



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

DAIANE GABRIELA PAULO NONATO

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, POLÍTICA INDUSTRIAL E
INFRAESTRUTURA MACROLOGÍSTICA: UMA REFLEXÃO SOBRE O MODELO
BRASILEIRO

FORTALEZA

2015

DAIANE GABRIELA PAULO NONATO

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, POLÍTICA INDUSTRIAL E
INFRAESTRUTURA MACROLOGÍSTICA: UMA REFLEXÃO SOBRE O MODELO
BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Logística e Pesquisa Operacional, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Logística e Pesquisa Operacional. Área de concentração: Gestão Logística.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Pós Graduação em Engenharia

-
- N737d Nonato, Daiane Gabriela Paulo.
Desenvolvimento econômico, política industrial e infraestrutura macrologística:
uma reflexão sobre o modelo brasileiro / Daiane Gabriela Paulo Nonato. – 2015.
76 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia,
Programa de Pós – Graduação em Logística e Pesquisa Operacional, Fortaleza,
2015.
Área de Concentração: Gestão Logística.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

1. Logística. 2. Investimentos. 3. Indústria – Aspectos econômicos. I. Título.

CDD 658.78

DAIANE GABRIELA PAULO NONATO

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, POLÍTICA INDUSTRIAL E
INFRAESTRUTURA MACROLOGÍSTICA: UMA REFLEXÃO SOBRE O MODELO
BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Logística e Pesquisa Operacional, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Logística e Pesquisa Operacional. Área de concentração: Gestão Logística.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

Data da aprovação: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA



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



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



Profa. Dra. Liliane Cordeiro Barroso
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)
Examinadora Externa

A Deus.

À minha mãe, Luciana.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, por minha saúde de corpo e de mente.

À minha mãe, que foi o impulso tão forte dessa caminhada, assim como meus irmãos, sobrinhos e meu pai.

Ao meu amado namorado, Marcos Kennedy, pelo incentivo nos momentos em que não me achei capaz.

Ao meu orientador, Carlos Américo Leite Moreira, por sua sensatez, sabedoria, tranquilidade e compreensão em suas orientações, que foram essenciais para a construção de toda a estrutura ideológica desta dissertação.

Aos meus amigos da turma de mestrado, em especial Marcos Charles, Priscila, Carlos David, Romênia e Veriana pelas longas horas de estudo que gastamos juntos e pela paciência que me dedicaram.

Ao meu médico Dr. Davi Queiroz, pelo carinho e cuidado no tratamento e por me ajudar a lidar com a ansiedade diante das dificuldades diária.

Aos participantes da Banca examinadora, João Welliandre e Liliane Cordeiro, e também o Professor João Bôsko, pelo tempo concedido nas suas valiosas colaborações e sugestões em meu trabalho.

A CAPES, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa auxílio.

E por todos os outros que direto e indiretamente contribuíram no decorrer do meu mestrado com reflexões, críticas e sugestões que me foram tão úteis.

“E ainda que [...] conhecesse todos os mistérios e toda a ciência e não tivesse caridade, eu nada seria.”

1 Cor 13,2.

RESUMO

O desenvolvimento econômico do Brasil tem como um dos principais pilares as ações de Política Industrial que propulsionam investimentos em infraestrutura macrologística e tornam o país mais competitivo. A economia brasileira viveu um significativo crescimento no período do “milagre econômico”, nos fim dos anos 60 e com a implantação do II PND, em 1974. Porém, esta estratégia foi adotada a custo de um endividamento externo que inviabilizou sua continuação. Em 1980 a preocupação da economia brasileira com o ajustamento das contas nacionais e exteriores foi priorizado entrando em um período de fraco crescimento e de recessão nos investimentos em infraestrutura macrologística, que se seguiu até o fim dos anos 90, com as políticas de estabilização. Entretanto, o estudo apresenta a retomada parcial dos investimentos públicos a partir dos anos 2000 com a chegada do novo governo, através das ações de Política Industrial, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Para tal, a metodologia de pesquisa utilizada é qualitativa e descritiva. Neste sentido, a pesquisa conclui que estas inversões estão declinando e como forma de conter esta mudança o governo utiliza duas medidas: o sistema de concessões e a desvinculação dos investimentos em infraestrutura nacional do superávit primário brasileiro. A economia chinesa como parâmetro utilizado na pesquisa, surge para apresentar a estratégia de um país que seguiu uma linha de políticas expansionistas com investimentos contínuos durante os últimos cinquenta anos, resultando em um desenvolvimento econômico robusto.

Palavras-chaves: Desenvolvimento econômico. Política Industrial. Investimentos. Infraestrutura.

ABSTRACT

Brazil's economic development has as one of the main pillars of industrial policy actions that propel investment Macrologistic infrastructure and make the country more competitive. The Brazilian economy has seen significant growth in the period of "economic miracle" in the late '60s and the implementation of the Second National Development Plan in 1974. However, this strategy was adopted at the cost of an external debt which prevented its continuation. In 1980 the concern of the Brazilian economy with the adjustment of domestic and overseas accounts was prioritized, entering a period of weak growth and recession in investments in Macrologistic infrastructure that followed until the end of the 90s, with the stabilization policies. However, the study presents the partial resumption of public investment from the 2000s with the arrival of the new government, through the actions of Industrial Policy, as the Growth Acceleration Program (PAC). To this end, the research methodology is qualitative and descriptive. In this sense, the research concludes that these investments are declining and in order to contain this change the government uses two measures: the system of concessions and the untying of investments in national infrastructure of Brazil's primary surplus. The Chinese economy as a parameter used in the research, appears to present the strategy of a country that has followed a line of expansionary policies with continuous investments during the last fifty years, resulting in a robust economic development.

Keywords: Economic development . Industrial Policy. Investments. Infrastructure.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O papel triplo da infraestrutura.	33
Figura 2 - Mapa da Ferrovia Transnordestina que atravessa os Estados do Ceará, Piauí e Pernambuco.....	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo comparativo entre a corrente de Smith e List.	28
Quadro 2 – Taxa média do crescimento real do PIB (em %)	35
Quadro 3 - Análise percentual da dívida externa pelo devedor público e privado (US\$ Milhões)	50
Quadro 4 - Investimento direto estrangeiro no Brasil / 1991-00.	53
Quadro 5 - – Contribuição da Formação Bruta de Capital Fixo no PIB (var.ref 2000) / 1991-00	53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de crescimento do real do PIB e preços ao consumidor (%).....	37
Gráfico 2 – China: poupança doméstica e investimento como % do PIB	41
Gráfico 3 - Déficit em transações correntes do Brasil --- 1975-1985 (US\$).....	49
Gráfico 4 - Crescimento anual do PIB e do investimento ano 2000.....	57
Gráfico 5 – Comparativo do valor pago – R\$ bilhões	58
Gráfico 6 – Investimento Público em % PIB.....	59
Gráfico 7 – Percentual de investimentos por modo de transportes até 2015.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento econômico comparado entre Brasil e China (% a.a.)	42
Tabela 2 - Distribuição setorial do investimento (%)	45

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Justificativa.....	15
1.1 Problema da pesquisa	16
1.2 Objetivo Geral.....	17
1.3 Objetivos específicos	17
1.4 Hipóteses	17
1.5 Metodologia de Pesquisa	18
1.6 Estrutura da dissertação	19
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL.....	21
2.1. Reflexões sobre as ideias de List e Smith	21
2.2. A direção das linhas de política industrial.....	29
3 INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA MACROLOGÍSTICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL.....	32
3.1 Desenvolvimento via investimentos em infraestrutura macrologística.....	32
3.2 O caso China.....	34
3.2.1 Investimento em infraestrutura macrologística como instrumento para o desenvolvimento industrial chinês.....	39
4 O CASO BRASILEIRO	42
4.1 II PND: um salto na infraestrutura macrologística brasileira	44
4.2 Anos 1980 e 1990: a crise da dívida, o plano de estabilização econômica e a descontinuação dos investimentos por parte do Estado.	47
4.2.1 A desaceleração dos investimentos nos anos 80 e 90	49
4.3 Anos 2000 e o novo impulso do Estado para os investimentos em infraestrutura macrologística.....	54
4.3.1 A infraestrutura macrologística brasileira ao alcance das Políticas Industriais	56
4.3.2 Novas iniciativas do governo brasileiro para incentivar a infraestrutura.....	62
5 CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS.....	69

1 INTRODUÇÃO

Há mais de cem anos, o economista Friederich List apresentava sua teoria em um ambiente dominado pelas ideias liberais de Adam Smith. List defendia a intervenção do Estado na economia, pois acreditava que a população não era capaz de tomar decisões de forma individual com o intuito de beneficiar toda a comunidade. Ao contrário da teoria defendida por Smith, no consagrado e reconhecido livro *A Riqueza das Nações*.

Os liberais acreditavam que os mercados, sem intervenção direta do Estado, seriam capazes de ajustar seus desequilíbrios através de variáveis importantes como o preço, a oferta e a demanda. Porém, seus ideais apresentavam inconsistências, pois estavam baseados apenas na economia da Inglaterra e, para List, a maioria dos países tinham economias bem diversas que iam desde uma nação totalmente agrícola a uma com alto teor de tecnologia.

Neste cenário, o comércio internacional entre nações de diferentes portes não trariam benefícios e nem desenvolvimento para as regiões mais emergentes. O país com maior poder econômico continuaria sua ascensão a custa dos mais pobres. Por isso, a estratégia de substituição de importações com a imposição de tarifas para produtos estrangeiros foi importante e bastante defendida por List, devido a capacidade desta estratégia de estimular a produção e consumo interno de mercadorias, que antes eram importadas.

Este estudo faz um aprofundamento sobre as principais ideias do economista Friedrich List em contradição com a teoria liberal. Pretende-se defender a utilização de políticas industriais para o desenvolvimento econômico e industrial do país tomando como base os investimentos em infraestrutura macrologística, pois os investimentos em infraestrutura só são capazes de fortalecer a base produtiva das indústrias se as ações de política industrial estiverem atuando de forma eficiente na economia. Afinal, uma infraestrutura bem desenvolvida é essencial para o amadurecimento das indústrias e atua como um pilar para manter a sustentabilidade e o bom funcionamento dos conglomerados brasileiros.

Neste sentido, o trabalho apresenta a conjuntura econômica da China como um exemplo de nação que impulsionou gigantescas obras estruturais para manter as grandes indústrias que levaram o país ao desenvolvimento econômico tão esperado e a tornar-se um potencial exportador. Os chineses são os exemplos do funcionamento e interligação eficiente dos investimentos em infraestrutura macrologística e política industrial.

Cenário este diferente da macroeconomia brasileira no mesmo período. O Brasil destacou-se nos anos de milagre econômico para em seguida apresentar uma conjuntura

desfavorável aos investimentos nos anos que se seguiram. Um dos planos com maior teor significativo foi o II Plano Nacional Desenvolvimento (PND) que impulsionou as indústrias e deu ênfase as obras de infraestrutura necessárias para o escoamento da produção, principalmente no que concerne ao setor logístico.

No entanto, essas inversões, nos anos que seguiram, deixaram o país a mercê de uma grave dívida com o exterior que foi agravada com as oscilações da economia americana. Neste sentido, o Brasil apresentou escassez de investimentos nos anos 80 e 90 do século XX, como será apresentado através da análise da formação bruta de capital fixo, retomando apenas nos anos 2000 com a chegada do governo Lula, que incentivou a recuperação do setor público na construção de obras estruturais e, mesmo assim, ainda não conseguiu equiparar-se com o período de milagre.

Deste modo, o governo da presidenta Dilma Rousseff vem buscando uma nova retomada destes investimentos macrologísticos diante de uma crise fiscal e ausência de recursos, através das concessões para a construção de novas obras e da estratégia de desvinculação dos mesmos investimentos, em especial do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do superávit primário.

1.1 Justificativa

A utilização de políticas industriais nos países desenvolvidos foi uma das estratégias essenciais para o aumento de competitividade e a conquista de uma economia forte. Este tipo de política tem sua base na estratégia protecionista de origem estatal, processo este que, para se tornar sustentável, necessita de um grau de comprometimento elevado por parte da nação para expandir seu parque industrial e valorizar seu mercado interno.

Além dessas características, a política industrial necessita de cooperação e troca de informações confiáveis entre o governo, empresários, trabalhadores e os próprios consumidores. Sua atuação se dá por meio de ações estruturais e de caráter setorial.

As chamadas políticas industriais são políticas que não beneficiam a todos os setores da economia, mas estimulam os mais importantes segmentos através de investimentos acentuados, renúncia fiscal, subsídios, entre outros, com o intuito de que os outros setores não beneficiados possam se desenvolver a partir destes.

O papel do governo diante deste cenário é construir os pilares de sustentação desta estratégia. Não há como potencializar o parque industrial de um país se não há a possibilidade do escoamento e distribuição dos produtos fabricados, energia necessária para bom funcionamento da produção e veículos adaptados para a circulação da grande quantidade de mercadorias com modais apropriados para o embarque e desembarque destes produtos. Neste sentido, os investimentos em infraestrutura macrologística são essenciais para o desenvolvimento industrial do país.

Desta forma, a pesquisa se justifica para demonstrar a importância das políticas industriais acopladas aos investimentos em infraestrutura macrologística como condição para o desenvolvimento industrial da nação, apresentando o exemplo da China como promotor de um crescimento sobre uma base industrial sólida e infraestrutura eficiente durante 40 anos consecutivos. Contrariamente ao cenário brasileiro, que passou por períodos de grandes inversões, seguido de uma recessão significativa, impedindo o retorno de um novo milagre econômico. Assim, serão apresentadas as novas iniciativas do governo Lula e Dilma para promover estes investimentos que foram expressivos até o II PND e retomados de forma parcial nos anos 2000, como a desvinculação dos investimentos em infraestrutura do cálculo do superávit primário e estímulo a novas concessões.

1.1 Problema da pesquisa

A intervenção do Estado na economia com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico utiliza-se do protecionismo temporário e seletivo como forma de amadurecer as indústrias locais. Estas ações na perspectiva de fortalecer as indústrias locais são medidas de política industrial, frequentemente utilizadas pelos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. As economias asiáticas, em particular a China, são exemplos de países que utilizaram de forma sistemática estratégias de política industrial que incorporaram fortes investimentos em infraestrutura macrologística. Em contrapartida, a consolidação da economia brasileira, a partir dos anos 90, de reformas neoliberais inviabilizou o desenvolvimento de ações de política industrial. Neste cenário, será que as iniciativas do governo visando incrementar os investimentos em macrologística no Brasil vão ao sentido de fortalecer o padrão exportador de base primária em detrimento do desenvolvimento industrial?

1.2 Objetivo Geral

- Refletir sobre o modelo econômico brasileiro, buscando evidências da relação efetiva da infraestrutura macrologística com as políticas industriais.

1.3 Objetivos específicos

- Descrever as teorias de Friedrich List como contraponto aos argumentos de Adam Smith;
- Atualizar a teoria de Friedrich List através dos estudos de Ha-Joon Chang;
- Apresentar a efetividade da política industrial nos países em que foi estabelecida com foco no desenvolvimento industrial;
- Demonstrar o caso chinês como modelo de intervenção governamental indutor do crescimento e do aumento de competitividade do país;
- Discutir as perspectivas da política industrial no Brasil;
- Mostrar os investimentos em infraestrutura macrologística como instrumento de políticas industriais e indutor do desenvolvimento econômico;

1.4 Hipóteses

Partindo do pressuposto de que as hipóteses são os possíveis resultados que nos levarão a solução do problema da pesquisa, têm-se as seguintes:

1. Os investimentos em infraestrutura macrologística como uma das ações de Política Industrial constituem-se em um pilar essencial para o desenvolvimento industrial e econômico.
2. As políticas de estabilização monetária dos anos 80 e 90 imobilizaram o Estado e inviabilizaram os investimentos em infraestrutura no Brasil. As iniciativas recentes em termos de investimento em infraestrutura não foram suficientes para viabilizar uma estratégia de longo prazo de desenvolvimento econômico.

1.5 Metodologia de Pesquisa

Santos e Candeloro (2006) ensinam que a metodologia deve explicar, entre várias conformidades, o tipo de pesquisa, o delineamento que será utilizado e as variáveis estudadas. No que concerne à pesquisa científica, Andrade (1998) afirma que ela envolve procedimentos sistemáticos, baseados no raciocínio lógico, que procuram encontrar soluções para os problemas propostos, mediante o emprego de métodos científicos.

Fonseca (2009, p. 21) destaca a importância da pesquisa no âmbito científico e importância do conhecimento que nos traz quando afirma:

A pesquisa é uma atividade voltada para a solução de problemas. Assim, ela parte de uma dúvida, buscando uma resposta ou solução, com o uso do método científico [...] também é uma forma de obtenção de conhecimentos e descobertas acerca de um determinado assunto ou fato.

Toda pesquisa tem sua caracterização quanto ao tipo e demarcação. No que se refere ao tipo, sua classificação se restringe a ser de ordem quantitativa, qualitativa ou conter as duas abordagens. Quanto a sua demarcação, as principais são: descritiva, exploratória ou explicativa. Logo, neste contexto, esta dissertação tem característica metodológica qualitativa e descritiva. Isso se expressa por meio da definição destes dois conceitos na adequação da pesquisa elaborada. Para tanto, Fonseca (2009, p. 22) nos explica:

A pesquisa descritiva [...] descreve uma realidade tal como esta se apresenta, conhecendo-a e interpretando-a por meio da observação, do registro e da análise dos fatos ou fenômenos (variáveis). Ela procura responder questões do tipo “o que ocorre” na vida social, política e econômica, sem, no entanto, interferir nessa realidade.

Deste modo, ao se analisar bem a definição difundida por Fonseca, percebe-se que está alinhada à forma de elaboração deste trabalho através da descrição das ideias defendidas por Friedric List estabelecendo relações com os ideais de Adam Smith e incluindo um debate atualizado na teoria de Ha-Joon Chang e outros autores não menos importantes no que concerne ao protecionismo e desenvolvimento industrial, além de caracterizar a dinâmica dos investimentos em infraestrutura macrologística realizados na China e no Brasil.

A elaboração desta pesquisa também traz em seus aspectos traços exclusivamente bibliográficos que é realizado durante os capítulos, em especial no referencial teórico, tratando do balanço das economias chinesa e brasileira no que se refere ao Produto Interno Bruto (PIB), Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), taxa de investimentos, nível de infraestrutura e inversões do setor público nas obras estruturais. Fonseca (2009, p. 21) nos explica que “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras.”

1.6 Estrutura da dissertação

A dissertação está dividida em quatro capítulos, incluindo esta introdução que se refere ao primeiro capítulo.

O segundo capítulo trata do Referencial Teórico, no qual se encontra o embasamento das concepções investigadas. Ele contém a caracterização das ideias do economista alemão Friedrich List, cuja teoria defende a intervenção do Estado não somente como agente regulador, protetor da sociedade e mantenedor das obras estruturais como afirmava Adam Smith, mas como agente capaz de interferir na conjuntura para estimular o desenvolvimento econômico através de políticas protecionistas de cunho estatal. Este debate é atualizado com Ha-Joon Chang, que apresenta a utilização desta estratégia protecionista pelos países desenvolvidos e o incentivo a utilização deste modelo de desenvolvimento também nos países periféricos para a criação de indústrias e seus pilares, estimulando o crescimento.

O terceiro capítulo apresenta através do cenário chinês a importância do Estado como determinante no desenvolvimento através de Políticas Industriais que estimulam as indústrias e ao mesmo tempo cria as bases para o sustento desta política através de um forte investimento em infraestrutura macrológica para escoar a matéria-prima e os produtos manufaturados de forma ágil e segura.

O caso brasileiro é tema do quarto capítulo. A conjuntura econômica que favoreceu o período de milagre, a crise da dívida que afetou o país nos anos 80 e a prioridade pelos planos de estabilização monetária na década de 90 são apresentados para comprovar a recessão da economia que diminuiu drasticamente os grandes investimentos públicos no Brasil. Além disso, é demonstrado a política industrial que retornou a partir de 2000 com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP)

através do novo governo e as estratégias para a continuação desses investimento em um quadro de política fiscal estremeçada e ajustamento nas contas do Estado.

Por fim, o capítulo cinco apresenta as conclusões retiradas a partir da discussão do trabalho e os resultados apurados, como a divisão das inversões públicas com a iniciativa privada para suprir as necessidades de desenvolvimento da infraestrutura logística do Brasil. E, o capítulo seis encerra a pesquisa apresentando as principais referências utilizadas.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

A política industrial como estratégia de desenvolvimento adotada nos países globalizados tem obtido diferentes resultados. Essas diferenças se dão a partir da conjuntura econômica estabelecida e do estágio de desenvolvimento econômico de cada região.

Em sua origem, a política industrial é um dos instrumentos da Economia Política de cada país. Para List (1986), um dos maiores defensores do protecionismo da indústria nascente, a Economia Política é aquela à qual cada nação, de forma individual, precisa obedecer com a intenção de progredir em suas condições econômicas.

2.1 Reflexões sobre as ideias de List e Smith

Grande crítico da teoria clássica liberal, List (1986) defendia a intervenção do Estado na vida econômica da nação. Ao contrário dos ideais de Adam Smith, em seu clássico *A Riqueza das Nações*, publicado em 1776, e seus seguidores como David Ricardo e Thomas Malthus, o economista alemão afirmava que o Estado não restringia a criatividade das pessoas, mas garantia as condições necessárias para que a criatividade e a liberdade de decisão saíssem de seu estado potencial e se manifestassem na vida cotidiana, além de promover o bem-estar coletivo e nacional.

Esse autor, Adam Smith (1985a), tomando como base para seus estudos a Inglaterra do século XVIII, relata que o trabalho é a única fonte de riqueza de um país e o progresso econômico é motivado essencialmente pelos interesses pessoais dos indivíduos. Smith (1985a, p. 152) afirmava que “[...] as ações econômicas permitem alcançar o máximo de bem-estar para a humanidade sem qualquer recurso à benevolência ou à caridade, mas deixando-se motivar apenas pelo amor-próprio (*self-love*) com que a Divindade dotou todos os homens”.

Além disso, a presença do Estado garantiria apenas o direito à educação, saúde e segurança, sem intervenção direta nos mercados. Os ideais Smithianos asseveravam que o Estado era um ser atuante, mas não poderia assumir a função de tentar direcionar as decisões dos indivíduos sobre onde deveriam aplicar o seu capital.

Segundo o sistema de liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres de grande relevância, mas simples e de entendimento comum, como: proteger a sociedade contra a violência e a invasão de países estrangeiros, assegurar os indivíduos contra a

injustiça e opressão de outros membros da sociedade, implantando uma administração judicial exata e, criar e manter obras públicas que não seriam executadas pela sociedade, mesmo levando em conta sua importância, se fossem deixadas na responsabilidade dos indivíduos, como por exemplo, a educação e a infraestrutura (SMITH, 1985b, p.170)

Desta forma, o economista clássico e pai do liberalismo econômico deixa claro sua defesa dos ideais liberais, *laissez-faire* (palavra de ordem do liberalismo econômico, que supõe a mais absoluta liberdade de produção e comercialização das mercadorias) quando apresenta sua famosa expressão: “Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse (SMITH, 1985a, p.74)”. Isto significa que o indivíduo, buscando seus interesses pessoais, com uma condição mínima de justiça, suas ações econômicas acabam levando o bem-estar para o país, sem a necessidade da atuação concreta do Estado e sem a generosidade dos outros indivíduos. É como se uma “mão invisível” guiasse os interesses individuais na direção mais favorável aos interesses coletivos.

Ele também defendia a inexistência de privilégios nas atividades econômicas individuais, concedidas pelo Estado, como restrições, concessões, subsídios, incentivos, entre outros.

[...] uma vez eliminados inteiramente todos os sistemas, sejam eles preferenciais ou de restrições, impõe-se por si mesmo o sistema óbvio e simples da liberdade natural. Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas (SMITH, 1985b, p. 169).

Vale destacar que no início do século XIX muitos países utilizaram de medidas protecionistas para fazer frente à Inglaterra e somente em seguida aderiram ao liberalismo econômico de Smith, que estava baseado em: políticas industriais do *laissez-faire* internas; pequenas barreiras aos fluxos internacionais de bens, capital e trabalho; além, da estabilidade macroeconômica nacional e externa, que era garantida pelo padrão-ouro e o princípio do equilíbrio orçamentário existente da época. Esse sistema econômico liberal levou a um período de prosperidade considerável, sucumbindo em 1932, quando a Grã Bretanha, sua mais importante representante, reintroduziu tarifas alfandegárias (CHANG, 2004, p. 31).

No entanto, com argumentos sólidos, List (1986) coloca em questão os fundamentos do liberalismo econômico de Smith, sem receio, cujos escritos se tornaram dogma sagrado da

Economia Política, através da demonstração de quatro problemas gerais que comprometem a base da estrutura liberal e as mais importantes conclusões alcançadas.

O *primeiro problema* está no método de análise utilizado, pois este se sustenta na experiência da Inglaterra e generaliza sua teoria a partir da análise da circunstância dos ingleses para as outras nações do mundo, esquecendo-se da diversidade de cultura, política, economia e sociedade entre os outros países.

O autor alemão supunha que os países de todo o mundo apresentavam estados de desenvolvimento econômico bastante diferente. Há países com grandes parques industriais a pleno vapor, como a Inglaterra, e há outros ainda pouco industrializados. Neste cenário de contrastes, se houver livre comércio internacional entre estas duas nações com estágios de desenvolvimentos tão distintos, a nação ainda em desenvolvimento continuará em situação de atraso econômico, pois não terá forças para competir com os produtos manufaturados vindos, por exemplo, da Inglaterra.

A solução para este cenário, segundo o economista alemão List (1986), seria que para o comércio conseguir operar de forma justa e natural, as nações menos favorecidas de industrialização deveriam alcançar o estado de cultura do país desenvolvido, no contexto da época, alcançar o nível de tecnologia da Inglaterra. Esta política se daria na imposição de tarifas à entrada de produtos manufaturados que forem importados para consumo interno com o intuito de estimular a criação de novas indústrias e produção de mercadorias similares de origem nacional, mesmo com menor qualidade e preço maior que os estrangeiros.

Chang (2004, p.26) faz uma análise contemporânea do cenário de List e afirma: “Impedir que as nações em desenvolvimento adotem essas políticas constitui uma grave limitação à sua capacidade de gerar desenvolvimento econômico.”

Segundo Chang (2009), no século XIX, os atuais países do norte do globo que são considerados ricos também utilizaram de proteção e subsídios, ao mesmo tempo em que discriminavam investimentos estrangeiros. Para evitar o crescimento de possíveis concorrentes, estes países não recomendavam às nações em desenvolvimento as estratégias que lhes foram tão úteis, assim, agem como *maus samaritanos*, agentes neoliberais dos países ricos que estimulam os países em desenvolvimento e ao invés de ajudar criam barreiras ao progresso econômico, e estão *chutando a escada* que subiram para atingir o topo a fim de impedir que outros subam em seguida e estremeçam a conquista dos seus monopólios.

As ideias de Chang (2009) consolidam-se em cima das bases de List (1986), como segue:

Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições à navegação, tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela 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).

O *segundo problema* (e não menos importante nas idéias dos clássicos) foi a verdadeira diferença entre riqueza e força produtiva de riqueza, confundida por Smith (1985a). List (1986) afirma que estes economistas ortodoxos impuseram o ‘ter’ e o ‘possuir’ riqueza como os mais essenciais objetivos das políticas econômicas nacionais, sem notar que, mais importante que o ter e possuir riquezas é o poder de controle sobre os meios de criar e aumentar a riqueza de forma contínua. Os clássicos queriam derrubar o sonho dos países desindustrializados de ter uma nação mais desenvolvida, propondo que deixassem seus desejos de maturidade e crescimento econômico, realizados por eles mesmos, para usufruírem da evolução do país com parques industriais em pleno funcionamento. Ou seja, tornarem-se países atrasados economicamente em prol do poderio alcançado pela maior potência industrial existente.

Ainda assim, estimulavam a especialização de cada país através da teoria das vantagens comparativas do comércio internacional, desenvolvida por David Ricardo, discípulo de Smith que criou a teoria das vantagens absolutas para permanecerem no monopólio industrial, enquanto os outros países passariam a ser apenas meros fornecedores de matéria-prima, sem incentivos para o desenvolvimento de suas indústrias.

O *terceiro problema* diz respeito ao embaraço na compreensão da divisão do trabalho. List (1986) afirma que Smith (1985a) não percebeu que o motivo principal do crescimento da produtividade do trabalho não é exclusivamente a sua especialização, mas essencialmente o conjunto de características cooperativas do trabalho especializado, pois a separação do trabalho sem a cooperação entre os operários pouco serviria para estimular a produção. Principalmente, no que se trata ao âmbito do livre comércio internacional, devido à grande possibilidade de não haver sincronia entre a fabricação de produtos, até mesmo entre os setores complementares. Por isso, a nação deve deixar em segundo plano qualquer união internacional e investir esforços no fortalecimento interno do sistema econômico.

No *quarto problema*, o economista alemão rebate umas das teses primordiais de Adam Smith e seus discípulos clássicos, a ausência de intervenção do Estado no ajustamento da economia do país. List (1986) considera o fato de que os indivíduos podem sim tomar as

melhores decisões para si, pois são racionais. No entanto, as pessoas de forma individual não são capazes de levar em conta as necessidades das gerações futuras e outras situações que só poderão ser alcançadas com a união de toda a comunidade. Além de este ser um papel essencial do Estado, ele também tem o dever de promover o bem-estar para toda a sociedade de uma determinada região. Suas funções são únicas e insubstituíveis:

[...] o Estado não orienta os indivíduos sobre como empregar suas forças produtivas e seu capital...; o Estado deixa a critério de cada indivíduo como e onde investir seu capital, ou que profissão deve abraçar. Diz apenas: ‘É vantajoso para nossa nação que nós mesmos produzamos esses ou aqueles artigos; mas, já que pela livre concorrência com países estrangeiros jamais poderemos obter essa vantagem, impusemos restrições a tal concorrência, pois em nosso ponto de vista é necessário proporcionar àqueles nossos concidadãos que investem seu capital nesses novos setores da indústria e àqueles que consagram suas forças corporais intelectuais a isso, as necessárias garantias de que não perderão seu capital e não falharão à sua vocação na vida... (LIST, 1986, p. 117-8).

O estudioso alemão do século XIX contesta o pensamento clássico e, principalmente, defende o protecionismo como meio para o desenvolvimento das nações menos industrializadas. A presença de barreiras alfandegárias para a entrada de importados no país deveria possuir duas características importantes: provisoriamente e seletividade. A primeira se dá porque o protecionismo só seria necessário até a produção se encontrar forte o suficiente para competir na livre concorrência; e a segunda, porque não é conveniente que todos os setores da economia sejam protegidos dessa forma, mas somente os mais importantes que tenham elevados capitais fixos e de giro, muita mão-de-obra, conhecimento técnico e que fabriquem produtos de primeira necessidade. Desta forma, protegendo apenas alguns setores essenciais, os outros se desenvolveriam ao redor destes.

O padrão da teoria de List vai contra todo o arcabouço das ideias dos economistas clássicos defensores do livre comércio e da não intervenção do Estado na economia local. Ele é considerado a visão paterna defensora da indústria nascente, ou seja, “em face dos países desenvolvidos, os mais atrasados não conseguem desenvolver novas indústrias sem a intervenção do Estado, principalmente por meio de tarifas protecionistas (CHANG, 2004, p. 14)”.

List não estava errado, ao contrário, suas considerações sobre o livre mercado vieram a se concretizar anos mais tarde, em países com economias sustentáveis como Coreia, China,

Japão e Estados Unidos, que alcançaram seu desenvolvimento impondo tarifas elevadas e subsídios extensivos. A própria Inglaterra, segundo Chang (2009), tão conhecida por ser a casa do livre comércio, foi uma das nações mais protecionistas do mundo até converter-se a liberdade comercial no século XIX.

A história do protecionismo nos países ricos da atualidade é amplamente ignorada, e a origem imperialista da integração global dos países desenvolvidos hoje é mencionada muito raramente. A última cortina a se fechar desse episódio – isto é, o abandono do livre comércio pela Inglaterra – também é apresentada de forma distorcida. Raras vezes menciona-se que o que realmente fez a Inglaterra abandonar o livre comércio foi o uso bem-sucedido do protecionismo por seus concorrentes (CHANG, 2009, p. 24-25).

Aos Estados Unidos, enquanto colônia inglesa não era permitida a utilização de tarifas para proteger suas indústrias nascentes. No entanto, em 1791, Alexander Hamilton, secretário do Tesouro americano, lideraria o movimento que levaria os EUA a desenvolver suas indústrias através de tarifas protecionistas e investimentos em infraestrutura financeira e de transportes, como uma das principais ações. Desta forma, as tarifas elevaram-se de 5% para 12,5%. Em 1812, com a Guerra Anglo-Americana, o Congresso dobrou para 25% e com o surgimento de novas indústrias em 1820 aumentou para 40%, estabelecendo-se o programa de Hamilton e levando um desenvolvimento acelerado ao setor industrial. Além disso, entre 1920-1930 esta tarifa alcançou o valor de 48% e a economia mais protecionista do mundo do século XIX também era a de maior crescimento. Liberando seu comércio apenas após a Segunda Guerra Mundial (CHANG, 2009, p. 55).

Cem anos mais tarde, por volta de 1960, a corrente dos economistas do século XVIII, como Smith e seus seguidores, ganharia uma nova cara, a chamada economia neoliberal que era uma versão atualizada da inicial. Com poucas modificações, entre elas, a democracia política e formas de monopólios, através de patentes ou emissão de notas bancárias pelo banco central.

A Coreia do Sul, durante o seu período de milagre econômico, entre os anos 1960 e 1980, para alguns economistas da corrente de ideias clássicas, seguiu a estratégia de desenvolvimento econômico neoliberal; porém, eles estavam errados. A Coreia do Sul ajudou determinadas indústrias novas, selecionadas pelo governo com o apoio do setor privado através de proteção tarifária, subsídios, entre outros, até o amadurecimento destas empresas para suportarem a concorrência internacional; o governo possuía os bancos e direcionava os investimentos ao que era vital; se alguns estabelecimentos privados fossem mal gerenciados, o

governo os tomava, reestruturava-os e tinha o poder de vendê-los; além disso, o Estado tinha total controle sobre os recursos em moedas estrangeiras e os utilizava para a importação de máquinas essenciais e insumos industriais (CHANG, 2009).

O país asiático adotou a característica de temporariedade do protecionismo de List, pois segundo Chang (2009), não era para sempre a proteção tarifária e os subsídios que defendiam as indústrias da concorrência internacional, mas apenas por tempo suficiente até a absorção de novas tecnologias e alcance de capacidade organizacional moderna.

Outras economias do Leste asiático também obtiveram sucesso utilizando os ideais de desenvolvimento defendidas por List. Por exemplo, Taiwan investiu em uma estratégia bem parecida com a da Coreia do Sul, com exceção de ter sido mais maleável com os investimentos estrangeiros e ter utilizado empresas públicas de forma mais abrangente. Cingapura aderiu ao livre comércio e abriu o país para investidores estrangeiros; no entanto, discordava claramente de outros aspectos neoliberais. Contudo, mesmo aceitando os capitais externos, usou de subsídios significativos para trazer corporações transnacionais de indústrias com bases estratégicas para a região, principalmente no que se refere aos investimentos do governo em infraestrutura para determinadas indústrias.

Os chineses alavancaram suas indústrias através de tarifas elevadas. Eles impuseram limites para a entrada de dinheiro estrangeiro e exigia que as empresas originárias do exterior comprassem certa quantidade de matéria-prima dos fornecedores da região. Já a Índia acelerou seu crescimento econômico a partir da década de 80 do século XX, sem utilizar a política de abertura comercial e, mesmo após 1990, com a liberalização do comércio, suas tarifas sobre as manufaturas estiveram acima de 30%. Além disso, ainda nos anos 80 desse mesmo século, o protecionismo utilizado em certos setores era em excesso. Hoje, os indianos ainda impõem restrições à entrada de investimentos estrangeiros diretos e, em algumas ocasiões, fazem exigências dos locais de consumo (CHANG, 2009).

Países como Finlândia, Noruega, Itália e Áustria – os quais eram retrógrados no final da Segunda Guerra Mundial e viram a necessidade de desenvolvimento industrial rápido [...] tiveram tarifas relativamente altas até a década de 1960 e recorreram ativamente às empresas públicas para impulsionar suas indústrias (CHANG, 2009, p. 57-58).

É perceptível através das declarações contemporâneas de Chang que boa parte dos países hoje considerados ricos utilizaram políticas protecionistas como tarifas, subsídio e

restrições ao comércio internacional, para estimular suas indústrias nacionais, mesmo tendo período e duração, destas políticas, diferentes.

Segundo Chang (2004, p. 212), as reformas políticas neoliberais foram incapazes de realizar a promessa de crescimento econômico. Ao contrário, as desigualdades de renda elevaram-se e não houve a aceleração de crescimento esperada. Se comparada com as políticas intervencionistas de 1960-1980, o crescimento diminuiu significativamente nas últimas duas décadas, principalmente nos países em desenvolvimento. Para Weisbrot *et al* (2000), em 116 países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, entre 1960 e 1980, o PIB *per capita* cresceu no compasso de 3,1% a.a e entre 1980 e 2000, a taxa diminuiu para 1,4% a.a.

Desta forma, pode-se perceber que as políticas, e próprias instituições, promovidas pelas nações desenvolvidas nos países atrasados economicamente não conseguiram gerar o tão prometido sonho de crescimento. Logo, permitir que as regiões subdesenvolvidas adotem políticas adequadas ao ambiente que se encontram resultará em um crescimento mais rápido, como aconteceu entre os anos 60 e 70.

Quadro 1 - Resumo comparativo entre a corrente de Smith e List.

SMITH	LIST
Generalização da experiência Inglesa para as outras nações.	Estágios de desenvolvimento econômico diferentes entre os países.
O “ter” e o “possuir” riqueza como objetivo essencial da Política Econômica Nacional.	Poder de controle sobre os meios de criar e aumentar a riqueza de forma contínua.
O crescimento da produtividade do trabalho é devido a sua especialização.	A especialização sem cooperação pouco estimula a produção.
Ausência da intervenção do Estado no ajustamento da economia do país.	O protecionismo desenvolvido com a autoridade do Estado como meio para o desenvolvimento industrial.

Fonte: Elaborada pela autora.

2.2 A direção das linhas de política industrial

A Economia Política usa como instrumento de desenvolvimento nacional várias ações que, em alguns casos, são similares a de outros locais. Dentre elas, tem-se a Política industrial, estratégia de alavancagem das indústrias nacionais a fim de colaborar para o crescimento e progresso da economia e sociedade de determinado país.

Políticas industriais existem quando há intervenção do Estado na economia e utiliza-se de estratégias protecionistas de cunho seletivo e por tempo determinado. Tudo isso com o objetivo de desenvolver as indústrias locais, elevar a competitividade industrial e, conseqüentemente, incentivar os investimentos em infraestrutura macrologística para sustentar a base produtiva da região.

De acordo com Krugman (1989 *apud* CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014), uma política industrial pode ser entendida como um empenho governamental para incentivar setores avaliados como importantes para o crescimento econômico do país. Assim, ao escolher defender e estimular apenas alguns setores específicos, os governos estão direcionando suas ações a fim de encontrar uma boa estratégia de desenvolvimento. Deste modo, o intuito da 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, desta forma, para o aumento da competitividade industrial.

Para Kupfer (2003), a perspectiva cuja política industrial deve ser pensada é a de que o desenvolvimento é crescimento com mudança estrutural e, por isso, cabe a esta política acelerar os processos de transformação produtiva que o próprio mercado, de forma lenta, pode operar e implantar os processos, mas que este mesmo mercado é incapaz de articular. Os exemplos internacionais nos mostram que todos os países praticam políticas industriais que podem se diferenciar em termos da natureza e habilidades dos instrumentos utilizados, mas definem horizontes, elegem prioridades e coordenam os processos decisórios.

De acordo com Campanário e Silva (2004 *apud* FLEURY, 2009), política industrial é a criação, a implantação, coordenação e controle estratégico de instrumentos direcionados a aumentar a capacidade de produção e comércio da indústria, com o intuito de garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados internos e estrangeiros. Os autores continuam suas ideias afirmando que estas políticas têm como objeto intervir nas atividades econômicas específicas de cada setor - por exemplo, automobilística, siderurgia, têxtil,

calçados, telecomunicações, eletrônico, químico, entre outros, e em áreas que afetam diretamente a competitividade, como incentivos fiscais e financeiros, qualidade de produtos e de processos, infraestrutura tecnológica, suprimento energético e de transportes, meio ambiente e geração de emprego.

As ideias defendidas pela Política Industrial nem sempre receberam esse nome. Suas ações foram implantadas há muitos anos em muitos países, entre eles a própria Inglaterra, que utilizou do protecionismo para defender suas manufaturas a partir do século XVI e só parou no século XIX quando sua liderança era bastante reconhecida (CHANG, 2009).

A partir do conceito de política industrial pode-se perceber que as ideias defendidas por List (1986) sobrevivem até hoje. A intervenção do Estado na economia para promover o bem-estar nacional e o uso do protecionismo temporário e seletivo para o amadurecimento das indústrias locais são ações de política industrial utilizadas nos países já desenvolvidos e nos países em desenvolvimento.

Os países asiáticos como Coreia do Sul, China, Índia e Taiwan são casos reais e recentes de sucesso da política industrial. Segundo Bora *et al* (2000), as nações asiáticas utilizaram políticas industriais com as seguintes ações: restrição às importações; investimentos em setores estratégicos como capital humano, infraestrutura e logística; créditos, subsídios e juros baixos para o setor industrial; criação de corporações que controlariam empresas dos mais diversos ramos e responsabilidade macroeconômica.

No início do século XIX, segundo Chang (2002), o Japão começou a estabelecer uma estratégia maior de desenvolvimento industrial e a proteção tarifária foi um elemento essencial. O progresso significativo deste pequeno país asiático no pós-guerra com o lançamento de diversas inovações nos próprios instrumentos de políticas de inovação, ciência e tecnologia demonstra que a capacidade de usar mais ferramentas de cunho político pode tornar a intervenção estatal mais eficaz.

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 os são por pressões políticas e institucionais) 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. Além disso, devido a dificuldade de se separar o que é público do que é privado, em países como o Brasil, o uso

dessas políticas contribuem para o aumento da corrupção, vícios públicos, socialização dos prejuízos e benefícios privados (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Estes argumentos, utilizados por defensores da economia neoclássica, são chamados de políticas horizontais, pois não apoiam o fato de só determinados setores receberem incentivos. O contrário das políticas industriais verticais, nas quais são escolhidas atividades econômicas específicas para serem beneficiadas. Para os neoclássicos, o mais importante é o governo oferecer uma economia com infraestrutura e fundamentos macroeconômicos fortes e estáveis, tais como, segundo Ferreira e Hamdan (2003): política fiscal austera; controle de inflação; incentivo à poupança; estabilidade econômica e política; defesa do direito à propriedade; sistema judiciário eficiente; redução dos custos de logística; educação e qualificação de mão de obra; programas visando medir a qualidade e a competitividade do setor industrial; regulação das concessões de serviços públicos e investimento em capital humano. Assim, somente deste modo poderá promover a competitividade das indústrias nacionais.

As primeiras ações que tinham como objetivo defender a indústria nacional brasileira ocorreram no governo de Getúlio Vargas, presidente do Brasil na década de 30, com a política de substituição de importações. Em seguida, Juscelino Kubitschek, presidente brasileiro entre os anos de 1956 e 1961, promoveu o desenvolvimento do setor industrial, principalmente as indústrias de bens de consumo duráveis. A terceira tentativa de política industrial no Brasil foi com Ernesto Geisel, que assumiu o governo do país entre os anos de 1974 e 1979, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Nos anos seguintes estas políticas não foram priorizadas até 2002, quando Luiz Inácio Lula da Silva chegou ao governo. Este, a fim de fomentar a industrial local, lançou, em 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e, em 2011, o Plano Brasil Maior (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014). Vale ressaltar que as políticas de desenvolvimento da indústria local brasileira e as suas bases através dos investimentos em infraestrutura macrológica serão discutidas nos próximos capítulos de forma mais específica.

3 INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA MACROLOGÍSTICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

A importância do Estado como interventor na economia é essencial para o desenvolvimento do país. Friederich List apresentava argumentos a favor da influência do governo para o progresso de determinadas nações que estão vivas e foram comprovadas com exemplos reais de países que cresceram e se desenvolveram por conta do estímulo do Estado em determinadas indústrias relevantes para a região.

É possível observar que no processo de desenvolvimento econômico dos países emergentes e até mesmo dos desenvolvidos o Estado esteve presente na determinação das próprias estratégias de desenvolvimento, dentre elas a criação de política industrial vertical: estimulando o investimento em infraestrutura macrologística para dar o sustento no progresso das indústrias que precisam escoar seus produtos de forma ágil e com segurança.

3.1 Desenvolvimento via investimentos em infraestrutura macrologística

Segundo Bruno e Silva (2009), o conceito de infraestrutura se refere ao sistema de serviços coletivos de uma região ou país, tais como os sistemas de transporte, telecomunicações e de saneamento básico. O desenvolvimento econômico de um país não pode ser explorado sem a análise de sua infraestrutura logística, visto que ela funciona como uma das bases principais para o alicerce da nação, pois proporciona o desenvolvimento de outras atividades e sistemas.

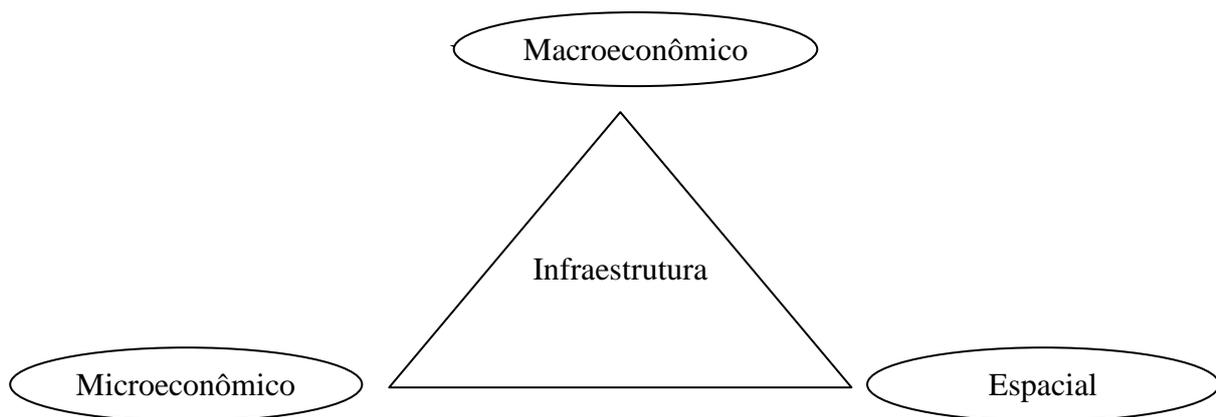
Ainda para Bruno e Silva (2009), os sistemas de transporte, tais como o rodoviário, hidroviário, aéreo e portuário, são exemplos de componentes fundamentais da infraestrutura econômica porque permitem a articulação entre as regiões produtoras e consumidoras dos bens e serviços disponíveis em um país. Logo, se não há uma infraestrutura de transporte suficientemente desenvolvida, a economia terá sua taxa de crescimento limitada, pois um sistema deficiente de transporte torna-se um gargalo na estrutura da economia. Assim, têm-se as rodovias, usinas hidrelétricas, portos, aeroportos, rodoviárias, sistemas de telecomunicações, ferrovias, rede de distribuição de água e tratamento de esgoto, sistemas de transmissão de energia, entre outros, atuando como elementos essenciais para o funcionamento adequado das ofertas e demandas.

Há uma série de projetos em infraestrutura pelo Brasil, como o Programa de Aceleração do Crescimento, Olimpíadas 2016, Transnordestina, entre outros que serão vistos no capítulo

quatro, que estão em andamento e poderão transformar a economia através da competitividade, melhor distribuição de renda e aumento na capacidade de crescimento com menor inflação.

Para Pinto *et al* (2010), no Brasil, a organização dos setores de infraestrutura possuem três papéis que colaboram para o desenvolvimento do país. São eles: o macroeconômico, o microeconômico e o espacial, como apresenta a Figura 1.

Figura 1 - O papel triplo da infraestrutura.



Fonte: Pinto *et al* (p. 7, 2010)

No que se refere à dimensão macroeconômica, é possível afirmar que existe uma relação de complementariedade entre o investimento em infraestrutura e o investimento total, dados os requisitos necessários de instalação e serviços de infraestrutura para um bom funcionamento das atividades econômicas. Então, a partir dessa relação pode-se instituir um valor máximo para o crescimento em longo prazo da taxa de investimento em infraestrutura. Deve-se destacar que a economia pode também crescer condicionada a outros limites sem que o valor máximo estabelecido pelo estoque de capital em infraestrutura chegue a ser totalmente alcançado. No entanto, quanto menor for o tamanho do investimento neste setor, maiores serão as chances de que ele se transforme em um dos principais fatores limitantes do crescimento econômico. Neste sentido, tem-se que o primeiro papel dos investimentos em infraestrutura é extinguir qualquer eventual valor máximo para o crescimento econômico (PINTO *et al*, 2010).

Pelo enfoque microeconômico, a disponibilidade e a qualidade da infraestrutura brasileira resultam em externalidades positivas para os outros setores da economia. Ao contrário, uma infraestrutura problemática gera custos de produção mais elevados, pressiona o

aumento da inflação e o custo de vida, além de reduzir a competitividade da economia à medida que os produtos importados e exportados vão ficando mais caros.

Já no que concerne ao papel espacial e territorial, a difusão da infraestrutura é uma condição para o desenvolvimento regional e local. As indústrias de infraestrutura levam a uma transformação territorial que requer decisões estratégicas e políticas para que continue a se expandir. No entanto, deve-se salientar que, estando construída em determinado local, não haverá possibilidade de mudança. E, por isso, é necessário considerar os seus efeitos para o meio ambiente e toda a sociedade local.

3.2 O caso China

O crescimento do Brasil é muito pequeno se comparada com o crescimento de países com poder econômico parecido com o brasileiro. A China é um grande exemplo de nação que investiu em infraestrutura para dar base ao desenvolvimento industrial através de políticas industriais que tiveram como objetivo alavancar a economia chinesa e torná-la a grande potência de hoje.

Segundo Marques (2009), “... a economia do dragão asiático avançou a taxas acima de dois dígitos durante boa parte dos últimos 30 anos. Nenhum outro país apresentou vigor semelhante nesse período.”

Não constitui nenhuma novidade o fabuloso desempenho econômico da China desde as reformas iniciadas por Deng Xiaoping em 1978. Neste período, o PIB apresentou um crescimento real médio anual de 10% — que se compara com uma taxa de 3,7% para o período 1960-1977 —, ao mesmo tempo em que a inflação, na média, foi de 6% ao ano (NONNENBERG, 2010).

O quadro 2 apresenta o alto crescimento da China a partir de 1955 até 2007. A análise consolida o crescimento significativo do PIB do país instigado pelo crescimento induzido através do investimento nas indústrias e setores secundários, além da abertura da economia ao mercado internacional que fez com que a concorrência melhorasse os processos produtivos do país e seus produtos para fazer paridade com os produtos estrangeiros. Esse potencial de crescimento, se comparado aos países asiáticos, no primeiro período 1955-77 está abaixo das economias de Taiwan, Hong-Kong, Cingapura e Japão, com 9,4%, 8% e 7,7%,

respectivamente. No segundo período, 1978-07, o dragão chinês deixa para trás o Japão com 2,4% apenas e na comparação da soma total dos anos 1955-07, a China perde apenas para Cingapura com 0,1% de percentual de diferença (NONNENBERG, 2010).

Quadro 2 – Taxa média do crescimento real do PIB (em %)

País	1955-1977	1978-2007	1951-2007
China	4,8	9,7	7,3

Fonte: Nonnenberg, 2010.

A República Popular da China é um dos maiores países do mundo em área territorial. Segundo Mendonça (2009), a China manteve a maior renda per capita do mundo até o século XV, mas foi superada pela Europa. Contudo, quatro séculos depois se mostrava uma nação economicamente pobre, atrasada e bastante instável do ponto de vista político, de acordo com Lyrio (2010).

No entanto, mesmo dona de uma industrialização tardia, a Revolução Comunista de 1949 trouxe, com a chegada de Mao Tsé-Tung ao poder, um processo de industrialização bastante forte. Sob o comando deste governante (1949-1976), a China deixou para trás mais de um século de atraso econômico, por meio do fortalecimento das indústrias como um dos fatores essenciais.

Segundo Ouriques e Andrade (2010), ainda no ciclo de Mao, o controle da economia foi centralizado com empresas estatizadas e a criação de planos quinquenais, que eram as diretrizes estratégicas do país. Reformas importantes foram realizadas, dentre elas a alocação do excedente agrícola para o fortalecimento da indústria, principalmente a siderúrgica.

As ações destes planos começaram com a organização da economia iniciando pelo campo, com uma reforma agrária radical para eliminar os grandes proprietários e organizar os camponeses em comunas (OURIQUES; ANDRADE, 2010). Mao acreditava que as bases para uma industrialização eficiente deveriam partir do campo.

O governo de Mao incentivou a indústria pesada chinesa por meio de grandes investimentos e utilizou das estratégias de substituição de importações para desenvolver e proteger as manufaturas nacionais. Sob a liderança Mao Tsé-Tung, a China tinha toda sua produção industrial controlada pelo Estado, assim como os preços e a distribuição dos recursos.

Além disso, a entrada de capital estrangeiro e a formação de empresas privadas eram proibidas. A intenção do governo era tornar a República chinesa uma economia autossuficiente.

Não somente o governo de Mao Tsé-Tung estimulou o crescimento chinês, mas também criou os pilares para o sucesso das reformas econômicas posteriores realizadas pelo novo governo, Deng Xiaoping (1978-1992).

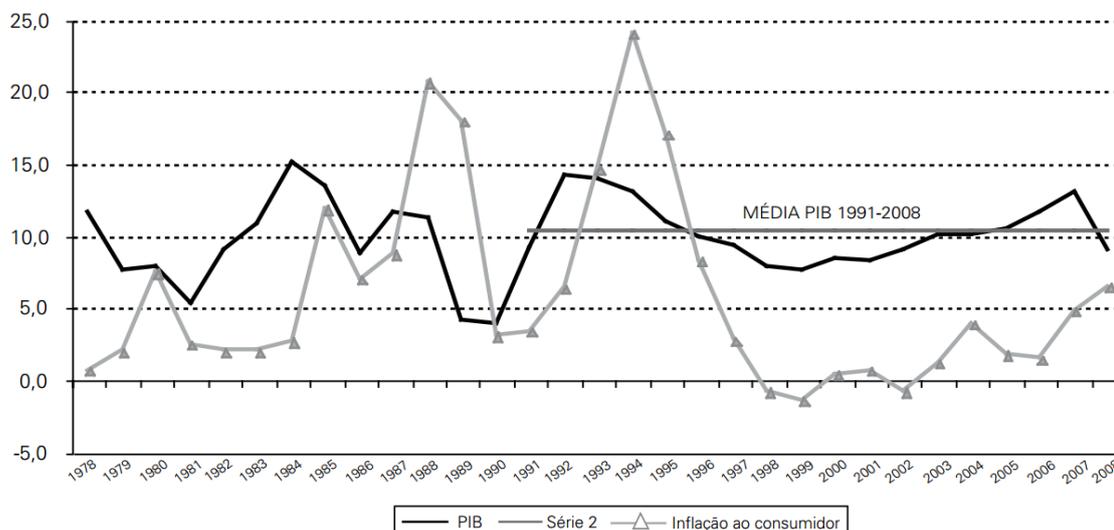
As iniciativas de Mao-TseTung [...] prepararam o terreno para um novo tempo, o de Deng Xiaoping, O líder assumiu o comando da República Popular em 1979 e adotou a chamada proposta das quatro modernizações. O programa estava focado nos setores agrícola, industrial, científico e tecnológico e serviria para preparar a política de portas abertas, com a entrada da China no mundo capitalista (MARQUES, 2009, p. 50).

No período de Xiaoping, as reformas econômicas e políticas adotadas foram direcionadas para a abertura do comércio externo, que fez com que o país atraísse grandes investidores estrangeiros. De acordo com Morrison (2015), a liberalização do comércio foi um dos requisitos principais para o sucesso econômico chinês. A ausência de barreiras comerciais levou um incentivo maior para a concorrência e trouxe investimentos diretos do exterior.

Em síntese, a estratégia de desenvolvimento da China, a partir de 1978, se baseou na reforma do modo de utilização da terra, na promoção e expansão das exportações, proteção do mercado interno, estímulo ao investimento estrangeiro, formação de *joint ventures* (grandes empresas estatais), e na indústria pesada sob o controle do planejamento central, na transição de um planejamento misto de preço, controlados pelo mercado (SULEIMAN, 2008, p.14).

Adotando esta estratégia e com uma indústria em fase de crescimento em uma agenda de prioridades do governo, a partir do gráfico 1 até 1994 o comportamento da economia chinesa foi marcada por ciclos, com oscilações no PIB e na inflação. O crescimento do PIB caiu cerca de 12% em 1978 para 5% em 1981, para atingir 15% em 1984, retrocedendo para cerca de 4% entre 1989 e 1990. E a partir de 1991 as taxas aproximam-se cada vez mais da média de 10%.

Gráfico 1 - Taxa de crescimento do real do PIB e preços ao consumidor (%)



Fonte: Nonnenberg, 2010.

Para consolidar as melhorias, principalmente no âmbito de infraestrutura e comércio internacional, de acordo com Marques (2009), no governo de Xiaoping foram criadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em 14 cidades do litoral do Oceano Índico para o setor industrial. A escolha da localização facilitava o escoamento das mercadorias e a proposta atraía empresas para a região. Assim, foram realizados investimentos em infraestrutura de portos, rodovias e aeroportos para sustentar esta estratégia, que deu certo. Os investimentos estrangeiros passaram de US\$ 80 mil em 1979 para US\$ 12, 1 bilhões em 1984, ano este em que a China registrou seu maior PIB.

Marques (2009, p. 52) ainda continua:

Com esse fluxo de recursos financeiros, o Estado sustentou a industrialização sem fazer dívida e impôs condições às multinacionais que ingressassem no país. Exigia que o capital estrangeiro se associasse a alguma empresa nacional, estatal ou coletiva para absorver novas tecnologias. Outro requisito era a garantia de que toda a produção fosse voltada para o mercado externo, o que levou o Estado a praticar abertura e protecionismo.

Jabbour (2006, p.219) explica sobre as estratégias das ZEE'S:

As Zonas de Processamento de Exportações (ZPE's) coreanas e japonesas foram a inspiração para a instalação em território chinês das Zonas Econômicas Especiais (ZEE's) como plataforma de exportação, processamento de tecnologia externa e também verdadeiros laboratórios econômicos e sociais, nos quais as técnicas e habilitações capitalistas pudessem ser observadas e assimiladas. [...] as ZEE's deveriam ser o entrelaçamento do território chinês ao chamado mundo chinês do sudeste asiático, mundo chinês este com acúmulos de bilhões de dólares e dotado de técnicas de gerenciamento de produção de ponta no mundo.

Logo, diante desta política, o Estado chinês com sua atuação direta nos últimos anos tornou o país uma gigantesca economia e um dos maiores produtores mundiais. Elaborou uma significativa política industrial com grande atração de investimentos, modernizou sua infraestrutura e manteve baixo o custo de produção, resultando em um substancial desenvolvimento industrial. Enquanto o Brasil, no mesmo período, deixava as políticas de investimento em segundo plano para focar nos planos de estabilização que tinham natureza recessiva e destruíam a capacidade de investimento do Estado.

De acordo com Medeiros (2010), a China possui um sistema de planejamento próximo ao existente em diversas economias capitalistas; porém, com duas particularidades: de um lado, é maior o peso das empresas e bancos estatais como operadores diretos do planejamento do Governo sobre atividades estratégicas; de outro, há uma autonomia muito grande dos governos subnacionais (que também possuem empresas públicas) sobre as decisões de investimentos.

A expansão recente da China vem sendo impulsionada pelos investimentos em infraestrutura, em particular em autoestradas, e construção residencial, associados ao seu processo de urbanização. Pois, de acordo com Jabbour (2006), o aumento em seu nível de acumulação produtiva exigiu do país investimentos em infraestrutura de energia e transporte para evitar estrangulamentos na cadeia de produção e consequentemente solucionava a necessidade de unificação de um território econômico com 9 milhões de km² e um mercado de aproximadamente 700 milhões de habitantes. O resultado destas ações aumentava o mercado de consumo interno e reduzia as desigualdades regionais no país.

3.2.1 Investimento em infraestrutura macrologística como instrumento para o desenvolvimento industrial chinês.

Uma das interpretações do modelo recente de crescimento na China, de acordo com Lo e Guicai (2006), é de que a principal máquina foi o investimento interno; em particular, os investimentos nos setores intensivos em capital. Este crescimento, liderado pelos investimentos, teria sido iniciado nos anos 90 e seria, em parte, uma consequência das prioridades estabelecidas pelo próprio governo com a concentração espacial dos investimentos nas áreas urbanas e zonas especiais e pela marginalização da agricultura e do interior. Tal estratégia teria gerado grande concentração de renda e desaceleração no crescimento do consumo das famílias, induzindo um crescimento desproporcional da indústria pesada com grande impacto na relação capital-produto.

A substituição de importações em bens intermediários e elevação da capacidade produtiva na indústria pesada afirmou-se como uma base essencial do crescimento recente chinês como defendem os autores que enfatizam o investimento como máquina de crescimento da China (MEDEIROS, 2010, p. 9).

O Estado Chinês, nos dois primeiros ciclos realizados entre o Oitavo (1991-1995) e Nono (1996-2001) Planos Quinquenais, consolidou inicialmente as bases da industrialização do país para estimular setores dinâmicos e gerar condições estruturais e microeconômicas para o desenvolvimento competitivo dessas indústrias. No primeiro ciclo, as ações possuíam forte participação do Estado, que passou a ser decisivo na alocação dos recursos, sendo responsável pelo provimento de infraestrutura, fornecimento de energia e matérias-primas (MANSIERO; COELHO, 2014).

Com um país de imensa capacidade territorial, a infraestrutura chinesa era um obstáculo significativo para o desenvolvimento. Neste sentido, investir neste setor era crucial e estava nos planos do governo, para criar condições favoráveis ao sustento das indústrias e escoamento da produção. Logo, foram construídas estradas para melhorar a eficiência nos transportes de mercadorias, portos foram modernizados e novos aeroportos surgiram.

A China também está tentando construir um sistema de rodovias interestaduais mais extensas do que a América em apenas 15 anos, enquanto praticamente todas as grandes cidades estão construindo ou acabando de concluir um novo grande aeroporto. Na

última contagem, a China tinha mais de quinze mil projetos rodoviários em obras, que adicionarão 162 mil km de estrada para o país, o suficiente para circular o planeta no Equador cinco vezes. Este feito é muito maior do que aquele que os Estados Unidos empreenderam durante os anos 50 e 60 na construção de um sistema de rodovia interestadual, e possui potencial para absorver os excedentes de capital e trabalho pelos próximos anos. Ele também acarreta altos riscos, uma vez que se os investimentos não retornarem para eles o valor no devido tempo, então a crise fiscal do estado vai acontecer rapidamente (HARVEY, 2007, p. 132).

No período Xiaoping, sobre um regime autoritário do Estado, o governo decidiu que durante cinco anos, um quarto do orçamento do país seria destinado, exclusivamente, ao setor de transportes, o que gerou vários benefícios para um melhor funcionamento das atividades logísticas. Neste sentido, salienta Marques (2009), a pavimentação das estradas passou de 890 mil km para 1,8 milhão km entre o final dos anos 70 e começo do século XXI. Hoje, os aeroportos da China somam mais de 80 com capacidade para aviões de porte grande e um pouco mais da metade da carga transportada vai por água, através dos oito mil atracadouros dos portos fluviais.

A construção de infraestrutura suficiente para sustentar a indústria pesada chinesa foi elaborada com um planejamento equilibrado desde os anos 90, através de importações de equipamentos e implantações recentes de indústrias mecânicas de ponta e *join-ventures* com multinacionais do setor, como Siemens, Alston, GE, entre outras. Assim, na medida em que nasciam polos regionais industriais, a necessidade de articulação entre transportes e suprimentos energéticos era essencial (MAMIGONIAN, 2006 *apud* JABBOUR, 2006).

A forte economia que a China alcançou ao longo desses anos indica a importância fundamental da sua indústria. Seus indicadores econômicos, que tomam como base o PIB, constata o privilégio ocupado pela indústria na participação do crescimento do país, segundo Mansiero e Coelho (2014).

Este resultado chinês não foi alcançado facilmente, mas dependeu de um planejamento industrial bem específico, orientado e conduzido pelo Estado com o objetivo de desenvolver o país, gerando mais emprego e renda para a população.

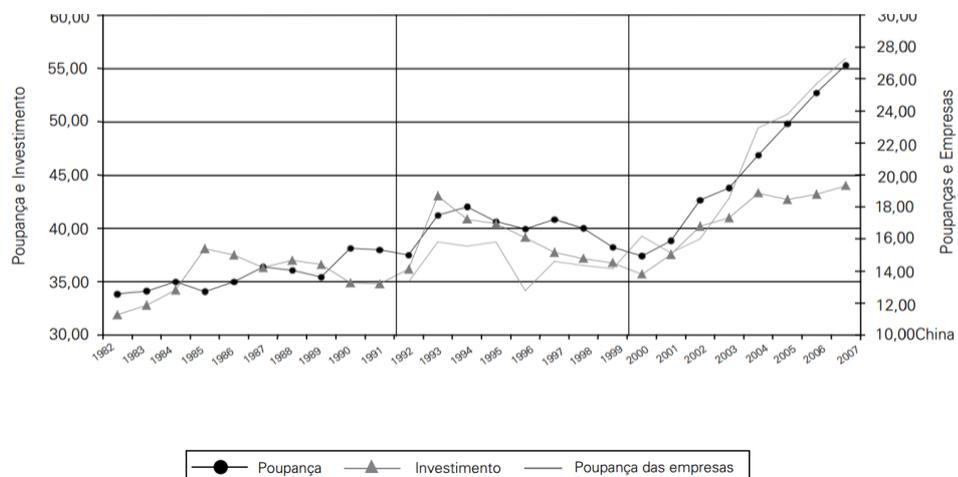
[...] a existência de um planejamento industrial específico, formulado, orientado e liderado pelo Estado no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento do país [...] encontra seu respaldo histórico-institucional a partir das reformas de 1978 – momento em que a indústria chinesa iniciou sua reorganização e estratégia de

desenvolvimento, tendo seu momento mais evidente e contundente em 1989, quando o Estado chinês assumiu institucionalmente a importância da indústria no crescimento do país e deliberadamente optou pela realização de políticas específicas, com seu Conselho de Estado emitindo as diretrizes para uma política industrial em seus Oitavo e Nono Planos Quinquenais. (MANSIERO; COELHO, 2014).

Assim, a partir deste cenário, percebe-se a importância do Estado chinês no desenvolvimento do país através do estímulo a indústria, que acelera a competitividade, gera mais empregos e renda para população e o fortalecimento dos pilares de sua estrutura produtiva, como os intensos investimentos em infraestrutura macrologística, como afirma Investimentos (2015) “entre 2003 e 2013, a China investiu 8,5% e a infraestrutura representou 20% do PIB chinês.” A China é prova viva das ideias defendidas por List (1987) sobre o papel do Estado na sociedade.

O gráfico 2 apresenta a participação da poupança e do investimento sobre o PIB, sendo possível perceber três períodos, no qual o primeiro vai de 1978 a 1992, com ambos os valores oscilando entre valores pouco superiores a 35% do PIB. No segundo, de 1993 a 2000, os valores se elevam pouco acima de 40% para diminuir nos anos seguintes, mas mantendo o equilíbrio e a partir de 2001, ambas as taxas aumentam aceleradamente, porém se distanciando cada vez mais, com a poupança atingindo impressionantes 54% em 2007, ao passo que os investimentos estacionam em torno de 43%, ainda assim uma cifra muito elevada.

Gráfico 2 – China: poupança doméstica e investimento como % do PIB



Fonte: Nonnenberg, 2010.

4 O CASO BRASILEIRO

Ao se examinar o cenário da economia brasileira nos últimos 40 anos, percebe-se que o Brasil também recebeu intensas parcelas de investimento em infraestrutura macrologística para manter os pilares da sua estrutura de produção. No entanto, esses investimentos não foram suficientes para acelerar e tornar significativo o crescimento brasileiro nos anos subseqüentes e incentivar a sua produtividade, como aconteceu na China, onde o Estado intensificou, sem paradas, os investimentos durante as últimas décadas.

A tabela 1 mostra a diferença em porcentagem de crescimento dos dois países no mesmo período. Isto se evidencia porque os alicerces econômicos chineses e brasileiros eram bem diversos. De acordo com Carneiro (2002), a alta dinamicidade no período da moderna industrialização, entre as décadas de 1930 e 1980, possibilitou ao Brasil alcançar taxas médias de 6% a.a.

Tabela 1 - Crescimento econômico comparado entre Brasil e China (% a.a.)

País/Ano	1929/1980	1980/2000
Brasil	6,0	2,3
China	3,0	9,7

Fonte: Adaptado de Carneiro (2002, p.30)

No período entre os anos 1960-70, a economia brasileira não possuía nenhum escudo significativo contra ataques especulativos, ao contrário da China. Segundo Marques (2009, p. 20), “Na China, essa questão parece equacionada pelas reservas acima de U\$ 2,1 trilhões, resultado do aumento gradativo das exportações.” A ausência de proteção, baixas reservas, contras oscilações do mercado foi um dos gargalos que impediu o crescimento do Brasil nos anos que seguiram e a presença de reservas internacionais fortaleceu a economia chinesa.

Marques (2009, p.20), continua:

A ausência de uma linha ideológica [...] expôs à sorte os incrementos feitos aqui nos anos de expansão, uma vez que cada governante conduziu sua própria política sem aparentemente se preocupar em dar seqüência às idéias que estavam funcionando na prática. Do outro lado do globo, a manutenção do Partido Comunista Chinês no poder a

algumas décadas assegurou a continuidade dos planos de estruturação econômica, iniciados com o processo de abertura ao capitalismo, em 1979.

A queda visível da taxa de crescimento brasileiro após a década de 80, século XX, ocorreu em dois períodos distintos: anos 1980, influenciado pela crise da dívida externa, e anos 1990, devido ao reposicionamento internacional da economia. Na década de 80, a preocupação com o pagamento da dívida externa e o rompimento do financiamento com os investidores estrangeiros levou ao forte declínio do crescimento econômico do Brasil. Já nos anos 90, a desaceleração da taxa foi consequência da combinação do novo cenário internacional com características própria da economia brasileira (CARNEIRO, 2002, p. 30).

Em contraste com o freio das taxas no Brasil, no mesmo período, a China estabelecia estratégias de isenção fiscal para atrair capital estrangeiro ao país. Além de oferecer, também, infraestrutura suficiente para manter tais investimentos. De acordo com Marques (2009, p.31), “O Estado ofereceu infraestrutura e isenção fiscal (de impostos) para atrair capital estrangeiro, mas impôs regras a sua atuação, atrelando-o às empresas nacionais.”

O Brasil, entre os anos 1980-90, não conseguiu estabelecer uma estratégia de desenvolvimento como na China, através de planejamento, projetos específicos e políticas de desenvolvimento de longo prazo. No governo do presidente Juscelino Kubitschek adotou-se a estratégia de “cinquenta anos em cinco” com o Plano de Metas. Este consistia no investimento em áreas prioritárias para o desenvolvimento econômico, principalmente, infra-estrutura (rodovias, hidrelétricas, aeroportos) e indústria, assim como o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). No entanto, nenhum deles tornou-se tão significativo para o crescimento da economia brasileira como o II Plano Nacional de Desenvolvimento, objeto de estudo primordial desta pesquisa.

Segundo Mansiero e Coelho (2014), o Plano de Metas e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) foram os que mais se aproximaram destas políticas de êxito chinesas. Após os anos 90, o que se viu foram políticas isoladas, sem articulação com os agentes produtivos e fraca capacidade de liderança do Estado. O cenário mudaria, porém, a partir dos anos 2000, com a chegada do governo Lula.

4.1 II PND: um salto na infraestrutura macrológica brasileira

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de 1975 até 1979, no governo do General Ernesto Geisel, foi um substancial programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, direcionando o Brasil para uma posição de potência intermediária no cenário internacional. A escolha do II PND como parâmetro se justifica pelas substanciais inversões realizadas nesse período, tanto em infraestrutura como na base produtiva, em especial nos setores de bens intermediários e bens de capital. Constitui-se a última iniciativa de realização planejada de blocos de investimentos visando a transformação estrutural da base produtiva.

Para Carneiro (2002, p. 55), o plano também propunha a transformação das matrizes energética e de transporte para que a implantação da indústria de bens intermediários criasse uma demanda capaz de viabilizar os novos segmentos da indústria de bens de capital.

O ajustamento estrutural do período 1974-1979 constituiu um ponto de ruptura, ao direcionar a industrialização para as indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas, integrando o parque industrial e dando-lhe capacidade de competitividade internacional (CASTRO E SOUZA, 1985, p.58).

A intenção do Brasil a partir da criação deste Plano era preservar o crescimento do país e ampliar a diversificação da estrutura produtiva. Para Fonseca e Moreira (2012), o plano consolidaria o país como um modelo de capitalismo industrial, com crescimento de 10% a.a. no PIB, 12% na indústria e 7% na agricultura e como estratégia diante da crise do balanço de pagamentos, a proposta era aumentar em 2,5 vezes no *quantum* das exportações entre 1974 e 1979 através da exportação de matérias-primas e investimentos no transporte ferroviário e no sistema de telecomunicações, além de programas de eletrificação rural, irrigação, construção de armazéns e centrais de abastecimento. A importação diminuiria com a estratégia de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos, elevada produção de petróleo no país e ampliação na geração de energia hidrelétrica.

Em consonância com os setores que receberiam os capitais, de acordo com Fonseca e Moreira (2012), coube estabelecer os setores primordiais para o II PND. São eles:

- I. *Insumos básicos*: metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose;
- II. *Infraestrutura e energia*: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proálcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão;
- III. *Bens de capital*: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços.

A Tabela 2 apresenta a distribuição setorial dos investimentos realizados e sua evolução. A partir de sua análise, nota-se que há uma boa distância das metas estabelecidas pelo Programa e o executado. No setor de energia a projeção era de 19,4% e alcançou 10,1%. Carneiro (2002, p. 68) explica que mesmo não alcançando o desejado “os investimentos ampliaram-se tanto no segmento produtor de petróleo quanto no de hidroeletricidade, embora em uma velocidade insuficiente para reduzir a dependência de importações, no caso do petróleo.” Neste mesmo período o Brasil enfrentava déficits em sua balança comercial pela crise do petróleo que se instalou no mercado mundial.

Tabela 2 - Distribuição setorial do investimento (%)

Setores	Período anterior ao II PND – 1970-1974	Projeções alcançadas durante o II PND - 1975-1979	Projeções planejadas para II PND
Energia	8,4	10,1	19,4
Petróleo	1,1	1,7	2,0
Carvão e Gás	0,0	0,0	2,4
Eletricidade	7,3	8,4	15,0
Indústria	18,6	17,8	22,8
Indústrias básicas	10,5	10,7	19,3
Metalúrgica	2,4	2,7	6,8
Mat. Transporte	1,8	1,5	2,3
Mecânica e Eletricidade	2,0	2,5	2,7
Química	2,4	2,2	4,5
Não-metálicos + Papel e Celul.	2,0	1,8	2,0
Outras	8,1	7,2	3,5
Transportes	11,6	9,4	10,2
Comunicações	3,1	3,5	3,8
Investimento/PIB (%)	22,5	24,1	-

Fonte: Adaptada de Batista (1987)apud Carneiro, 2002, p. 67).

As indústrias básicas tinham projeção de 19,3% e alcançaram 10,7%. No que concerne às indústrias de bens intermediários, como metal, aço, papel, entre outros, o mesmo autor

explica que, assim como na energia, as barreiras tecnológicas e de escala de produção são pouco significativas para esse setor, onde a base de matérias-primas e a própria existência de energia são os fatores essenciais e decisivos.

No entanto, pode-se perceber um crescimento pequeno, comparando-se os anos de 1970-74 com 1975-79 nos setores também de energia e indústrias básicas, onde se tem de 8,4% a 10,1% e 10,5% a 10,7%, respectivamente.

Logo, apesar dos esforços, é perceptível que as metas não foram alcançadas completamente, mas há uma continuidade no padrão de distribuição setorial dos investimentos quando se compara a primeira e segunda metade dos anos 1970. De acordo com Fishlow (1986), os setores considerados prioritários na economia puderam também ser beneficiados com boas taxas de investimento fixo, mesmo sendo à custa do endividamento externo. Neste sentido, o Brasil conseguiu se proteger da inflação importada e garantir uma expressiva taxa de crescimento do investimento.

Volumosos recursos foram então mobilizados para custear investimentos arrojados nos setores de energia (pesquisa e lavra de petróleo, hidrelétricas, usinas nucleares e programas do álcool e do carvão) e de transportes (metrô do Rio e de São Paulo, trens suburbanos em outras capitais, recuperação da rede ferroviária e de desenvolvimento das indústrias de construção naval e aeronáutica), afora outros nas áreas de siderúrgica, metais não ferrosos, bens de capital, fertilizantes e petroquímica, papel e celulose etc (CERQUEIRA, 2003, p. 19).

O II PND, conforme Castro e Souza (1985, p. 39), foi um Plano concebido como um programa de médio e longo prazo, por isso, alguns resultados eram esperados apenas para os próximos dois ou três anos seguintes, mas no que concerne ao desenvolvimento das fontes básicas de energia, provavelmente, esta estratégia levaria pelo menos 10 anos para se consolidar totalmente.

Assim, como todo investimento em infraestrutura, é quase impossível conseguir perceber de forma rápida as consequências desta política. Castro e Silva (1985, p. 40) prosseguem: “Com mais razão na área de energia, onde as mudanças de estrutura são caracteristicamente lentas, os maiores resultados passaram a ser esperados para a primeira metade dos anos 1980.”

No entanto, mesmo não efetuando sua finalidade com êxito nos setores escolhidos, o Plano trouxe ao Brasil nos anos subsequentes resultados valorosos na cadeia produtiva

industrial e uma taxa de investimento alta, com considerável intervenção do governo, que só seria vista novamente a partir dos anos 2000.

Apesar do atraso no desenvolvimento de vários projetos e de alguns elefantes brancos como a ferrovia do aço e o projeto nuclear, o II PND foi bem-sucedido em completar as caselas que faltavam em nossa matriz interindustrial, tornando a economia brasileira mais forte e menos dependente (PAULANI, 2012).

4.2 Anos 1980 e 1990: a crise da dívida, o plano de estabilização econômica e a descontinuação dos investimentos por parte do Estado.

A elaboração do II PND, para o Brasil, ocorreu em um período bastante conturbado para a economia mundial. As consequências dos dois choques do petróleo, em 1974 e 1979, foram além das fronteiras dos países desenvolvidos e o Brasil foi atingido devido à alta dependência à importação desse combustível, pois o período anterior, do milagre econômico brasileiro, deixou as indústrias em pleno vapor e muito dependente deste óleo natural.

De acordo com Fishlow (1986), pela primeira vez no período pós-guerra ocorreu uma queda geral na taxa de renda, devido aos embaraços do balanço de pagamento atingindo todos os países latinos de renda média no começo dos anos 1980 e no que se refere ao Brasil, maior importador de petróleo do terceiro mundo, sofreu o embate do preço elevado do produto e estremeceu pela rápida subida das taxas nominais e reais de juros a partir de 1979.

Diante deste cenário e da forte decisão pelo estímulo do contínuo crescimento do país, o governo decidiu pôr em prática as ações do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) às custas do financiamento externo ao invés de optar por um ajustamento econômico, deixando de lado por um período a estratégia de crescimento. Castro e Souza (1985, p. 30) refletem sobre o tema e explicam: “o novo governo teria endossado a opção pelo crescimento com endividamento, acreditando que, mantidas certas precauções, a dívida não comprometeria o crescimento, sendo o ajustamento dispensável.”

Um completo apego ao endividamento externo como forma de facilitar o ajustamento do balanço de pagamentos e de financiar o crescimento tornou-se, progressivamente, a base da estratégia de desenvolvimento de Geisel. O II PND, aprovado em dezembro de 1974, na verdade tomou uma posição inicial algo diferente; sua estratégia de crescimento rápido, liderada pela substituição de importações nos setores de bens

intermediários e de capital, mas com a devida consideração às exportações, deu atenção apenas parcial à crise do petróleo e, implicitamente, subestimou sua magnitude (FISHLOW, 1986).

A intenção do governo ao insistir na tese de realizar grandes investimentos com o apoio do financiamento estrangeiro era superar conjuntamente a crise econômica e a própria situação de subdesenvolvimento do país.

Caso se permitisse que “a safra do milagre” sofresse grandes baixas, seria detonado um movimento de reversão conjuntural que não seria fácil conter. Em tal caso, estaria também irremediavelmente comprometido com o estado de ânimo dos capitalistas, tornando-se praticamente impossível obter a sua adesão ao lançamento de uma nova safra de investimentos (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 36).

A atuação do governo não se restringia apenas a elaboração e a gestão do II Plano Nacional de Desenvolvimento, mas também contava com as empresas estatais inserindo substanciais investimentos nas obras, além do capital das empresas nacionais privadas e empréstimos internacionais.

De acordo com Serra (1982 *apud* CARNEIRO, 2002, p. 57), “houve uma progressiva substituição do investimento privado pelo investimento público, rompendo um padrão histórico de associação e complementaridade.”

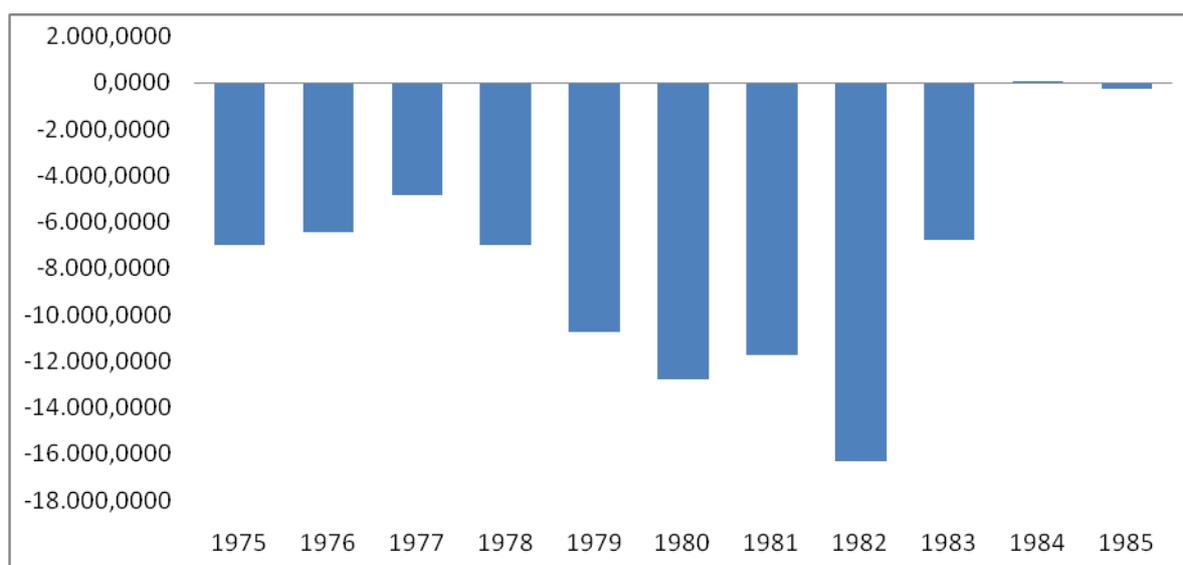
Coutinho e Reichstul (1983 *apud* CARNEIRO, 2002) afirmam que a participação do investimento privado, no total, de 1974 até 1979, caiu de 60% para 55%, já referente ao investimento do estado, no mesmo período, passou de 23,5% para 28,5%. Para Lessa (1982 *apud* CASTRO; SILVA, 1985, p. 38), a nova política adotada pelo II PND “colocava no centro do palco da industrialização brasileira, a grande empresa estatal.”

E segundo Castro e Silva (1985, p. 38), “Os gigantescos investimentos, a cargo do sistema Eletrobrás, da Petrobrás, da Siderbrás, da Embratel e de outras empresas públicas, eram o sustentáculo do programa”.

A participação ativa do governo para efetuar as propostas do plano mostra o tamanho da importância da máquina estatal na viabilização dos projetos e a decisão pelo direcionamento dos valores investidos em determinados setores apresenta uma lógica de política industrial. Além disso, o II PND deixa claro como a intervenção direta do Estado foi fundamental na infraestrutura macrológica desse período (1974-80), mesmo não alcançando as metas

estipuladas e tendo em vista os déficits em Transações Correntes, item do Balanço de Pagamentos. Conforme pode-se perceber no Gráfico 3, o país alcança seu menor déficit em 1977 com aproximadamente cinco milhões e marca o ano de 1982 com o saldo negativo de dezesseis milhões de dólares. Este foi o último período da economia brasileira onde se teve uma forte intervenção do Estado.

Gráfico 3 - Déficit em transações correntes do Brasil --- 1975-1985 (US\$)



Fonte: Ipeadata, 2015.

4.2.1 A desaceleração dos investimentos nos anos 80 e 90

O II PND conseguiu elevar as taxas de crescimento do PIB, mesmo menores que a década anterior. No entanto, a redução alcançada na dependência da estrutura produtiva levou a uma alta dependência financeira de capital estrangeiro. Enquanto as taxas de juros mantinham-se pequenas e o preço do petróleo conservava-se sem acentuadas variações, o país conseguia preservar sua capacidade de pagamento relacionado à dívida com empréstimos internacionais.

Porém, a década de 80 foi um período bastante conturbado para a economia brasileira e América Latina. O aumento das taxas de juros internacionais elevou a dívida brasileira com o exterior e pode-se perceber uma queda acentuada no PIB. O cenário era de desajuste macroeconômico com inflação acentuada que impedia qualquer programa de crescimento econômico. E neste contexto, os investimentos em infraestrutura macrológica que engrenara nos anos anteriores simplesmente cessaram.

Os anos 1980 enterraram os momentos de expansão vivenciados nas décadas anteriores. Durante os anos que seguiram o Brasil viu o sonhado crescimento cair drasticamente após um período seguido de grandes inversões e de “milagres econômicos”.

Diante do cenário com elevadas taxas de juros e alto endividamento do Brasil, a economia foi colocada em xeque. Restringiu-se o acesso do Brasil ao mercado de capitais estrangeiros, o que conseqüentemente obrigou o país a uma redução em suas atividades econômicas. A receita tributária bruta que em 1970-75 estava em torno de 26% do PIB passou para 24,2% em 1980 e 22,1% em 1984. Além disso, o Estado teve que se manter como escudo protetor dos capitais privados, absorvendo eventuais prejuízos, empresas falidas ou suas dívidas, conservando subsídios para proteger a produção das forças do mercado e dando condições de sobrevivência as formas avançadas de produção à custa de sua autossustentação. Dessa forma, a dívida externa foi estatizada e o governo passou a responder por 75% do seu total e diante desta situação reduziu-se drasticamente a capacidade de inversão do Estado para estabelecer qualquer tipo de investimento em qualquer setor (JÚNIOR; KUGELMAS, 1991).

O Quadro 3 mostra a alta absorção da dívida externa pelo Estado. Em dezembro de 1981 o percentual da dívida paga pelo governo era de 68,05% e nos anos seguintes a elevação foi contínua. Em dezembro de 1989, a responsabilidade pública pelo valor do endividamento chegou até 90,12%, começando a decrescer a partir deste mesmo período.

Quadro 3 - Análise percentual da dívida externa pelo devedor público e privado

(US\$ Milhões)

Período	Pública	%	Privada	%	Total
dez/81	41.788	68,05	19.623	31,95	61.411
dez/82	47.402	67,53	22.795	32,47	70.197
dez/83	60.292	74,14	21.027	25,86	81.319
dez/84	71.756	78,77	19.335	21,23	91.091
dez/85	78.681	82,08	17.176	17,92	95.857
dez/86	87.118	85,61	14.641	14,39	101.759
dez/87	93.079	86,57	14.435	13,43	107.514
dez/88	91.041	88,77	11.514	11,23	102.555
dez/89	89.477	90,12	9.807	9,88	99.284
dez/90	86.975	90,09	9.571	9,91	96.546
dez/91	82.051	88,23	10.945	11,77	92.996
dez/92	94.597	85,35	16.238	14,65	110.835
dez/93	93.197	81,56	21.073	18,44	114.270
dez/94	94.920	79,32	24.748	20,68	119.668
dez/95	87.168	67,41	42.145	32,59	129.313

Fonte: Cerqueira (2003, p. 135).

Isso reflete, possivelmente, uma significativa participação do Estado como financiador das obras de infraestrutura macrologística durante o período de crescimento se comparadas com as inversões privadas, que perderam força. E após o colapso do elevado preço do petróleo e aumento dos juros internacionais, o Brasil perdeu sua força para financiar os investimentos e continuar o período de crescimento nos anos 1980.

No Brasil, durante a década de 70 [...] havia toda sorte de subsídios: subsídios para exportação, crédito subsidiado, subsídios fiscais (incentivos fiscais) para setores industriais e para regiões, e preços artificialmente baixos de bens e serviços produzidos pelas empresas estatais. Assim, ao lado dos 30% de investimento direto feito pelo Estado e as empresas estatais, temos cerca de 20% do total dos investimentos que foram financiados pela acumulação primitiva, ou seja, através dos subsídios estatais. Este padrão de investimento [...] entrou em crise quando o fluxo de financiamento externo líquido estancou em 1982, e o Estado foi perdendo sua capacidade de realizar poupança compulsória. A deterioração das finanças do Estado ou sua crescente perda de capacidade para realizar poupança compulsória é o segundo fator negativo a contribuir para o declínio da taxa de investimento durante os anos 80 (PEREIRA, 1987).

A década de 1990 também deixou muito a desejar no que se refere à retomada dos investimentos no país. O cenário era desfavorável porque ainda estava marcado pela crise da dívida que afetou a economia nos anos anteriores. De acordo com Pinheiro, Giambiagi e Gostkorzewicz (1999), os anos 1990 foi uma segunda década perdida, se compara-se esta atuação macroeconômica do país com a década anterior e afirmam:

[...] nos 10 anos de 1990 a 1999, o PIB terá crescido em média de 1,7% a.a. (2,9% a.a. em 1980-1989), a inflação anual ficado em média em 278% (272,5% em 1980-1989), a taxa de investimento média a preços constantes de 1980 em 15,9% do PIB (18,2% do PIB nos anos 80), as exportações crescido em média 4,5% a.a. (8,5% a.a. em 1980-1989), e a taxa de desemprego ficado em média 5,7% (contra 5,4% na década passada).

À época, a principal ação do Estado foi o controle inflacionário, a relativa estabilidade econômica e a abertura e integração da economia com o mercado externo, como as privatizações. No que se refere ao controle da inflação, vários Planos (Cruzado, Bresser, Verão, Collor e Real) foram executados para que pudesse reverter a situação econômica desfavorável, no entanto, com exceção do Plano Real, todos os outros não tiveram sucesso.

As privatizações tinham como intuito encerrar os monopólios do setor público na área de infraestrutura e a vontade dos governos estaduais de desenvolver seus próprios programas de privatizações. Camargos (2002) explica que essas medidas atraíram elevados investimentos diretos estrangeiros para o país ajudando a financiar os déficits substanciais em conta corrente e evitando o colapso da dívida pública, no entanto, o que não se pôde evitar foi a desnacionalização do parque industrial brasileiro.

Os investimentos em infraestrutura macrologística – energia (petróleo e energia elétrica), telecomunicações e transportes (rodoviário, ferroviário e portuário) - são determinantes para a retomada do crescimento sustentado brasileiro. A incapacidade financeira do Estado, aliada às mudanças nas prioridades do governo, acentuaram a tendência de queda dos investimentos nessa área na primeira metade dos anos 90. Em resposta, procurou-se aumentar a participação da iniciativa privada por meio da privatização e da concessão de serviços públicos (PÊGO; CÂNDIDO; PEREIRA, 1999).

Moreira e Sherer (2002) explicam que a lógica conduzida pela atuação das políticas de estabilização vivida pelo Brasil na década de 1990, e também na América Latina, era favorável a um processo de acumulação financeira ao contrário de uma acumulação produtiva ocorrida no Brasil na década de 1970. Isso é constatado através da análise evidente dos fluxos de capital estrangeiro entrantes no Brasil principalmente a partir de 1995, conforme comprova o Quadro 4 e 5.

O Quadro 4 apresenta as inversões recebidas pelo Brasil de capital estrangeiro direto na década de 1990 a favor da financeirização do país. Esta financeirização é percebida ao se analisar o Quadro 5 e se compará-lo com Investimento Direto Estrangeiro (IDE) da década de 1990. O resultado da comparação das duas tabelas se faz perceber que, apesar da entrada do investimento estrangeiro, não há um aumento substancial na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), pois estas inversões internacionais tinham uma finalidade altamente especulativa. Exemplo disso é a entrada de US\$ 40.290 milhões no Brasil e apenas 0,79% da contribuição da FBCF no PIB do mesmo ano.

Assim, nota-se a alavancagem significativa destes investimentos, onde em 1995 era de US\$ 6.369,7780 e cresceu drasticamente para no ano de 2000 alcançar US\$ 40.290,4870.

Quadro 4 - Investimento direto estrangeiro no Brasil / 1991-00.

Período	US\$ milhões
1991	1.402,4000
1992	2.619,9000
1993	2.357,3000
1994	3.221,7000
1995	6.369,7780
1996	12.033,6650
1997	22.081,0803
1998	34.982,1609
1999	36.254,4970
2000	40.290,4870

Fonte: Ipeadata (2015).

Quadro 5 - -- Contribuição da Formação Bruta de Capital Fixo no PIB (var.ref 2000) / 1991-00

Período	%
1991	-0,98
1992	-1,20
1993	1,17
1994	2,75
1995	1,51
1996	0,28
1997	1,47
1998	-0,06
1999	-1,39
2000	0,79

Fonte: Ipeadata (2015).

A escolha por essa conjuntura, através de políticas de estabilização, gerou uma profunda transformação no modo de intervenção do Estado na economia, demonstrando a sua perda de capacidade de financiamento e fortalecendo o ideal liberal de que o governo não deveria reger as oscilações econômicas, cabendo-lhe apenas a função de regulador.

O papel do Estado na economia mudou de forma drástica, passando de um Estado-empresário, que procurava impulsionar o desenvolvimento econômico definindo diretamente onde os fatores de produção deveriam ser alocados, para um Estado regulador e fiscal da economia. A prioridade não era mais a simples acumulação de capital, mas a busca da eficiência, com o mercado substituindo o Estado na definição da alocação de recursos. Dessa maneira, o novo modelo de desenvolvimento caracteriza-se por uma economia mais aberta, com maior integração com o resto do mundo, não apenas no que tange aos fluxos comerciais, como também ao investimento direto estrangeiro (PINHEIRO; GIAMBIAGI; GOSTKORZEWICZ, 1999).

Logo, deste cenário até a chegada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva não houve nenhuma outra iniciativa de investimentos em infraestrutura macrologística realizados pelo Estado semelhante ao II PND, devido à preocupação do governo em priorizar a estabilidade monetária.

4.3 Anos 2000 e o novo impulso do Estado para os investimentos em infraestrutura macrologística.

Durante a conjuntura econômica que se estabeleceu nos anos 1980 e 1990 era praticamente impossível inserir estratégias de política industrial no país que beneficiaria o setor de infraestrutura macrologística. Isso se deu motivado, principalmente, pelo novo cenário que se estabelecia na economia mundial influenciado pelo neoliberalismo, onde o governo deveria existir apenas como agente regulador. No entanto, esses investimentos eram essenciais para o país e não deveriam ter menor importância diante de outras variáveis. Segundo Bruno e Silva (2009), “economia brasileira precisa retomar os investimentos em infraestrutura, a taxas suficientemente elevadas, a fim de que possa superar seus principais gargalos ou pontos de estrangulamento.”

A partir dos anos 2000, com a chegada do presidente Lula ao governo, novas iniciativas de políticas industriais que envolveriam a retomada de capital no setor de estrutura foram

estimulado pelo próprio Estado e pode-se perceber claramente um cenário novo que estava sendo formado no Brasil, não somente pela retomada deste investimento, mas também pela recuperação da presença do governo na economia. Entretanto, apesar das iniciativas pontuais de política industrial e de certa retomada dos investimentos em infraestrutura macrologística, o governo Lula não rompeu com a lógica liberal da política econômica. Neste sentido, estas iniciativas somente fortaleceram um padrão exportador de base primária em detrimento do desenvolvimento industrial. Ou seja, a maior participação do investimento público em infraestrutura não foi suficiente para desencadear uma estratégia consistente de desenvolvimento social e econômico. A seguir, algumas ações não coordenadas de política industrial e infraestrutura. Uma primeira iniciativa de Política Industrial do governo Lula foi lançada em 2004.

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) tinha como objetivo fomentar o setor industrial, mas, por falta de objetivos bem definidos e pela conjuntura econômica desfavorável, esta política não apresentou os resultados esperados. Em 2008, como uma nova tentativa de fomentar o setor industrial, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a qual não conseguiu atingir boa parte de suas metas muito em função da falta de critérios, objetivos dos setores que seriam estratégicos para o melhor desenvolvimento e uma maior inserção do setor industrial brasileiro (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

A Política industrial, tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi a primeira estratégia do governo de Política Industrial adotada após anos de inércia em planejamento industrial. O seu lançamento ocorreu em 2004 e tinha como objetivo “o aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações” (BRASIL, 2003, p.2). Esta nova iniciativa marcava a volta do Estado como significativo incentivador no desenvolvimento industrial.

A conjuntura que foi estabelecida essa política ainda tinha resquícios da década anterior (anos de 1990). As estratégias macroeconômicas tinham como prioridade a estabilização dos preços e o país alcançou nesse período uma elevada taxa de juros. Mesmo assim, a PITCE trouxe passíveis conquistas na política, como afirmam Suzigan e Furtado (2006):

Constatou-se que os méritos principais da PITCE foram, além da reintrodução das políticas industriais na agenda pública, a construção de uma institucionalidade apropriada à gestão da política industrial, a reconstrução de canais de negociação entre

Estado e empresariado, e a introdução da inovação no centro de uma estratégia de desenvolvimento.

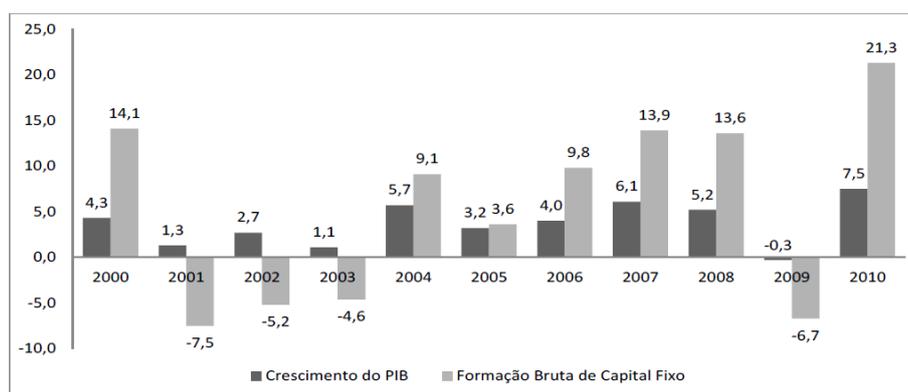
Outra ação de política industrial implementada foi a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008 com o intuito de investir na inovação para sustentar o crescimento. Diferente do cenário econômico anterior, a estabilidade monetária já não era um problema significativo, entravam em cena novas políticas para conter as desigualdades de renda, criando-se assim, além de um momento favorável para outras variáveis econômicas, um cenário oportuno para o crescimento do país e dos investimentos.

De forma mais concreta, a PDP tinha como desafios principais a serem enfrentados: o aumento da capacidade de oferta, por meio da manutenção da expansão dos investimentos; a preservação de um balanço de pagamentos robusto, com incremento nas exportações e no investimento direto estrangeiro; a elevação da capacidade de inovação das empresas brasileiras; e o fortalecimento das pequenas e médias empresas, geradoras de emprego e inclusão social (ANTUNES, 2013).

4.3.1 A infraestrutura macrologística brasileira ao alcance das Políticas Industriais

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 nas inversões em infraestrutura no país. O Gráfico 4 mostra a expansão dos investimentos, representados pela Formação Bruta de Investimento Fixo (FBCF), e do Produto Interno Bruto (PIB), em especial a partir de 2004, com uma queda em 2009 e uma retomada em 2010.

Gráfico 4 - Crescimento anual do PIB e do investimento ano 2000.



Fonte: Antunes (2013).

A origem desses investimentos que contribuíram para o progresso da infraestrutura macrologística brasileira vem de programas criados dentro das primeiras políticas industriais, como o PDP. 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. Dentre estes setores, o estrutural recebeu fortes estímulos para fortalecer a base produtiva do Brasil e entre os estímulos está a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I).

O PAC I tem como objetivo criar condições macrossetoriais para o crescimento do país a partir de 2007. Visando promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, o programa consiste em três medidas: incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (PÊGO; CAMPOS NETO, 2008).

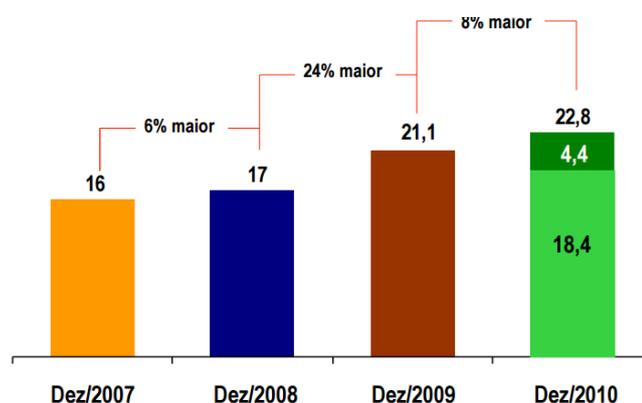
A conjuntura econômica que foi estabelecida o Programa era favorável. Neste sentido, um dos grandes desafios era manter este cenário através das ações que viriam para fortalecer o crescimento e a competitividade do Brasil. Nessa direção, algumas análises apontavam que a realização desses investimentos ocorriam em um cenário extremamente favorável de mudanças socioeconômicas. Nesta perspectiva, autores como Campos *et al* (2011) consideravam que:

O Brasil vive um momento histórico excepcional de transformação econômica e social, em decorrência de um ambiente macroeconômico favorável, com estabilidade monetária, robustez do mercado interno e, sobretudo, em virtude das descobertas de mega-poços de petróleo e gás natural na área do pré-sal. Esses fatores permitirão ao país

promover mudanças estruturais em direção a um novo modelo de desenvolvimento, com efetiva capacidade de enfrentamento das desigualdades regionais e sociais, eliminação da miséria, geração de oportunidades de mobilidade social e de promoção de uma estrutura produtiva sofisticada e suficientemente diversificada.

O Gráfico 5 apresenta o valor em bilhões de reais da capital investido nas obras de infraestrutura advindas do PAC I. É importante estabelecer que esses valores compreendem os setores atendidos pelo Programa como logística, energia e social urbana.

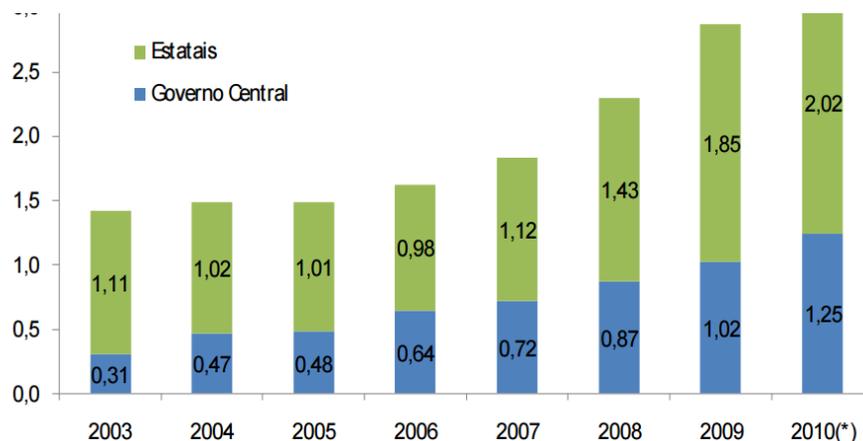
Gráfico 5 – Comparativo do valor pago – R\$ bilhões



Fonte: BRASIL (2010).

Em 2007 o valor disponibilizado para as ações foi de R\$ 16 bilhões com acréscimo de mais 6% para o ano sucessor, chegando a R\$ 17 bilhões em dezembro de 2008. No ano seguinte houve um aumento de 24%, com relação ao período anterior, alcançando R\$ 21,1 bilhões e chegando ao fim do PAC I com R\$ 22,8 bilhões, 8% maior que o ano e 2009, onde R\$18,4 havia sido executado até o dia três de dezembro de 2010 e o valor restante seria o executado até o dia trinta e um de dezembro do mesmo ano. Já no gráfico 6 nota-se o crescimento do investimento não privados se comparado ao PIB. A partir de 2007, início do PAC, há um crescimento das inversões originadas tanto das empresas estatais como do governo central.

Gráfico 6 – Investimento Público em % PIB



Fonte: Brasil (2010).

No que se refere às obras de infraestrutura logística em rodovias, marinha mercante, ferrovias, aeroportos, portos e hidrovias, o orçamento executado até três de dezembro de 2010 e previsto para fim do mesmo mês era de R\$ 65,4 bilhões, distribuídos, segundo Brasil (2010), da seguinte forma:

- Rodovias – 6.377 km – R\$ 42,9 bilhões;
- Marinha Mercante – Financiamento de 301 embarcações e 5 estaleiros – R\$ 17 bilhões;
- Ferrovias – 909 km – R\$ 3,4 bilhões;
- Aeroportos – 12 empreendimentos em 10 aeroportos – R\$ 281,9 milhões;
- Portos – 14 empreendimentos – R\$ 789,1 milhões;
- Hidrovias – 10 terminais – R\$ 44,4 milhões e as Eclusas de Tucuruí – R\$ 965,5 milhões.

Quanto ao setor ferroviário, a ferrovia Transnordestina se destaca com uma das obras primordiais, atendidas pelo PAC I e PAC II (segunda fase do primeiro, com os mesmos objetivos e novo aporte de recursos) que irá interligar vários municípios do Nordeste, conforme a Figura 2, e diminuir os custos de transportes. De acordo com Dnit (2004), é um projeto antigo do governo federal com construção iniciada em 1959, com interrupções em 1960, retomada em 1990 e paralisada novamente em 1992 por falta de recursos e com reinício nos estudos em 1999. A causa dessas paradas está ligada ao privilégio que as políticas de infraestrutura davam

ao setor rodoviário, mesmo, com exceção do Brasil, países com grande capacidade territorial utilizarem com maior frequência o modal ferroviário.

A Ferrovia Transnordestina surge como um dos meios de transportes mais baratos. Ela viabiliza toda uma região e atrai indústrias que utilizaram este modal como ferramenta estratégica no recebimento e distribuição dos produtos primários ou manufaturados a custo mais baixo, além de desenvolver a região nordestina através do aumento de empregos e geração de renda.

Para Brasil (2014), a ferrovia tem 43% de obra concluída e em execução, e 490 quilômetros de trilhos já instalados em um total de 1.753 quilômetros previstos, com previsão para entrega em 2018. O lote que liga Salgueiro (PE) a Missão Velha (CE) já foi concluído. Além do Ceará, a Transnordestina passará também por Pernambuco e Piauí, interligando esses estados aos portos de Suape (PE) e Pecém (CE), facilitando o escoamento de produção de grãos da região.

Figura 2 - Mapa da Ferrovia Transnordestina que atravessa os Estados do Ceará, Piauí e Pernambuco.



Fonte: Brasil (2014).

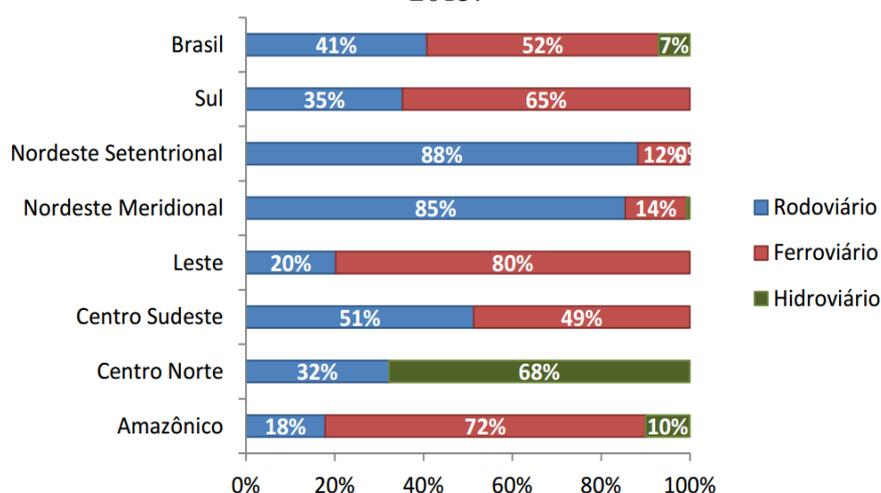
Outro instrumento criado pelo governo para incentivar o desenvolvimento do setor logístico e de transportes foi o lançamento do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), em 2007. Uma das principais intenções é resgatar o planejamento do setor de

transportes no Brasil que estava obsoleto há algum tempo pela ausência de investimentos, altos custos, aumento no tempo de viagem, baixa competitividade, acidentes e imprevisto, entre outros. O PNLТ atua como uma das estratégias essenciais para o desenvolvimento econômico e para gerar eficiência nos serviços executados de primeiro e segundo grau.

O PNLТ – 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).

O gráfico 7 apresenta a distribuição do investimento para cada modal de transporte onde, mais da metade do total previsto para o país será realizado em projetos ferroviários, 41% em projetos rodoviários e 7% em projetos hidroviários. Ao analisar os investimentos em cada vetor logístico, percebe-se que no vetor Centro-Norte a maior parte do investimento está concentrada em projetos hidroviários, e nos vetores Nordeste Setentrional, Nordeste Meridional e Centro-Sudeste os investimentos em projetos rodoviários são predominantes.

Gráfico 7 – Percentual de investimentos por modo de transportes até 2015.



Fonte: Brasil, 2012.

Atualmente, a economia brasileira, no governo da presidenta Dilma Rousseff, investe em infraestrutura através do PAC II, no entanto, passa por dificuldades de cunho financeiro,

tendo que equilibrar o orçamento cortando gastos do governo para alcançar uma conjuntura favorável e manter a estabilidade econômica.

Na análise do cenário descrito acima, percebe-se uma recuperação dos investimentos do setor nos anos 2000, mesmo de forma parcial se comparado com o período de milagres econômicos de 40 anos atrás. No entanto, esta escalada é conjuntural e a capacidade do governo atual está diminuindo cada vez mais o aumento destas inversões, conseqüentemente, novas tentativas do governo estão sendo tomadas para criar e garantir a continuidade destes investimentos que são cruciais para o desenvolvimento do setor industrial e do Brasil.

4.3.2 Novas iniciativas do governo brasileiro para incentivar a infraestrutura

A China colocou em prática um conjunto de atividades bem planejadas através de inversões diretas do Estado para a construção e ampliação de grandes obras nos setores rodoviários, ferroviários, energético, entre outros, e o investimento alocado para este fim não cessaram, cenário bem diferente do Brasil. Aqui o sistema de concessões, principalmente para as obras do PAC I e II, e a desvinculação dos investimentos do superávit primário é uma das alternativas do governo para manter o investimento em infraestrutura diante de uma conjuntura de crise fiscal.

Desde o início do século XX, os principais setores de infraestrutura eram operados por empresas privadas, sob concessões outorgadas pelo setor público. Esses novos instrumentos financeiros são essenciais para viabilizar os financiamentos da parceria público-privado. Segundo Ferreira e Azzoni (2011), a Lei de Concessões 9.879/95, marco fundamental para a privatização do setor, regulamenta o artigo 175 da Constituição Federal, autorizando concessionárias privadas a operar serviços públicos.

A revitalização das concessões no Brasil é fundamental como instrumento de atração dos investimentos e de regulação do setor. O marco jurídico-legal deve conter regras claras e permanentes, com suficiente flexibilidade para comportar alterações diante das discontinuidades tecnológicas e das mudanças econômicas e institucionais. Deve também evitar o discricionarismo que pode ocorrer diante das mudanças de governo. Segundo a Constituição Federal (art. 175), os itens obrigatórios que devem constar de uma lei de concessões são: o regime das concessionárias; as condições do contrato, tais como renovação, tempo, rescisão e fiscalização; os direitos dos usuários; a política

tarifária; e a manutenção do serviço adequado às necessidades dos consumidores (PÊGO; CÂNDIDO; PEREIRA, 1999).

No que se refere aos investimentos nos modais, a concessão de trechos da malha rodoviária ao setor privado foi a alternativa adotada em face das restrições orçamentárias do setor público. O modal ferroviário, como não era um das opções fundamentais do governo recebeu poucos investimentos nas décadas passadas, mas hoje esse segmento se destaca com a Ferrovia Transnordestina e a Norte-Sul e na série de investimentos que recebeu durante as concessões ferroviárias a partir de 1996.

No setor de energia elétrica, somente através do BNDES, entre 1998 e 2008, 93 empreendimentos no segmento de energia foram apoiados com um financiamento de R\$ 39 bilhões. Já nas telecomunicações, profundas mudanças ocorreram, com a criação do Ministério das Comunicações e o Decreto-Lei 162 que concedeu ao governo competência para permitir concessões de operações em telefonia fixa (FERREIRA; AZZONI, 2011).

Em 2012, uma das ações prioritárias do PAC II foi o lançamento, pelo atual governo (Dilma Rousseff), do Programa de Investimentos em Logística – Rodovias e Ferrovias. O Plano, apelidado de "PAC das Concessões", segundo Com PAC (2012a), prevê a concessão à iniciativa privada de 7,5 mil quilômetros de rodovias e 10 mil quilômetros de ferrovias federais - entre modais antigos e outros que serão construídos. Os leilões não exigirão o pagamento de outorgas, mas serão definidos com base em lances que oferecerem a menor tarifa de uso das vias.

O programa contempla investimentos da ordem de 133 bilhões de reais em 25 anos, sendo 79,5 bilhões de reais apenas nos primeiros cinco anos. Entre o quinto e o vigésimo ano serão realizadas inversões no valor restante de 53,5 bilhões de reais. As rodovias receberão ao todo 42 bilhões de reais entre 2013 e 2038, sendo 23,5 bilhões de reais apenas nos cinco primeiros anos e 18,5 bilhões de reais no período seguinte. O programa de ferrovias prevê o desembolso de 56 bilhões de reais nos primeiros cinco anos e, subsequentemente, 35 bilhões de reais a mais de 2018 a 2038. As concessionárias, segundo o ministro dos Transportes, Paulo Sérgio Passos, somente poderão começar a cobrar tarifas após a conclusão de, no mínimo, 10% das obras (COM PAC, 2012a)

Em atividade durante o lançamento da segunda etapa do Programa de Investimento em Logística, o governo anunciou inversões previstas de R\$ 198, 4 bilhões para fortalecer a

infraestrutura nacional, principalmente no modal de transporte através do modelo de concessões que tem como premissa garantir serviços de qualidade, preços justos, remuneração adequada aos concessionários por seus investimentos e pelos serviços que vão prestar (BRASIL, 2015a).

Uma segunda iniciativa do governo para estimular a infraestrutura brasileira é uma medida atual que foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada sem vetos pela presidenta Dilma Rousseff em dezembro de 2014. Segundo o site Carta Capital, na tentativa de retomar a capacidade de investimentos em infraestrutura, o governo quer desvincular do cálculo do superávit primário estas aplicações de capital (APÓS, 2014)

Com as dificuldades de 2014 do Governo Central, onde o crescimento dos gastos foi maior que o da receita, foi enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei retirando do cálculo os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as desonerações concedidas ao setor produtivo para enfrentamento da crise econômica, que perdura desde 2008 (PARA, 2014).

Entende-se por superávit primário o dinheiro que o governo consegue economizar para arcar com os juros da dívida pública. Alcançar superávits cada vez mais altos é tarefa do governo há mais de vinte anos e manter um saldo significativamente positivo atrai investidores estrangeiros para o Brasil, pois demonstra a capacidade da nação em pagar suas dívidas. No entanto, no cálculo deste superávit, os investimentos entram como despesa e quanto mais o governo investe, menor se torna esse resultado.

A execução do PAC até o início de novembro de 2014 soma 51,5 bilhões de reais, enquanto as desonerações, segundo a Receita Federal, estavam em 75,1 bilhões de reais até setembro. Como todas essas despesas devem subir até dezembro, o valor do desconto pode passar dos 140 bilhões de reais, mais do que o dobro do abatimento em vigor (APÓS, 2014).

A nova medida pretende atuar retirando do cálculo os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as desonerações concedidas ao setor produtivo como tentativa de recuperar a capacidade do país de intervenção direta nos investimentos em infraestrutura.

As medidas recentes de concessão de investimento apontam para uma saída do Estado das inversões em infraestrutura macrológica. Ou seja, parece evidente que a participação direta do Estado em termos de política industrial e infraestrutura foram meramente conjunturais. Este fato aponta para uma retomada da lógica neoliberal da política econômica brasileira.

Portanto, não se observa na economia brasileira um processo de crescimento econômico consistente de longo prazo. Na verdade, mesmo as iniciativas pontuais de política industrial e infraestrutura fortaleceram, tão somente, uma estratégia exportadora de base primária em detrimento do fortalecimento da estrutura industrial. De fato, o que se observa no Brasil nos últimos anos é um duplo processo de reprimarização da pauta exportadora e desindustrialização (GONÇALVES, 2013; ALMEIDA; FEIJÓ; CARVALHO, 2005; BONELLI; PESSOA, 2010). Este fato revela que a lógica neoliberal da política econômica brasileira se mantém, apesar de algumas iniciativas pontuais de política industrial.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa assumiu como objetivo demonstrar a elevada importância da infraestrutura macrológica na efetividade das políticas industriais no âmbito dos principais países, como a China, que adotaram essa postura como alternativa para o desenvolvimento.

Para tal, esta análise apoiou-se nas ideias liberais que não acreditavam que a intervenção direta do Estado na economia é essencial para o sistema econômico, seja na indústria, na construção de obras estruturais ou no setor logístico. Partindo deste pressuposto, a pesquisa buscou apresentar que esta é um corrente de pensamento liderada por Adam Smith e amplamente reconhecida em seu livro *A Riqueza das Nações* (1985). Porém, esta linha de estudo não é o foco da dissertação, que enfatiza uma segunda corrente de pensamento, liderada por Friedrich List no século XIX e por Ha-Joon Chang neste século, onde assegura que a influência do Estado é fundamental.

Neste sentido, realizou-se em primeiro lugar uma pesquisa bibliográfica destacando os principais autores e suas contribuições essenciais para o debate da corrente intervencionista estatal que 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*.

O trabalho se propôs também a apresentar que as estratégias neoliberais nascidas na década de 1970 e replicadas nos países em desenvolvimento nos anos 1990 não viabilizaram o desenvolvimento industrial, como as adotadas pelo próprio Brasil. Diferente da economia chinesa, que mesmo apresentando características peculiares no que concerne a sua cultura e um modelo de política intervencionista, apresentou resultados substanciais transformando-a em uma grande potência industrial.

Não se tem a pretensão de estabelecer um modelo de Brasil semelhante a uma economia chinesa, mas apenas desenhar o contexto em que os dois países foram inseridos na mesma época e optaram por políticas diversas, onde a economia brasileira viveu um período de grande milagre e de forte posicionamento do governo como eminente responsável por esses investimentos nos anos 1970. Em seguida, viu-se uma crise da dívida e a priorização de políticas de estabilidade monetária adormecendo a opção pelo desenvolvimento sustentado por indústria e infraestrutura espacial.

A China, porém, fez uma escolha sensata ao adotar políticas robustas para o progresso de seu parque industrial, investindo nos pilares que daria segurança para um bom funcionamento deste vetor.

Durante o período 1970-80, a economia chinesa não adotou o modelo de política de ajustamento, monetarista e recessiva que se tornou generalizada na maior parte dos países do globo, iniciadas na Inglaterra e estabelecidas nos EUA. Os chineses preferiram adotar políticas expansionistas, focadas principalmente na criação de indústria de capital intensivo e assim alcançou o desenvolvimento econômico elevando sua taxa de crescimento a dois dígitos percentuais.

Mesmo assim, apesar das limitações do Estado brasileiro diante de anos de recessão, a economia conseguiu recuperar parcialmente os investimentos no setor estrutural a partir da década de 2000. Com a gestão de um novo aparelho de governo, foram implantadas Políticas Industriais como a PITCE e o PDP com o objetivo comum de eleger prioridade e reforçar a competitividade das empresas nacionais, aumentando sua competitividade, inserindo capital para empréstimos e financiamento e desburocratizando agências reguladoras fundamentais para o funcionamento desta políticas.

Estratégias como a criação do PAC I e PAC II destacaram o setor de infraestrutura brasileira, em essencial nas áreas de energia, logística e social e urbana. Instrumentos idealizados e internos ao Programa de Aceleração do Crescimento como a construção da Ferrovia Transnordestina que surge para interligar alguns Estado do Nordeste brasileiro e estimular a implantação de indústria nestas regiões, gera novos postos de emprego e renda, e são requisitos fundamentais para fazer progredir uma região tão produtiva, mas com pouca atenção neste tipo de política. Ainda mais, têm-se a criação do Plano Nacional de Logística e Transportes, PNLT, que atua como indutor de obras para melhorar a malha rodoviária de todo o país diminuindo assim os custos e insegurança na distribuição das mercadorias pelos grandes fornecedores. E também o Programa de Investimento em Logística que em longo prazo com substantivos investimentos governamentais, otimizar a infraestrutura macrologística brasileira.

Deste modo, é perceptível a tentativa do governo de retomar as iniciativas de investimento. Porém, percebe-se que as ações de política industrial e de infraestrutura assumiram uma conotação meramente conjuntural e não estrutural. A lógica da política econômica de estabilização monetária foi determinante neste sentido

De fato, a conjuntura estabelecida no Brasil nos últimos anos tem levado o governa a se valer de alternativas que priorizem o equilíbrio das contas nacionais e diminua os gastos, além

de outras variáveis apresentadas na pesquisa que nos levam a crer que mesmo com essa recuperação, os investimentos disponíveis vêm diminuindo no decorrer dos anos, levando o Estado a adotar outras estratégias para a viabilização da continuidade das inversões no setor estrutural. Dentre estas estratégias, o trabalho se propôs a discutir duas, são elas: as concessões e a desvinculação dos investimentos, em especial das obras destinadas ao PAC, do superávit primário brasileiro.

Por fim, essas duas medidas são as soluções encontradas pelo governo federal afim de não parar ou estabilizar um modelo de crescimento tão esperado e que há anos não é implementado devido a priorização em outras alternativas e mudanças nas estratégias do governo quando geridos por outros políticos. Estas iniciativas recentes estão em sintonia com políticas industriais horizontais de recorte neoliberal que priorizam uma economia com ações e fundamentos macroeconômicos fortes e estáveis (política fiscal austera, controle de inflação, incentivo a poupança, regulação das concessões de serviços públicos e investimento em capital humano). Estas políticas historicamente não desencadearam um processo de evolução econômica sustentável nas nações em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. S.; FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G. M.; G. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** Carta IEDI, São Paulo, n. 183, 2005. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20051129_desindustrializacao.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.
- ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico:** elaboração de trabalhos na graduação. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- 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.
- APÓS 18 horas, Congresso altera cálculo do superávit. **Carta Capital**, São Paulo, 4 dezembro 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/apos-18-horas-congresso-altera-calculo-do-superavit-primario-8671.html>>. Acesso em: 16 dez 2014.
- BONELLI, R.; PESSOA, S. A. **Desindustrialização no Brasil:** um resumo da evidência. Texto para discussão nº 7. Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia, 2010.
- BORA, B.; LLOYD, P. J.; PANGESTU, M. (2000). Industrial policy and the WTO. **The World Economy**, v. 23, n. 4, p. 543-559. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/itcctab7_en.pdf>. Acesso em: 17 ago 2015.
- 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> Acesso em: 15 set. 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Ferrovias Transnordestina ganha mais três trechos, com 150 quilômetros de extensão, no Ceará.** Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/41bddfbc>>. Acesso em: 20 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010)**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

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 set. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Nova etapa do Programa de Investimento em Logística prevê R\$ 198,4 bilhões para transportes**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/06/nova-etapa-do-programa-de-investimentos-em-infraestrutura-preve-r-198-4-bilhoes-em-concessoes>>. Acesso em: 22 set. 2015.

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 jan. 2015.

CAMARGOS, M. A. **Reflexões sobre o cenário econômico brasileiro na década de 90**. 2002. Disponível em :<http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2002_TR30_0918.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

CAMPOS, A. S. N. A.; SOARES, R. P.; FERREIRA, I. M.; POMPERMAYER, F. M.; ROMMINGER, A. E. Gargalos e demandas da infraestrutura rodoviária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras rodoviárias. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, n. 1592, mar. 2011.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

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

CERQUEIRA, C. A. **Dívida externa brasileira**. 2. ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.
Disponível em:
<<http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/DividaRevisada/03%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20Completa.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2015.

CERQUEIRA, H. E. A. G. Adam Smith e o Surgimento do Discurso Econômico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3 (95), p. 422-441, jul./set. 2004.

CHANG, H. **O mito do livre-comércio e maus samaritanos**. A história secreta do capitalismo. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

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

COM PAC das Concessões, Dilma retoma as privatizações. **VEJA**, São Paulo, 15 agosto 2012a. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/com-pac-das-concessoes-dilma-retoma-as-privatizacoes/>>. Acesso em: 20 set. 2015.

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z.; CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, p. 103-119, jan./mar. 2014.

DNIT. Ferrovia Transnordestina. **Relatório de Impacto Ambiental**. São Paulo, 2004.
Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/download/meio-ambiente/acoes-e-atividades/estudos-ambientais/ferrovia-transnordestina.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

FERREIRA, P. C.; HAMDAN, G. Política Industrial no Brasil: Ineficaz e regressiva. **Econômica**, Rio de Janeiro, v.5, n. 2, p. 305-316, dez. 2003.

FERREIRA, T. T.; AZZONI, C. R. Arranjos institucionais e investimento em infraestrutura no Brasil. **Revista do BNDES**, São Paulo, n. 35, jun. 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3502.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2015.

FISHLOW, A. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. **Pesq. Plan. Econ**, Rio de Janeiro, v. 16, n.3, p. 507-550, dez. 1986.

FLEURY, F. L. **Investimento em Infraestrutura como instrumento de Política Industrial**. 2009. 195 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FONSECA, P. C. D.; MOREIRA, C. S. **O projeto do governo Goulart e o II PND: um cotejo**. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2012. (Texto para Discussão n. 10).

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

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Editora LTC. Rio de Janeiro, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). IPEADATA: Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada. **Macroeconômico**. 2015. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>> . Acesso em: 4 ago. 2015.

INVESTIMENTOS em logística: muito aquém do necessário. **Carta Capital**, São Paulo, 8 julho 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/855/de-opcao-sustentavel-a-vila-do-setor-eletrico-955.html>>. Acesso em: 22 set. 2015.

JABBOUR, E. **China: Infraestrutura e Crescimento Econômico**. 1 ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006

HARVEY, D. **Breve historia del neoliberalismo**. 1 ed. Madrid: Akal, 2007. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/1uEg0cHorLj9C8Ibx1sI33k-IrXKODWyOI9C5YvCIJFKneCSEcx0bNVxruEcD/edit?pli=1>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

JÚNIOR, B. S.; KUGELMAS, E. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.5, n. 13, set./dez. 1991.

KUPFER, D. Política Industrial. **Econômica**, Rio de Janeiro, v.5, n. 2, p. 91-108, dez. 2003.

LYRIO, M. C. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/902-Ascensao_da_China_como_Potencia_A.pdf>. Acesso em: 15 abr 2015.

LIST, F. **Sistema Nacional de Economia Política**. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LO, D.; GUICAI, L. **China's Economic Growth, 1978-2005: Structural Change And Institutional Attributes**. School of Oriental and African Studies, University of London, n. 150, nov. 2006. Disponível em: <<https://www.soas.ac.uk/economics/research/workingpapers/file28828.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

MANSIERO, G.; COELHO, D. B. A política industrial chinesa como determinante de sua estratégia *going global*. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1 (134), p. 139-157, jan./mar. 2014.

MARQUES, E. **O Milagre Econômico da China**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2009.

MATTOS, L. V. As razões do *laissez-faire*: uma análise do ataque ao mercantilismo e da defesa da liberdade econômica na Riqueza das Nações. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 1 (105), p. 108-129, jan./mar. 2007.

MEDEIROS, C. A. O ciclo recente do crescimento chinês e seus desafios. **Observatório da Economia Global**, n. 3, jun. 2010.

_____. A china como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 3 (103), p. 381-400, jul./set. 2006.

MENDONÇA, B. M. **A transição de Deng Xiaoping e a China contemporânea: continuidade e aprofundamento das reformas na era globalizada**. 2009. 69 p. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1142/1/2009_BrunoMacedoMendon%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2015.

MOREIRA, C. A. L.; SHERER, A. L. F. Mercados emergentes e novas formas da dependência na América Latina. **Ind. Econ. FEE**, v. 30, n. 1, p. 49-73, jun. 2002.

MORRISON, W. M. China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States. **Congressional Research Service**, oct. 2015. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

NONNENBERG, M. J. B. China: estabilidade e crescimento econômico. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2 (118), p. 201-218, abr./jun. 2010.

ORBANANOS, P. G. N. **Análise dos fatores que tornaram a China o maior produtor industrial e o maior exportador o mundo no período de 2000 a 2012**. 2014. 64 p. Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuárias, Contabilidade e Secretariado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

OURIQUES, H. R.; ANDRADE, R. S.; Desenvolvimento, migração e urbanização: notas introdutórias. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 12, n. 21, jul. 2010.

PARA Augustin, superávit menor ajudou investimento. **GGN**, São Paulo, 18 dezembro 2014. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/noticia/para-augustin-superavit-menor-ajudou-investimento>>. Acesso em: 26 dez 2014.

PAULANI, L. M. A dependência redobrada. **Le Monde Diplomatique**, a. 6, n. 61, ago. 2012.

PÊGO, B.; CÂNDIDO, J. O.; PEREIRA, F. Investimento e Financiamento da Infraestrutura no Brasil: 1990/2002. **IPEA**, Brasília, n. 680, out. 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0680.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2015.

PEREIRA, L. B. Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 7, n. 4, p. 5-22, out./dez. 1987.

PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F., GOSTKORZEWICZ, J. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. (orgs) **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, pp. 11-41.

PINTO, H. Q.; MACIEL, C. S.; BICALHO, R.; QUADROS, S.R. **Perspectivas do investimento em infraestrutura**. Rio de Janeiro: Synergia, 2010.

SANTOS, V.; CANDELORO, R. J. **Trabalhos acadêmicos**: uma orientação para a pesquisa de normas técnicas. Porto Alegre: AGE, 2006.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. 2. ed. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1985a.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. 2. ed. v. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1985b.

SULEIMAN, A. B. **O salto econômico da China**: crescimento e mudança. 45 p. Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Economia, Fundação Armando Alves Penteado, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.fAAP.org/faculdades/economia/pdf/monografias/amanda_battaglini.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2015.

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

WEISBROT, M; NAIMAN, R; KIM, J. The Emperor Has No Growth: Declining Economic Growth Rates in the Era of Globalization. Briefing Paper. **Center For Economic And Policy Research**, Washington, D.C., september 2000. Disponível em: <http://cepr.net/documents/publications/econ_growth_2000_11_27.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2015.

ZHU, Q.; SARKIS, J.; CORDEIRO, J. J.; LAI, K. **Firm-level correlates of emergent green supply chain management practices in the Chinese context**. *Omega*, v. 36, n. 4, p. 577-591, ago, 2008.