



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM LOGÍSTICA E**  
**PESQUISA OPERACIONAL**

**PHÁBIA VALESKA VALE ALVES**

**A INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA E A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO**  
**EXPORTADOR DE BASE PRIMÁRIA BRASILEIRA**

**FORTALEZA**

**2016**

PHÁBIA VALESKA VALE ALVES

A INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA E A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO  
EXPORTADOR DE BASE PRIMÁRIA BRASILEIRA

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Logística e Pesquisa Operacional da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão Logística e Pesquisa Operacional. Área de Concentração: Gestão Logística  
Linha de Pesquisa: Logística Global e Sustentabilidade

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite  
Moreira

FORTALEZA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- A481i Alves, Phábia Valeska Vale.  
A infraestrutura logística e a consolidação do modelo exportador de base primária brasileira / Phábia Valeska Vale Alves. – 2016.  
72 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Pós-Graduação em Logística e Pesquisa Operacional, Fortaleza, 2016.  
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
1. Modelo exportador de base primária. 2. Infraestrutura logística. 3. Política industrial. 4. Programa de aceleração do crescimento. 5. Plano nacional de logística e transportes. I. Título.

CDD 658.5

---

PHÁBIA VALESKA VALE ALVES

A INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA E A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO  
EXPORTADOR DE BASE PRIMÁRIA BRASILEIRA

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Logística e Pesquisa Operacional da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão Logística e Pesquisa Operacional. Área de Concentração: Gestão Logística  
Linha de Pesquisa: Logística Global e Sustentabilidade

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite  
Moreira

Aprovada em: 31/08/2016.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. João Welliandre Carneiro Alexandre (Examinador Interno)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Roberto Smith (Examinador Externo à Instituição)  
Universidade de São Paulo (USP)

A Deus.

Aos meus pais, Airton e Neta.

A minha avó, Cândida Maria (*in memorem*).

## AGRADECIMENTO

Ao meu irmão Junior e as minhas irmãs, Nega e Meirinha, em especial a minha irmã e parceira Flávia, obrigada por está sempre ao meu lado em todos os momentos da minha vida e por sempre me apoiar em tudo. Ao meu cunhado Niedson, muito obrigada pela parceria e confiança. De modo geral, agradeço a todos da minha família, demais cunhados, primas e primos e meus amados sobrinhos que fazem meus dias ficarem mais alegres.

Aos meus pais por me passaram a melhor educação possível, obrigada por formarem meu caráter e a me tornarem uma boa pessoa, vocês são os principais responsáveis por todas minhas conquistas, obrigado por sempre acreditarem em mim e por nunca terem me deixado desistir.

Agradeço de forma especial ao meu companheiro e esposo, Fagner, por esses nove anos de imenso amor, companheirismo e conquistas. Obrigada por me apoiar em tudo e por não me deixar desistir de mais esse sonho e conquista das nossas vidas.

Também agradeço aos meus colegas de mestrado, Anderson, Daniel, Cristina, Weber, Wladson, Luiz, Karla e Eufrasina, que apesar de todas as turbulências que passamos durante todo esse curso, sempre nos mantivemos unidos e servindo de apoio uns aos outros, agradeço intensamente à minha amiga Ana Chrystina, por ser essencial para a finalização deste trabalho e por não ter deixado eu desistir, mesmo quando eu achava que tudo estava perdido.

Ao meu Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira, pela paciência, compreensão e apoio para a finalização deste trabalho, obrigado pela importante e essencial orientação.

E à banca, pela honra.

“Não que sejamos capazes, por nós, de pensar alguma coisa, como de nós mesmos; mas a nossa capacidade vem de Deus” (2 Coríntios, 3:5 )

## RESUMO

Atualmente muito se tem falado sobre infraestrutura logística como forma de promover e oferecer suporte a industrialização no país e muitos planos do Governo foram implementados para promover os equipamentos macrologísticos regionais e nacionais, no entanto, o que de fato tais investimentos proporcionaram foram efeitos contrários ao estímulo à industrialização. Este estudo tem como objetivo, investigar se as ações do Estado (governo) no campo da infraestrutura estão contribuindo para reverter o processo de desindustrialização em curso no Brasil, ou se estão sendo determinantes para a consolidação de um modelo exportador de base primária no país. Para tanto, se fez uso de uma pesquisa bibliográfica, que fornece a base teórica para o desenvolvimento desta dissertação, confrontando trabalhos, sobre a teoria do neodesenvolvimentismo, analisando a literatura existente sobre a infraestrutura no Brasil, uma análise do setor industrial, se fazendo de dados secundários coletados sobre as exportações e importações de bens primários e industrializados, a título de constatação sobre a desindustrialização no país. Constata-se neste trabalho, que o efeito contrário a industrialização, advém de uma política neoliberal (mesmo com um governo dito esquerdista no país), que prega o não intervencionismo do Estado na Economia, observa-se também que o mau desempenho obtido nos últimos anos na Indústria Brasileira se deve justamente a ausência de Políticas Industriais Intervencionistas, que segundo os Neodesenvolvimentistas, é necessário, pois as grandes potências econômicas do mundo atual se desenvolveram a base de políticas econômicas protecionistas. Busca-se mostrar, portanto, que o Investimento em Infraestrutura Logística, analisado a partir dos programas governamentais, como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e o PNLT (Plano Nacional de Logística e Transportes), não são a solução para promover a Industrialização no país, e sim, que acabam por contribuir para consolidar um Modelo de Exportação baseado em produtos primários e/ou com pouca intensidade tecnológica.

**Palavras-chave:** Infraestrutura logística. Política industrial. Modelo exportador de base primária. Programa de Aceleração do Crescimento. Plano Nacional de Logística e Transportes.



## ABSTRACT

Currently much has been said about logistics infrastructure in order to promote and support industrialization in the country and many levels of government have been implemented to promote regional and national macrologísticos equipment, however, that in fact such investments provided were effects for stimulus industrialization. This study aims to show whether the infrastructure investments will contribute to the development of an industrial sector, or whether it will contribute to the export sector of primary goods. Therefore, it made use of a literature search, which provides the theoretical basis for the development of this thesis, comparing work on the theory of neo-developmentism, analyzing existing literature on infrastructure in Brazil, an analysis of the industrial sector, is doing secondary data collected on exports and imports of primary commodities and manufactured goods, as a statement on de-industrialization in the country. It is observed in this work, the opposite effect industrialization, comes from a neoliberal policy (even with a leftist said government in the country), who preaches the non-interventionism of the state in the economy, is also observed that the poor performance achieved in recent years in the Brazilian industry is precisely due to the absence of Industrial policy Interventional, which the Neodesenvolvimentistas is necessary because the great economic powers of today's world have developed the basis of protectionist economic policies. Seeks to show, therefore, that the Investment in Infrastructure Logistics, analyzed from government programs such as the PAC (Growth Acceleration Program) and PNLT (National Plan of Logistics and Transport) are not the solution to promote industrialization in the country, but which end up contributing to consolidate an export model based on commodities and / or low technological intensity.

**Keywords:** Infrastructure logistics. Industrial policy. Export model primary base. Growth Acceleration Program. National Logistics and Transport Plan.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Fatores que contribuem para consolidar a desindustrialização.....	15
Figura 2	- Planos e programas governamentais como forma de resolver o problema da desindustrialização.....	16
Figura 3	- Eixos temáticos para o desenvolvimento.....	34
Figura 4	- Exigência de conteúdo local.....	42
Figura 5	- Classificação do Brasil em infraestrutura mundial.....	46
Figura 6	- Figura resumo das políticas PDP e PITCE.....	58
Figura 7	- Análise do crescimento do investimento e PIB entre os anos de 2000 e 2010..	59
Figura 8	- Mapa da ferrovia Transnordestina que atravessa os Estados do Ceará, Piauí e Pernambuco .....	65
Figura 9	- Investimento do PNLT e PAC.....	67

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1	- Resumo entre as duas vertentes de política.....	26
----------	---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Comparativo da evolução entre exportação e importação – balança comercial.....	52
Gráfico 2	– Evolução do percentual do comparativo da evolução entre exportação e importação – saldo comercial.....	54

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Comparativo brasileiro da evolução de 1989-2016 entre exportação e importação – saldo comercial.....	51
Tabela 2	- Saldo da balança comercial quanto ao grau de intensidade tecnológica.....	53
Tabela 3	- Percentagem da composição das exportações brasileiras no período de 1997-2015.....	54
Tabela 4	- Investimento em infraestrutura do PAC previstos para 2007-2010.....	62
Tabela 5	- Eixo de logística: resultado físico-financeiro das ações concluídas no período 2007/2010 (em R\$ milhões).....	63
Tabela 6	- Valor total dos investimentos (em milhões de R\$ - preço corrente) de janeiro de 2006 até março de 2016.....	66

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
MDIC	Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PBM	Plano Brasil Maior
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNTL	Plano Nacional de Logística e Transporte
IPEADATA	Instituto de Economia Aplicada
CENTRAN	Centro de Excelência em Engenharia de Transportes
FMM	Fundo da Marinha Mercante

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1</b>	<b>Considerações iniciais.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2</b>	<b>Justificativa.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3</b>	<b>Problemática.....</b>	<b>20</b>
<b>1.4</b>	<b>Objetivos.....</b>	<b>21</b>
<b>1.4.1</b>	<b><i>Objetivo Geral.....</i></b>	<b>21</b>
<b>1.4.2</b>	<b><i>Objetivos Específicos.....</i></b>	<b>21</b>
<b>1.5</b>	<b>Hipóteses.....</b>	<b>21</b>
<b>1.6</b>	<b>Metodologia de Pesquisa.....</b>	<b>22</b>
<b>1.7</b>	<b>Estrutura da Dissertação.....</b>	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>TRAÇOS GERAIS DA CONCEPÇÃO NEODESENVOLVIMENTISTA.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1</b>	<b>Definição Conceitual de Política Horizontal e Vertical.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2</b>	<b>Visão Heterodoxa x Visão Ortodoxa.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3</b>	<b>Origem da Teoria Desenvolvimentista.....</b>	<b>27</b>
<b>2.4</b>	<b>Surgimento do NeoDesenvolvimentismo.....</b>	<b>29</b>
<b>2.4.1</b>	<b><i>Visões Críticas acerca do NeoDesenvolvimentismo.....</i></b>	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>FUNDAMENTOS SOBRE A POLÍTICA INDUSTRIAL.....</b>	<b>35</b>
<b>3.1</b>	<b>Definição de Política Industrial.....</b>	<b>35</b>
<b>3.2</b>	<b>Política Industrial no Brasil.....</b>	<b>36</b>
<b>3.3</b>	<b>Política Industrial como caminho para o Desenvolvimento.....</b>	<b>40</b>
<b>3.4</b>	<b>Investimento em Infraestrutura como Instrumento de Política Industrial.....</b>	<b>43</b>
<b>3.4.1</b>	<b><i>Conceituando Infraestrutura.....</i></b>	<b>43</b>
<b>4</b>	<b>CASO BRASILEIRO.....</b>	<b>47</b>
<b>4.1</b>	<b>Desindustrialização.....</b>	<b>47</b>
<b>4.1.1</b>	<b><i>Desindustrialização no Brasil.....</i></b>	<b>49</b>
<b>4.2</b>	<b>A Infraestrutura Macrológica Brasileira.....</b>	<b>55</b>
<b>4.2.1</b>	<b><i>A infraestrutura macrológica X Política Industrial.....</i></b>	<b>59</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>68</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>

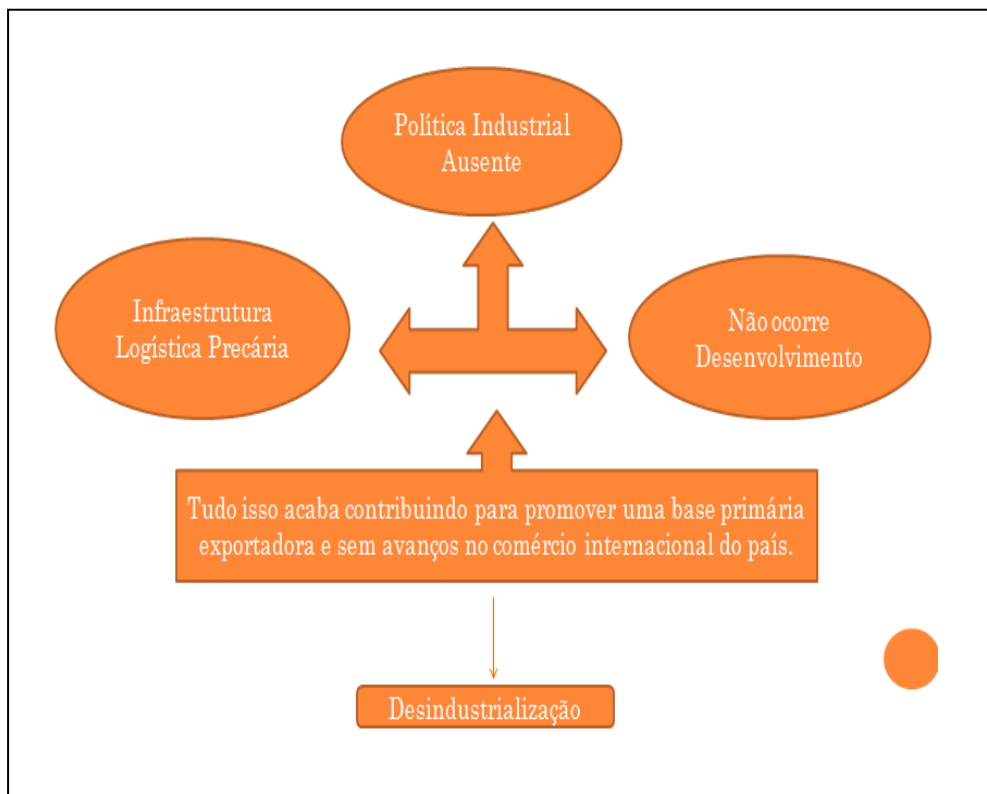
## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda as considerações iniciais da pesquisa, sua justificativa, sua problemática, são definidos os objetivos e hipóteses, também é feita a descrição sucinta da metodologia. Por fim, tem-se a estrutura da dissertação.

### 1.1 Considerações iniciais

A Infraestrutura Logística no Brasil é vista, atualmente, como parte de uma Política Industrial de Base, para promover de forma eficiente a competitividade da Indústria Brasileira, que se vê ameaçada pelo atual rumo econômico existente, em um processo que está acontecendo no país, a chamada Desindustrialização, como acredita Luis Carlos Bresser-Pereira, renomado economista brasileiro. O Brasil está hoje no “caminho contrário” ao desenvolvimento com base na Industrialização, buscando promover um modelo de base exportadora primária, com pouco ou quase nenhum estímulo a produção manufatureira. A Figura 1 mostra fatores que contribuem para consolidar a desindustrialização.

Figura 1 - Fatores que contribuem para consolidar a desindustrialização



Fonte: Elaborada pela autora

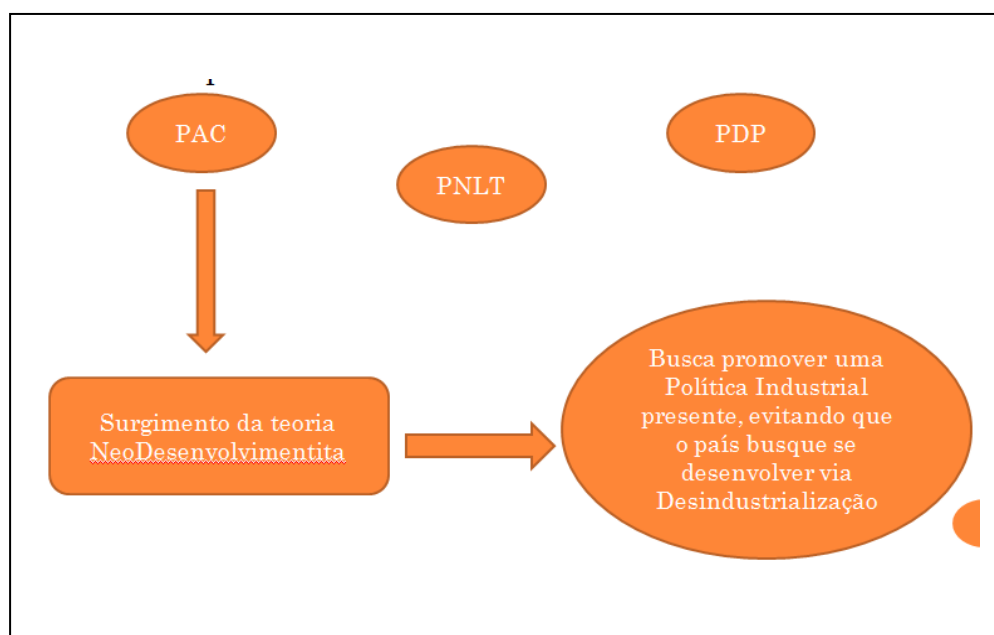


Ao se falar em Investimento em Infraestrutura como parte e instrumento de uma Política Industrial, vale a pena ressaltar que as Políticas/Programas do Governo com relação à promoção e incentivo do setor industrial acabaram deixando em segundo plano o Investimento em Infraestrutura, como foi o caso da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, que será abordada adiante

Dando continuidade a tal política industrial, foi lançada em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e por último, o Plano Brasil Maior (PBM), em 2011. No entanto, em nenhum deles se observa como um dos objetivos de tal investimento. Foram criadas, respectivamente, no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Governo Lula, 2003 – 2010) e Governo da Presidente Dilma Rousseff (2011 - atual) (DÁVILA-FERNÁNDEZ, 2015).

Um Plano do Governo Lula que fez menção ao Investimento em Infraestrutura como sendo necessário para promover as atividades industriais no país foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007, no segundo mandato do Governo Lula (2007 – 2010) como forma de promover as infraestruturas sociais, urbanas, logísticas e energéticas do país, visto que as atividades industriais necessitam de tais esforços, já que é um setor de desenvolvimento econômico. A Figura 2 apresenta um esquema que demonstra os Planos e Programas Governamentais como forma de resolver o problema da desindustrialização.

Figura 2 – Planos e programas governamentais como forma de resolver o problema da desindustrialização



Fonte: Elaborada pela autora

Cabe ressaltar que a implantação do PAC trouxe à tona uma teoria econômica denominada Novo Desenvolvimentismo ou também chamado de Neodesenvolvimentismo, cujos principais teóricos, como Bresser-Pereira, já vinha trabalhando desde o final da década de 1990, período de transição do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o Governo Lula. Ao lançar o PAC, muitos economistas ficaram satisfeitos, pois viram a volta de um “ideário desenvolvimentista”, com a volta de um Estado forte e ativo, de forma a promover os principais setores da economia (COSTA JÚNIOR, 2012).

Vale ressaltar que esse modelo visto na análise de Política Industrial Brasileira no Governo Lula, de um modelo de intervenção estatal tanto a respeito da cooperação entre Estado e sociedade quanto no que diz respeito às medidas estatais postas em prática, se aproxima do modelo de desenvolvimento denominado de Estado Logístico, que surge da confluência de elevado nível de autonomia inserida com políticas industriais e infraestruturas de corte horizontal<sup>1</sup>, as quais buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional e regional.

Para os Novos Desenvolvimentistas, como Bresser e Sicsú *et al.* (2007), essa teoria defende um Estado regulador da economia e financiador da atividade produtiva, promovendo condições favoráveis para a realização de investimento. Ademais, essa concepção teórica defende a estabilidade macroeconômica, bem como a redução da vulnerabilidade externa. A proposta de crescimento com equidade social pressupõe o desenvolvimento de projetos estruturantes de inclusão social, e não apenas programas de transferências de renda assistencialistas.

Bresser-Pereira acredita que no Novo Desenvolvimentismo há a necessidade de um novo pacto nacional, para que as burguesias industriais associadas ao Estado atendam ao interesse nacional, e isso é de suma importância para o desenvolvimento econômico do país. Ainda segundo o autor (2007 *apud* MOLLO e FONSECA, 2013), o Neodesenvolvimentismo visa fortalecer o estado fiscal, administrativamente e politicamente, dando condições as empresas nacionais de serem competitivas internacionalmente.

Contrariamente ao “velho” desenvolvimentismo, a nova concepção não considera mais a existências de indústrias nascentes voltadas para o mercado interno, mas agora se busca promover as exportações industriais. Nesse sentido, a prioridade passa a ser o aumento dos investimentos condicionado à uma diminuição da taxa de juros e a existência de uma taxa

---

<sup>1</sup> A definição de Política Horizontal e Política Vertical será conceituada no capítulo 2.

de câmbio competitiva. A apreciação cambial leva inevitavelmente a uma dinâmica de desindustrialização ou a chamada “doença holandesa”<sup>2</sup>.

Apesar de toda essa perspectiva que se instaurou com o Governo Lula, em especial a partir da implantação do PAC, é importante analisar se as iniciativas desconexas de política industrial, com a realização de investimentos em infraestrutura logística, estão sendo cruciais para o desenvolvimento da produção e exportação industrial ou corroboram para consolidar um modelo de exportação baseado em bens primários. Segundo Bresser Pereira, em uma entrevista à Revista Plural (2015, p.147):

Há uma competição desigual entre os Estados-Nação [...] liderados pelos EUA [...] é um imperialismo de *soft Power* [...] a preocupação fundamental desse imperialismo? É ocupar os nossos mercados, com seu comércio, seus financiamentos e suas multinacionais.[...] é a famosa troca desigual, que é a troca de bens e serviços de alto valor adicionado per capita por bens e serviços de baixo valor adicionado per capita.

Esse trecho da entrevista de Bresser-Pereira mostra a “armadilha” em que pode cair os países em desenvolvimento, caso optem por essa troca, por acharem mais confortável, ou até mesmo pelo fracasso da implantação de políticas industriais com um estado fraco.

## 1.2 Justificativa

O estudo da infraestrutura logística relacionado às Políticas Industriais está ligado fortemente a ideia de que é um setor de suma importância, por tratar-se de um setor de alavancagem e de desenvolvimento da economia. Pois fazendo parte de uma Política Industrial, os Investimentos feitos no setor de Infraestrutura, em teoria, promoveriam e ajudariam a tornar mais competitivo a Indústria Local, bem como o Comércio Exterior do país, buscando reduzir os custos de transportes, por exemplo.

Segundo Dávila-Fernandez (2015, p.577):

[...] não apenas a questão da desindustrialização está em discussão, mas também que instrumentos uma possível política industrial deveria utilizar. Por outro lado, o investimento em infraestrutura é de forma recorrente apontado como fundamental para o desenvolvimento da atividade econômica. Os serviços em infraestrutura correspondem a ativos-base essenciais sobre os quais se desenvolve toda e qualquer atividade produtiva, sendo determinantes sobre os fluxos do comércio internacional e geradores de economias externas.

---

<sup>2</sup> Um mal que se instalou na Holanda na década de 1960, quando o aumento do preço do gás atraiu capitais e apreciou o câmbio, reduzindo a competitividade dos produtos manufaturados, ocasionado em uma perda da relevância da indústria local, causando o processo de desindustrialização.

Vale ressaltar que os investimentos em infraestrutura podem causar os chamados efeitos de encadeamento<sup>3</sup>. De acordo com a Teoria do Crescimento Desequilibrado de Hirschman (1958), nos países subdesenvolvidos, onde existe escassez de recursos, tem que se optar por desenvolver um setor da economia, esperando que esse promova os efeitos de encadeamento “para trás e para frente” na cadeia produtiva, transbordando assim para os demais setores e potencializando os efeitos multiplicadores. No caso dos Investimentos em Infraestrutura, os efeitos “para trás” seriam a produção de insumos por parte das empresas fornecedoras, como, por exemplo, material para pavimentação de uma via, e os efeitos “para frente” seriam a redução do custo de transporte rodoviário que essa via traria, por exemplo.

Em sua publicação de janeiro de 2010, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) considerou como determinante para a competitividade industrial a qualidade da logística do Comércio Internacional, ou seja, a capacidade de transportar produtos e conectar indústrias e consumidores aos mercados internacionais. De acordo com o estudo, os países que tiveram melhor desempenho logístico obtiveram crescimento adicional no comércio. Adicionalmente, o estudo concluiu que os países com desempenho em logística mais elevados são aqueles que investem mais em reformas e melhorias.

Portanto, fica cada vez mais probatório que os Investimentos em Infraestrutura Logística são de suma importância para que determinado país ou região alcance desenvolvimento econômico, mas claro, inserido dentro de um contexto de Políticas Industriais Eficazes, caso contrário, trará efeitos contrários aos seus objetivos. Dessa forma, investigar se há uma Política Industrial vigente, e se existe, em qual contexto político está inserida, para que dessa forma se possa identificar se os Investimentos em Infraestrutura Logística estão contribuindo para o desenvolvimento Industrial, ou estão corroborando para consolidar uma Economia de Exportação de Base Primária.

---

<sup>3</sup> De acordo com a Teoria do Crescimento Desequilibrado de Hirschman (1958), nos países subdesenvolvidos, onde existem escassez de recursos, tem que se optar por desenvolver um setor da economia, esperando que esse promova desenvolvimento para toda região.

### 1.3 Problemática

As Políticas Econômicas adotadas nos diferentes Governos Brasileiros, e de diferentes visões econômicas, fizeram com que diferentes rumos fossem tomados pela economia brasileira. Ao se ter até a década de 1980 um Governo mais intervencionista e com caráter de promover o desenvolvimento econômico, com Políticas Protecionistas, Seletivas e Verticais, houve um crescimento da Indústria para o mercado interno, mas que não se tornou competitiva no mercado internacional, devido ao excesso de protecionismo.

Já na década de 1990, a proposta neoliberal do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Governo FHC) engendrou uma abertura comercial e financeira da economia brasileira sem precedentes. Em decorrência, constatou-se um forte movimento de reestruturação produtiva da indústria brasileira, com fechamentos de unidades de produção e substituição de produção local por importação. Essa fase se caracteriza pela total ausência de política industrial. Atualmente, tem-se o debate acerca do viés Neodesenvolvimentista do Governo Lula, que traz à tona novamente a participação do Estado na economia. A implantação do PAC pode ser considerada uma iniciativa nessa direção. De acordo com Dávila-Fernández (2015, p. 577):

[...] nos últimos anos tem-se observado a retomada de um debate mais intenso em torno da necessidade ou não de se traçar uma política industrial, dado o fraco desempenho da indústria nacional e a ameaça de um possível processo de desindustrialização precoce na economia brasileira.

Diante disso, coloca-se a questão da pertinência da Política Industrial, sendo os investimentos em infraestrutura um instrumento importante de promoção dessa política. Pois, como citado no texto de Dávila-Fernández (2015, p. 577), “ao provimento inadequado de infraestrutura estão associadas significativas perdas de produtividade e conseqüentemente de competitividade, fatais para qualquer processo de aproximação da fronteira tecnológica”.

Assim, as perguntas que se buscam nessa pesquisa são:

- **Os Investimentos em Infraestrutura como parte de um Instrumento de Política Industrial, realmente trarão impactos positivos para o setor industrial, ou consolidarão um Modelo Exportador de Base Primária?**
- **Investigar porque as políticas voltadas para promover os investimentos em infraestrutura não são suficientes para reverter o processo de desindustrialização?**

## 1.4 Objetivos

Diante do que foi exposto, apresentam-se os objetivos geral e específicos.

### 1.4.1 *Objetivo Geral*

Investigar se as ações do Estado (governo) no campo da infraestrutura estão contribuindo para reverter o processo de desindustrialização em curso no Brasil, ou se estão sendo determinantes para a consolidação de um modelo exportador de base primária no país.

### 1.4.2 *Objetivos Específicos*

- Apresentar as principais teses do Neodesenvolvimentismo;
- Verificar a existência de uma Política Industrial no Brasil;
- Expor as Estratégias de Política Industrial, se vertical ou horizontal;
- Examinar a relação do Neodesenvolvimentismo com a Política Industrial;
- Verificar a relação entre desenvolvimento Industrial e Infraestrutura;
- Pesquisar quais os Programas de Infraestrutura existente no Brasil;
- Retratar o Caso Brasileiro.

## 1.5 Hipóteses

As hipóteses deste trabalho consiste em:

- Os Investimento em Infraestrutura sem a implementação de política Industriais protecionistas não proporcionarão o desenvolvimento da base industrial, mas sim contribuirá para a consolidação de um modelo exportador baseado em *commodities* metálicas e agrícolas;
- Os países desenvolvidos não têm interesse nenhum em que os países em desenvolvimento alcancem ou logrem algum êxito no setor industrial, para que esses continuem submissos a aqueles, e continuem praticando a “troca desigual de bens”. Apesar dos atuais países desenvolvidos terem sido ferozmente protecionistas durante seu desenvolvimento.

- Os Investimentos em Infraestrutura podem causar, combinado com uma Política Industrial, desenvolvimento econômico.

## 1.6 Metodologia de Pesquisa

De acordo com Anderr-Egg (1978, p.28 *apud* MARCONI E LAKATOS, 2003, p.155), “a pesquisa é um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento”. Ainda de acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 155), “a pesquisa, portanto, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”.

Fonseca (2009) trata a pesquisa como uma atividade voltada para a solução de problemas, dessa forma, ela parte de uma dúvida ou de um problema, buscando uma resposta ou solução, usando métodos científicos. Pesquisa também é uma forma de obtenção de conhecimentos e descobertas acerca de um determinado assunto ou fato.

Portanto, neste trabalho científico, busca-se, através da pesquisa científica, validar ou não se as premissas iniciais propostas com relação aos Investimentos em Infraestrutura no país se confirmam como um instrumento de Política Industrial, ou se corroboram para um Setor Exportador Primário. Para tanto, se faz uso de uma Pesquisa Bibliográfica, que fornece a base teórica para o desenvolvimento desta dissertação, confrontando trabalhos, sobre a teoria do Neodesenvolvimentismo, bem como analisando a literatura existente sobre a Infraestrutura no Brasil, bem como análise do setor Industrial.

De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p.158):

A pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações.

Faz-se uso da Pesquisa Exploratória, que de acordo com Gil (2008, p.27):

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas

quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicados nestas pesquisas.

Envolve também pesquisa de caráter documental, uma vez que analisa as diretrizes do PAC, bem como seu balanço pós-implementação. A pesquisa pode ser caracterizada ainda como sendo do tipo qualitativo. Utilizará para análise a estatística descritiva de dados secundários oriundos do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC), com o intuito de pesquisar a partir dos dados fornecidos, a situação do setor Industrial e Exportador do Brasil, para tal análise se utilizou de dados fornecidos também pelo Instituto de Economia Aplicada (Ipeadata), bem como os dados secundários fornecidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

## **1.7 Estrutura da Dissertação**

A dissertação está dividida, além deste primeiro capítulo introdutório, em mais quatro capítulos, incluindo o capítulo de conclusão. Buscar-se dá um contexto histórico em cada capítulo para validar a discussão teórica aqui presente.

No segundo capítulo será feita uma diferenciação entre política industrial Vertical e Horizontal, necessária para a compreensão da temática dos tipos de políticas adotadas. Também serão apresentados os principais argumentos relacionados a teoria Neodesenvolvimentista, sendo retomada a discussão sobre protecionismo (estado versus mercado), bem como o lugar da política industrial nessa concepção teórica.

No terceiro capítulo, uma discussão de política industrial tendo como principal referência o economista coreano Ha-Joon Chang<sup>4</sup> será realizada. A tese principal desse autor é de que a política industrial foi crucial para a trajetória de desenvolvimento das economias avançadas. Atualmente, esses mesmos países defendem para o desenvolvimento das economias periféricas a abertura comercial e financeira. Isto é considerado pelo autor uma forma de “chutar a escada” utilizada tempos atrás para se desenvolver. Finalmente, uma discussão teórica sobre o papel da infraestrutura no âmbito da política industrial será abordada.

No quarto capítulo discute-se o caso brasileiro, analisando o seu cenário econômico com o propósito de verificar se os investimentos em infraestrutura estão

---

<sup>4</sup> Há-Joon Chang, economista coreano, considerado um dos principais economistas heterodoxos da atualidade, trabalha a teoria Neodesenvolvimentista, com foco nas Políticas Industriais (mais detalhes vê capítulo 3).



conseguindo reverter o processo de desindustrialização em curso. Nesse sentido, os seguintes planos serão analisados: PAC, PNLT, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP). No último capítulo, serão apresentadas as principais considerações conclusivas, decorrentes da pesquisa realizada, as limitações do estudo e as recomendações para pesquisas futuras.

## 2 TRAÇOS GERAIS DA CONCEPÇÃO NEODESENVOLVIMENTISTA

Neste capítulo será feita uma definição conceitual para diferenciação entre Políticas Verticais e Horizontais, necessário para a compreensão da temática dos tipos de políticas adotadas. Também serão apresentados os principais argumentos relacionados a teoria Neodesenvolvimentista, sendo retomada a discussão sobre protecionismo (estado versus mercado), bem como o lugar da política industrial nessa concepção teórica.

### 2.1 Definição Conceitual de Política Horizontal e Vertical

Antes de adentrarmos nas teorias, é importante definir e exemplificar essas políticas, pois é fundamental para entendermos as direções das políticas econômicas, que podem ser de cunho horizontais ou verticais.

Segundo Sebben e da Silva (2015), trata-se naturalmente de tipos ideais, que nem sempre enquadram perfeitamente a realidade, mas orientam a análise satisfatoriamente.

Outro ponto é que as duas formas de políticas também se diferenciam quanto ao nível de complexidade. A política horizontal identifica gargalos logísticos, cadeias produtivas fluem e o mercado se ajusta automaticamente, portanto, possui menor grau de complexidade. Já a política vertical há uma coordenação com outras políticas públicas, especialmente a política industrial, além do Estado exigir uma sinergia entre os setores de infraestrutura, indústria e serviços, dessa forma, possui maior grau de complexidade. (SEBBEN; DA SILVA, 2015).

Ainda com base no artigo publicado por Sabben e da Silva (2015):

As políticas horizontais não buscam alterar a estrutura produtiva de determinada economia, mas sim aumentar a eficiência, tendo como objetivo a alocação ótima de recursos escassos. Tais políticas conferem uma centralidade teórica ao mercado, (...) qualquer intervenção estatal no mecanismo de mercado deve ser condicionada a problemas preexistentes. (...) com relação à estrutura produtiva, a política horizontal pretende ser neutra. (...) a neutralidade acaba por privilegiar alguns setores (...) não necessariamente os mais eficientes no longo prazo que já se encontram em posição de vantagem em determinada estrutura produtiva.

Um exemplo de política de cunho horizontal no setor industrial são as isenções fiscais e subsídios. E no setor de infraestrutura obras que facilitam a conexão de dois ou mais territórios (rodovias, ferrovias), e juntas contribuem para explorar as vantagens comparativas.

Segundo Sabben e da Silva (2015), as Políticas Verticais tem uma seleção de projetos e setores prioritários a partir de uma visão estratégica, com o objetivo de construir capacidades produtivas e tecnológicas. Nem sempre geram benefícios, pois vai depender das

escolhas dos projetos. O mercado é incapaz de gerar transformações e garantir bem-estar social, bem como garantir a alocação ótima dos recursos, há outra dimensão de intervenção estatal. A infraestrutura vertical objetiva a alteração da estrutura socioeconômica. Dessa forma, a eficácia, vista para atender os objetivos estratégicos nacionais, sobrepõe-se a eficiência. De acordo com tais autores a política vertical:

(...) visão a geração de encadeamentos para trás e para frente (...) tanto nas políticas industriais quanto nas infraestruturas (...). Em termos práticos, as políticas verticais priorizam a eficácia e abordam os problemas econômicos de forma dinâmica, desafiando as vantagens comparativas e promovendo mudanças nas estruturas social e econômica.

Exemplos de política verticais do setor industrial são os incentivos fiscais a setores prioritários, produção estatal em setores estratégicos. No setor de infraestrutura se observa as obras de transporte que favorecem a integração produtiva, bem como obras em energia e comunicações. O Quadro 1 faz comparação entre as políticas horizontal e vertical.

Quadro 1 - Resumo entre as duas vertentes de política

POLÍTICA HORIZONTAL	POLÍTICA VERTICAL
Não busca alterar infraestrutura produtiva	Alteração de estrutura socioeconômica
Eficiência	Eficácia
Mercado se ajusta automaticamente, Estado só deve intervir caso existam externalidades	Intervenção Estatal
Neutralidade	Atua em setores estratégicos e vistos como prioritários
Mercado perfeito	Promove assimetria

Fonte: Elaborado pela própria autora

## 2.2 Visão Heterodoxa x Visão Ortodoxa

Bresser-Pereira (2006, p.5) concluiu que “diante do fracasso das políticas neoliberais recomendadas pelos países ricos para promover a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento, existe, hoje, na América Latina, um claro movimento de rejeição da ortodoxia convencional”. Ele chama de ortodoxia convencional a onda ideológica do neoliberalismo que se tornou dominante no mundo atual.

Na avaliação de Bresser-Pereira (2006, p.12):

O novo desenvolvimentismo é, ao mesmo tempo, um “terceiro discurso”, entre o discurso populista e o da ortodoxia convencional, e o conjunto de diagnósticos e ideias que devem servir de base para a formulação, por cada Estado-Nação, da sua

estratégia nacional de desenvolvimento. [...] o discurso dominante, imperial e globalista, que tem origem em Washington e é adotado na América Latina pela direita neoliberal e cosmopolita, formada principalmente pela classe rentista e o setor financeiro. Essa é a ortodoxia convencional: uma ideologia exportada para os países em desenvolvimento; uma anti-estratégia nacional, que, embora se propondo a generosamente promover a prosperidade dos países de desenvolvimento médio, na verdade atende aos interesses dos países ricos em neutralizar a capacidade competitiva daqueles.

Portanto, percebe-se que a Ortodoxia é altamente contrária ao Novo Desenvolvimentismo, ao afirmar que o desenvolvimento é consequência do funcionamento do mercado, e não reflexo de um Estado atuante e regulador. No entanto, como disse Bresser-Pereira (2006, p.23):

Não tenho simpatias por ortodoxias, que são formas de renunciar ao pensamento, como não tenho interesses por heterodoxias quando o economista, ao se identificar como heterodoxo renuncia a ver suas ideias e políticas sendo aplicadas, e se reserva o papel de eterna oposição minoritária. O bom economista não é ortodoxo ou heterodoxo, mas pragmático: sabe fazer boa política econômica, tendo como base uma teoria econômica aberta e modesta que o obriga a permanentemente pensar e decidir em situação de incerteza.

### **2.3 Origem da Teoria Desenvolvimentista**

Faz-se importante entender o que foi o desenvolvimentismo, sua atuação e influência, para entender a origem da teoria Novo Desenvolvimentista. Segundo Bielschowsky (1996, p.7):

O desenvolvimentismo pode ser definido como a “ideologia de transformação da sociedade brasileira” assentada em um projeto econômico voltado à industrialização como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento, sob o entendimento de que esta não adviria pela espontaneidade das forças de mercado, ou seja, seria indispensável a atuação do estado como indutor, como agente planejador do desenvolvimento e/ou investidor direto.

Esse autor elabora, ainda, uma tipologia que mostra que o pensamento desenvolvimentista não é monolítico, mas abarca dentro de si controvérsias, envolvendo temas relevantes como, por exemplo, o papel do capital estrangeiro e do estado para a consecução do desenvolvimento.

Dessa forma, pode-se dizer que o Desenvolvimentismo ou também chamado de Nacional-desenvolvimentismo, baseia-se nas ideias de que o Estado deve assumir a regulação da economia, usando como forma de desenvolvimento a Industrialização. Aqui no Brasil, essa teoria pode ser constatada a partir da década de 1930, provavelmente por causa da crise econômica de 1929, com o Governo do então presidente, Getúlio Vargas, e se estende até a década de 1980, com seu declínio.

Segundo Bielschowsky (1996), o “projeto desenvolvimentista” brasileiro possui três momentos: entre 1930 a 1945, foi a origem do desenvolvimentismo; entre 1945 a 1955, houve o amadurecimento do desenvolvimentismo; e entre 1956 a 1964 ocorreu o auge, pois era o período de Juscelino Kubistchek e a crise (primeiros anos da década de 1960 até o golpe militar) do desenvolvimentismo.

Essa teoria desenvolvimentista esteve amparada principalmente por Celso Furtado, economista e pensador da história brasileira, que debatia muito sobre o subdesenvolvimento e procurava suas razões, bem como soluções. Furtado foi bastante influenciado pela Escola Cepalina, assim denominada desde a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em 1948 e sobre a direção de Raúl Prebisch<sup>5</sup>.

De acordo com a CEPAL, o caminho para o desenvolvimento para esses países seria o de promover a Industrialização. Para Prebisch, a deteriorização dos termos de troca entre países produtores de produtos industrializados e os países produtores de produtos primários causava um desequilíbrio externo. Nesse sentido, a solução seria industrializar a América Latina por meio de uma estratégia de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) (COSTA JÚNIOR, 2012).

Segundo Costa Júnior (2012, p.45):

A deterioração dos termos de intercâmbio e o próprio processo de industrialização (que necessitava de importações) eram os motivos apontados por Prebisch que levavam os países periféricos a desequilíbrios em seus balanços de pagamentos. [...] Outra medida preconizada para evitar ou diminuir o desequilíbrio do balanço de pagamentos era o desestímulo às importações através do controle do câmbio e outras medidas seletivas.

Vale ressaltar que o fato de a Industrialização ser vista como a via de desenvolvimento de um país, advém de seus efeitos potenciais de encadeamento, para frente e para trás na cadeia produtiva, tal ideia se consolida, principalmente com o economista alemão Albert Hirschman. Segundo Hirschman (1964 *apud* COSTA JÚNIOR, 2012, p.34):

Os processos de industrialização dos países subdesenvolvidos eram essencialmente diferentes dos processos seguidos pelos países industriais mais velhos. Estes novos processos não requeriam uma solução simultânea, mas favoreciam uma série de soluções em sequência [...] O problema fundamental do desenvolvimento estava em canalizar as energias humanas na direção desejada, e para isso, o autor utilizava a noção de encadeamento. Chamando a atenção para algumas características próprias da estrutura e da dinâmica industriais, ele destaca que nem todas as indústrias são produtoras de bens finais, sendo algumas fornecedoras de outras. Por conta disso, são estabelecidas relações de encadeamento intersetorial na estrutura industrial, que

---

<sup>5</sup> Economista argentino Raúl Prebisch, que se destacou por sua atuação na CEPAL, escreveu o “Manifesto dos Periféricos – O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas”.

pode fazer com que o desenvolvimento seja acelerado pelos investimentos em projetos industriais com fortes repercussões em cadeia (para trás e para frente).

Portanto, pode inferir até agora, diante dessas discussões, que o Desenvolvimentismo defendia a industrialização dos países considerados subdesenvolvidos da época por meio de um processo de substituição de importações. Nessa perspectiva, a atuação do estado seria crucial, promovendo a internalização de setores da indústria com fortes efeitos de encadeamento na economia.

Mas essa política de ISI (Industrialização via Substituição de Importação) e a atuação do Estado deveria ser um meio de captar Progresso Técnico via uma burguesia nacional presente, assim como ocorreu em Taiwan e Coréia do Sul que obtiveram sucesso ao criarem um ambiente que fortaleceu o empresariado nacional, deixando-o competitivo (SICSÛ *et al*, 2007).

No entanto, essa Política Industrial não obteve os resultados esperados, pois a proteção por um período longo e indeterminado da indústria nascente e sem os devidos incentivos ao setor privado nacional para absorver progresso técnico, acabou não gerando uma industrialização de fato no Brasil e muito menos competitiva.

Em decorrência, diante da liberalização do comércio e do mercado financeiro na década de 1990, a Indústria nacional encontrou serias dificuldades para enfrentar a concorrência internacional. Acabou sucumbindo ao neoliberalismo que reinava no mundo àquela época.

Diante dessas lacunas deixadas pelo Desenvolvimentismo ou Nacional-Desenvolvimentismo foi que começou as ideias para o Novo Desenvolvimentismo, que será discutido na próxima subseção. Segundo Bresser Pereira, em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo em 2004:

Desenvolvimentismo é estratégia nacional de desenvolvimento. O Brasil precisa de um novo desenvolvimentismo não porque o antigo fosse equivocado, mas porque encontra-se em um estágio diferente de desenvolvimento, vive uma nova realidade, e enfrenta novos desafios.

## **2.4 Surgimento do Neodesenvolvimentismo**

A década de 1990 foi marcada pela presença de uma ideologia neoliberal muito forte no país, representado especialmente pelo Governo FHC, onde houve a abertura do mercado econômico e financeiro. O livre comércio passou a se consolidar no Brasil, assim como o livre mercado, com a forte redução da participação do Estado na Economia. Esse

período foi marcado por grandes privatizações. Foram implantadas reformas na economia, e o Plano Real serviu para consolidar de vez o neoliberalismo.

Nessa fase, predominavam as ideias do Consenso de Washington de estimular o crescimento econômico via políticas e reformas liberalizantes buscando: a disciplina macroeconômica através da estabilidade de preços, a abertura comercial e as políticas microeconômicas de mercado. Além da interferência na economia das instituições econômicas: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) (SICSÚ *et al*, 2007).

Com o fim da era FHC, e com os resultados das eleições de 2002, surgiu a esperança de que uma proposta que garantisse a centralidade do estado na condução da economia fosse colocada em prática.

Foi então que um dos principais representantes do Neodesenvolvimentista, Bresser-Pereira, escreveu em 2004 um artigo para o Jornal Folha de São Paulo, intitulado: O Novo Desenvolvimentismo. Nesse artigo ele aborda de forma sucinta do que trata essa teoria, segundo ele:

[...] o novo desenvolvimentismo está preocupado também com o equilíbrio do balanço de pagamentos, e com um razoável pleno emprego. [...] o Banco Central [...] a atual autonomia já suficiente, e quer que a lei defina que o Banco Central, como seu congênere americano, tenha duas responsabilidades e não uma: além do controle da inflação, a manutenção do emprego. [...] O novo desenvolvimentismo considera o nível da taxa básica de juros Selic real [...] o novo desenvolvimentismo afirma que essa é uma distorção histórica da forma de financiamento da dívida pública brasileira, cujo custo fiscal é insuportável, precisando ser enfrentada com o aprofundamento do ajuste fiscal, a desindexação da Selic à própria Selic, e a criação de um mercado a termo para essa dívida, ao mesmo tempo que se promove a baixa firme dessa taxa do nível em que se encontra para um nível civilizado.

Bresser-Pereira também critica o crescimento através da poupança externa, que deixa o país vulnerável as variações do mercado financeiro externo, levando a crises na balança de pagamentos, o desenvolvimento se financia com os próprios recursos da nação. Como disse Bresser-Pereira “O capital se faz em casa”.

Outros grandes autores que defendem essa concepção teórica são: João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel. Em seu artigo sobre Neodesenvolvimento publicado em 2007, eles sintetizam as ideias de Bresser-Pereira em cinco tópicos:

- i- Maior abertura da conta comercial do país, de forma recíproca entre as partes envolvidas;
- ii- Papel do Estado como sendo de Planejamento Estratégico;
- iii- Preocupação com a estabilidade macroeconômica via estabilidade de preços e do balanço de pagamentos, e busca do pleno emprego;

- iv- Nova política macroeconômica, para inverter os juros elevados e a taxa de câmbio apreciada;
- v- Estratégia de crescimento sem poupança externa, e sim com os recursos próprios.

Esses autores formulam, ainda, suas próprias teses sobre Novo Desenvolvimentismo (2007, p.509):

(i) Não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia *nacional* de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas.

Portanto, o Neodesenvolvimentismo corresponderia a uma alternativa aos “males do capitalismo”, como eles mesmos denominam. Nesse processo, a formação de um Estado capaz de regular a economia, com um mercado forte e um sistema financeiro funcional, isto é, que seja voltado ao capital produtivo e não especulativo são determinantes para construir uma estratégia sólida de desenvolvimento. As ações estatais devem ser fortes e complementares a iniciativa privada, aproximando agente público e privado com intuito de melhorar para toda a sociedade. Ademais, a concorrência para estimular a inovação por parte dos empresários precisa ser estimulada, mas que sejam regulados pelo governo, dessa forma, o mercado também será forte, assim como o Estado (SICSÚ, 2007).

Na visão dos autores, não se deve associar Estado forte a empresas estatais, mas sim a instância reguladora da atividade econômica, promovendo condições para o capital investir seus recursos financeiros, gerando emprego e renda para a população. Busca também uma estabilidade macroeconômica a diminuição da vulnerabilidade externa, “blindagem da conta de capital”, não contanto com a poupança externa. Assim, o Investimento deve ser direcionado para produção, gerando emprego e renda, onde os empresários devem investir em ativos de capital e adotar também uma política fiscal expansionista (COSTA JÚNIOR, 2012).

Bresser-Pereira (2006) resumiu as diferenças entre o “velho” desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo: o antigo possui um Estado com papel central na poupança forçada e nos investimentos empresariais, é protecionista e um pessimista exportador, possui certa frouxidão fiscal e complacência com a inflação. Já o novo, tem um Estado com papel subsidiário e importante tanto na poupança quanto nos investimentos, é exportador e realista, possui disciplina fiscal e nenhuma complacência com a inflação.

Portanto, pode-se inferir que o NeoDesenvolvimentismo, baseia-se em uma Política Industrial como forma de promover o desenvolvimento do país, no entanto, de



maneiras e “caminhos” diferentes daqueles praticados pela Teoria “velho” Desenvolvimentismo. Nos próximos capítulos, será discutido essa questão da política industrial, como forma de promover o desenvolvimento de uma nação.

Vale lembrar também, que o apesar dos pensadores do Neodesenvolvimentismo começarem a desenvolver suas ideias a partir de 2002 foi somente a partir do segundo mandato do Governo Lula, em 2007, com a implantação do PAC, que essa concepção foi parcialmente colocada em prática. No capítulo 4, tais programas serão detalhados.

#### ***2.4.1 Visões Críticas a concepção NeoDesenvolvimentista***

De forma breve, mas não menos importante, vale ressaltar algumas críticas a essa nova concepção econômica. Em seu trabalho de dissertação, Costa Júnior (2012) debate as ideias de Castelo e Luís Fiori.

De acordo com Castelo (2010), o Novo-Desenvolvimentismo ou NeoDesenvolvimentismo é considerado como a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. Uma espécie de *estruturalismo desestruturado*. O autor faz uma análise crítica do pensamento novo-desenvolvimentista em três pontos: as funções históricas do Estado burguês, a dinâmica das lutas das frações de classe da burguesia e a integração dos aspectos sociais aos modelos heterodoxos de desenvolvimento.

Para Castelo, assim como o “velho” desenvolvimentismo, o Estado é tratado como um ente que está acima dos interesses particulares dos indivíduos das diferentes classes sociais. O Estado questiona a burguesia produtiva nacional, o qual apoia acima da burguesia rentista.

Segundo Castelo (2010), as propostas de política econômica e reformas políticas novo-desenvolvimentistas visam diminuir as incertezas do cenário macroeconômico e atrair os excedentes de capital aplicados na esfera financeira para ser investido nos processos produtivos, gerando emprego e renda para os trabalhadores. Dessa forma, se pode supor que exista um conflito distributivo e de interesses interno às classes dominantes, divididas entre frações rentistas e industriais. Enquanto que os primeiros lucram com as operações financeiras, gerando exclusão social, os segundos lucrariam com investimentos produtivos, gerando, de acordo com as premissas macroeconômicas keynesianas, renda e riqueza para as classes burguesa e trabalhadora.

E de acordo com Costa Júnior (2012, p.121):

[...] esta falsa contraposição entre burguesia industrial e a burguesia rentista [...]opera uma crescente concentração e centralização de capital nas mãos de poucos proprietários, assim, iniciou-se um processo de fusão entre o capital bancário e o capital industrial dando-se origem ao capital financeiro. A tendência de concentração e centralização de capital e de agigantamento do capital financeiro vêm se confirmando ao longo do desenvolvimento capitalista. Na era neoliberal, elas são agravadas e aprofundadas do ponto de econômico, político e social.

Portanto, a especulação financeira não é de exclusividade das frações rentistas da burguesia, mas cada vez mais os grandes oligopólios e monopólios produtivos estão operando nessa lógica de financeirização. Com relação a equidade social, Castelo também critica o Novo Desenvolvimentismo, afirmando que se assemelham aos pensadores neoclássicos, pois supõem a competição do capital humano no mercado de trabalho. Sendo, dessa forma, apenas um instrumento para manutenção da ordem econômica e sem intenções de mudanças estruturais (COSTA JÚNIOR, 2012).

Outro autor opositor a essa teoria econômica é Fiori, que denomina como a “miséria” do novo desenvolvimentismo, que repete os mesmos erros do “velho” desenvolvimentismo. Para Fiori:

[...] deixou quatro ideias seminais: o desenvolvimento capitalista não possui uma lógica necessária que aponte em todo lugar e de forma obrigatória para o pleno desenvolvimento da indústria e da centralização do capital; a burguesia industrial não possui um "interesse estratégico" coeso que contenha "em si", um projeto de desenvolvimento completo das forças produtivas "propriamente capitalistas"; não basta conscientizar e civilizar a burguesia industrial e financiar a centralização do seu capital para que ela se transforme num verdadeiro "condotieri" desenvolvimentista; e a simples expansão quantitativa do estado não garante um desenvolvimento capitalista industrial, autônomo e autossustentado (COSTA JÚNIOR, 2012, p. 124).

Portanto, Fiori trata o NeoDesenvolvimentismo como uma teoria com medidas e políticas vagas e ecléticas, além de confusas, pois ao mesmo tempo propõem: “ fortalecer [...] o Estado e o mercado a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes "campeões nacionais"; o público e o privado; a política industrial e a abertura; e uma política fiscal e monetária, ao mesmo tempo ativa e austera” (COSTA JÚNIOR, 2012). Dessa forma, tal teoria parece não possuir efeito nenhum de mudança, promovendo apenas um entusiasmo e “murmurinho” na economia.

De acordo com uma conferência sobre o Desenvolvimento realizada em 2011 em Brasília - Distrito Federal, há 7 eixos temáticos para o desenvolvimento, como forma didática, segue a figura resumo:

Figura 3 – Eixos temáticos para o desenvolvimento



Fonte: Elaborada pela Conferência sobre Desenvolvimento em Brasília, 2011.

### **3 FUNDAMENTOS SOBRE A POLÍTICA INDUSTRIAL**

Neste capítulo, será discutida o papel da política industrial para o desenvolvimento econômico, tendo como referência a obra de Há-Joon Chang. Na visão desse autor, a política industrial foi crucial para a trajetória de crescimento dos países avançados. Esses mesmos países defendem atualmente que as economias em desenvolvimento adotem políticas de abertura comercial e financeira. Ou seja, estão “chutando a escada” pela qual usaram tempos atrás para se desenvolver. Em seguida, será realizada uma breve apresentação das iniciativas de política industrial no Brasil a partir de 1930. Finalmente, uma discussão teórica sobre o papel da infraestrutura na constituição de uma política industrial será abordada.

#### **3.1 Definição de Política Industrial**

De forma suscita, é um tipo de política econômica usada como instrumento para promover o Desenvolvimento e Crescimento econômico de um país ou região através de uma estratégia de alavancagem da Indústria local.

A promoção de uma Política Industrial está ligada a um Estado protecionista e atuante na economia, e possui caráter de uma política seletiva, ao escolher um setor da economia como forma de promover os demais, já que, como explicitado anteriormente, é um setor que possui elevado efeito de encadeamento na economia. No entanto, a proteção a Indústria local deve ser feita com limitações e por tempo determinado, o tempo suficiente para que essa se torne competitiva no mercado mundial, e assim contribuir para o desenvolvimento econômico.

De acordo com Paul Krugman (2010), a política industrial consiste em um empenho governamental para incentivar setores vistos como importantes para o crescimento econômico de um país. Portanto, ao escolher defender e estimular apenas alguns setores específicos, os governos estão direcionando ações para obter estratégias para o desenvolvimento. Portanto, o objetivo de uma Política Industrial é promover o desenvolvimento de setores econômicos que são considerados importantes para a geração de divisas, expansão das tecnologias e aumento de empregos, colaborando para o aumento da competitividade industrial.

Alguns estudiosos defendem direções opostas na composição e atuação das políticas industriais. Autores neoclássicos são totalmente contra essas estratégias de

desenvolvimento, pois de acordo com seus argumentos, poucos são os setores beneficiados com os incentivos [...] e, ao optar por medidas para proteger determinados conglomerados, o governo deixa de incentivar o progresso de áreas importantes da economia, em detrimento do progresso econômico e social do país (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014 *apud* NONATO, 2015, p.29).

Esses argumentos presentes na citação anterior e que são defendidos pelos neoclássicos, são chamados de políticas horizontais, que consiste em incentivar por igual todos os setores da economia. É a ideia contrária as *políticas verticais*, onde determinados setores da economia são escolhidos para se beneficiarem com os investimentos e incentivos. Segundo Dávila-Fernandez (2015, p.594):

Tradicionalmente a política industrial é definida como uma intervenção governamental seletiva, com o objetivo de alterar a estrutura de produção em favor de setores que oferecem melhores perspectivas de crescimento e que não seriam alcançadas pelo livre mercado sem essa intervenção.

### **3.2 Política Industrial no Brasil**

Alguns autores afirmam que o Brasil passou por um processo de Industrialização tardia, como o autor Celso Furtado. Assim, diversas políticas governamentais que afetaram o desenvolvimento econômico foram adotadas. Havia um modelo agrário-exportador baseada na chamada Economia Cafeeira, mas com a crise de 1929, esse modelo foi substituído pelo modelo nacional desenvolvimentista, iniciando o processo de industrialização no Brasil.

A primeira manifestação de promoção da indústria local ocorreu no Governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, com a política de Industrialização por substituição de importações (ISI). A ampliação da capacidade industrial instalada no país foi apoiada nas mudanças do cenário externo e da política de governo. É o período inicial da década de 1930 que Suzigan (1984) considera como um momento decisivo para o desenvolvimento industrial brasileiro, concordando com o pensamento de Celso Furtado (1959) que, por sua vez, afirma que a promoção da cafeicultura foi perdendo força ao longo da década, cedendo espaço para uma política de promoção de desenvolvimento industrial.

Até a década de 30, o governo brasileiro teve pouco interesse em planejar o desenvolvimento econômico. No decorrer dos anos 1930 e 1940, a industrialização se consolida como alternativa viável ao processo de acumulação capitalista no país. Amparado por políticas de cunho protecionista, o governo de Getúlio Vargas procurou incentivar a

formação de um parque industrial voltado para a produção de bens de capital, insumos e matérias-primas estratégicas. (BORBA, 2015)

Já nos anos cinquenta, o Plano de Metas, destaque do Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), “50 anos em 5”, buscou desenvolver o país impulsionando a industrialização brasileira, especialmente o segmento de bens de consumo duráveis. A proposta do Plano de Metas constituiu notável avanço da ação estatal no estímulo aos diversos setores economia, em particular o setor industrial. O referido plano contou com uma seleção de projetos prioritários, buscando inclusive uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado.

O Plano de Metas apresentava um modelo de crescimento com uma dinâmica econômica diferente, era composto por 30 metas, além da meta-síntese (construção de Brasília), e englobava cinco setores: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. O plano pode ser analisado a partir de três objetivos principais: 1) uma série de investimentos estatais em infraestrutura, com destaque para os setores de transporte e energia elétrica; 2) estímulo ao aumento da produção de bens intermediários, como o aço, o carvão; 3) incentivos à introdução dos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital. (BORBA, 2015)

De acordo com o trabalho de Borba (2015, p.25):

No período do Plano de Metas, o capitalismo brasileiro deu seu grande salto à frente. A economia cresceu a taxas médias de 7,9% ao ano e seu parque industrial adquiriu feições mais maduras, com a forte participação do Estado e do capital estrangeiro. Os resultados contrários, no entanto, se manifestaram na grande penetração do capital estrangeiro na economia, no aumento na concentração de renda e na aceleração da inflação. O modelo inaugurado manifestou ainda o seu caráter perverso, do ponto de vista da distribuição de renda, acentuando desequilíbrios regionais.

Nesse contexto de crise ocorreram, na primeira metade da década de sessenta, importantes tentativas de eliminar as pressões inflacionárias e recolocar o país no caminho do crescimento econômico. Com o período militar (1964-1985), a implantação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964 criou as condições internas para que o país experimentasse o que se ficou conhecido como “milagre econômico” (1968-1973) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento, PND (1975-79).

O principal objetivo do PAEG era a reestruturação da estabilidade macroeconômica do país e a retomada da trajetória de crescimento. O plano adotou uma estratégia gradualista de combate à inflação, em que as metas sugeridas para os anos

vindouros eram de 25% em 1965 e 10% em 1966. Para atingir esse propósito, o plano estabeleceu diretrizes para as políticas: fiscal, monetária e de crédito, e para a política salarial.

Borba (2015, p. 28) coloca que:

De 1968 a 1973, o Brasil experimentou elevadas taxas de crescimento econômico, gerando um clima de otimismo geral, batizado de milagre econômico, em que a indústria constituiu o principal setor do desenvolvimento. (...) A elevada dependência externa trazia consigo riscos, visto que a economia brasileira estava cada vez mais sujeita às mudanças internacionais.

O anúncio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em 1975 tinha como objetivo completar a estrutura industrial brasileira e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos. Os investimentos do II PND eram destinados a substituir importações e abrir novos canais de exportações, modificando, no longo prazo, a estrutura produtiva. (CASTRO; SOUZA 1985)

Com o II PND, o Estado articulou uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de: insumos básicos (siderurgia e metalurgia dos não ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, química e petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose e papel); de bens de capital (material de transporte e máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações), e investimentos públicos em infraestrutura (energia, transportes e comunicações).

Ocorreram investimentos em indústrias de bases, bens de capital e insumos. Estimulando as exportações e diminuindo as importações, de bens vistos como competitivos. Temas como educação e capacitação também seriam contemplados.

A formação dessa estrutura, sob um esquema de substituição de importações e, conseqüentemente, de promoção de exportações, foi fortemente guiado pelo Estado através de políticas de proteção e de promoção da indústria nascente. Instrumentos como incentivos fiscais e crédito subsidiado eram utilizados como forma de atrair novas indústrias. Embora tenham sido eficazes na construção de uma base industrial integrada e altamente diversificada, essas políticas tiveram conseqüências, pois ao terem como objetivo uma estrutura industrial completa sob um elevado e permanente esquema de proteção e promoção, geraram ineficiências em nível de indústrias específicas, em prejuízo da especialização e da maior integração com o mercado internacional. (BORBA, 2015)

O resultado é que a economia brasileira se tornou extremamente fechada, em consequência, muitas indústrias permaneceram não competitivas, tanto no mercado interno quanto no mercado internacional.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela estagnação da economia brasileira, sendo chamada de “décadas perdidas”. Coutinho (1999) resume as razões pelas quais o Brasil teve, nos anos 80, uma década dita como perdida:

a) a crise da dívida, deflagrada pela alta dos juros, marginalizou o país do mercado financeiro internacional; b) a desorganização das finanças públicas minou a capacidade ordenadora do Estado brasileiro; c) a defasagem na absorção das transformações tecnológicas e organizacionais; e d) o aumento das pressões unilaterais dos EUA no comércio internacional, que reduziram os graus de liberdade das políticas nacionais de desenvolvimento.

Os anos 1980 “enterraram” os momentos de expansão vivenciados nas décadas anteriores. Durante os anos subsequentes, o Brasil viu o sonhado crescimento cair drasticamente após um período seguido de grandes inversões e de “milagres econômicos”. Diante de um cenário com elevadas taxas de juros e alto endividamento do Brasil, a expansão foi colocada em cheque. Restringiu-se o acesso do Brasil ao mercado de capitais estrangeiros, o que conseqüentemente obrigou o país a uma redução em suas atividades econômicas. (NONATO, 2015)

As políticas econômicas de combate à inflação tornaram-se a agenda do debate econômico por quase quinze anos, pois houve repercussões de todo tipo na economia: na estrutura produtiva - política industrial, no comércio exterior, na agropecuária, no mercado de trabalho, enfim, em todos os setores da economia brasileira.

Em 1990, foi dado início ao modelo neoliberal no Brasil, facilitando o ingresso de capitais externos considerados indispensáveis devido à insuficiência da poupança interna para financiar os investimentos. Ao abrir a economia ao exterior, as funções gerenciais do Estado foram reduzidas e o motor da economia passaria a ser a iniciativa privada. Foi liberada a entrada de fluxos financeiros e iniciou-se o processo de privatização de empresas estatais, a fim de resgatar seu potencial produtivo perdido ao longo da última década. A ideia era, portanto, liberalizar o comércio exterior com o objetivo de tornar a indústria nacional competitiva e eficiente internacionalmente, o que desencadeou um movimento de reestruturação produtiva. Houve uma política de abertura as importações que introduziu uma ruptura significativa com a tradição protecionista da política comercial brasileira.



O Brasil só voltaria a ter políticas industriais e intervencionistas a partir do Governo Lula (2003-2010), com programas de fortalecimento da infraestrutura macroeconômica e do setor industrial, que serão escopo do capítulo 4.

### **3.3 Política Industrial como caminho para o Desenvolvimento**

Como já dito anteriormente, o setor industrial é visto com um setor que pode promover o desenvolvimento de determinada região. Nesse sentido, a atuação do Estado no sentido de fortalecer o setor industrial torna-se crucial, como forma de promover os efeitos de encadeamento que a indústria pode, de fato, concretizar.

No entanto, para a concepção neoliberal, a intervenção do Estado na economia como forma de promover o desenvolvimento com políticas seletivas e verticais, não gera crescimento econômico para nenhuma nação. Partindo do pressuposto de que o modelo de ISI foi um fracasso em alguns países da América Latina, como, por exemplo, o Brasil, tal ideologia relaciona esse caso de insucesso como justificativa para a abertura comercial e financeira do mercado.

No entanto, o caso de fracasso de tais países não pode e nem deve ser generalizado, pois o erro não consistiu na opção de política, mas sim, da forma que foi conduzida por seus governos. Uma prova disso será tratada nesta seção, onde os países, hoje ricos, se desenvolveram, através de tal política industrial, além de serem altamente intervencionistas, mas que, ironicamente, negam suas verdadeiras causas do sucesso, afirmando que o motivo pelo qual se desenvolvem, se deve ao livre mercado, a livre movimentação do capital financeiro e a globalização que tornou as economias mundiais integradas.

Um dos maiores autores e defensores dessa tese é Chang. Em dois de seus livros, retrata essa realidade histórica, que os países ricos insistem em negar, como é o caso dos Estados Unidos e a Inglaterra.

De acordo com Chang (2004), os países em desenvolvimento estão sofrendo uma enorme pressão das nações desenvolvidas e das políticas internacionais, para adotarem uma série de “boas políticas” e “boas instituições”; as políticas seriam as firmadas no Consenso de Washington, como políticas macroeconômicas restritivas, liberalização do comércio internacional e dos investimentos, privatizações, desregulamentação. Já as instituições são as existentes nos países desenvolvidos, como a democracia, o judiciário independente, a forte

proteção aos direitos de propriedade privada, governança empresarial orientada para o mercado, como Banco Central independente.

Os países desenvolvidos afirmam que essas devem ser as ações a serem adotadas pelos países em desenvolvimento que pretendem alcançar os países ricos. Segundo estes países, eles traçaram essas mesmas políticas no processo de desenvolvimento. No entanto, isso não passa de uma “farsa”, que os países ricos contam aos “pobres países pobres”. De acordo com Chang (2004, p.13):

[...] eles não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento. Muitos recorreram ativamente a políticas comerciais e industriais “ruins”, como a proteção à indústria nascente e a de subsídios à exportação - práticas hoje condenadas ou mesmo proscritas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Antes de se tornarem completamente desenvolvidos [...] eles possuíam pouquíssimas dessas instituições agora consideradas tão essenciais aos países em desenvolvimento.

A análise que o economista alemão Friedrich List, o pai do argumento da indústria nascente, fez sobre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos (EUA), considerados hoje, o berço do liberalismo, merece destaque, pois a Grã-Bretanha foi o primeiro país a aperfeiçoar esse argumento, devendo servir de exemplo aos que desejam aderir tal política. List apoiava o livre comércio entre as nações, mas desde que estas possuíssem mesmo nível de desenvolvimento industrial. Já os EUA, também não fugiu à regra de protecionismo das suas indústrias à época, incipientes (CHANG, 2004).

List usou o então famoso termo “chutar a escada” para referir-se a esses países que na época de seu desenvolvimento usavam de políticas protecionistas para desenvolver seu setor industrial, mas que não admitem que usaram tais políticas, dessa forma:

É um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude chutar a escada pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo. [...] qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas [...] não pode fazer coisa mais sábia do que chutar a escada pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre – comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade. (LIST, 1885, p. 295-6 *apud* CHANG, 2004, p. 16-17).

Portanto, Chang (2004), em seu livro, busca esse debate sobre o não reconhecimento do argumento da indústria nascente, qual o problema que os países ricos não admitem que a causa de seu desenvolvimento se deu por conta do protecionismo. Mostra ainda que o Estado atuava incentivando o desenvolvimento da capacidade tecnológica interna mediante o financiamento à pesquisa e desenvolvimento, à educação e treinamento.

Chang (2009) discorre além desse tema de negação a seu sucesso inicial de desenvolvimento dos países ricos, sobre a história da globalização, que, segundo ele, é falsa,

pois o livre – comércio sempre foi imposto aos países mais fracos, não era uma escolha. Na verdade, os países tiveram sucesso por meio da integração seletiva e estratégica com a economia mundial e não pela globalização incondicional integrada, como defendem os liberais.

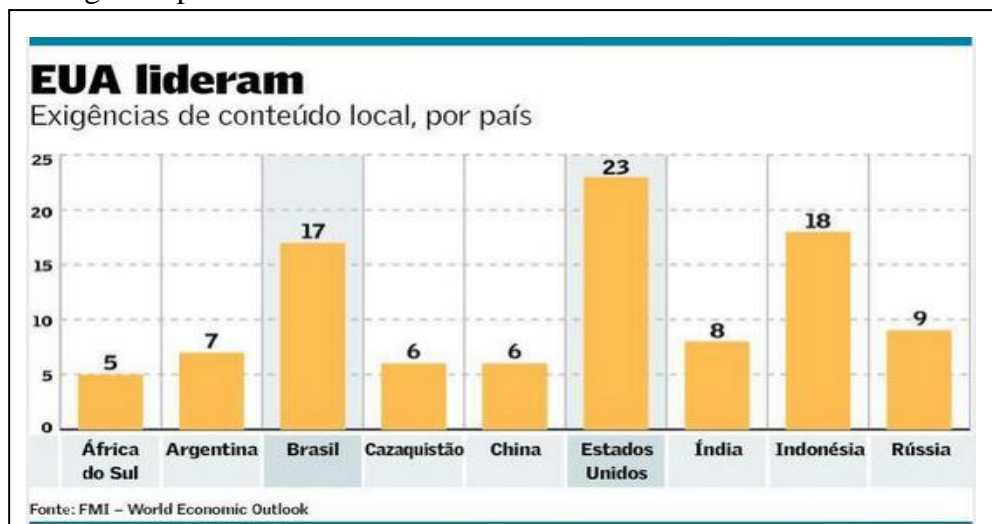
Chang cita a frase de um filósofo romano, e que se encaixa de forma clara: “Não saber o que ocorreu em tempos passados significa permanecer sempre na infância. Se não se faz uso dos esforços dos tempos remotos, o mundo se mantém sempre na infância do conhecimento”.

Abaixo, segue trechos que está no livro de Chang (2009), sobre essa discussão acima:

[...] o mito prevalecente de que os países ricos atuais se desenvolveram por meio do livre-comércio e da política de livre mercado. [...] todos os países bem sucedidos recorreram à mistura de proteção, subsídios e regulamentação para desenvolver sua economia. [...] forçando a adoção de políticas de livre mercado e livre – comércio pelos países pobres. Os países já estabelecidos não querem mais concorrentes emergindo das políticas nacionalistas e protecionistas que eles mesmo adotaram com êxito no passado. [...] mais prevalecente e importante que “chutar a escada”, é a amnésia histórica. [...] àqueles Maus Samaritanos que as políticas que eles recomendam são fundamentalmente estranhas ao que a história nos ensina as melhores políticas de Desenvolvimento.

Portanto, depois de toda essa discussão acima da importância que um Estado ativo exerce na economia de um país, ficou notório a essencialidade da Política Industrial como forma de desenvolvimento de uma nação. Abaixo segue uma figura elaborada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) com relação ao protecionismo, tendo como objetivo mostrar que os Estados Unidos, um país referência na doutrina liberal-capitalista, é contraditório ao que “prega” aos demais países, pois percebe-se na figura que são um país altamente protecionista.

Figura 4 – Exigência por conteúdo local



### 3.4 Investimentos em Infraestrutura como Instrumento de Política Industrial

Este item tem o papel de investigar qual o papel da infraestrutura quando utilizada para promover uma política industrial (já foi definida nos itens anteriores), saindo de uma atmosfera geral para o específico objeto de estudo deste trabalho que procura os limites dos investimentos em infraestrutura para desenvolver a competitividade ao setor industrial brasileiro.

No processo de Desenvolvimento econômico dos países hoje ditos desenvolvidos, como Chang defende em sua obra, existiu a presença de um Estado ativo conduzindo a política econômica, traçando estratégias, dentre elas uma política industrial vertical, onde se tem o estímulo de setores estratégicos, como o investimento em infraestrutura macrologística. É notório em diversos estudos a importância de uma infraestrutura adequada para o desenvolvimento de uma nação.

Segundo Sebben e da Silva (2015):

A relação entre as políticas públicas industriais e de infraestrutura não é algo novo na história. Carlota Perez demonstra que cada revolução tecnológica está associada a um conjunto de infraestruturas típico do paradigma tecno-produtivo. Por exemplo, a Era do Aço e das Ferrovias foi marcada pelas ferrovias que, combinadas com navios de aço e telegráfo, criaram redes transcontinentais de comércio e produção (Perez, 2002:15). A Era da Informação combina a produção de microeletrônica com a infraestrutura de comunicação (internet). A associação entre novas tecnologias, indústrias e infraestrutura ocorre em cada uma das cinco revoluções tecnológicas categorizadas.

#### 3.4.1 Conceituando Infraestrutura

Vale ressaltar a definição conceitual de infraestrutura, para uma melhor compreensão. Infraestrutura pode ser definida como o conjunto de atividades e estruturas da economia que servem de base para o desenvolvimento de outras atividades econômicas. De acordo com Borba (2015, p.66):

Em geral, a referência à infraestrutura faz alusão a um estoque de ativos responsáveis pelo provimento de energia, telecomunicações, transportes (e armazenagem), saneamento e mobilização de recursos hídricos os quais, isolados ou em conjunto, influenciam, direta ou indiretamente, no desenvolvimento social e econômico.

Segundo Bruno e Silva (2009), o conceito de infraestrutura se refere ao sistema de serviços coletivos de uma região ou país, como os sistemas de transportes, telecomunicações e de saneamento básico. O desenvolvimento econômico de um país não pode ser analisado em separado da infraestrutura logística, já que proporciona o desenvolvimento de outras atividades e sistemas. Os sistemas de transportes são componentes fundamentais para a

infraestrutura econômica, como o sistema rodoviário, ferroviário, hidroviário, aéreo e portuário, que permitem uma integração entre as regiões produtoras e consumidoras de bens e serviços, se não existe uma boa infraestrutura, acaba se criando um gargalo econômico, já que uma má qualidade de infraestrutura limita a taxa de crescimento econômico.

Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), infraestrutura refere-se ao conjunto de estruturas de engenharia e instalações que constituem a base sobre a qual são prestados os serviços considerados necessários para o desenvolvimento produtivo, político, social e pessoal. (BID, 2000).

O Brasil é um país continental, com aproximadamente 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, com grandes extensões de vias hídricas navegáveis, além de possuir 47% de todo o território da América do Sul. Portanto, é de suma importância uma boa infraestrutura de transportes para o desenvolvimento de país com tais dimensões. (PADULA, 2008, P.9)

De acordo com Padula (2008, p.9):

A infraestrutura de transportes é (...) elemento-chave para constituir um mercado interno integrado e também para ligá-lo ao mercado externo. É vital para a eficiência de toda a economia: investimentos em transportes, ao diminuir custos e distâncias, não criam produtos, criam a própria produtividade. Têm grandes efeitos multiplicadores<sup>6</sup> em toda a cadeia produtiva, propiciando o desenvolvimento de setores econômicos e de regiões. Por tudo isso, e por sua natureza pública, o setor precisa fazer parte das políticas de Estado. Não pode ser conduzido ao sabor de interesses privados.

Padula (2008) acredita que os investimentos em infraestrutura física são elementos fundamentais de uma política de Estado, setores como transportes, energia e comunicações fornecem externalidades, sejam negativas ou positivas, promovendo desenvolvimento econômico e social para uma determinada região. Assim, a oferta de infraestrutura deve estar sempre à frente da demanda, para evitar que ocorram gargalos na economia.

A infraestrutura de transportes permite, de acordo com Padula (2008, p.16):

(a) abrir novos mercados para os produtores e obter maior escala de produção, resultando em menores custos por causa de economias de escala e ganhos de produtividade; (b) levar o desenvolvimento econômico a novas regiões; (c) diminuir custos e favorecer a competitividade dos produtos; (d) aumentar a eficiência da economia como um todo; (e) promover oportunidades para a ampliação e o florescimento de empreendimentos.

---

<sup>6</sup> Advêm da Teoria do Economista alemão Hirschman, que acreditava que uma economia pode gerar efeitos de encadeamento para traz e para frente dentro de uma cadeia produtiva, com os chamados efeito multiplicadores e de renda.

Portanto, ao saber que os transportes reduzem custos, temos que uma reestruturação da matriz de transportes, diminuirá o chamado Custo Brasil, que forma uma barreira a competitividade brasileira, pois são os custos advindos principalmente do mal estado das vias de transportes existentes no Brasil, especialmente das vias terrestres, como as rodovias e ferrovias, ou mesmo as vias aéreas e aquáticas, que são subutilizadas, gerando assim maior custo de transportes para as empresas e conseqüentemente aumentando os custos logísticos.

Dessa forma, vale salientar que a infraestrutura logística exige ação conjunta de todas as esferas executivas, União, Estados e Municípios, além de instituições privadas e cooperativas.

Pinto Junior *et al.* (2010) apontam que o investimento em infraestrutura possui particularidades que tornam imprescindível a atuação do setor público pois, em geral, envolve obras de elevada escala, de longa maturação e de capital intensivo, reduzindo a atratividade para a iniciativa privada. A participação estatal aparece, portanto, como alternativa importante para suprir as necessidades de investimentos nesse setor.

Há uma série de projetos de investimentos em infraestrutura logística em andamento no Brasil, destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), que serão explicitados no capítulo quatro no âmbito do atual cenário brasileiro.

Nesse sentido, durante o período 1930 a 1980, verificam-se duas experiências fundamentais de grandes blocos de investimentos em infraestrutura feitos pelo Estado: o Plano de Metas (considerado o I PND), entre 1956 e 1960, e o II PND, entre 1974 e 1979 (citados anteriormente). Após longo período de estagnação sem planos governamentais ligados a investimento em infraestrutura, houve a implementação do PAC e do PNLT. A seguir, tem-se uma figura sobre a classificação do Brasil com relação a competitividade logística feita em 2011 no fórum econômico mundial sobre competitividade, notas-se que o Brasil está muito mal posicionado, e que tem muito que melhorar.

Figura 5 – Classificação do Brasil em infraestrutura mundialmente

Classificação do Brasil entre 142 países	
104º	Geral
66º	Telefonia celular
91º	Ferrovias
118º	Estradas
122º	Aeroportos
124º	Procedimentos alfandegários
130º	Portos

Fonte: World Economic Forum- The Global Competitiveness Report 2011-2012.

Fonte: Fórum Econômico Mundial, 2011-2012

## 4 O CASO BRASILEIRO

Neste capítulo será abordado as iniciativas do governo no sentido de incrementar os investimentos em infraestrutura para promover a política industrial, com análises da implantação dos seguintes planos: Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Inicialmente, será analisado nesse capítulo uma breve discussão, na primeira seção, sobre o conceito de Desindustrialização, para podermos entender a relação da infraestrutura logística com o processo de “reprimarização”<sup>7</sup> da base exportadora.

### 4.1 Desindustrialização

Vale ressaltar que a discussão sobre o termo desindustrialização fundamenta-se em diferentes definições do termo, visto que parte da literatura se preocupa com a forma de mensuração da desindustrialização, ao invés de defini-la.

O conceito clássico de desindustrialização está relacionado às alterações na estrutura produtiva dos países, na medida em que ocorre um avanço da renda *per capita* nas economias. Assim, há uma relação entre participação da indústria e renda *per capita*. Em níveis de renda mais baixos, os países possuem maior participação dos setores primários na estrutura produtiva; à medida que a renda aumenta, a participação da indústria cresce pela diversificação produtiva, no entanto, antes de concluir que há uma relação direta, em uma fase posterior, as economias voltam a se especializar, acarretando a redução da participação do setor industrial na produção e no emprego total, e o aumento relativo da participação do setor de serviços na economia. (ROWTHORN; RAMASWAMY, 1997).

Nesta perspectiva, no primeiro momento haveria uma queda de participação da agropecuária no produto interno bruto e aumento do setor industrial. No segundo momento, os serviços ganham espaço e a indústria perde importância.

Para Tregenna (2009), um conceito mais ampliado de desindustrialização constitui uma situação na qual tanto o emprego industrial quanto o valor adicionado da indústria se reduzem como proporção do emprego total e do PIB (Produto Interno Bruto),

---

<sup>7</sup> Termo que serve para denominar quando determinado país ou região, voltam a ter como principal produto exportado, produtos do setor primário e de baixa intensidade tecnológica, deixando sua base exportadora como primária.



respectivamente. Após um minucioso diagnóstico, a referida autora recomenda utilizar as variáveis: emprego e produção, conjuntamente.

Autores da literatura sobre desindustrialização consideram ainda a questão do comércio internacional mais importante que o foco no emprego ou produção (que será o abordado neste trabalho). Para esse grupo o foco na variável emprego é inadequado porque uma diminuição de participação do emprego manufatureiro na economia total pode não ser indesejada, mas sim, preferida se vier acompanhada de aumentos substantivos na produtividade, especialmente se a economia estiver operando no pleno emprego.

Assim, uma diferença importante entre os economistas que medem a desindustrialização pelo lado do emprego e os economistas que o fazem pelo lado do comércio é que, diferente dos primeiros, os segundos só consideram a desindustrialização como algo negativo uma vez que ocorre perda de crescimento econômico potencial.

Uma das causas citadas na literatura como causa da desindustrialização que alguns estudiosos apontam, é a adoção de políticas de cunho liberal por parte dos países em desenvolvimento, que contribuem para uma desaceleração da indústria. De acordo com Borba (2015, p.45):

(...)afirma que a liberalização do comércio é benéfica em países nos quais a indústria atingiu certo nível de maturidade. No entanto, em países que não possuem esse nível de amadurecimento industrial, é provável que a liberalização do comércio elimine parte das indústrias existentes (...) causas da desindustrialização podem ainda estar vinculadas a fatores que não são inerentes ao desenvolvimento econômico de um país. Nos anos mais recentes, economias emergentes, principalmente os países latino-americanos, têm vivenciado uma perda na participação da indústria em termos das escalas setoriais do emprego e do valor adicionado. As causas desse fenômeno, no entanto, diferem daquelas que caracterizam o processo de desenvolvimento nas economias avançadas. Essas causas podem vir associadas a uma reprimarização da pauta de exportações e às falhas de mercado, como a doença holandesa.

Os sintomas da doença holandesa (citada de forma breve no capítulo 1), pode apresentar diferentes graus de intensidade nas economias e na desindustrialização, neste caso citado acima, está associada ao retrocesso da indústria, caracterizada pela incapacidade desta de produzir a custos competitivos frente aos concorrentes internacionais.

Este fato promove um processo de substituição da produção doméstica por produtos importados, favorecido pela apreciação cambial, que reduz a rentabilidade das exportações industriais, ao passo em que estimula a penetração de importações de bens com preços mais competitivos. (BARROS; PEREIRA, 2008).

Assim, uma consequência que se pode inferir da desindustrialização é que ela diminui, limita, restringe e inibe o potencial de crescimento econômico e social de uma nação.

#### ***4.1.1 Desindustrialização no Brasil***

Os estudos acerca da desindustrialização para o caso brasileiro, surgiu nos anos 2000, com argumentos contrários e outros a favor de sua existência. Dentre os argumentos contrários à tese de desindustrialização destacam-se os trabalhos de Nassif (2008), Barros e Pereira (2008), Bonelli e Pessoa (2010) e Arbache (2012).

Nassif (2008) aponta que o período de 1990 a 2006 não pode ser qualificado como de desindustrialização e, mesmo o Brasil estando com baixas taxas de crescimento médias anuais do PIB brasileiro entre 1990 e 2000, a indústria de transformação doméstica conseguiu manter um nível de participação médio anual da ordem de 22% no período, praticamente o mesmo percentual observado em 1990, e que nos últimos anos, houve um ligeiro aumento dessa participação, chegando a 23% em 2004.

Barros e Pereira (2008) apresentam diversas informações para o período compreendido entre o início dos anos 1990 até 2007, e em todas suas análises, os autores concluem que o setor industrial brasileiro está passando por um processo de reestruturação, e não de desindustrialização, onde, diante das mudanças observadas na economia, os setores industriais enfraquecidos “cederam” diante da nova realidade concorrencial.

Já Bonelli e Pessoa (2010) afirmam que o encolhimento que passou a indústria de transformação brasileira resulta de um contexto macroeconômico onde se verificam baixas taxas cíclicas de crescimento, maior grau de abertura econômica e desregulamentação. Além disso, estes autores eliminam a hipótese de reprimarização sob o pressuposto de que a pauta exportadora se mantém diversificada, no período atual.

Já Arbache (2012) constata uma perda de direção da indústria manufatureira brasileira, no entanto, há uma perspectiva positiva em sua análise, o qual pode ser identificada nos novos setores emergentes que, uma vez estimulados, poderão dar novos impulsos ao parque industrial manufatureiro.

Em contraposição a essas vertentes contrárias a aceitarem a desindustrialização, há um conjunto de trabalhos que entende existir o processo de desindustrialização no Brasil. Como resume Borba em seu trabalho (2015, p.48):

Cano (2010) constatou que o Brasil passou nos últimos anos por uma desindustrialização precoce e negativa, conceito visto anteriormente, pois possui um sentido regressivo do progresso econômico. Palma (2005) também acredita que o Brasil passa por uma desindustrialização causada por doença holandesa; portanto, por uma desindustrialização precoce. Para o autor, no entanto, as causas dessa

doença holandesa foram as reformas liberais e suas consequências implementadas no Brasil, nos anos 1980 e 1990. Almeida, Feijó e Carvalho (2005) consideram que houve uma desindustrialização relativa, pois não ocorreu uma perda irreparável da manufatura doméstica e da sua capacidade de dinamizar a economia.

Diante de tais teorias, e a fim de constatar de que forma se pode confirmar o processo de desindustrialização no Brasil, será feita uma análise empírica apresentada sob a perspectiva do comércio exterior.

Como explicitado anteriormente, umas das vertentes que consideram que existe desindustrialização baseia-se no comércio internacional, que pode influenciar na taxa de crescimento do setor industrial, essa comprovação fundamenta-se no fato de que, diante de fatores externos, a indústria doméstica (nacional) pode ocupar uma posição desfavorável para competir com os produtos importados, que, por sua vez, conduziram à restrição no balanço de pagamentos e na taxa de crescimento de longo prazo. Diante disso, a Tabela 1 mostra a evolução das exportações, das importações e do saldo da balança comercial entre o período compreendido de 1989 a julho/2016.

A Tabela 1 mostra que década de 1990 se caracterizou por baixas taxas de crescimento nas exportações. Após um bom desempenho em 1997, o comércio exterior brasileiro apresentou uma retração em 1998 e 1999. Observa-se ainda que, entre 1995 e 2000, o saldo da balança comercial brasileira foi negativo, resultado do contexto de implementação do Plano Real, caracterizado por uma taxa de câmbio semifixa sobrevalorizada, altas taxas de juros e abertura comercial, com as exportações estando abaixo do volume de importações. A partir de 2001, devido a uma depreciação cambial em 1999, há uma reversão, nota-se uma recuperação do saldo comercial, o qual se tornou positivo e crescente no período 2002 a 2006, quando as exportações cresceram e as importações diminuíram.

Em 2009, apesar da queda das exportações por conta do contexto da crise financeira internacional em meados de 2008, o saldo comercial manteve-se em patamares equivalentes ao do ano anterior, devido a uma redução das importações. Em 2010, a economia brasileira mostrou sinais de recuperação, com fluxos de comércio, representado pela soma das exportações e importações, em níveis superiores aos de 2008. No entanto, algumas tendências observadas desde 2007, em termos de redução do saldo comercial, foram acentuadas.

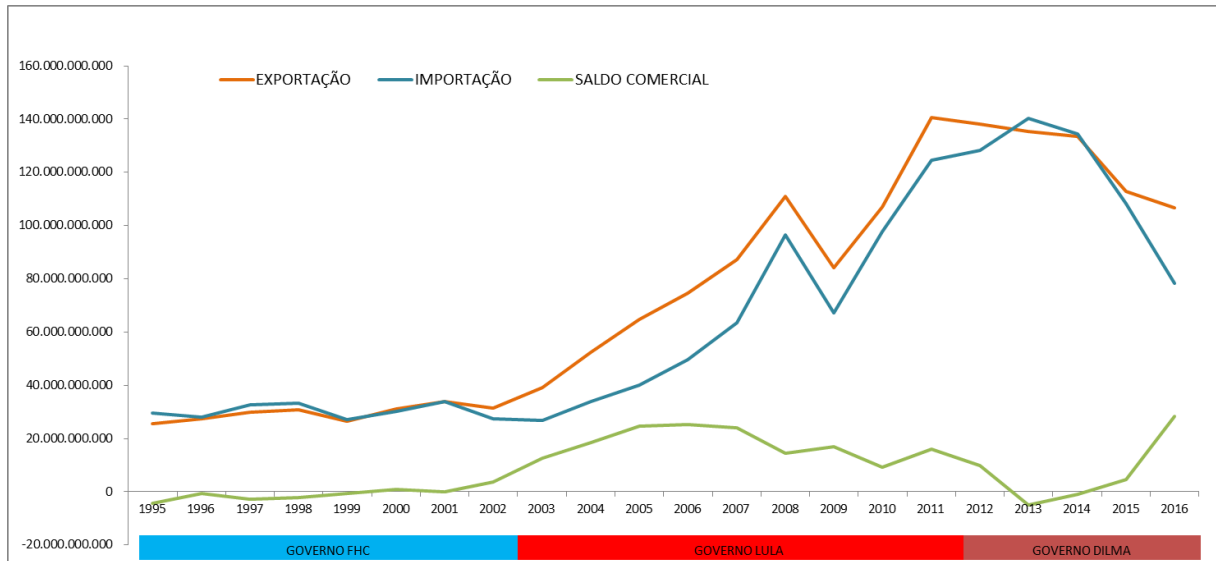
Tabela 1 - Comparativo brasileiro da evolução de 1989-2016 entre exportação e importação – saldo comercial

<b>ANOS</b>	<b>US\$ FOB EXP</b>	<b>US\$ FOB IMP</b>	<b>SALDO COMERCIAL</b>
<b>1989</b>	19.976.668.934	9.473.065.603	10.503.603.331
<b>1990</b>	17.868.327.496	10.418.189.748	7.450.137.748
<b>1991</b>	19.118.814.913	11.153.848.361	7.964.966.552
<b>1992</b>	19.836.353.466	11.311.960.859	8.524.392.607
<b>1993</b>	21.785.457.125	14.008.046.888	7.777.410.237
<b>1994</b>	23.838.731.754	15.837.606.974	8.001.124.780
<b>1995</b>	25.453.225.733	29.677.836.947	-4.224.611.214
<b>1996</b>	27.361.746.375	28.048.785.706	-687.039.331
<b>1997</b>	30.016.385.445	32.736.005.405	-2.719.619.960
<b>1998</b>	30.951.760.477	33.215.482.053	-2.263.721.576
<b>1999</b>	26.568.362.037	27.147.120.680	-578.758.643
<b>2000</b>	31.170.843.418	30.255.850.988	914.992.430
<b>2001</b>	33.927.306.046	33.864.675.623	62.630.423
<b>2002</b>	31.315.775.435	27.491.591.933	3.824.183.502
<b>2003</b>	39.165.565.580	26.660.506.754	12.505.058.826
<b>2004</b>	52.411.859.617	33.854.338.556	18.557.521.061
<b>2005</b>	64.860.162.969	40.088.911.144	24.771.251.825
<b>2006</b>	74.707.949.821	49.515.444.767	25.192.505.054
<b>2007</b>	87.333.413.301	63.404.864.591	23.928.548.710
<b>2008</b>	111.096.090.179	96.474.738.261	14.621.351.918
<b>2009</b>	84.093.468.320	67.277.706.083	16.815.762.237
<b>2010</b>	106.860.351.215	97.636.914.985	9.223.436.230
<b>2011</b>	140.555.389.751	124.465.293.855	16.090.095.896
<b>2012</b>	138.215.164.624	128.294.452.870	9.920.711.754
<b>2013</b>	135.230.884.720	140.269.213.756	-5.038.329.036
<b>2014</b>	133.554.955.355	134.510.932.501	-955.977.146
<b>2015</b>	112.862.205.795	108.247.387.824	4.614.817.971
<b>2016</b>	106.585.403.211	78.355.883.128	28.229.520.083

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

O Gráfico 1 apresenta os resultados discutidos acima, como uma forma de demonstrar de forma mais didática a evolução dos dados. Os resultados do gráfico 1 mostram que as exportações foram um pouco superiores às importações ao longo do período analisado. O saldo comercial, por sua vez, embora superavitário a partir de 2001, apresentou tendência de queda a partir de 2007, fica negativo em 2013 e 2014, mas logo volta a registrar superávits.

Gráfico 1 – Comparativo da evolução entre exportação e importação – balança comercial



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

Outra análise que se faz é com relação do Saldo da Balança Comercial quanto ao grau de intensidade tecnológica. Foi utilizado os dados do MDIC dos anos de 1997, 1999, 2003, 2007 e 2015, e estão separados por períodos de governo, como mostra a tabela 2 seguinte.

Os dados do saldo comercial da indústria por intensidade tecnológica, mostram que a indústria passou de um déficit de quase US\$ 9 bilhões para um déficit de US\$ 27,7 bilhões em 2015, enquanto que o setor não industrial passou de um superávit de US\$ 2,1 bilhão para um superávit de US\$ 47,4 bilhões, sendo esse o responsável superavitário do saldo total (produtos industriais e setor não industrial). Os resultados apontam que o setor que mais se destacou no período analisado foi a indústria de baixa tecnologia, apresentando superávit em todos os anos e um substancial aumento em seu saldo comercial, de US\$ 11,3 bilhões para US\$ 36,1 bilhões. Assim como a indústria de média-alta tecnologia, a indústria de média-baixa tecnologia, inicialmente apresentou em alguns anos um saldo positivo, mas logo depois seguiu-se um déficit em todos os demais anos do período em análise, a balança comercial da indústria de alta tecnologia exibiu saldos negativos em quase todos os anos no período em análise, com destaque apenas para o ano de 2007, único ano onde se registrou superávit.

Os resultados apontam que o Brasil passa por um processo de desindustrialização, uma vez que a indústria geral está concentrada nos setores de baixa e média-baixa tecnologia ao longo do período em análise. Podendo inferir que o peso nas exportações serem

superavitárias se deve ao setor primário exportador. Confirmando a hipótese de que o Brasil está passando por um processo de desindustrialização.

Tabela 2 - Saldo da balança comercial quanto ao grau de intensidade tecnológica

SETORES	Valores (milhões US\$ FOB)					
	1997	1999	2003	2007	2011	2015
<b>Produtos industriais</b>	<b>-8.948.937.047</b>	<b>-4.131.742.631</b>	<b>18.176.955.133</b>	<b>21.750.274.029</b>	<b>-44.649.169.719</b>	<b>-27.770.053.046</b>
<b>Indústria de alta tecnologia</b>	-8.836.498.187	-7.015.227.353	-4.896.759.854	14.170.065.998	-28.648.833.875	-21.574.577.326
<b>Indústria de média-alta tecnologia</b>	12.365.685.001	10.181.709.590	-3.259.454.081	-9.355.657.427	-50.316.083.477	-40.013.976.889
<b>Indústria de média-baixa tecnologia</b>	891.703.549	1.017.008.516	5.386.022.300	9.517.657.566	-10.811.336.187	-2.324.134.471
<b>Indústria de baixa tecnologia</b>	11.361.542.592	12.048.185.796	20.947.146.768	35.758.339.888	45.127.083.820	36.142.635.640
<b>Produtos não industriais</b>	<b>2.184.435.788</b>	<b>2.842.974.886</b>	<b>6.700.700.312</b>	<b>18.281.352.551</b>	<b>74.441.988.686</b>	<b>47.455.326.721</b>
<b>Total</b>	<b>-6.764.501.259</b>	<b>-1.288.767.745</b>	<b>24.877.655.445</b>	<b>40.031.626.580</b>	<b>29.792.818.967</b>	<b>19.685.273.675</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

Além da análise da evolução das exportações, das importações e do saldo da balança comercial é necessário observar o comportamento das exportações por fator agregado em termos de *quantum*, para que se possa ter uma ideia mais robusta com relação a um possível processo de desindustrialização na economia brasileira. Uma relação comum para examinar as mudanças qualitativas na pauta das exportações agrega os produtos exportados conforme seu grau de industrialização, resultando em três categorias: produtos básicos (commodities), semimanufaturados e manufaturados.

Segundo dados do IpeaData, apresentados na Tabela 3, que têm como ano-base 2006 (100), os produtos semimanufaturados e os manufaturados têm perdido espaço na pauta de exportações face ao aumento constante da participação de produtos básicos, principalmente após o ano de 2006.

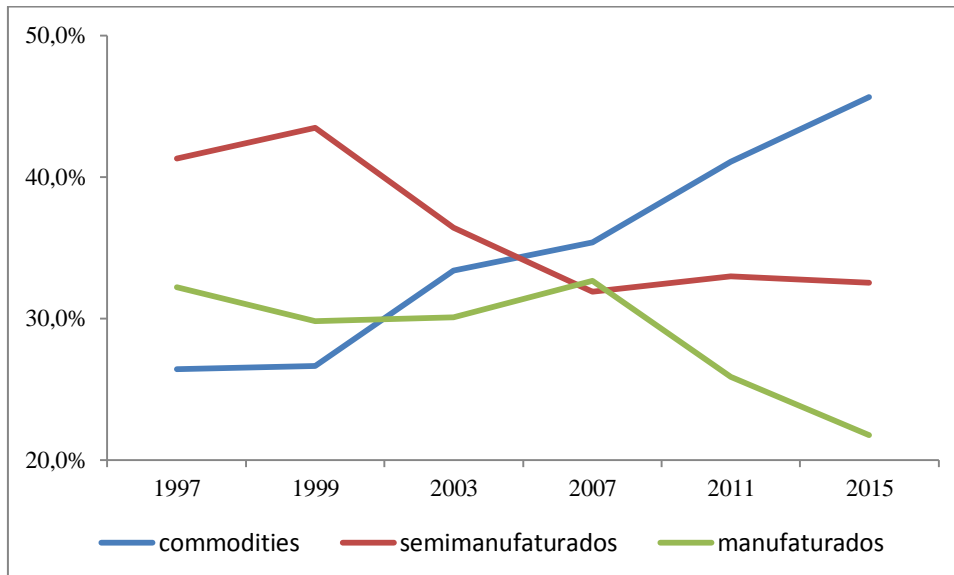
Tabela 3– Porcentagem da composição das exportações brasileiras no período de 1997-2015

Anos	Grupos de produtos		
	Commodities	Semimanufaturados	Manufaturados
1997	26,4	41,3	32,2 (=100%)
1999	26,7	43,5	29,8
2003	33,4	36,5	30,1
2007	35,4	31,9	32,7
2011	41,1	33,0	25,9
2015	45,7	32,5	21,8

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada (IpeaData).

Os dados sobre a composição das exportações brasileiras por fator agregado revelam que o perfil da indústria brasileira no comércio exterior vem se modificando nos últimos anos e cedendo espaço para setores não industriais. Como se verifica na tabela 3, as *commodities* apresentaram maior participação na pauta de exportações quando comparados aos demais produtos. Abaixo segue Gráfico 2 com a participação dos três grupos na exportação brasileira.

Gráfico 2 – Evolução do percentual da composição das exportações brasileiras no período de 1997-2015



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada (IpeaData).

Portanto após a análise do saldo da balança comercial, do grau de intensidade tecnológica e da composição das exportações, pode-se inferir de acordo com a

desindustrialização tendo como base o comércio internacional, que o Brasil está sim passando por um processo conjunto de desindustrialização e reprimarização.

A perda de competitividade do setor industrial é atribuída por alguns economistas, ao elevado custo de produção, como por exemplo, gargalos de infraestrutura. Assim, uma questão que emerge de forma complementar é investigar porque as políticas voltadas para promover os investimentos em infraestrutura não são suficientes para reverter o processo de desindustrialização. Neste sentido, na próxima seção se faz uma análise de como se dão os investimentos em infraestrutura macrologística no Brasil.

#### **4. 2 A Infraestrutura Macrologística Brasileira**

As políticas industriais executadas, que demonstraram uma parcial recuperação do Estado como interventor na conjuntura econômica, na década de 2000 proporcionaram uma retomada em bases ainda insuficientes nos investimentos em infraestrutura no país. Conforme amplamente difundido na literatura econômica, os investimentos em infraestrutura são um dos principais responsáveis pelo crescimento sustentado da economia, pois elevam a competitividade, melhorando as condições de transportes, de comunicação e de fornecimento de energia.

De acordo com Padula (2008, p.16):

(...) os transportes reduzem os custos de produção e circulação, dinamizando a economia; ampliam as possibilidades de abastecimento interno, aumentando o consumo de produtos e serviços. No caso brasileiro, os investimentos e a reestruturação da matriz de transportes possibilitarão o aumento da renda disponível para os trabalhadores, funcionando como política social, graças à diminuição dos custos de transportes na formação dos preços da cesta básica.

Desta forma, percebe-se que as inversões em infraestrutura têm a capacidade de gerar externalidades positivas, ou seja, geram efeitos multiplicadores nos demais setores induzindo a outros investimentos. Padula lembra ainda as grandes nações desenvolvidas atualmente, que são Inglaterra e Estados Unidos, que ambos fizeram uso de suas vias de comunicação e transportes para desenvolverem suas respectivas economias, vale lembrar, que aqui temos uma retomada ao que Chang retrata em sua obra “Chutando as Escada”.



Conforme retratado nas seções anteriores, constatou-se que é de suma importância a participação do Estado na economia de forma ativa, sendo uma alternativa significativa para suprir as necessidades de investimentos no setor de infraestrutura.

Dessa forma, durante o período 1930 a 1980, verificam-se duas experiências fundamentais de grandes blocos de investimentos em infraestrutura feitos pelo Estado: o Plano de Metas, entre 1956 e 1960, e o II PND, entre 1974 e 1979 (conforme retratados no capítulo 3). E que durante um longo período, com a conjuntura econômica que se estabeleceu nos anos 1980 e 1990, era quase impossível inserir políticas estratégicas de cunho industrial no país, e que beneficiaria o setor de infraestrutura macrologística, pois era um cenário que se estabelecia o neoliberalismo na economia mundial, onde o governo deveria existir apenas como agente regulador (Governo FHC).

Mas a partir dos anos 2000, com a chegada do presidente Lula ao governo, novas iniciativas de políticas industriais surgiram, houve uma retomada da inserção de capital no setor de infraestrutura, eram estímulos advindos do próprio Estado, existia claramente um novo cenário se formando no país, tanto pela retomada do investimento como pela presença do governo na economia.

Uma vez que se iniciou um intenso processo de desaceleração da indústria, dois programas se destacaram, foi o programa de Política Industrial, Tecnologia e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004, o qual se estendeu até 2008, e o programa de Política Desenvolvimento Produtivo (PDP), que durou de 2008 até 2010, e visava dar continuidade ao PITCE, vale ressaltar que ambas as políticas foram formuladas e executadas em um cenário de desindustrialização, demonstrando a volta da participação estatal e estratégias de cunho industriais. (SEBBEN; DASILVA, 2015)

A PITCE foi a primeira estratégia do Estado de Política Industrial adotada após anos de inércia sem planejamento industrial. O seu lançamento ocorreu em 2004 (Governo Lula) e tinha como objetivo o aumento da eficiência da estrutura produtiva, o aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. (BRASIL, 2003)

Suzigan e Furtado (2006, p.174) afirmam que:

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 que prevalecera por tanto tempo. (...) Ao lado de alguns pontos fortes, a PITCE tem muitas fraquezas que

dificultam seu funcionamento como política de desenvolvimento. Os pontos fortes são: as metas, o foco na inovação e, em certa medida, o reconhecimento da necessidade de uma nova organização institucional para executar a coordenação da política. As fraquezas resultam de: incompatibilidade entre a PITCE e a política macroeconômica (particularmente juros e estrutura tributária), falta de articulação dos instrumentos e destes com as demandas das empresas, precariedade da infraestrutura, insuficiências do sistema de C,T&I, e fragilidade de comando e coordenação do processo da PI.

Em 2004, a PITCE foi lançada com o objetivo de mudar o patamar competitivo da indústria, e organizou-se em torno de quatro eixos: (i) inovação e desenvolvimento tecnológico; (ii) inserção externa; (iii) modernização industrial; e (iv) melhora do ambiente institucional e aumento da capacidade produtiva. (SEBBEN; DASILVA, 2015)

De acordo com Sebben e da Silva (2015):

Na inovação, o foco são parcerias público-privadas e reformas institucionais (Lei de Inovação, Lei do Bem, Lei de Biossegurança, Política de Desenvolvimento da Biotecnologia e criação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial). Na inserção externa, destacam-se as desonerações tributárias e a promoção comercial (Centros de Distribuição e Logística no Exterior, Programa Brasil Exportador e Sistema Radar Comercial). Já quanto à modernização industrial e ao aumento da capacidade produtiva, as medidas concentram-se na promoção da concorrência, no incentivo a micro e pequenas empresas (MPEs), na redução de custos de transação e em isenções fiscais.

No entanto, a PITCE não foi capaz de contribuir de forma significativa no nível de investimentos e nem de reverterem os problemas estruturais existentes na economia, alguns autores como Cano e Silva relacionam a ausência de metas da política industrial com os limites da capacidade estatal de planejamento e execução. (SEBBEN; DASILVA, 2015)

De acordo com Furtado e Suzigan (2006, p. 179): “A implementação da PITCE é dificultada pelos efeitos adversos da política macroeconômica, pela falta de articulação dos instrumentos e destes com as demandas das empresas, pela precariedade da infraestrutura econômica, por insuficiências do sistema de C,T&I, e pela fragilidade de comando e coordenação do processo da PI.”

Entendendo a complexidade da estrutura produtiva do país, a PITCE representava um esforço de política industrial de longo prazo e pretendia promover o crescimento e o desenvolvimento econômico sustentado. Embora tal política não tenha atingido resultados potenciais, foi considerada, de maneira geral, um avanço na retomada de política industrial.

A consciência dos limites da PITCE levou a formulação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que foi lançada em 2008, constituindo mais um plano de incentivo à indústria, conhecida também como PITCE II. Lançada com o objetivo de aumentar a competitividade sistêmica da indústria brasileira - via incentivos às atividades de

pesquisa e à inovação tecnológica – e de dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento do período - puxado pela valorização externa das *commodities* (Brasil, 2008).

Este plano buscou incentivar setores específicos e importantes que ao receber os incentivos e expandir-se contribuiria de forma efetiva para o desenvolvimento dos setores secundários. Segundo Ferraz (2009), seu objetivo era basicamente o mesmo da PITCE, a diferença entre as políticas estaria na abrangência e no método de aplicação, mais aprimorados de um período para o outro. As metas da PDP, no entanto, não foram atingidas em razão da crise econômica de 2008.

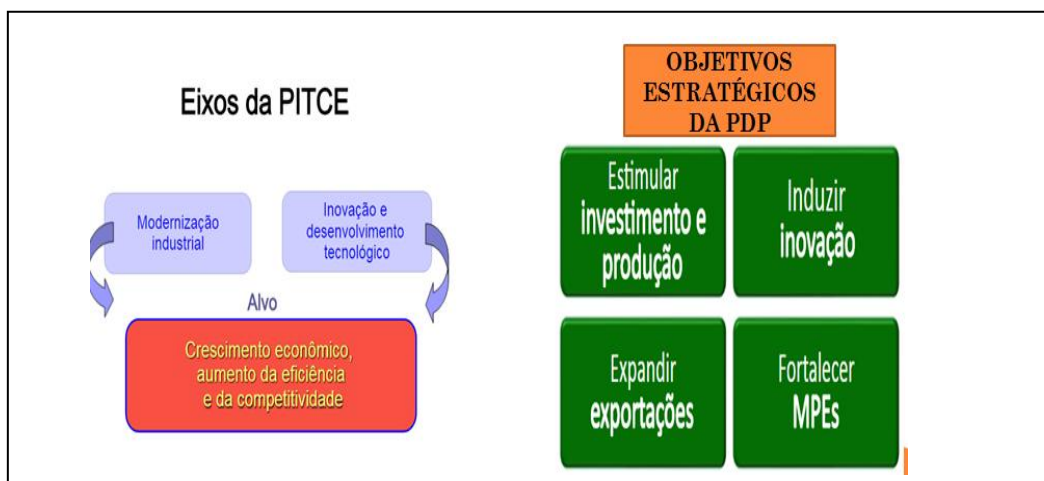
Sebben e da Silva (2015) pontuam:

Quanto às metas gerais, estabeleceram-se as seguintes: i) elevação da razão entre investimento fixo e PIB, de 17,6% para 21% entre 2007 e 2010; ii) aumento da razão entre gastos em P&D e PIB, de 0,51% para 0,65% entre 2005 e 2010; iii) ampliação da participação das exportações brasileiras nas mundiais - de 1,18% para 1,25% entre 2007 e 2010 -, das empresas exportadoras - em 10% - e das exportações para países não-tradicionais; e iv) dinamização das micro e pequenas empresas (MPEs) - aumento de 10% das exportadoras, elevação da proporção de inovadoras industriais para 35% e manutenção a taxa de criação líquida de firmas com até dezenove empregados em 5,2%.

Ainda com relação as ações setoriais, estão divididas em três eixos: (i) áreas estratégicas, como o complexo industrial da saúde, tecnologia da informação; (ii) fortalecimento da competitividade, como o complexo automotivo e têxtil; (iii) expansão e consolidação de liderança, tais como complexo aeronáutico, petróleo e gás. (SEBEEN E DA SILVA, 2015)

Abaixo segue uma figura que contém um resumo sobre as políticas do PDP e PITCE.

Figura 6 – Figura resumo das políticas PDP e PITCE



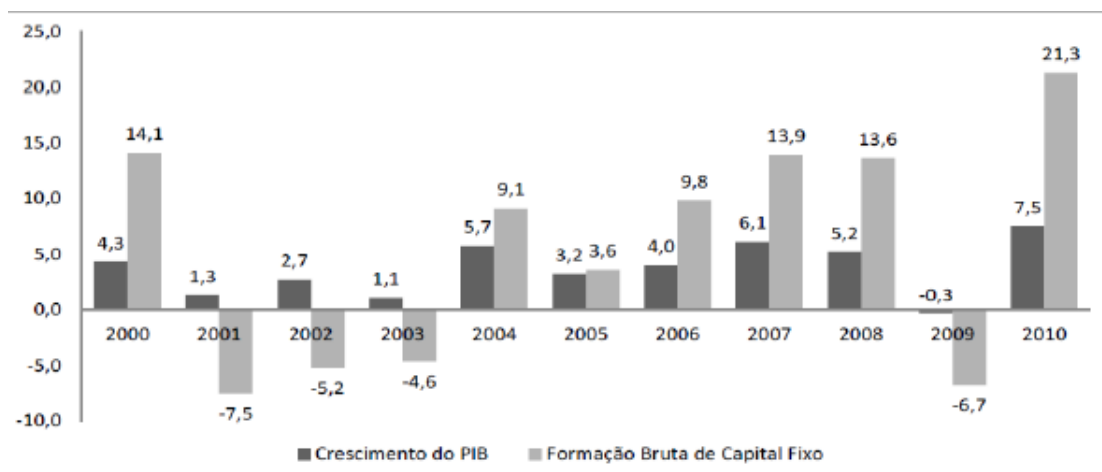
Fonte: Brasil, 2008.

#### 4.2.1 A infraestrutura macrológica brasileira X Políticas Industriais

As políticas industriais que foram executadas demonstraram uma parcial recuperação de um Estado mais participativo e interventor da conjuntura econômica, e que as políticas criadas na década de 2000 proporcionaram uma retomada, embora que insuficientes, dos investimentos em infraestrutura no país.

A figura 7 seguinte mostra a expansão dos investimentos, representados pela Formação Bruta de Investimento Fixo (FBIF), e do Produto Interno Bruto (PIB), elaborada por Antunes. Nota-se que há a partir de 2004, uma expansão dos investimentos, uma queda em 2009 e uma retomada deles em 2010.

Figura 7 – Análise do crescimento do investimento e PIB entre os anos de 2000-2010



Fonte: Antunes (2013)

A origem desses investimentos que contribuíram para o progresso da infraestrutura macrológica brasileira vem de programas criados dentro das primeiras políticas industriais, como o PITCE e o PDP. Dentre tais programas estruturais destacam-se dois, o Programa Nacional de Logística e Transportes (PNLT) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Vale citar aqui Padula (2008, p. 19):

Os transportes constituem um fator importantíssimo para o sucesso de programas sociais e econômicos. Um programa ou plano para o setor deve priorizar a integração territorial, pois é a partir do contínuo espacial que se constrói a identidade nacional. Adicionalmente, deve induzir ao desenvolvimento, não somente da economia vista como um todo, mas de áreas geográficas específicas (regiões, municípios, cidades), já que a infraestrutura é o elemento articulador do processo de geração de riqueza. (...) sendo capaz de aumentar a produtividade da economia nacional, a política de transportes, em um país com as dimensões do Brasil, tem que

buscar três ações obrigatórias: induzir o desenvolvimento, integrar os mercados e irrigar economicamente os espaços.

Dessa forma, a infraestrutura de transportes deve ser vista dentro do conceito de “social básico”, ou seja, aquele grupo de atividades de apoio sem as quais os setores de produção primário, secundário e terciário não conseguem funcionar. Por ter implicações diretas na cadeia produtiva, atuando de forma a juntar os setores e atividades econômicas, interligando a microeconomia e a macroeconomia. Segundo Padula (2008, p.21): “(...) com efeitos multiplicadores por todo o sistema econômico e em sua eficiência e competitividade (no todo e nas partes), pode-se definir a infraestrutura de transportes como um setor que atua com efeitos *polinômicos* sobre a economia. Por isso, merece atenção da boa administração pública”.

Assim, depois de um longo período de estagnação, em 2007, o Ministério dos Transportes elaborou o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), onde o objetivo era servir de base para a elaboração dos planos de investimentos contidos no Plano Plurianual (PPA) de 2008 a 2011. O PNLT possui caráter nacional e está direcionado à multimodalidade da matriz de transportes, tendo por princípios a integração territorial, o respeito ao meio ambiente e à indução ao desenvolvimento. Dentre seus objetivos estão a retomada do processo de planejamento; a otimização e a racionalização dos custos; e a inversão da matriz de transporte, priorizando o uso intensivo e adequado das modalidades ferroviária e aquaviária. (BORBA, 2015)

No começo do segundo mandato do Governo Lula, em 22 de janeiro de 2007, tendo como base os fundamentos e as orientações do PNLT, pelo Decreto 6.025, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Para o governo, o PAC seria um programa de desenvolvimento que visava promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. O conjunto de medidas adotadas no programa destina-se a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. Estas medidas estão organizadas em cinco blocos: investimento em infraestrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhora no ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e medidas fiscais de longo prazo. O programa previa inicialmente investimentos de R\$ 503,9 bilhões e era composto por medidas de estímulo ao investimento privado e à ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura que, especificamente, abrangem três eixos:

infraestrutura energética; infraestrutura social e urbana; e infraestrutura logística. (BRASIL, 2007)

Em termos de infraestrutura logística, os investimentos previstos pelo PAC contemplam abrangentes e complexas obras, que visam fortalecer e ampliar a rede logística do país, interligando os diversos tipos de modais. As ações previstas representam, após duas décadas de baixos investimentos (décadas de 1980 e 1990), uma retomada em obras de expansão, manutenção, revitalização e construção de rodovias; ferrovias; portos; hidrovias; e aeroportos.

Vale lembrar que grande parte das obras do PAC do eixo de logística saiu do PNLT, e que o plano prevê ampliar, até 2023, a participação do modal ferroviário de 25% para 32%; do modal aquaviário de 13% para 29%; modal dutoviário de 3,6% para 5% e o aéreo de 0,4 para 1%, reduzindo a participação do modal rodoviário de 58% para 33%. (BRASIL, 2006)

O PNLT – Plano Nacional de Logística e Transportes – representa o marco inicial da retomada do planejamento setorial estratégico, em caráter contínuo e dinâmico, destinado a orientar, com embasamento técnico e científico, a implantação das ações públicas e privadas no Setor de Transportes de forma a atender as demandas políticas de integração, desenvolvimento e superação de desigualdades (BRASIL, 2012, p. 18).

Em março de 2010, o governo Lula lançou, antes mesmo que os investimentos totais do PAC fossem realizados, a segunda edição do programa, o “PAC 2”, que tem investimento previsto de R\$ 1,59 trilhão, sendo R\$ 955 bilhões para o período de 2011-2014 e R\$ 631,4 bilhões para o período pós 2014. O PAC 2 está dividido em seis novos eixos, que abrangem projetos de infraestrutura em todo Brasil: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes e PAC Energia. No novo PAC, além da continuidade das ações iniciadas no PAC 1, estão previstas construções de Unidades Básicas de Saúde, creches, pré-escolas e postos de polícia comunitária. (BRASIL, 2010)

Os objetivos de aumentar o investimento em infraestrutura são: eliminar os principais gargalos que podem restringir o crescimento da economia; reduzir custos e aumentar a produtividade das empresas; estimular o aumento do investimento privado; e reduzir as desigualdades regionais. O programa, como citado anteriormente, possuía uma meta inicial de aplicar R\$ 503,9 bilhões em quatro anos (2007-2010), sendo R\$ 67,8 bilhões do orçamento do governo central e R\$ 436,1 bilhões provenientes das empresas estatais federais e do setor privado. O conjunto de aplicações estava estruturado em 3 eixos: logística, energia e infraestrutura social e urbana. Como segue a tabela 4 abaixo. (BRASIL, 2007)

Tabela 4 - Investimento em infraestrutura do PAC previstos para 2007-2010

Eixo	Valores em R\$ bilhões
<b>Logística</b>	<b>58,3</b>
Rodovia	33,4
Ferrovia	7,9
Porto	2,7
Aeroporto	3,0
Hidrovia	0,7
Marinha Mercante	10,6
<b>Energia</b>	<b>274,8</b>
Geração de Energia	65,9
Transmissão de Energia Elétrica	12,5
Petróleo e Gás Natural	179,0
Combustíveis Renováveis	17,4
<b>Social e Urbano</b>	<b>170,8</b>
Luz para Todos	8,7
Transporte Urbano	3,1
Recursos Hídricos	12,7
Saneamento	40,0
Habitação	106,3
Interesse Social	16,9
Mercado	89,4
<b>Total do PAC</b>	<b>503,9</b>

Fonte: PAC - 2007/2010 (BRASIL, 2007)

O eixo de logística pode-se verificar nos dados da Tabela 4, representam pouco mais de 10% do total previsto de investimento no PAC e caracteriza-se por investimentos na infraestrutura de transporte, acrescidos de empréstimos concedidos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM). A previsão dos investimentos rodoviários (concentrando mais da metade dos investimentos previstos no eixo logístico, cerca de 57%) estava distribuída em recuperação, adequação/duplicação e construção de estradas, por parte dos investimentos públicos (estas são as três fases das operações em infraestrutura logística). Os investimentos privados no segmento rodoviário correspondem aos projetos de concessão então previstos (BRASIL, 2007).

Já as previsões de investimento no setor de portos, estão distribuídas em cinco tipos de intervenções: estudos e projetos; dragagem e derrocamento; acessos terrestres; construção, ampliação e recuperação de berços; e infraestrutura portuária. Quanto às ações aeroportuárias, são compostas por sete tipos de intervenções distintas: pista; terminal de cargas; terminal de passageiros; estudos e projetos; acesso viário; estacionamento; e torre de controle. O programa ainda previa, dentro do eixo logístico, investimentos na construção de ferrovias (tanto investimento público como privado) e hidrovias (portos e eclusas). As principais obras ferroviárias previstas no PAC.(BRASIL, 2007)

A Tabela 5 seguinte, apresenta as ações concluídas do PAC no eixo logística (2007-2010). Como se observa, os investimentos concentram-se no modal rodoviário, com 42 milhões em obras distribuídas por todo o país, dentre programas de recuperação; adequação e duplicação; e construção de rodovias. Nos dados, vê-se que tem destaque para as obras de recuperação a partir do investimento público com 98% da meta concluída.

Tabela 5 - Eixo de logística: resultado físico-financeiro das ações concluídas no período 2007/2010 (em R\$ milhões)

<b>Tipo de Investimento</b>	<b>Execução Física</b>	<b>Execução Física/Meta<sup>1</sup></b>	<b>Execução Financeira</b>
<b>Rodovia</b>			<b>42.959</b>
Investimento Público	56.747 km	93%	23.959
Recuperação	53.652 km	98%	13.513
Adequação/Duplicação	1.306 km	60%	4.016
Construção	1.789 km	49%	6.431
Investimento Privado (Concessão)	1.789 km	47%	19.000
<b>Ferrovia</b>	<b>909 km</b>	<b>42%</b>	<b>3.403</b>
Investimento Público	896 km	66%	3.403
Investimento Privado	13 km	2%	0
<b>Porto</b>			<b>789</b>
Estudos e Projetos	1 unidade	50%	11
Dragagem e Derrocamento	34.330 mil	41%	525
Acessos Terrestres	5,99 km	41%	146
Constr., Ampliação e Recup. de Berços	453,80 m	40%	88
Infraestrutura portuária	2 unidades	100%	20
<b>Aeroporto</b>			<b>281</b>
Pista	2.340 m	44%	41
Terminal de cargas	0 m <sup>2</sup>	0%	0
Terminal de passageiros	142.047 m <sup>2</sup>	98%	167
Estudos e Projetos	3 unidades	38%	9
Acesso Viário	7 km	100%	29,4
Estacionamento	41.208 m <sup>2</sup>	100%	8,6
Torre de Controle	3.200 m <sup>2</sup>	64%	26
<b>Hidrovia</b>			<b>1.010</b>
Portos	10 unidades	26%	44
Eclusa	1 unidade	100%	966
<b>Fundo da Marinha Mercante (FMM)</b>			<b>16.978</b>

Fonte: PAC - balanço de 4 anos - 2007/2010 (BRASIL, 2010)

1 O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, as quais foram, em alguns casos, redefinidas em 2009 com horizonte temporal para 2010.

Já com relação aos dados do setor ferroviário, foram alcançados 42% da meta, sendo que o investimento público alcançou 66% de sua meta enquanto que o privado apenas 2%. Destacam-se neste setor, as obras que estão sendo realizadas nas ferrovias Norte-Sul (FNS), Transnordestina (FNT) e Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL).

A Ferrovia Norte-Sul (FNS), lançada em 1986, tem como premissa básica integrar as regiões Norte e Sul. Esta ferrovia permitirá que a produção das regiões Sul e Sudeste chegue às regiões Nordeste e Norte. Em outras palavras, a Ferrovia Norte-Sul expressa todas



as condições de se tornar um dos principais eixos de toda a logística nacional, visto que suas possibilidades intermodais e conexões transversais com outras ferrovias concretizarão a interligação territorial entre as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

A Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) representa um investimento de aproximadamente R\$ 6 bilhões e juntamente com a Ferrovia Transnordestina (FNT), deverá fomentar o desenvolvimento de fronteiras agrícolas dos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia. Com 1.527 quilômetros de extensão, atravessará trinta e dois municípios baianos conectando-os à Ferrovia Norte-Sul. Com esta ferrovia, pretende-se melhorar o escoamento da produção mineral na região e reduzir significativamente o atual valor do frete de grãos no sentido da exportação. (ARRUDA, 2014, p.42).

A Ferrovia Transnordestina, integrará sete estados do Nordeste. Com 1.728 quilômetros de extensão, esta ferrovia permitirá interligar a estrutura produtiva da região com as demais regiões brasileiras e poderá beneficiar diversos setores econômicos, visto que seus trens terão capacidade de transportar mais do que os atuais, elevando a capacidade de escoamento agrícola da região Nordeste, especialmente Piauí e Maranhão.

A Ferrovia Transnordestina interligará a cidade de Eliseu Martins (PI) aos portos de Suape (PE) e Pecém (CE). Além disso, a ferrovia interligará os pontos da malha ferroviária de Missão Velha (CE), Salgueiro (PE), e Petrolina (PE) no Nordeste, favorecendo o desenvolvimento econômico de diversos setores e sistemas produtivos em sua área de abrangência, particularmente os sistemas produtivos gesseiro do Araripe, pedras ornamentais do Cariri e o agroindustrial de Petrolina e Juazeiro. Por fim, a Transnordestina permitirá integrar o sistema rodoviário com a malha ferroviária já existente, tornando mais eficiente a logística do transporte de cargas. Abaixo, a título de ilustração, segue mapa da rota da Ferrovia Transnordestina (Figura 8).

Figura 8 - Mapa da ferrovia Transnordestina que atravessa os Estados do Ceará, Piauí e Pernambuco



Fonte: Brasil, 2010.

Para o setor hidrovia, a construção de portos atingiu 26% da meta e 100% da construção de eclusas (Tabela 5). Neste sentido, é oportuno destacar que as ações no modal portuário tomam como ponto de partida duas variáveis importantes, a saber: inteligência logística e dragagem.

O primeiro item contempla ações que visam eliminar os gargalos burocráticos dos portos, tais como: porto sem papel; carga inteligente e gerenciamento de resíduos sólidos. Na esfera operacional, está prevista a elaboração do Plano Nacional de Logística Portuária. Além disso, após décadas sem um plano sistemático para a recuperação dos canais e acessos marítimos, quinze portos foram contemplados no Plano Nacional de Dragagem (PND), cuja finalidade é propor e desenvolver soluções para reduzir os gargalos que limitam os acessos marítimos aos portos brasileiros.

Em relação aos investimentos em aeroportos, a Tabela 5 aponta que foram concluídas 100% da meta de acesso viário e estacionamento e 98% da meta de terminal de passageiros, além de 64% referentes a torres de controle e 38% referentes a estudos e projetos.

A rede integrada de transporte formada por infraestruturas como as vias e os terminais intermodais é essencial. Neste sentido, os investimentos para os próximos anos no eixo de transportes buscam combinar a expansão das malhas rodoviária e ferroviária e sua integração com portos, hidrovias e aeroportos, tornando a matriz logística multimodal e menos poluente. A projeção total de investimentos para os próximos anos (pós-2014) é de R\$ 4,5 bilhões para o eixo de transportes distribuídos em: eixo de rodovias (R\$ 2 bilhões); eixo de ferrovias (R\$ 2,1 bilhões), em portos (R\$ 300 milhões); e eixo de hidrovias (R\$ 100 milhões). (BRASIL, 2013).

Ferrovias surgem como um dos meios de transportes mais baratos, viabilizando toda uma região e atraindo indústrias que se utilizam deste tipo de modal como ferramenta estratégica no recebimento e distribuição dos produtos primários ou manufaturados a custo mais baixo, além de desenvolver determinada região através do aumento de empregos e geração de renda. Na literatura, muitos autores falam que a infraestrutura logística no Brasil, geram os chamados “corredores de exportação”, pois a infraestrutura fornecida propicia um melhor escoamento dos produtos. Abaixo, tem-se uma tabela com o valor do investimento utilizado nas ferrovias em construção de todo o país.

Tabela 6 - Valor total dos investimentos (em milhões de R\$ - preço corrente) de janeiro de 2006 até março de 2015

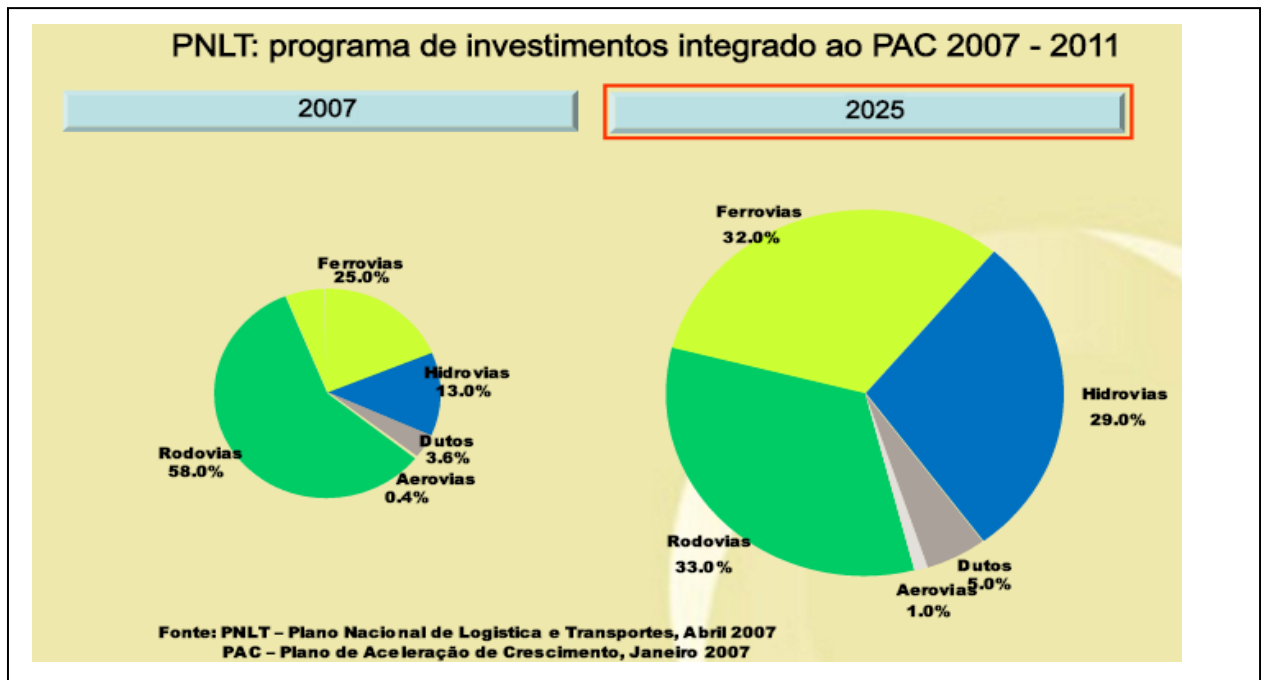
Concessionária	Ano									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ALLMN	140,5	83,4	84,8	141,4	308,0	368,4	274,3	266,8	210,8	308,5
ALLMO	23,0	26,6	25,8	25,4	24,6	28,4	17,0	17,5	17,0	2,1
ALLMP	24,5	57,1	99,5	94,2	73,4	91,2	90,5	86,9	178,1	23,4
ALLMS	140,3	373,5	207,1	178,2	235,7	266,8	224,1	210,5	270,2	42,4
EFC	578,1	600,6	1.032,6	526,0	457,5	1.069,4	1.452,6	1.940,2	2.763,0	4.408,6
FERROESTE	0,0	0,0	0,4	0,1	0,1	0,0	1,4	4,0	0,1	2,8
EFVM	406,3	155,9	399,3	324,8	185,4	458,0	327,6	705,6	319,6	70,7
FCA	61,5	85,9	126,4	113,4	101,0	187,5	700,9	501,7	427,2	347,8
FNS	0,0	0,0	76,4	11,9	35,5	32,6	60,7	104,2	125,2	121,5
FTC	1,2	1,7	3,2	2,4	1,8	1,5	0,9	1,3	3,1	1,0
FTL	31,3	69,0	212,2	163,3	1.323,6	1.369,2	919,1	875,8	556,7	1,7
MRS	379,9	567,0	1.095,5	316,9	488,4	1.053,8	808,4	599,1	1.211,8	330,8
<b>Total</b>	<b>1.786,7</b>	<b>2.020,7</b>	<b>3.363,0</b>	<b>1.898,0</b>	<b>3.234,9</b>	<b>4.926,7</b>	<b>4.877,4</b>	<b>5.313,6</b>	<b>6.082,7</b>	<b>6.503,0</b>

Fonte: ANTT, 2016

De forma geral, programas de investimentos em infraestrutura teriam como objetivos aumentar a competitividade da estrutura produtiva, em particular da indústria de transformação, e superar os desequilíbrios externos. Tal configuração, entretanto, não reflete uma estratégia ativa de diversificação e geração de novos mercados e oportunidades comerciais, mas sim, o aproveitamento de vantagens naturais ou comparativas na produção e no comércio internacional. Dessa forma, o dinamismo das exportações está subordinado à demanda externa por *commodities* agrícolas e metálicas. (BORBA, 2015)

Constata-se, portanto, que as ações de investimentos nas áreas de infraestrutura logística contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no Programa Nacional de Logística e Transporte (PNLT) surgem como um dos pilares da estratégia adotada pelo Estado com base na expansão do crescimento via investimentos em infraestrutura. Abaixo segue a Figura 9 que mostra as projeções dos investimento dos programas do PNLT e do PAC.

Figura 9 – Investimentos do PNLT e PAC



Fonte: Brasil, 2007.

Contudo, tais investimentos não têm se mostrado como alternativa eficiente na tarefa de devolver competitividade ao setor industrial. O que se observa, na verdade, é um claro redirecionamento a um processo de especialização da produção de *commodities* agrícolas e metálicas uma vez que os investimentos se deram nos setores necessários para garantir a exportação das mesmas. Ou seja, confirma-se a hipótese de que as ações do Estado convergem para o aumento da participação de bens primários na pauta de exportações, e que os investimentos propostos na infraestrutura de transportes contribuem para consolidar ainda mais essa base exportadora primária.

## 5 CONCLUSÕES

Durante os anos 2000, em um contexto de avanço da demanda e dos preços internacionais de *commodities* exportadas pelo Brasil, bem como dos aumentos dos déficits comerciais manufatureiros, gerou-se um desejo sobre as discussões relacionadas à perda de competitividade da indústria nacional, resultando em um debate amplo que agrega diversos estudos sobre o tema da desindustrialização.

Realizou-se também, uma pesquisa bibliográfica destacando alguns autores e suas contribuições acerca do debate da corrente intervencionista estatal, que surgiu a partir do Governo Lula, que foi o Neodesenvolvimentismo, que busca demonstrar como funciona o atual modo de intervencionismo estatal frente à atual conjuntura econômica, demonstra o comportamento dos países desenvolvidos utilizando políticas industriais eficientes para atingir elevado grau de desenvolvimento e, no entanto, impondo políticas contrárias ao progresso industrial as nações em viés de desenvolvimento para não haver mercado concorrente, como afirma as obras *Chutando a Escada* e *Maus Samaritanos*, como Chang explicita em tais obras.

Analisou-se em determinado momento a estrutura industrial do país a partir do comércio exterior, que foi assumido aqui como um fato que demonstra que ocorre desindustrialização no Brasil. Em um segundo momento, verificaram-se as ações de investimentos nas áreas de infraestrutura logística contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no Programa Nacional de Logística e Transporte (PNLT).

Ao longo deste trabalho objetivou-se investigar se o Brasil está, de fato, passando por um duplo processo de desindustrialização e reprimarização e qual o papel da infraestrutura logística neste processo. Para isso, buscou-se analisar as vertentes de tais políticas, com o intuito de enquadrar tais políticas com o momento político vivido, e quais influências tiveram na adoção de diferentes tipos de políticas em diferentes governos do Brasil. Para a análise de desindustrialização, adotou-se a teoria com base no comércio internacional.

Ao se considerar os resultados, foram avaliadas as evidências sobre o desempenho da indústria nacional nos últimos anos, em termos de comércio internacional. Os resultados apontaram que o Brasil passa por um processo de desindustrialização, pois além do saldo da balança comercial manufatureira ter sido deficitário no período analisado, as exportações concentraram-se em produtos básicos e em produtos manufaturados de menor intensidade tecnológica, além de a participação de *commodities* na pauta exportadora está se tornando cada vez maior com relação aos bens semimanufaturados e os bens manufaturados.

Em termos de infraestrutura logística verificou-se que os investimentos previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Programa Nacional de Logística e Transporte (PNLT) contemplam uma variada e complexos tipos de obras, que visam consolidar e ampliar a rede logística do país, interligando os diversos modais. Tais ações representam, após duas décadas de baixos investimentos, uma retomada em obras de expansão, manutenção, revitalização e construção de rodovias; ferrovias; portos; hidrovias; e aeroportos. No entanto, apesar do principal objetivo da infraestrutura logística ser o de equilibrar a matriz de transportes, que se baseia no modal rodoviário, a projeção de investimentos continuará concentrada no setor de rodovias e ferrovias.

Constatou-se, portanto, que as ações de investimentos nas áreas de infraestrutura logística contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no Programa Nacional de Logística e Transporte (PNLT) não têm se mostrado como alternativa eficiente na tarefa de devolver a competitividade ao setor industrial. Em outras palavras, confirmou-se a hipótese de que as ações do Estado com infraestrutura convergem para o aumento da participação de bens primários na pauta de exportações. Conclui-se, portanto, que os incrementos em infraestrutura não reverteram o processo de desindustrialização em curso, ao contrário, contribuíram decisivamente para a consolidação de uma base exportadora essencialmente primária. Respondendo assim o objetivo principal da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, D. C. **As contrapartidas na política industrial do Governo Lula**. 2013. 122 f. Dissertação ( Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- ARBACHE, J., **Is brazilian manufacturing losing its drive?** Brasília, 2012.
- ARRUDA, J.B.F. **Desenvolvimento de ações para o fortalecimento da participação do Banco do Nordeste nos espaços sub-regionais na área de sua atuação legal**. Estudos prospectivos sobre o desenvolvimento do Nordeste. Proposta técnica 166. Junho, 2014.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. 2002.
- BARROS, O. ; PEREIRA, R. R. **Desmistificando a tese da desindustrialização: reestruturação da indústria brasileira em uma época de transformações globais**. In: BARROS, Octavio; GIAMBIAGI, Fábio (org.). **Brasil Globalizado: O Brasil em um mundo surpreendente**. 3 ed., Rio de Janeiro, Campus, 2008
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.
- BORBA, R. V. P. **Desindustrialização, especialização produtiva e macrologística: considerações para o caso brasileiro**. 2015. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Pró – Reitoria de Pesquisa e Pós - Graduação, Programa de Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional, Fortaleza, 2015.
- BRASIL. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. **Medidas institucionais**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC\\_medidas\\_institucionais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2016.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília, 2003. Disponível em: <[https://ipea.gov.br/sites/000/2/download/Diretrizes\\_Oficial.pdf](https://ipea.gov.br/sites/000/2/download/Diretrizes_Oficial.pdf)> Acesso em: 15 mai. 2016
- BRASIL. Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília, 2008.
- BRASIL. **Plano Nacional de Transportes e Logística**. Centro Nacional de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN). Ministério dos Transportes e Ministério da Defesa. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.centran.eb.br/plano\\_logistica.htm](http://www.centran.eb.br/plano_logistica.htm)>. Acesso em: 12 jul.2016.
- BRASIL. Ministério dos Transportes. **Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do PNLT**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/images/2014/11/PNLT/2011.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2016.
- BRASIL. Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **11º Balanço do PAC**. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010**. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai.2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2004) “**Novo-desenvolvimentismo**”, Folha de S. Paulo, São Paulo, 19 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. O Novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n.3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Remando contra a maré: novo desenvolvimentismo e interesse nacional. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**. v 22.2, p. 145-160. 2015. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/articles/principaisentrevistas/2016/16.03.Remando\\_contra\\_mar%C3%A9-Plural.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/articles/principaisentrevistas/2016/16.03.Remando_contra_mar%C3%A9-Plural.pdf)>. Acesso em: 2 mar. 2016.

BRUNO, M.; SILVA, R. M. B. **Desenvolvimento econômico e infraestrutura no Brasil: dois padrões recentes e suas implicações**. Rio de Janeiro: Fundação Friedrich Ebert, 2009. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-iles/bueros/brasilien/07237.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2016.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: \_\_\_\_\_. (org.). **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Pães e Rosas, 2010.

CASTRO, A. B. ;SOUZA, F. E. P. A Economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CHANG, H. **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2004. 268 p.

\_\_\_\_\_. **Maus samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2009. 258 p.

COSTA JÚNIOR, F. J. A. **Novo-desenvolvimentismo, governo Lula e o programa de aceleração do crescimento: uma análise crítica**. 2012. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró – Reitoria de Pesquisa e Pós - Graduação, Programa de Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional, Fortaleza, 2012.

COUTINHO, L.. **A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização**. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

DÁVILA-FERNÁNDEZ, M.J. Desindustrialização e o investimento em infraestrutura como instrumento conciliador de uma política industrial base no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 35, n 3, p. 576-600, jul./set. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572015000300576](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000300576)>. Acesso em: 29 jan.2016.



FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M.; KUPFER, D. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

FONSECA, R.C.V. **Metodologia do trabalho científico**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009. 92 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 220 p.

HIRSCHMAN, A. (1958). **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA (IPEA) IPEADATA.. Disponível em:< <http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso: 10 jun. 2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI) **Carta IEDI n. 400 – A importância da logística no comércio internacional**. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_400\\_a\\_importancia\\_da\\_logistica\\_no\\_comercio\\_internacional.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_400_a_importancia_da_logistica_no_comercio_internacional.html)>. Acesso em: 5 jan. 2016.

KRUGMAN, P; OBSTFELD, M. **Economia internacional**. 10. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC. **Plano Brasil Maior**. Disponível em:< [www.brasilmaior.mdic.gov.br](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br)>. Acesso em: jul. 2016.

MOLLO, M.L.R; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33, n 2, p. 222-239, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a02v33n2.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.28, n.1, p.72-96, 2008. Disponível em:< [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572008000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572008000100004&script=sci_arttext)> Acesso em: 31 jul. 2016.

NONATO, D. G. P. **Desenvolvimento econômico, política industrial e infraestrutura macrologística: uma reflexão sobre o modelo brasileiro**. 2015. 76 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Pró – Reitoria de Pesquisa e Pós - Graduação, Programa de Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional, Fortaleza, 2015.

PADULA, R. **Infraestrutura I: transportes**. Fundamentos e Propostas para o Brasil. Brasília: Confea, 2008, 215 p.

PINTO JUNIOR, H.; MACIEL, C.S.; BICALHO R.; QUADROS S. R.. **Perspectivas do investimento em infraestrutura**. Projeto PIB, vol. 1. Rio de Janeiro: Synergia, 2010.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. **Deindustrialization**: causes and implications. IMF, Working Paper, v.42,1997.

SEBBEN, F.D.; da SILVA, P.P. As Políticas Industriais e infraestrutura durante o Governo Lula (2003-2010): implicações e desafios da adoção do modelo do Estado Logístico para o Brasil *In* XX Encontro Nacional de Economia Política - DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO: INTEGRAÇÃO. E INSERÇÃO INTERNACIONAL UNILA, Foz do Iguaçu, 26 a 29 de maio de 2016.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo?. **Revista de Economia Política**, v. 27, n 4, p. 507-524, out./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/2686.pdf>>. Acesso em 2 fev. 2016.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abril-junho 2006.

TREGENNA, F. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, v.33, p. 433-466, 2009.