

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL ENTRE 1995 E 2010

Erasmu Jose Gomes\*  
Márcio Bobik Braga\*\*  
Amaury Patrick Gremaud\*\*\*

### RESUMO

*O presente artigo busca sistematizar as políticas de desenvolvimento industrial e de estímulo à inovação implementadas ao longo dos anos de 1995 e 2010, com foco na descrição dos principais instrumentos operacionais, particularmente de caráter fiscal e financeiro. Ao apresentar as várias medidas de incentivo à indústria que foram elaboradas e implementadas no período, o artigo busca desconstruir a ideia geral aceita de que o Brasil teria abandonado qualquer instrumento de política industrial a partir da década de 90.*

**Palavras-chave:** *Política industrial no Brasil. Normas de política industrial. Economia brasileira contemporânea.*

171

---

\* Possui graduação em Engenharia Industrial Mecânica pela Escola de Engenharia Industrial de São José dos Campos (1988), mestrado em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (1995) e doutorado em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (2001). Atualmente é Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto - Universidade de São Paulo (FEARP/USP). Email: erasmu@fearp.usp.br

\*\* Doutor em Economia na Universidade de São Paulo. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela USP. Graduado em Economia pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF). Professor Livre Docente do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil. Professor do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam/USP). Email: marbobik@usp.br

\*\*\* Doutor em Economia pela Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, FEA/USP. Atualmente é professor doutor do Departamento de Economia da FEA-RP na Universidade de São Paulo e coordenador do curso de Economia da FEA-RP /USP, atuando também junto ao Programa de Pós Graduação em Integração da América Latina e no Mestrado em Gestão de Organizações de Saúde da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da mesma Universidade. Email: agremaud@usp.br

## **CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN BRASIL ENTRE 1995 Y 2010**

### **RESUMEN**

*El presente artículo busca sistematizar las políticas de desarrollo industrial y de estímulo a la innovación implementadas a lo largo de los años 1995 y 2010, con foco en la descripción de los principales instrumentos operativos, particularmente de carácter fiscal y financiero. Al presentar las diversas medidas de incentivo a la industria que fueron elaboradas e implementadas en el período; el artículo busca desconstruir la idea generalmente aceptada de que Brasil habría abandonado cualquier instrumento de política industrial a partir de la década de los 90.*

**Palabras clave:** *Política industrial en Brasil. Normas de política industrial. Economía brasileña contemporánea.*

172

## **CONSIDERATIONS ON INDUSTRIAL POLICY IN BRAZIL BETWEEN 1995 AND 2010**

### **ABSTRACT**

*The present article seeks the systematization of the policies of industrial development and incentive to innovation implemented throughout the years of 1995 and 2010, focusing on the description of the main operational tools, particularly those of financial and fiscal nature. Presenting a diverse array of measures created in the period, the article intends to deconstruct the widespread idea which states that Brazil supposedly abandoned any tool of industrial policy since the 90s.*

**Keywords:** *Industrial policies in Brazil. Guidelines of industrial policy. Contemporary Brazilian economy.*

## 1 INTRODUÇÃO

A década de 80 revelou, para o Brasil, o esgotamento de um modelo de desenvolvimento que privilegiou a industrialização substitutiva de importações. A inflação alta, o pessimismo em relação ao crescimento econômico, os problemas de financiamento do setor público e a dívida externa foram parte da paisagem desse quadro, intitulado de década perdida. Também revelou a necessidade da busca de novas orientações ou modelos de desenvolvimento. Neste contexto, o neoliberalismo ou o Consenso de Washington se apresentou como alternativa a partir da década de 90. Para os economistas críticos do intervencionismo, o novo modelo deveria contemplar um “choque de mercado”: abertura comercial, privatizações e a desregulamentação dos mercados dentre outras reformas liberais. A expressão “política industrial” não teria mais espaço na nova ordem econômica a ser implantada. Os mercados seriam os melhores mecanismos de alocação de recursos na economia.

173

Desde então, existe a percepção de que o Brasil teria abandonado qualquer instrumento de política industrial. As denominadas “carroças” do governo Collor foram símbolos de um período que deveria ser superado. A abertura do mercado nacional para produtos industrializados seria uma forma de melhorar aquelas indústrias defasadas tecnologicamente e retirar do sistema produtivo aquelas que não apresentavam vantagens comparativas.

Com a chegada do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), estabelece-se o Plano Real. O fim da inflação crônica seria mais um pilar ao desenvolvimento econômico em uma economia menos intervencionista. As privatizações continuaram, assim como o melhor alinhamento das políticas governamentais com as diretrizes ditadas pelo mercado. Em seu segundo mandato, a política monetária seria mais agressiva ao combate da inflação. A ideia vigente à época

(ou a mensagem subjacente à época) era de que se estava, enfim, adotando as boas políticas econômicas.

Após oito anos de governo FHC, Luis Inácio Lula da Silva assume o poder. Contrariando as expectativas de muitos, o governo Lula, que comandou o país entre 2003 e 2010, manteve uma política macroeconômica pautada pelo conservadorismo em relação à inflação e gastos públicos. Além disso, conseguiu criar um ambiente de expectativas favoráveis ao mercado, ainda que, não por só por conta disto, o partido de Luis Inácio Lula da Silva tenha perdido muito dos seus fundadores. Essas expectativas favoráveis se manifestaram a partir da conquista, pelo Brasil, do status de “grau de investimento” pelas principais agências internacionais de classificação de risco.

174

Em uma avaliação preliminar da gestão dos dois governos, tanto FHC quanto Lula, ficou a impressão de que a estabilidade macroeconômica foi a principal prioridade na gestão da política econômica. Estaria, enfim, o Brasil consolidando uma nova era. Aderindo às “boas práticas” internacionais em termos orientação de política econômica, fiscal e monetária, a estrutura produtiva estaria sendo direcionada pelas forças dos mercados, nacional e internacional, assim como o Brasil estaria voltando a sua condição histórica de fornecedor de matérias primas e bens primários (minério de ferro, soja, carnes) para o mercado internacional.

Hoje muito se discute os efeitos colaterais das prioridades econômicas dos últimos governos brasileiros: a existência de um processo de desindustrialização no país. Ficou a impressão, após as reformas liberais e a consolidação da estabilidade macroeconômica, que não haveria espaço para uma política industrial. O presente artigo busca desconstruir tal afirmação. A hipótese a ser defendida é a de que a ideia de uma política industrial não foi totalmente abandonada. Pelo contrário, várias medidas de incentivo às indústrias foram

elaboradas e implementadas. São estas medidas objeto de estudo deste artigo. Para tanto, ele contempla a sistematização das políticas de desenvolvimento industrial e de estímulo à inovação, implementadas ao longo dos anos de 1995 a 2010, com foco na descrição dos principais instrumentos operacionais. O intuito do trabalho é caracterizar os principais instrumentos disponibilizados durante os governos FHC e Lula.

Como recorte metodológico, optou-se por contemplar apenas os instrumentos de natureza financeira e fiscal, não obstante o reconhecimento da importância de instrumentos de natureza diversa, como assistência técnica, regulação, promoção comercial, coordenação público-privado, racionalização administrativa, dentre outras que conformam o portfólio instrumental de políticas industrial e de promoção de inovação contemporâneas. Deve-se destacar que o artigo não teve como objetivo mensurar o impacto das medidas. Essa mensuração traria complicações metodológicas que escapariam dos objetivos deste artigo.

175

O trabalho está estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira refere-se à identificação e análise das políticas de desenvolvimento industrial e de promoção de inovação e respectivos instrumentos, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), ou seja, janeiro de 1995 a dezembro de 1998 e janeiro de 1999 a dezembro de 2002. A segunda seção, por sua vez, refere-se aos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre janeiro de 2003 a dezembro de 2006 e janeiro de 2007 a dezembro de 2010.

## **2 PERÍODO 1995-2002: Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)**

### **2.1 Caracterização do ambiente político-econômico**

As reformas econômicas da década de 1990 e as relações do Brasil com a economia internacional (liberalização comercial, privatização de empresas estatais, mudança cambial, abertura de setores econômicos ao capital estrangeiro) moldaram o quadro mais geral de referência do período que, por sua vez, orientou os rumos da política industrial e de promoção de inovação.

Condicional a um ambiente econômico em que se priorizava a estabilidade macroeconômica na trajetória de consolidação do Plano Real da busca pelo equilíbrio fiscal, somado a um regime cambial baseado na administração de estreitas bandas de flutuação durante o primeiro mandato, a indústria nacional, ao mesmo tempo em que intensificava seus esforços pelo aumento de sua produtividade, se via pressionada pelo aumento das importações.

176

O cenário internacional do período era recessivo, provocando efeitos deletérios internos. Durante a década de 1990, ocorreram três crises cambiais com repercussões internacionais: a crise mexicana em 1994; a crise asiática em 1997; e a crise na Rússia em 1998. Nessa conjuntura, o Brasil perdeu grande parte de suas reservas internacionais, o que levou o governo brasileiro a promover fortes altas na taxa de juros, tendo como objetivo sustentar o Plano Real. (SALLUM JR., 2000, p. 22).

Em síntese, as palavras de ordem durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) estiveram, basicamente, relacionadas ao controle da inflação, redução do tamanho e papel do Estado na economia, atração de investimento estrangeiro e aumento das importações. Na análise que

realizam do período referente aos dois mandatos do presidente FHC (1995-2002), Oliveira e Tuolla (2003) apontam que

Uma análise cuidadosa da política econômica do período FHC desaconselha caracterizá-la como uma estratégia uniforme ao longo do tempo, uma vez que acusou sensível reorientação no segundo mandato. [...] Assim, no período de 1995 a 1998, o esforço de estabilização veio acompanhado de desequilíbrios fiscais e externos. Um importante passo na direção da reversão desses desequilíbrios foi dado em 1999. Promoveu-se naquele ano uma tríplice mudança de regime, envolvendo os regimes cambial, monetário e fiscal [...]. (OLIVEIRA; TUOLLA, 2003, p. 197).

Durante o segundo mandato, as mudanças consideradas foram: a adoção de um regime cambial flutuante, a substituição da denominada âncora cambial por uma âncora monetária sustentada pelo regime de metas de inflação e o comprometimento do governo com o superávit primário, tendo como objetivo sinalizar para o mercado a sustentabilidade da dinâmica da dívida pública. Foi a denominada tríplice mudança que se iniciou no segundo mandato do governo FHC. (OLIVEIRA; TUOLLA, 2003, p. 197-198).

Diante desse quadro, não era de se esperar que temas relacionados à política industrial e de promoção de inovação detivessem algum prestígio ou figurassem dentre os temas prioritários na agenda de governo. A propósito, umas das características marcantes do período em análise, no campo da política industrial, segundo diversos analistas, é o entendimento de parcela influente dos dirigentes governamentais do período de que a "melhor política industrial era não ter política industrial". (FLEURY, 2009<sup>1</sup>, p. 44; CANO; SILVA, 2010, p. 4; GUERRA, 1997, p. 40). Na apreciação que faz sobre

---

1 Declaração atribuída ao, então, ministro da Fazenda, Pedro Malan, cuja gestão no Ministério compreendeu o período entre 01.01.1995 e 31.12.2002.

a racionalidade vigente em meados da década de 1990, durante o governo FHC, acerca do tema política industrial, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), afirmava que

A ideia de que é necessária uma ação do governo na formulação e na implementação de uma Política de Desenvolvimento Industrial foi substituída pela convicção de que bastaria estabelecer um ambiente macroeconômico favorável para que as forças autônomas do mercado se encarregassem de transformar nosso país em importante base de produção industrial do mundo. Com tal convicção evitou-se formular uma política ativa de Desenvolvimento Industrial e estruturar a capacidade do governo de implementar aquilo que, por princípio, não deveria existir. (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 1998a).

178 Esse entendimento sobre política industrial e de promoção de inovação parece ter se refletido no aspecto formal das ações de governo. Com efeito, autores como Erber e Cassiolato (1997, p. 39), Suzigan e Furtado (2006, p. 173) e Suzigan e Furtado (2010, p. 21) reportam a inexistência de qualquer evidência formal (documento, portaria, resolução, projeto de lei, etc.) relacionada ao tema política industrial no período em referência.

Por outro lado, autores como Bonelli, Veiga e Brito (1998), Resende (2000) e o próprio Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (1998) faziam menção a alguns documentos de referência que explicitariam a política industrial e de promoção de inovação do período e que pautaram as ações do governo nesse tema. Em especial, referem-se ao documento, divulgado em setembro de 1995, pelo, então, Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), intitulado

Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior: reestruturação e expansão competitivas do sistema industrial brasileiro, 1995-1999<sup>2</sup>.

Independentemente de o país contar, ou não, à época com uma política industrial explícita, de caráter sistêmico e devidamente coordenada, é certo que medidas relacionadas ao tema foram consideradas e implementadas. Corroboram essa perspectiva considerações constantes no trabalho do IEDI, ao apontar que “[...] de 1995 até [outubro de] 1998, predominaram ações pontuais, visando, em geral, amenizar efeitos setoriais da política macroeconômica e dos incentivos às importações”. (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 1998, p. 218).

Resende (2000) também tece observação semelhante no tocante à política formal. Contudo, entende que, mesmo assim, estava em curso a implementação de uma política industrial “abrangente”, conforme segue

A preocupação do governo com as questões macroeconômicas fez da proposta do MICT/1995 [Ministério da Indústria, Comércio e Turismo] praticamente letra morta. Entretanto, o governo continuou atuando através de suas instituições [...] cujo resultado tem sido uma política industrial abrangente. (RESENDE, 2000, p. 13).

179

Autores como Bonelli, Veiga e Brito (1997, p. 6), ao comentarem os fundamentos da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, divulgada em setembro de 1995, apontam como sendo seu principal objetivo a consolidação de um novo padrão de expansão para o sistema industrial brasileiro, marcado por uma “[...] postura ofensiva, baseada no crescimento da capacidade de produção e de inovação tecnológica”. Para tanto, a referida política

---

<sup>2</sup> Os demais documentos são: o Plano Plurianual 1996-1999. Ministério do Planejamento e Orçamento/IPEA, 1996 e Ações Setoriais para o Aumento da Competitividade da Indústria Brasileira, MICT, 1997.

[...] enumera uma série de instrumentos - políticas de investimento, de capacitação tecnológica, de comércio exterior, de capacitação de recursos humanos e de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte - para viabilizar seus objetivos. (BONELLI; VEIGA; BRITO, 1997, p.8).

No entanto, esses autores, no mesmo trabalho, observam que

É forçoso reconhecer que, passados dois anos de sua formulação, o documento [Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior] do MICT [Ministério da Indústria, Comércio e Turismo] parece ultrapassado. A leitura do texto [...] mostra quão pouco se avançou em relação às propostas neste tempo. (BONELLI; VEIGA; BRITO, 1997, p.7).

180

Na mesma linha argumentativa, tem-se a análise do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) que, embora reconheça a existência de uma política industrial formal, aponta que ela não logrou ser adequadamente implementada. Segundo a entidade,

As linhas gerais e alguns programas específicos de política industrial, tecnológica e de comércio exterior foram elaboradas e publicadas pelo MICT em 1995 [...] cujo objetivo era substituir uns e dar continuidade a outros programas iniciados anteriormente, entre eles, o PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade) e o PDTI (Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial). Contando com pouco suporte no governo, os novos programas acabaram sendo postos de lado. (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 1998, p. 218).

Na análise que apresenta para o período posterior, em trabalho publicado em julho de 2000, sobre as medidas adotadas pelo Governo FHC, no exercício do seu segundo mandato (1998-2002), para o desenvolvimento econômico-industrial, Motta (2000) menciona que a política industrial brasileira vinha “sendo motivo de crítica pela pouca importância atribuída a este instrumento de estímulo ao desenvolvimento”. Não obstante, prossegue o autor afirmando existirem à época:

[...] programas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio que compõem o que oficialmente o Governo apresenta como a política industrial federal. São eles: i) Bens de Capital - redução de tarifa para bens de capital importados; ii) Apoio à micro, pequena e média empresa; iii) Oportunidades de investimento: identificação de projetos de investimento e empresas interessadas; iv) Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade; v) Programa Brasileiro de Design; vi) Programa de Artesanato Brasileiro; vii) Regime Automotivo; viii) Franquia; ix) Fórum de Competitividade. (MOTTA, 2000, p.10).

181

Não obstante a discussão sobre a existência, ou não, de uma política industrial e tecnológica formal ou explícita, cabe destaque a alguns instrumentos ou medidas de política levadas a efeito no período em referência. Alguns foram formulados no período em análise (1995-2002) e, outros, em períodos anteriores. Nos dois casos, alguns continuaram em vigência e mantiveram-se operacionais ao longo do referido período e outros foram descontinuados. Da mesma forma, alguns continuam em vigência no período subsequente de análise (2003-2010), sejam nos moldes originais, sejam modificados.

### **a. Instrumentos operacionais associados**

Na análise que realiza do período 1999-2002, o então Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia, Carlos Américo Pacheco, sustentava que:

A ênfase dada pelo Governo Federal do Brasil, no período 1999 a 2002, às políticas de incentivo à inovação tem poucos precedentes. Em um curto espaço de tempo ampliou-se o espaço da política de C&T. Se iniciativas legislativas anteriores tinham sido importantes para a regulação das atividades de C&T [...] quase não haviam afetado sua estrutura de incentivos à inovação, fomento e financiamento à C&T, com exceção da criação do [...] Fundo Setorial do Petróleo, em 1997. A reforma realizada depois de 1999 abrangeu cerca de 15 Leis [...]. (PACHECO, 2007, p.13).

182

Antes, contudo, é mister retroceder no tempo para contextualizar duas iniciativas importantes para a trajetória da política tecnológica brasileira. A primeira delas teve sua origem em 1991, ainda no governo Collor de Mello (1990-1992). Trata-se da Lei nº 8.248 de 1991, conhecida como Lei de Informática, que estabelece diversos benefícios para as empresas produtoras de bens e serviços de informática e automação. A segunda iniciativa, engendrada no governo Itamar Franco (1992-1995), refere-se à Lei nº 8.661 de 1993, que diz respeito à concessão de incentivos fiscais para promoção da inovação, por meio da realização de atividades, internas às empresas, de P&D ou da contratação dessas atividades em instituições de pesquisa. Referindo-se à criação da Lei nº 8.661 de 1993, Cavalcante apontava que:

Timidamente, instrumentos visando incentivar as atividades de P&D empresarial e a articulação

entre as instituições de ensino superior e o setor produtivo passam a ser adotados já no início da década de 1990. Assim, em 1993, foi promulgada a Lei nº 8.661 [...]. (CAVALCANTE, 2010, p. 296).

Com efeito, a referida lei instituiu os Programas de Capacitação Tecnológica da Indústria e da Agropecuária (PDTI/PDTA). Os incentivos previstos referiam-se, basicamente, ao abatimento de 8% do imposto de renda (IR) devido, isenção do imposto sobre produtos industrializados (IPI), crédito de 50% do imposto de renda na fonte e redução de 50% do imposto sobre operações crédito, câmbio e seguro incidente sobre pagamento de *royalties* e assistência técnica ou científica, previstos nos contratos de transferência de tecnologia. Contudo, em 1997, já no governo FHC, em função da conjuntura econômica do período, os percentuais de incentivo foram reduzidos significativamente, acarretando perda de atratividade da sua utilização pelas empresas.<sup>3</sup>

183

Tal é a importância atribuída a essas duas medidas que, na análise que faz do período 1994-2000, Resende (2000, p. 28) considera que “[...] a política tecnológica brasileira passaria a ter como principais instrumentos de estímulos essas duas leis [de informática e a que institui o PDTI/PDTA]”.

Com relação às medidas relacionadas à promoção de inovação formuladas no período 1995-2002, cabe especial destaque para a criação dos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia. O primeiro dos Fundos Setoriais, de Petróleo e Gás (CT-Petro), foi instituído em 1997 e serviu como piloto para os que seriam criados posteriormente até 2002. Na apreciação de Bastos (2003),

---

<sup>3</sup> O ano de 1997 foi marcado por grandes dificuldades na condução da política cambial, tendo em vista a crise na Ásia. O aumento na taxa de juros para evitar que a crise se estabelecesse no Brasil, o Banco Central elevou fortemente a taxa de juros, o que dificultou a administração da dívida pública.

O processo de formulação dos `fundos´ de C&T procurou brechas na legislação que permitissem contornar as limitações da situação de restrição fiscal e equacionar, simultaneamente, dois obstáculos ao desenvolvimento para os quais a intervenção estatal é admitida até mesmo pela teoria econômica convencional em virtude de falhas de mercado: a inovação tecnológica e o financiamento de longo prazo. (BASTOS, 2003, p. 231).

A criação desses Fundos Setoriais permitiu uma inflexão na curva descendente de financiamento à C&T observada então no Brasil, possibilitando um afluxo significativo de novos recursos. Segundo Carlos Américo Pacheco, Secretário Executivo do MCT à época e principal mentor dos Fundos Setoriais, esses Fundos foram criados visando

184

[...] alterar de forma radical o panorama de financiamento do setor de C&T no Brasil, e de modificar o relacionamento do MCT [Ministério da Ciência e Tecnologia] e de suas Agências de Fomento [Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP] com os demais órgãos setoriais do Governo Federal. (PACHECO, 2007, p. 14).

Nessa perspectiva, a orientação foi de que os recursos destinados a esses Fundos fossem direcionados para o financiamento de programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico do setor produtivo, havendo, segundo Pereira (2005, p. 16), uma "clara orientação para o desenvolvimento de processos e produtos com potencial de competitividade no mercado". Segundo a ANPEI (2009),

Importante mencionar que as empresas participantes de projetos beneficiados pelos Fundos Setoriais não recebem recursos; eles vão para a ICT [instituição científica e tecnológica] parceira. Cabe às empresas investir uma contrapartida financeira nos projetos em que participam. Em compensação, são beneficiadas com a redução dos custos de P&D, já que contam com o aporte de universidades e institutos de pesquisa, parceiros nos projetos, e a transferência dos resultados dessa parceria para a produção. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS INOVADORAS, 2009, p. 46).

A partir de abril de 2000, após a criação pioneira, em 1997, do primeiro dos fundos setoriais – o de petróleo e gás (CT-Petro), o governo propôs ao Congresso, com sucesso, a criação de outros fundos setoriais, perfazendo 16 no total, sendo 14 relativos a setores específicos (aeronáutico, agronegócios, Amazônia, aquaviário, biotecnologia, energia, espacial, mineral, petróleo, recursos hídricos, saúde, tecnologia da informação, telecomunicações e transporte) e dois transversais (verde-amarelo e infraestrutura).

185

Na apreciação acerca da importância dos Fundos Setoriais para o financiamento público da atividade científica e tecnológica no Brasil, Silva et al. (2010) sustentam que

Desde a incorporação dos Fundos Setoriais ao FNDCT [Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico], este voltou efetivamente a ser o principal instrumento do Governo Federal para alavancar o sistema de CT&I do país (SILVA et al., 2010, p. 98).

A necessidade de articular agentes públicos e privados e acelerar a transformação de conhecimento em inovações, contribuindo para a competitividade das empresas nacionais, eram indicados como

motivação para a criação dos Fundos Setoriais e como orientação geral para as políticas de inovação do governo. (BRASIL, 2002).

Dois dos Fundos Setoriais guardam maior relação com o objeto do presente trabalho por permitirem o aporte de recursos diretamente às empresas. São eles, o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel) e o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação (Fundo Verde Amarelo). O Funntel, instituído pela Lei nº 10.052 de 2000 (BRASIL, 2000), caracteriza-se pela possibilidade de realizar aporte de recursos diretamente às empresas na modalidade reembolsável e operar também na modalidade não reembolsável, normalmente, no apoio a projetos cooperativos entre instituições científicas e tecnológicas e empresas. A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atuam como agentes financeiros do Fundo, com base nas diretrizes definidas pelo Conselho Gestor do Funntel (CGF).

186

Já, o Fundo Verde-Amarelo, instituído em 2000, pela Lei nº 10.168 (BRASIL, 2000a), teve como foco a interação universidade-empresa e apoia a execução de projetos conjuntos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) entre empresas e universidades. Um ano após ser instituído, foram-lhe atribuídas funções adicionais pela Lei nº 10.332 de 2001 (BRASIL, 2001), permitindo utilizar seus recursos para i) estímulo ao desenvolvimento tecnológico empresarial, por meio de programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisas e o setor produtivo; ii) equalização das taxas de juros dos financiamentos à inovação tecnológica concedidos pela FINEP; iii) participação minoritária no capital de empreendimentos de base tecnológica e fundos de investimento, através da FINEP; iv) constituição de uma reserva técnica para viabilizar a liquidez dos investimentos privados em fundos de investimento em empresas de base tecnológica, por intermédio da FINEP; e v) subvenção

econômica a empresas que estejam executando Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial - PDTI ou Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário - PDTA. Neste último aspecto, a Lei nº 10.332 de 2001, que estabeleceu a concessão de subvenção econômica às empresas executoras de PDTI/PDTA de até cinquenta por cento do total dos dispêndios de custeio, limitada a quinze por cento do imposto de renda devido para as empresas de maior porte, reveste-se ainda de maior importância na medida em que

[...] as PMEs [pequenas e médias empresas] também passaram a ser contempladas pelos PDTI/PDTAs. As que tiverem seus projetos aprovados [passariam a] dispor de recursos para a subvenção de custeio em seus investimentos em P&D. (CORDER; SALLES-FILHO, 2004, p. 149).

187

Embora tal marco legal limitasse a subvenção econômica a até 50% do total dos investimentos de custeio realizados na execução dos PDTI ou PDTA, ele tem o mérito de abranger empresas de menor porte que, normalmente, não se beneficiariam das isenções fiscais previstas na Lei nº 8.661 de 1993.

Também digno de nota, mas com vigência relativamente curta, cabe menção à Lei nº 10.637 de 2002, art. 39, conhecida à época como Minirreforma Fiscal, que, dentre outras medidas, possibilitava às pessoas jurídicas

[...] deduzir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL [contribuição social sobre o lucro líquido], as despesas operacionais relativas aos dispêndios realizados com pesquisa tecnológica e

desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos. (BRASIL, 2002).

Por seu turno, estudo conduzido pela ANPEI (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E ENGENHARIA DAS EMPRESAS INOVADORAS, 2004, p. 87), ao analisar a dedução referida, aponta que, “na prática, isso já ocorria, uma vez que os gastos com P&D são considerados ainda como despesas operacionais”, referindo-se à dedução prevista, desde 1964, pela Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, conhecida pela Lei do Imposto de Renda. Ainda, segundo Mendonça (2005), pela Lei nº 10.637 de 2002, as empresas poderiam

[...] excluir, na determinação do lucro real, valor equivalente a 100% dos dispêndios de cada projeto que viesse a ser transformado em depósito de patente, registrado no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e cumulativamente em, pelo menos, um organismo internacional. Esse abatimento caracterizava uma dedução em dobro, para efeito do cálculo do IR [Imposto de Renda], dos gastos em P&D que resultem em patentes. (MENDONÇA, 2005, p. 16).

188

Contudo, Salerno e Daher (2006), ao comentarem os resultados derivados dessa lei, apontam o fato de que

A lei 10.637 [...] incluía mecanismos de incentivo fiscal que funcionavam de forma semelhante à lei 8.661[...]: submissão de projeto para aprovação junto ao MCT. O resultado é que, em três exercícios fiscais apenas um projeto foi aprovado. (SALERNO; DAHER, 2006, p.14).

Esses dispositivos foram revogados pela Lei nº 11.196 de 2005, conhecida como Lei do Bem, sendo substituídos por outros benefícios, detalhados na seção seguinte.

Têm-se ainda outras iniciativas, originadas no período em análise ou em períodos anteriores, que permaneciam em vigência, com recursos alocados e ações em execução, tais como o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) de 1993, e seus diversos componentes, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT III), que se estendeu de 1997 a 2000, cuja primeira fase data de 1984, e seus diversos componentes, dentre eles o Componente de Desenvolvimento Tecnológico (CDT), o Programa de Capacitação de Recursos Humanos para as Atividades Estratégicas (RHAE), de 1988, o Programa de Apoio à Capacitação e Difusão Tecnológica (PCDT), de 1992, e seus componentes, e o Programa Nacional de Software para Exportação (SOFTEX 2000), de 1992.

Cabe ainda enfatizar o papel da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) no apoio ao desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras por meio de diversos programas e linhas de ação, operacionalizados com recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, além dos Fundos Setoriais. No período em referência (1995-2002), cabe destaque aos seguintes, na categoria reembolsável: Desenvolvimento Tecnológico, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional (ADTEN), Apoio às Micro e Pequenas Empresas com Fundo de Garantia de Crédito (AMPEG), Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas (PATME).<sup>4</sup> Na categoria não reembolsável, tem-se a atuação da FINEP, operando a execução dos recursos dos Fundos Setoriais por meio de chamadas públicas.

---

4 Programas e linhas de ação selecionadas a partir da relação apresentada em IEDI (2000, p.24-31). Os demais instrumentos que seguem não se destinam especificamente ao desenvolvimento o tecnológico stricto sensu, mas são recursos para investimento e custeio em atividades complementares. São eles: Apoio ao Usuário dos Serviços de Consultoria (AUSC), Apoio à Gestão de Qualidade (AGQ), Pré-Investimento, Apoio às Empresas de Setores Estratégicos e de Base Tecnológica (ENGETEC).

Lançado em maio de 2000, também pela FINEP, tem-se o Inovar Fundos, cujo objetivo foi o de impulsionar a criação e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica pela promoção de investimentos em capital de risco ou *venture capital*. Ainda relacionado a esse tipo de instrumento, não menos importante é mencionar a existência, desde 1991, do Condomínio de Capitalização de Empresas de Base Tecnológica (CONTEC), operado pelo BNDES Participações (BNDESPAR), destinado à subscrição de valores mobiliários de empresas de base tecnológica. Também cabe menção ao financiamento não reembolsável por meio do Fundo Tecnológico (FUNTEC), operado pelo próprio BNDES.

190 Não menos importante é a criação, em 1998, pelo BNDES, do Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da Informação (Prosoft) - reestruturado, posteriormente, no governo Lula, e ainda em vigência. Ainda no âmbito do BNDES, talvez como uma das últimas medidas de política industrial dirigida ao fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas no governo FHC, tem-se o lançamento do Cartão BNDES - que, fortalecido e aperfeiçoado, viria a se tornar no período posterior, do governo Lula (2003-2010), um dos instrumentos de maior alcance e visibilidade da política industrial.

### **b. Considerações sobre o período FHC**

Não obstante a existência de algumas iniciativas de criação de um ambiente favorável à promoção da inovação, em especial, durante o segundo mandato do governo FHC (1998-2002), questões relacionadas ao equilíbrio macroeconômico predominaram na agenda de governo, condicionando e limitando as iniciativas em outras áreas, como da inovação, por exemplo. Em que pese a fragilidade da política industrial e de promoção de inovação do período, ou ainda que alguns dirigentes públicos defendessem a ideia que a "melhor

política industrial é não ter política industrial”, o fato é que havia instrumentos relacionados à temática, sejam herdados de períodos anteriores, sejam criados no decorrer do governo FHC, como é o caso dos Fundos Setoriais, o mais conhecido, e robusto do ponto de vista financeiro, deles, por exemplo (ainda que tenha sofrido severo contingenciamento orçamentário em determinados momentos). Também é desse período a iniciativa pioneira de estabelecimento da subvenção econômica à inovação na empresa, ainda que parcial, utilizando-se recursos do Fundo Verde Amarelo (FVA). Ou seja, não se pode considerar a total inexistência de uma política industrial, ainda que as dificuldades macroeconômicas tenham limitado ou ofuscado as medidas adotadas.

### **3 PERÍODO 2003-2010: governo Lula**

#### **a. Caracterização do ambiente político-econômico**

Para alguns analistas, não houve alteração nos fundamentos das políticas que vinham sendo formuladas e implementadas no período anterior. Autores como Moraes e Saad-Filho (2011), por exemplo, observam que

191

No início do primeiro governo Lula, economistas de diversas orientações teóricas fora do *mainstream* foram surpreendidos por suas políticas macroeconômicas, que mantiveram inalteradas aquelas introduzidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) após a crise do real, em 1999. (MORAES; SAAD-FILHO, 2011, p. 507).

Tal constatação é a mesma de Boito Jr. (2003), ao afirmar que, o então novo governo

[...] estava não apenas mantendo os pilares do modelo capitalista neoliberal dependente, como [...] aprofundando alguns aspectos desse

modelo. Os membros da equipe governamental não tocaram na herança neoliberal de FHC: a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários. (BOITO JR., 2003, p. 10).

Na opinião de Fortes e French (2012, p. 202), “[...] confrontado com uma situação macroeconômica em deterioração, seu primeiro mandato [governo Lula] foi marcado por austeridade e ortodoxia, desapontando muitos na esquerda [...]”. No entendimento de Filgueiras e Gonçalves (2007), o governo Lula

192

[...] reafirmou a política econômica herdada do governo anterior e, apoiado no melhor desempenho conjuntural do setor externo, deu novo fôlego ao modelo, legitimando-o politicamente e soldando mais fortemente os interesses das diversas frações de classes participantes do bloco de poder dominante. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 112).

Por sua vez, Alves et al. (2012) corroboram as análises anteriores, ao afirmarem que

[...] a orientação da política econômica do governo Lula aponta para a continuidade do viés ortodoxo, característico do período anterior, e a combinação do regime de metas inflacionárias, câmbio flutuante e superávit primário, que materializam a política praticada na segunda fase do governo FHC (1999-2002), dão o ‘tom’ do receituário macroeconômico do novo governo. (ALVES et al., 2012, p. 2).

Não obstante, Moraes e Saad-Filho (2011) observam, a partir do segundo mandato do governo Lula, uma mudança na orientação das políticas. Segundo esses autores,

[...] a partir de 2006, o governo Lula passou a adotar novas iniciativas e políticas que se mesclaram às políticas macroeconômicas neoliberais, estabelecendo-se, dali em diante então, a política econômica híbrida que caracterizou esse governo até 2010, e que parece persistir no governo de sua sucessora. (MORAES; SAAD-FILHO, 2011).

O que os autores denominam de “política econômica híbrida” caracteriza-se por associar

[...] políticas macroeconômicas visando à estabilidade monetária e presumindo, implicitamente, o equilíbrio espontâneo dos mercados, com políticas objetivando a aceleração do desenvolvimento e a equidade social mediante um destacado ativismo estatal. (MORAES; SAAD-FILHO, 2011, p. 521).

193

Não obstante o fato de ser ou não continuidade, ou mesmo aprofundamento de políticas econômicas anteriores, pode-se considerar, diferentemente do período 1995-2002, que o período 2003-2010 teve como uma de suas características distintas a inclusão, de forma explícita do tema política industrial e de promoção da inovação na agenda governamental.

Segundo análise de Ferraz (2009, p. 229), de 2003 em diante, a política industrial retomou uma posição de destaque como política de desenvolvimento e sustentação do crescimento da economia. Assim, no período em análise, foram três as iniciativas nesse domínio: i)

Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), cuja vigência se estendeu de novembro de 2003 a maio de 2008; ii) Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), abrangendo o período 2007 a 2010; e iii) Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), cuja vigência se estendeu de maio de 2008 a agosto de 2011. No aspecto formal, a PDP, assim como a PITCE, estava vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) - embora houvesse uma complexa engenharia institucional de governança em torno à mesma - e o PACTI ao, então, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT

A PITCE foi a primeira iniciativa do governo Lula relacionada à política industrial e de promoção de inovação. De acordo com Suzigan e Furtado (2006),

O lançamento da PITCE em fins de 2003 representa, por si só, um fato positivo na medida em que demonstra ter sido superado o viés anti-PI [política industrial] que prevalecera por tanto tempo [...] é notável que a PI voltou a ocupar espaço na agenda política e de política econômica. (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p. 174).

194

A PITCE atuou em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (*software*, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis). Os três eixos de atuação da PITCE contemplavam onze programas ou focos de atuação. Desses, quatro tinham atuação transversal ou horizontal e sete apresentavam recorte setorial (*software*, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos, biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).

Para o acompanhamento e apoio na implementação da política, foi criada pela Presidência da República, em finais de 2004, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), concomitantemente à criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Segundo a Lei nº 11.180, de 30 de dezembro de 2004, que a institui, cabe à ABDI

[...] promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia. (BRASIL, 2004).

Por sua vez, o CNDI, composto por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, tem a atribuição de “propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País”. (BRASIL, 2004).

195

A vigência da PITCE estendeu-se de novembro de 2003 a maio de 2008. Na avaliação que fazem dessa política, Cano e Silva (2010) apontam que:

[...] a PITCE não produziu os resultados que poderia, do ponto de vista do desempenho da indústria no seu conjunto e de sua contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional, a despeito do bom desempenho de algumas empresas e setores individualmente. (CANO; SILVA, 2010, p. 10).

Ainda no período em análise (2003-2010), o país contou com a vigência da política de ciência, tecnologia e inovação, anunciada em 2007, que se explicitou no denominado Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 (PACTI), formulado e conduzido no

âmbito do MCT, com diversos programas, mecanismos e instrumentos operacionais associados. A prioridade estratégica "II- Promoção da Inovação Tecnológica nas Empresas" continha três linhas de ação que guardavam estreita relação com as orientações da PITCE. Nesse aspecto, os Editais FINEP de Subvenção Econômica tiveram, dentre os critérios de seleção, a pertinência e o alinhamento temático das propostas com as Opções Estratégicas e Áreas Portadoras de Futuro explicitadas pela PITCE. As demais prioridades do PACTI diziam mais respeito ao desenvolvimento científico (Expansão e Consolidação do Sistema Nacional de C,T&I e P,D&I em Áreas Estratégicas) e de ciência e tecnológica o desenvolvimento social.

196

Em maio de 2008, a PITCE foi substituída pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a terceira iniciativa de política do período, considerada pelo governo federal como um aperfeiçoamento em relação à sua antecessora, com o objetivo de fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar a exportação. A PDP teve como princípios norteadores o diálogo com o setor privado e o estabelecimento de metas, necessário ao seu permanente monitoramento. (BRASIL, 2008).

O objetivo central explicitado pela PDP era o de "dar sustentabilidade ao [...] ciclo de expansão" da economia. (BRASIL, 2008, p. 15). Para tanto, propôs-se enfrentar quatro desafios, a saber: i) ampliação da capacidade de oferta para enfrentar uma demanda em expansão, mantendo-se o controle sobre qualquer pressão inflacionária; ii) preservar a robustez do balanço de pagamentos brasileiro; iii) elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras; e iv) ampliar as condições de acesso a mercados para micro e pequenas empresas (BRASIL, 2008, p. 8-9). Outro aspecto a ser destacado no desenho da PDP refere-se ao estabelecimento de metas "quantitativas, explícitas

em dois níveis distintos”, i) macrometas (ou metas-país) e ii) metas por programas específicos. (BRASIL, 2008, p. 14).<sup>5</sup>

No tocante à abrangência das iniciativas e programas que conformam a PDP, esta se articulava em torno de três âmbitos: i) Nível sistêmico ou ações sistêmicas; ii) Destaques estratégicos; e iii) Programas estruturantes para sistemas produtivos. A PDP conjugou uma atuação de tipo horizontal, de modo a promover a competitividade sistêmica com uma atuação de tipo setorial. Ainda contemplou temas transversais considerados relevantes para o desenvolvimento do país. A opção setorial da PDP foi concebida de modo a não ser restritiva, evitando a estratégia do tipo *pick-the-winner*. Assim, conforme explicitado no documento da PDP, a perspectiva setorial adotada teve caráter inclusivo.

## **b. Instrumentos de política associados**

Os instrumentos de política de promoção de inovação de maior destaque instituídos no contexto da PITCE em termos de objetivo e de recursos envolvidos foram o Programa de Subvenção Econômica a Empresas para a inovação e os incentivos fiscais à inovação, proporcionados pelas chamadas Lei de Inovação (Lei nº 10.973, de 2004) e Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 2005). A chamada Lei de Inovação visa estimular a pesquisa e o desenvolvimento de novos processos e produtos nas empresas, a partir da integração de esforços entre universidades, instituições de pesquisa e empresas de base tecnológica. Estabelece, ainda, a concessão de subvenção econômica a empresas, destinada à cobertura das

197

---

<sup>5</sup> De acordo com o documento da PDP (Brasil, 2008 p. 23), as quatro macrometas explicitadas pela PDP a serem atingidas até o final do ano de 2010 eram: i) ampliar o Investimento Fixo (Investimento/PIB) até 2010 em 21%, ii) elevar o investimento privado em P&D com relação ao PIB de 0,51% em 2005 para 0,65% em 2010, iii) ampliar a participação das exportações brasileiras no comércio mundial de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010 e iv) aumentar o número de MPes exportadoras de 11.792 empresas em 2006 para 13 mil até 2010 (10%).

despesas de custeio das atividades de inovação, incluindo pessoal, matérias primas, serviços de terceiros, patentes, e ainda despesas de conservação e adaptação de bens imóveis com destinação específica para inovação. A Lei também favorece a contratação de pesquisadores pelas empresas e estabelece um percentual mínimo a ser aplicado nas regiões menos favorecidas do país e em micro e pequenas empresas. Por sua vez, a Lei nº 11.196 de 2005 (BRASIL, 2005), chamada Lei do Bem, por meio da concessão de incentivos fiscais para P&D e para atividades correlatas, permite reduzir o custo e o risco da inovação nas empresas. Cabe ressaltar, entretanto, que os incentivos fiscais proporcionados pela Lei do Bem relacionados à execução de projetos de P&D, somente podem ser usufruídos por empresas enquadradas no regime tributário de apuração de lucro real. Os demais incentivos têm aplicação geral a empresas que operam sob quaisquer regimes tributários<sup>6</sup>. Salvo essas condições, os benefícios são de fruição automática, ou seja, sem a necessidade de anuência prévia de qualquer órgão governamental. Ainda, de aplicação geral, mas sujeito à aprovação de projeto por agência de fomento de ciência e tecnologia que fornecerá os recursos para tal ação,<sup>7</sup> tem-se a subvenção econômica prevista pela Lei do Bem destinada ao ressarcimento de parte do valor da remuneração de pesquisadores titulados como mestres ou doutores que venham a ser contratados pelas empresas para atuarem em projetos de P&D.

198

---

6 Os incentivos referem-se a redução de 50% do IPI na aquisição de máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas destinados a P&D; crédito do Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre as remessas ao exterior de valores para pagamento de *royalties* relativos a assistência técnica ou científica e de serviços especializados para P&D; subvenção de parte da remuneração de pesquisadores titulados como mestres e doutores, empregados em atividades de P&D nas empresas; não inclusão como receita para as micro e pequenas empresas - ainda que venham a ter participação no resultado econômico - os recursos financeiros oriundos de contratos de P&D com empresas beneficiárias da Lei do Bem.

7 Conforme disposto no parágrafo 4o do Decreto nº 5.798, de 7 de junho de 2006, que "Regulamenta os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, de que tratam os arts. 17 a 26 da Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005".

As duas modalidades de subvenção econômica a empresas, uma relacionada à Lei da Inovação e outra relacionada à Lei do Bem têm como agente executivo a FINEP, que opera os referidos instrumentos por meio de Editais. Com relação ao enfoque, ambas as modalidades elegem áreas preferenciais, em consonância temática ou setorial com as políticas públicas federais atinentes.

Durante a vigência da PITCE foi também criada pelo BNDES uma variada gama de produtos/linhas de financiamento e/ou programas relacionados a promoção de inovação<sup>8</sup>. Alguns deles transversais, ou seja, dirigidos ao conjunto de setores industriais, outros com recortes setoriais específicos. Dentre os instrumentos transversais ou horizontais de promoção de inovação instituídos no período de vigência da PITCE, destacam-se a linha Inovação Produção, substituída em 2008, pela linha Inovação Tecnológica e a linha Inovação P,D&I, substituída em 2008, pela Linha Capital Inovador. Em termos de instrumentos de capital de risco, tem-se a instituição do Programa de Capital Semente Criatec, além da criação, em 2004, do Fundo Tecnológico – Funtec. (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2004, p. 1).

199

Dentre os instrumentos de promoção de inovação de recorte setorial cabe menção ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (Profarma), à reestruturação do Programa para o Desenvolvimento na Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da Informação (Prosoft), ao Programa de Financiamento às Empresas da Cadeia Produtiva Aeronáutica Brasileira (Proaeronáutica), ao Programa de Apoio à Implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital (BNDES - PROTVD), ao Programa

---

<sup>8</sup> Na terminologia do BNDES, programas têm caráter transitório, com uma dotação orçamentária limitada e um prazo de vigência definido, enquanto que linhas de financiamento têm caráter permanente.

Engenharia Automotiva que, posteriormente, em 2009, seria substituído pelo Programa de Apoio à Engenharia (Proengenharia).

Ainda, durante a vigência da PITCE, a FINEP - além de operacionalizar a Subvenção Econômica<sup>9</sup> - criou o Programa Juro Zero de financiamento à inovação e também reformulou o antigo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional (ADTEN), substituindo-o pelo Programa de Incentivo à Inovação nas Empresas Brasileiras (Pró-Inovação). É também, desse período, o Programa de Apoio à Pesquisa a Micro e Pequenas Empresas (Pappe-Subvenção), lançado em 2006, que concede apoio financeiro na forma de subvenção econômica (recursos não reembolsáveis) a empresas de base tecnológica de pequeno porte. Ainda no âmbito da FINEP, em 2006 é criado o Inovar Semente, um programa de investimentos destinado a apoiar a criação de empresas de base tecnológica. Em julho de 2008 tem início o INOVAR II, com a meta de promover ações para consolidar a indústria de *venture capital* e *private equity*, e contribuir para a estruturação de uma indústria de capital semente no Brasil.

200

No tocante aos incentivos fiscais, foram ainda instituídos diversos regimes tributários especiais, mais relacionados à política de desenvolvimento industrial. Trata-se de uma modalidade de tributação, em que determinado setor ou atividade empresarial dispõe uma forma diferenciada de aplicação tributária, em relação aos demais contribuintes. Normalmente, implica uma menor tributação sobre as atividades ou operações. Os principais deles relacionados à promoção de inovação, instituídos durante o período em referência foram: Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS), Programa de Apoio ao Desenvolvimento

---

<sup>9</sup> Durante a vigência da PITCE, a FINEP lançou dois Editais de Subvenção Econômica, um deles em 2006 e outro em 2007. O Edital de Subvenção 2008 foi publicado em 13 de maio, poucos dias após o lançamento da PDP, em 08 de maio de 2008.

Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital (PATVD). Cabe mencionar que a chamada Lei de Informática continua em plena vigência desde o Governo FHC (1995-2002), embora tenha passado por alterações e ajustes.

A PDP, no que concerne aos instrumentos operacionais, apresentava quatro categorias, segundo sua aplicação, a saber:

- i) Instrumentos de incentivo: crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais;
- ii) Poder de compra governamental: compras da administração direta e de empresas estatais;
- iii) Instrumentos de regulação: técnica, sanitária, econômica, concorrencial;
- iv) Apoio técnico: certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado. (BRASIL, 2008).

201

Como visto, diversos instrumentos fiscais e financeiros tiveram sua formulação e implementação durante a vigência da PITCE, incluindo aqueles que podem ser considerados mais estruturantes, como a Lei de Inovação (ainda que a iniciativa e o início da tramitação no Congresso Nacional tenha se dado no final do governo FHC<sup>10</sup>) e a Lei do Bem, assim como os demais instrumentos, especialmente setoriais, de promoção de investimentos e de inovação implementados pelo BNDES.

Já no âmbito específico da PDP, foram instituídos diversos outros instrumentos de política de desenvolvimento industrial e de

---

10 Proposta enviada à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo (Ministério da Ciência e Tecnologia) por meio da Mensagem 866 de 2002, transformado no Projeto de Lei 7.282 de 2002. O referido Projeto de Lei foi retirado da Câmara dos Deputados, para reexame, por solicitação do Poder Executivo, em 23 de abril de 2004 mediante Mensagem 192 de 2004, sendo o pedido deferido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 30 de abril de 2004.

promoção de inovação. O BNDES, por exemplo, criou o Programa de Apoio à Engenharia (Proengenharia), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Plástico (Proplástico), o Programa de Sustentação do Investimento (BNDES PSI) - criado para mitigar os efeitos da crise norte-americana de 2008 sobre o Brasil. Ainda no contexto da PDP foram implementadas pelo BNDES as seguintes linhas de financiamento à inovação <sup>11</sup>: Inovação Tecnológica (em substituição à linha Inovação Produção), Capital Inovador (em substituição à linha Inovação P, D & I), Inovação Produção e BNDES Automático Inovação. O Banco instituiu, ainda, em setembro de 2009, o Cartão BNDES Inovação, dirigido a contratação de serviços de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I), nos mesmos moldes do Cartão BNDES tradicional. Pode-se considerar que o apoio à inovação a micro, pequenas e médias empresas foi reforçado em 2009, quando o Cartão BNDES passou a financiar a contratação de serviços de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I), além de conceder apoio às contrapartidas financeiras exigidas em programas executados pela Finep (Sibratec) e pelo Sebrae (Sebraetec). Nesse contexto, cabe ainda menção ao fundo de capital semente proporcionado pelo Programa Capital Semente CRIATEC. Instituído em 2007, o Programa tem como objetivo a capitalização de micro e pequenas empresas inovadoras, associado a apoio gerencial aos empreendimentos.

202

No caso da FINEP, foram dois instrumentos transversais (Juro Zero e Inova Brasil) e um setorial de promoção de inovação. Pode-se considerar que a Subvenção Econômica operou setorialmente, ao contemplar setores ou áreas elencadas pela PITCE e áreas consideradas estratégicas por outras políticas públicas federais, incluindo a PDP. Também há que se considerar desse período o

---

<sup>11</sup> Na terminologia do BNDES, programas têm caráter transitório, com uma dotação orçamentária limitada e um prazo de vigência definido, enquanto que linhas de financiamento têm caráter permanente.

Programa de Subvenção à Pesquisa em Microempresas e Empresas de Pequeno Porte das regiões norte, nordeste e centro-oeste (Pappe Integração). Lançado em dezembro de 2009, o programa busca fomentar a inovação nessas regiões, que contam com dispositivo legal que lhes assegura a destinação de 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Cabe ainda mencionar os instrumentos originários em períodos anteriores, mas em plena vigência no período em análise (2002-2010), como os incentivos fiscais da Lei de Informática (MCT), o aporte de capital de risco pelos Fundos Inovar (FINEP), o financiamento não reembolsável proporcionado pelo Fundo Tecnológico - Funtec (BNDES).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: uma comparação dos dois períodos**

As seções anteriores procuraram identificar as ações dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva em relação à indústria nacional. Nestas considerações finais, pode-se tecer uma análise comparada dos dois períodos distintos de governo, destacando as principais convergências e diferenças entre os instrumentos de política industrial de promoção da inovação. Em uma visão geral, o Quadro 1 apresenta uma síntese dos instrumentos de política implementados nos dois períodos de governo, FHC e Lula, segundo o enfoque (setorial ou transversal), instituição executora (BNDES e FINEP) e finalidade (investimento e/ou inovação).

203

**Quadro 1 – Instrumentos de política industrial e de promoção de inovação: Governo FHC (1995- 2002) e Governo Lula (2003-2010)**

	<b>Enfoque</b>	<b>Instituição</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Programa</b>
<b>Governo FHC (1995-2002)</b>	Transversal	BNDES	Investi- mento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa de Apoio à Micro e Pequena Empresa (PMPE) - 1996</li> <li>2. Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC) - Fundo de Aval – mar. 1998</li> <li>3. Cartão BNDES -1998</li> </ol>
	Setorial	BNDES	Investi- mento	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Programa de Apoio à Telefonia Celular – Banda B (PATC) – 1997</li> <li>5. Programa de Apoio a Investimentos em Telecomunicações (PAIT) - 1998</li> <li>6. Programa de Gás e Petróleo - jun. 1999</li> <li>7. Programa de Apoio Financeiro a Investimentos Prioritários no Setor Elétrico (PPE) - set. 1999</li> <li>8. Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT) – fev. 2000</li> <li>9. Programa de Desenvolvimento e Comercialização de Energia Elétrica de Pequenas Centrais Hidroelétricas (PCH – COM) – jul. 2000</li> <li>10. Operação-Programa para Empreendimentos de Cogeração de Energia Elétrica a partir de Resíduos da Cana-de-Açúcar – maio 2001</li> </ol>
			Investi- mento & Inovação	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Programa para o Desenvolvimento na Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da Informação (PROSOFT) - 1998</li> </ol>
		FINEP	Inovação	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Fundos Setoriais - CT-Petro, CT Energia, CT Transportes, CT Hidro, CT Mineral, CT Espacial, FUNTTEL, CT Info, CT Infra, CT Aero, CT Agro – setor de agronegócios, CT Biotec, CT Saúde, Fundo Verde Amarelo</li> <li>13. Programa Inovar - 2000</li> <li>14. Subvenção Econômica - Programa de Inovação para Competitividade (Lei 10.332/2001)</li> </ol>

CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA INDUSTRIAL  
NO BRASIL ENTRE 1995 E 2010

<b>Governo Lula (2003-2010)</b>	Transversal	BNDES	Investimento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (MODERMAQ)</li> <li>2. Programa de Sustentação do Investimento (BNDES PSI)</li> <li>3. Programa Limite de Crédito</li> </ol>	
			Inovação	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. BNDES Inovação Tecnológica</li> <li>5. BNDES Inovação Produção</li> <li>6. Cartão BNDES Inovação</li> </ol>	
				FINEP	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Juro Zero</li> <li>8. Pro-Inovação (ex- ADTEN e, posteriormente, Inova Brasil)</li> </ol>
		MCT			<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Incentivo Fiscal - Lei nº 11.196 de 2005 (Lei do Bem)</li> </ol>
		Setorial	BNDES	Investimento	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Plástico (PROPLÁSTICO)</li> <li>11. Programa de Financiamento às Empresas da Cadeia Produtiva Aeronáutica Brasileira (PROAERONÁUTICA)</li> </ol>
				Investimento & Inovação	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (PROFARMA)</li> <li>13. Programa para o Desenvolvimento na Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da Informação (PROSOFT)</li> <li>14. Programa BNDES de Apoio à Engenharia (PROENGENHARIA)</li> <li>15. Programa de Apoio à Implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital (BNDES - PROTVD)</li> </ol>
	FINEP		Inovação	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Subvenção Econômica</li> </ol>	

205

**Fonte: Elaboração do autor.**

Não obstante, os objetivos declarados das políticas prevaletentes nos dois períodos analisados se mantiveram relativamente idênticos nos seus aspectos fundamentais. De maneira geral, tiveram por objetivo

aumentar a competitividade da indústria por meio do aumento das taxas de inovação na empresa, com inserção internacional, ampliação das exportações, com respectivo aumento do seu valor agregado e ampliação da base exportadora, sobretudo pela entrada de pequenas e médias empresas no comércio internacional.

A natureza dos instrumentos de política utilizados também não foi alterada significativamente nos dois períodos. Houve, em alguns casos, a intensificação na utilização/oferta de alguns deles, em função da alocação maior de recursos. Em outros casos, foram criados novos instrumentos, com enfoque setorial ou horizontal, com destaque para aqueles destinados à promoção de investimentos e inovação. Em todo caso, manteve-se a preocupação em articular agentes públicos e agentes privados e mesmo apoiar diretamente as empresas, o que representa uma ruptura com as políticas públicas brasileiras antes de 1995.

206

Ao longo do período 1995-2002, observa-se, de maneira geral, uma priorização na oferta de instrumentos de promoção de investimentos e exportação – áreas estruturantes da política, então, em vigência. Contudo, ao final do período, verifica-se uma transição em direção a uma maior priorização do tema ciência, tecnologia e inovação, expressa pela formulação e implementação de instrumentos de promoção de inovação, com destaque para os Fundos Setoriais, além de um ensaio pioneiro da Subvenção Econômica à inovação na empresa. Essa estrutura básica de instrumentos de promoção de inovação se manteve no período subsequente, sendo aperfeiçoada no seu desenho, de forma a se adequar às características da demanda, e fortalecida com o aporte expressivo de recursos financeiros pelas políticas que se sucederam.

Fica evidente, a partir de 2004, o aumento expressivo na oferta de instrumentos de desenvolvimento industrial e de promoção

de inovação. Este movimento observado pode ser atribuído à implementação de três políticas relacionadas ao desenvolvimento industrial e à promoção de inovação no segundo período da análise (2003-2010). São elas, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004, o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), em 2007, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008. Ou seja, observa-se que, nos dois períodos analisados, utilizou-se um repertório de instrumentos de políticas de desenvolvimento industrial e de promoção de inovação em grande parte comum e alinhadas no seu desenho com políticas contemporâneas, com diferenças marcantes no volume de recursos envolvidos e na diversidade de oferta de novos instrumentos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, C.L.B.; PAULO, E.M.; PINHEIRO, V.F.; SOBREIRA, K.N.P.; RODRIGUES, C.S. Dinâmica recente da indústria brasileira: do ajuste defensivo nos anos 1990 à redefinição da política industrial nos anos 2000. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 4.; ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA, 6., São Paulo. **Anais...** USP, 2012, p. 1-22.

207

BAGATTOLLI, C. **Política científica e tecnológica e dinâmica inovativa no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) - Instituto de Geociências, Departamento de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Informe BNDES nº 181**. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. 4 p.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Relatório anual 2009**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. 154 p.

BOITO JR., A. A hegemonia liberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 17, p. 10-35, 2003.

BONELLI, R.; VEIGA, P. M.; BRITO, A.F. **As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições**. Brasília: IPEA, 1998. 77p. (Série Textos para Discussão, 527).

BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Balço PITCE - 2005**. Brasília: ABDI, 2006. 20p.

BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Política de Desenvolvimento Produtivo. Balço de Atividades 2008/2010**. Brasília: ABDI, 2010. 13p. (Resumo Executivo).

BRASIL. Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional**. Plano de Ação 2007-2010. Investir e inovar para crescer. Resumo. Brasília: MCT, 2007. 75p.

208

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Livro Branco**. Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília, 2002. 78 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: ABDI, 2008. 43p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: MDIC, 2003. 23p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: ABDI, 2008. 43p.

CAVALCANTE, L.R. Políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: uma análise com base nos indicadores agregados. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2010. cap. 9, p. 289- 309.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula**. Campinas: Unicamp, 2010. 27p. (Série Texto para Discussão, 181).

DE NEGRI, F.; VASCONCELOS, L. F.; GALETT, J. Abrangência das políticas de apoio às exportações no Brasil e perfil das empresas beneficiadas. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Brasília, n. 11, p. 23-33, 2010.

ERBER, F.; CASSIOLATO, E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 23-60, 1997.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP. Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC). **Manual dos Instrumentos da Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP 2008**. São Paulo: FIESP. 2009. 44p.

FILGUEIRAS, L; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FLEURY, F. L. **Investimento em infraestrutura como instrumento de política industrial**. São Paulo: USP, 2009. 206 f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

209

FORTES, A; FRENCH, J. A "Era Lula", as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, n. 1, v. 24, p. 201-228, 2012.

GUERRA, O. Política industrial e competitividade: de Collor a FHC. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 4, n. 8, p. 18, p. 39-56, 1997.

MORAIS, J.M. Uma avaliação de programas de apoio financeiro à inovação tecnológica com base nos fundos setoriais e na lei de inovação. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L.C. (Eds.). **Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil**. Brasília: IPEA, 2008. p. 68-105.

MOTTA, J. R. S. T. **Medidas adotadas pelo governo FHC para o desenvolvimento econômico**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. 10p. (Série Estudo - Consultoria Legislativa).

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social. Rev. Sociologia USP**, São Paulo, v. 15, n. 2, p.195-217, 2003.

PACHECO, C. A. **As reformas da política nacional de ciência, tecnologia e inovação no Brasil (1999-2002)**. Santiago: CEPAL, 2007. 44 p. (Série Manual de Políticas Públicas).

PEREIRA, F. D. S.; REBELATTO, D. A. D. N. Política industrial como instrumento promotor do desenvolvimento e da sustentabilidade de sistemas produtivos. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (SIMPEP), 23, 2006, Bauru. **Anais...** Bauru: UNESP, 2006. p. 12.

RESENDE, A. V. **A política industrial do plano real**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. 55p. (Série Textos para Discussão).

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Rev. Sociologia USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p.23-47, 2000.

210

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n.1, p. 7-41, 2010.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. **Instituições e políticas industriais**. Problemas de implementação. Reflexões a partir da experiência do Brasil. Santiago: CEPAL Chile, 2007. 39p.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n.2, p. 153-185, 2006.

VIOTTI, E. B. Brasil: de política de C&T para política de inovação? Evolução e desafios das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Diálogo entre experiências internacionais e brasileiras, 2007, Brasília. **Anais...** Brasília: CGEE. 2008. p. 137- 174.

Recebido: 19/06/2017  
Aprovado: 18/09/2017