de Antuérpia, na Bélgica (2008); incorporação da Aracruz Celulose à VCP (2009)
22 ^a	Odebrecht	Organização Odebrecht	Indústria da construção	Atualmente, está presente em projetos nos Estados Unidos, México, República Dominicana, toda a América do Sul, Portugal, Líbia, Angola e Emirados Árabes Unidos, além de exportar para os cinco continentes e já ter atuado em diversos outros países	Usina Alcídia (2007); Usina Conquista do Pontal (2007); GDK (2008); Usina Eldorado (2008); Empresa Brasileira de Terminais Portuários (2009)
23 ^a	Suzano	Grupo Suzano	Papel e celulose	Escritórios comerciais na China, EUA e Suíça	Bahia Sul (2001); Ripasa (2005); fábrica de cartões em Embu (2007); Newco (2007)
24 ^a	Copersucar	Cooperativa de Produtores de Cana-de-açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Copersucar)	Energia	Escritório de vendas em Roterdã, na Holanda, por meio do qual exporta para 10 países da Europa, além de Ásia, África, Oriente Médio e Canadá	-
25 ^a	Natura	Natura Cosméticos S.A.	Bens de consumo	Presença no México, Colômbia, Peru, Chile, Venezuela, França e Argentina	-
26 ^a	Camargo Corrêa	Camargo Corrêa S.A.	Indústria da construção	Atuação na Colômbia, Chile, Peru, Venezuela, Bolívia, Argentina, Paraguai, Uruguai, México, Estados Unidos, América Central e África	Sociedade com o grupo francês Suez (2001); São Paulo Alpargatas (2002); Santista Têxtil (2003); participação da Alcoa Inc. (2003); Loma Negra na Argentina (2005); Reago (2006); participação na Usiminas (2006); Cia. Brasileira de Concreto (2007); participação na VBC Energia (2009)
27 ^a	Transpetro	Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	Transporte	Auxílio às atividades da Petrobras	Ver Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
28 ^a	Gerdau Comercial de Aços	Metalúrgica Gerdau S.A.	Siderurgia e metalurgia	Ver Metalúrgica Gerdau S.A.	Ver Metalúrgica Gerdau S.A.
29 ^a	Klabin	Klabin S.A.	Papel e celulose	Unidade industrial na Argentina	Joint venture com a Norske Skog (2000); Igaras Papéis e Embalagens S.A (2001)
30 ^a	Ipiranga Distribuidora	Ultrapar Participações S.A.	Atacado	Ver Ultrapar Participações S.A.	Ver Ultrapar Participações S.A.

Fonte: Portal Exame; *Valor 1000*; sites e relatórios das empresas.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares