

**ENEI**

Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação

**FACE-UFMG****Inovação, Sustentabilidade e Pandemia**

10 a 14 de maio de 2021

# O Plano Inova Empresa e a mudança de Convenção no Governo Dilma

Rodrigo Milano de Lucena (FACAP/UFR; PPGE/UFF)

---

## resumo:

O objetivo deste trabalho é analisar a capacidade do instrumento de política industrial, chamado Plano Inova Empresa, de atuar como instrumento desenvolvimentista diante da ruptura da convenção do desenvolvimento que aconteceu no Governo Dilma Rousseff. Para isso, o trabalho apresenta uma revisão de literatura sobre os conceitos de convenções e como o conflito entre convenções divergentes perpassam pela história econômica brasileira, dando ênfase à mudança de hegemonia da convenção do desenvolvimento do Governo Dilma. Através de uma análise empírica e descritiva, a pesquisa apresenta que conflitos entre convenções do desenvolvimento enfraquecem políticas públicas, principalmente quando elas não são adaptadas para tais mudanças, como no caso do PIE. A conclusão é de que assim como qualquer política industrial, o Plano Inova Empresa não contou com uma convenção de desenvolvimento coerente com seus objetivos, tornando-o uma política compensatória que limita sua implementação e resultados.

## palavras-chave:

Política Industrial; Plano Inova Empresa; Convenções do Desenvolvimento.

## Código JEL:

O25

## Área Temática:

6.1 Políticas Industriais e Comerciais

---

## 1. Introdução

O conjunto de conhecimentos, crenças, mitos e teorias científicas que regem a tomada de decisão de uma sociedade é conhecido como convenção do desenvolvimento (ERBER, 2004). Conflitos entre convenções de desenvolvimento distintas são claros na economia brasileira desde seu período de industrialização, a partir da década de 1930. Com isso, o movimento de mudança de hegemonia das convenções observados ao longo do tempo, refletem na limitação de resultados de políticas socioeconômicas já implementadas. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar em quais circunstâncias um “instrumento” brasileiro de política industrial, corporificado no Plano Inova Empresa, teve a capacidade de atuar como elemento de cunho desenvolvimentista dentro da ruptura de convenção percebida no Governo Dilma Rousseff.

O objeto de estudo foi o Plano Inova Empresa por representar um grande programa de financiamento e subvenção econômica tanto em termos do montante de recursos destinados como na quantidade de agentes que atuaram no programa, tais como diversos ministérios, BNDES, FINEP, empresas privadas e universidades, no âmbito do Plano Brasil Maior, a partir de 2013 (Gordon e Cassiolato, 2019).

A hipótese central do trabalho é a de que políticas fundamentadas pelo ideal desenvolvimentista não conseguem ser bem implementadas se a convenção do desenvolvimento hegemônica não tiver o mesmo “núcleo”, acarretando, por exemplo, em decisões macroeconômicas malignas para o ambiente industrial sistêmico (Coutinho, 2005). Ou seja, por mais desenvolvimentista e de cunho sistêmico que possa ter sido o Plano Inova Empresa, este precisaria de uma convenção de desenvolvimento que também atuasse de forma implícita, não diretamente, mas que “preparasse o terreno” para que os objetivos sejam alcançados (Herrera, 1995).

Para isso, o trabalho está dividido em cinco partes, além desta introdução. Primeiramente é apresentado o conceito de convenção do desenvolvimento e quais seriam os papéis de uma política industrial em dois grupos de convenções percebidas na economia brasileira: o grupo (neo)liberal e o grupo desenvolvimentista. Logo depois é apresentado um histórico das convenções do desenvolvimento na história econômica brasileira recente. Logo em seguida é apresentado os procedimentos metodológicos do trabalho. Com a ruptura na convenção do desenvolvimento do Governo Dilma, o trabalho apresenta os principais elementos empíricos descritivos que corroboram o argumento de que o conflito entre convenções de desenvolvimento impede o Plano Inova Empresa de atuar como instrumento de política industrial. Por fim, são tecidas as principais conclusões do trabalho.

## 2. Convenção do Desenvolvimento

De acordo com Erber (2004; 2012), uma convenção do desenvolvimento é um conjunto de ideias, crenças e diretrizes que guiam uma sociedade na tentativa de realizar transformações estruturais, resolvendo o que é considerado errado no presente com o intuito de trazer um futuro melhor. Além de identificar o que pode estar “errado”, o autor acrescenta também que numa convenção do desenvolvimento fica bem definido quais são as propostas para a mudança a ser alcançada, mas também fica claro o que não deve ser considerado como pauta de políticas públicas, ou seja, existem temas ou problemas que não devam ser resolvidos ou ao menos não são reconhecidos como prioritários.

Mais didaticamente, Órlean (2004) apresenta que uma população *P*, possui um comportamento *C*. Este comportamento é corroborado por todos os membros de *P*, já que cada membro de *P* também confia que *C* será seguido pelos demais, caracterizando e validando então a convenção como um resultado de interações sociais. Sendo assim, caso a tomada de decisão siga o comportamento esperado *C*, e os resultados vão sendo alcançados, a atuação dos *policemakers* vai sendo validada. Portanto, o comportamento *C* está de acordo com o que foi definido, em convenção, por *P*, incluindo aquilo que não é prioridade de resolução.

Numa sociedade, é impossível que uma convenção do desenvolvimento seja unânime. Há sempre convenções diferentes, com diversos princípios e pautas convivendo entre si, porém, há

sempre uma convenção de desenvolvimento hegemônica que dá a diretriz das políticas econômicas de uma sociedade por um período de tempo. Caso a sociedade tenha a sensação de que os problemas socioeconômicos centrais ditados pela convenção não estejam sendo dirimidos, tal convenção pode perder força entre os agentes, dando espaço para a hegemonia de uma convenção menor já existente, ou até para o surgimento de uma nova convenção.

Há diversas convenções do desenvolvimento que a literatura elenca, geralmente atreladas a teorias das ciências sociais, políticas e econômicas. No entanto, a fim de sistematizar os argumentos do texto, este trabalho aborda os dois principais grupos de convenções que ditaram as “regras do jogo” da economia brasileira, pelo menos a partir da década de 1930. São elas as de cunho (neo)liberal e a de conotação mais desenvolvimentista.

Convenções do desenvolvimento que possuem em seu cerne a teoria econômica liberal geralmente procuram diminuir o papel do Estado como propulsor do capitalismo e deixando com que o mercado por si só assuma este papel. O Estado deve então somente ser o regulador da economia, atuando em questões geralmente imperfeitas ou assimétricas que não permitem com que o mercado atue de forma eficiente. A convenção liberal tem o seu “núcleo duro” nos pressupostos das expectativas racionais e do equilíbrio dos mercados que deve ser atingido por seus próprios mecanismos, sem interferência estatal. (Lisboa, 1998; Passos, 2019). Neste contexto, a política fiscal deve ser reducionista para o controle de gastos, dando espaço para o investimento privado atuar. A “mão do mercado” também atua no contexto do comércio exterior, onde os países deveriam ter uma economia aberta comercial e financeiramente (Erber, 2011).

Já uma convenção desenvolvimentista, tem como “núcleo duro” uma inspiração keynesiana de investimentos em infraestrutura como principal motor do crescimento, guiado pelo Estado. Também é encontrada nesta convenção fundamentos de economia evolucionária com a inovação empresarial, seja através de políticas horizontais que atinjam a economia como um todo, seja através de políticas verticais voltadas para setores específicos, a fim de aumentar a competitividade nacional (Erber, 2011). A inovação é a questão central responsável pelo aumento da produtividade do trabalho, e consequentemente de competitividade nos mercados.

As convenções mudam com o tempo. Como será apresentado na próxima seção, a convenção de cunho liberal que assumiu a hegemonia na política Brasileira a partir da década de 1980, se difere em vários aspectos da convenção hegemônica do governo atual, no caso o Governo Bolsonaro. Porém, a tentativa aqui é apresentar que mesmo diferentes, o “núcleo duro”, principalmente econômico, é o mesmo. O mesmo acontece com o grupo de convenções atuantes na economia brasileira nas décadas de 1960 e 1970, e as dos Governos Lula e Dilma. São convenções bem diferentes dados os contextos históricos e políticos, mas que possuem o mesmo centro de ideia econômica, que as diferem do grupo de convenções neoliberais.

Como o foco do presente trabalho é a análise de política industrial, é interessante então entender qual é o papel deste tipo de política dentro destas convenções apresentadas. No caso da convenção neoliberal, principalmente a que esteve presente durante todo o Governo Lula, apesar de não hegemônica, também denominada por Erber (2011) de convenção institucionalista restrita, coloca a inovação, tecnológica e institucional, como fundamental para o desenvolvimento econômico. Porém, baseado em teorias neoclássicas e pela Nova Economia Institucional de (North, 1990), a inovação seria oriunda do contato com novas tecnologias vinda de empresas transnacionais e que o Estado deveria atuar minimamente, para que o próprio mercado criasse o ambiente propício para empresas nacionais absorverem tecnologias estrangeiras e com isso promover o desenvolvimento. Políticas industriais verticais, com escolha de setores prioritários, “Campeões Nacionais” e barreiras tarifárias não são fundamentos desta convenção, já que na teoria neoclássica, a indústria é entendida como um todo e todos os setores tem igual peso e potencial de produzir avanços tecnológicos e de produtividade do trabalho (BRESSER-PEREIRA, NASSIF e FEIJÓ, 2016). Portanto, políticas industriais aqui possuem papel meramente de regulação do mercado (ERBER, 2011). Nesta convenção, a intervenção do governo é passiva e focada na correção de falhas de mercado (Suzigan e Villela, 1997).

Já a política industrial dentro de uma convenção de cunho mais desenvolvimentista coloca também a inovação como centro de promoção do desenvolvimento, mas o que difere da convenção anterior é a fonte da inovação. Aqui, esta só acontece com a atuação do Estado, seja

no incentivo fiscal, seja no financiamento, ou em quaisquer outras ferramentas que o desenvolvimento tecnológico necessite (Mazzucato, 2011; Mazzucato e Penna, 2016). A política industrial no contexto da convenção mais desenvolvimentista reconhece que há setores industriais estratégicos, tanto pela sua capacidade de mudança estrutural como pelo efeito transbordamento para outros setores da economia (Chang, 1994; Nelson e Winter, 2005; Pavitt, 1984). Sendo assim, a intervenção estatal deveria atuar no desenvolvimento de capacidades de inovação dentro das empresas sob o controle e a supervisão do Estado (ERBER, 2004).

Verifica-se, portanto, que a política industrial, objeto desta pesquisa, atua de forma diferente dentro de cada convenção do desenvolvimento estudada. Observa-se quase que um antagonismo no papel da política industrial, embasado pelos “núcleos duros” de cada grupo de convenção. Numa convenção de cunho neoliberal, qualquer incentivo direto a um setor ou uma empresa não é aceito, já que este não é o papel do Estado neste contexto. Porém, numa convenção mais desenvolvimentista, acontece exatamente o contrário, a política industrial é colocada como uma pauta importante para o desenvolvimento econômico e o papel do Estado é essencial, definindo diretrizes, elencando setores prioritários, dispendendo recursos para o financiamento, etc. As mudanças de hegemonia de convenções não acontecem da noite para o dia e qualquer mudança de convenção hegemônica reflete em instituições, política e tomadas de decisão.

Os resultados de algumas políticas públicas podem ser percebidos pelos analistas em um curto espaço de tempo. Isso já não acontece com a política industrial já que para que uma indústria apresente resultados de mudança estrutural, é necessário tempo devido aos processos de P&D, criação de redes de conhecimento, riscos e desempenho. Por isso, é necessário análises com espaço de tempo maior do que as demais políticas públicas. Sendo assim, o conflito de hegemonias das convenções de desenvolvimento característico da história econômica brasileira leva a hipótese de que trocas de hegemonia podem afetar a continuidade de políticas industriais. Ou seja, ao mesmo tempo que política industrial requer continuidade, ela requer elementos de uma convenção que pode ter deixado de ser hegemônica, o que pode conduzir ao seu definimento.

### **3. Breve histórico brasileiro das convenções**

É claro que a noção do que é neoliberal e o que é desenvolvimentista foi mudando ao longo do tempo, principalmente no caso da economia brasileira (Bielschowsky, 2000). Porém, os pressupostos de cada convenção permaneceram rígidos com o passar do tempo. Já com relação a hegemonia da convenção do desenvolvimento, percebe-se grandes mudanças e trocas na história da economia brasileira, criando assim o que Bresser-Pereira, Nassif e Feijó (2016) chamam de trajetórias *stop and go*. Tal trajetória é maléfica pois faz com que políticas econômicas, sejam elas fundamentadas em qualquer que seja a convenção do desenvolvimento, não tenham continuidade suficiente para atingir os objetivos propostos.

O período entre 1930 e 1970 é caracterizado por uma convenção com o viés mais desenvolvimentista, com o Estado brasileiro atuando como motor da economia (Passos, 2019). Principalmente encabeçado pelos estudos da CEPAL na década de 1960, ficou evidenciada a importância do consumo, investimento, gastos do governo e diversificação da pauta exportadora através do processo de substituição de importações para o alcance do desenvolvimento pelos países periféricos (Prebisch, 2000).

Esta convenção do desenvolvimento começou a desmoronar como um resultado das crises internacionais, mais especificamente a crise do petróleo, que impactaram o Brasil e geraram crises econômicas nacionais gigantescas, deteriorando as contas públicas e gerando inflação (Franco, 2004), trazendo descontentamento da população e a crença de que o modelo desenvolvimentista havia se esgotado, ou ainda mais, que foi a principal causa da crise brasileira (ERBER, 2004). A década de 1980, foi denominada de “década perdida” por não ter outra pauta a não ser a tentativa de controle inflacionário que atingia em cheio no poder de compra da população.

A década de 1990 foi marcada então por uma convenção do desenvolvimento liberal, onde o Estado não possui outro papel na economia a não ser de regulador, com a visão específica de

um processo de desenvolvimento focado no progresso técnico. Porém, tal progresso técnico, que deveria ser alcançado pelas empresas, não necessitaria de atuação mais ativa do Estado. Bastava com que a abertura comercial e financeira atraísse boas empresas transnacionais para o mercado interno, fazendo com que o contato destas empresas com as empresas nacionais fosse frutífero em termos de transferência de tecnologia e progresso técnico (ERBER, 2004). Nesta visão, investimentos públicos contraem os investimentos privados por gerar expectativa de aumento de impostos ou redução da poupança para arcar com o aumento dos gastos (PASSOS, 2019).

Devido a grande incerteza dos agentes econômicos, o Governo Lula começa no início dos anos 2000 com um discurso bem mais brando sobre a “ruptura do modelo neoliberal” que vinha historicamente acompanhando a trajetória política do agora então presidente. Apesar de reconhecer que a mudança era a palavra de ordem para a economia brasileira, esta deveria ser feita de forma gradual, através de um plano nacional de desenvolvimento com paciência e perseverança (Erber, 2011). Apesar de não abandonar a pauta principal do Partido dos Trabalhadores de dirigir políticas públicas para os mais pobres – alimentação, emprego, saúde e educação – Lula colocava a estabilidade macroeconômica como ferramenta-chave para o avanço desta pauta, o que faz (Teixeira e Pinto, 2012) afirmar que a política macroeconômica de Lula, manteve-se igual a do Governo FHC, reaproximando as elites hegemônicas ao bloco de poder.

Apesar de não romper com a agenda de estabilização do governo anterior, foi no governo Lula que se semeou uma nova convenção mais desenvolvimentista, com um pacto social mais amplo. O exemplo disso foi a retomada das políticas industriais mais heterodoxas, como o caso da PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior) em 2004, a Lei da Inovação e a Lei do Bem implementadas no primeiro governo e reforçadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) apresentadas no segundo governo, porém todas ainda submissas a convenção mais liberal, denominada de institucionalista restrita, o que também deixa restrita esta convenção mais desenvolvimentista e inclusiva (ERBER, 2011).

Para Erber (2011), a falta de confiança no período de transição do Governo FHC para o Governo Lula fez surgir duas convenções do desenvolvimento: uma mais conservadora com foco na estabilidade econômica, mais preocupada com a inflação (institucionalista restrita); e outra chamada de neodesenvolvimentista, apoiada no investimento público e privado e no consumo das famílias. Porém, como os resultados da economia brasileira foram bons devido ao cenário econômico internacional, houve a coexistência de duas convenções do desenvolvimento sem que uma tenha sido mais hegemônica do que outra.

### **3.1 O Governo Dilma Rousseff e os conflitos entre convenções**

Dilma Rousseff assume a presidência da república em 2011 e num primeiro momento segue com as políticas econômicas de seu antecessor e mentor político. Porém, a partir do primeiro semestre do primeiro ano de governo, a presidenta começa o que Singer (2015) chama de “ensaio desenvolvimentista”.

Pelo lado das políticas industriais, Dilma lança o Plano Brasil Maior, com objetivos de inovação para fomentar a competitividade e produtividade industrial. Esta política foi a mais abrangente visto que seu foco é no fortalecimento do Sistema Nacional de Inovação incluindo além da indústria, incentivos ao setor do comércio e de serviços tanto no mercado interno quanto no exterior quando estabelece “aproveitar competências presentes nas empresas, na academia e na sociedade, construindo um país mais próspero e inclusivo” (ABDI, 2018). Seu objetivo era o estímulo a inovação e a produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo (TEIXEIRA, RAPINI E SZAPIRO, 2017). Era entendido que as empresas industriais brasileiras precisariam de recursos e incentivos para inovar. Uma prova disso são os aumentos dos programas de financiamentos e coordenação de programas públicos voltados para Ciência, Tecnologia e Inovação, que já haviam sido criados e ampliados no Governo Lula (Leal *et al.*, 2019).

O Plano também aborda as questões sistêmicas voltadas para a eliminação de entraves e aumento da produtividade da indústria como um todo, mas sem descartar a dinâmica estratégica

setorial, que foi ordenada em cinco grandes grupos e orientam a formulação e implementação de programas e projetos de vários agentes coordenados e alinhados com os objetivos do referido Plano, chamado de Dimensões Estruturantes. Ainda que o PBM apresentasse noções bem próximas a teoria neo-schumpeteriana, este não foi eficiente no que se refere ao apoio a setores estratégicos, elencando principalmente setores intensivos em trabalho como alvo da política, o que leva mais a defesa da estrutura produtiva presente do que a transforma e aproxima da fronteira tecnológica (Castelli, 2017).

Corroborando com este fato, (Schapiro, 2013) apresenta que há uma diferença entre o que ele chama de PBM *in book* (texto da política que foi documentado) e o PBM *in action* (as medidas que os agentes econômicos tomaram com relação à política industrial). Para o autor, as medidas apresentam mais eficiências ricardianas do que schumpeterianas, como por exemplo, medidas de exoneração fiscal da folha de pagamento para setores específicos, e que de fato somente 15% das medidas tomadas durante a vigência do plano atenderam a setores de difusão do progresso tecnológico cujo o padrão de competição é autenticamente schumpeteriano, já evidenciando que políticas mais desenvolvimentistas tinham dificuldades de ser implementadas.

A organização setorial do Plano Brasil Maior está dividida em cinco grandes grupos de setores, classificados por suas especificidades técnicas e capacidade de transformação industrial. Os blocos foram criados para focar em características relevantes para o Plano e ajudar o processo de implementação dos instrumentos que seriam utilizados posteriormente (Texto Referência, 2011). Portanto, os blocos foram assim divididos, de acordo com a Quadro 1:

**Quadro1 - Grupos setoriais prioritários para o Plano Brasil Maior**

<b>Mecânica, Eletrônica e Saúde</b>	<b>Sistemas produtivos intensivos em escala</b>	<b>Sistemas produtivos intensivos em trabalho</b>	<b>Sistemas Produtivos do agronegócio</b>	<b>Comércio, Logística e Serviços</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadeia de suprimento de Petróleo e Gás Natural;</li> <li>• Complexo da Saúde (fármacos e equipamentos médico-hospitalares)</li> <li>• Automotivo</li> <li>• Aeronáutica e Espacial</li> <li>• Bens de Capital</li> <li>• Tecnologias da Informação e Comunicação</li> <li>• Complexo Industrial da Defesa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Químicos</li> <li>• Fertilizantes</li> <li>• Bioetanol</li> <li>• Minerio-Metalúrgico</li> <li>• Celulose e Papel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plásticos</li> <li>• Calçados e Artefatos</li> <li>• Têxtil e Confecções</li> <li>• Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos</li> <li>• Móveis</li> <li>• Brinquedos</li> <li>• Construção Civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carnes e Derivados</li> <li>• Cereais e Leguminosas</li> <li>• Café e Produtos Conexos</li> <li>• Frutas e Sucos</li> <li>• Vinhos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comércio e Serviços Pessoais</li> <li>• Logística</li> <li>• Serviços Produtivos</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do Texto Referência da Plano Brasil Maior (2021)

Outra diretriz importante do Plano Brasil Maior foi a identificação de empresas que serviriam de apoio a implementação de instrumentos das políticas industriais, aumentando sua eficácia. As empresas então foram classificadas perpassando o desenho de programas e projetos, afirmando que tal classificação seria fundamental para a sua operacionalização.

As empresas foram então classificadas em:

- a) Empresas líderes – i) Inovam em produto para o mercado e exportam com preço prêmio e/ou, ii) inovam em processo para o mercado, exportam e apresentam menor relação custo/faturamento no seu setor industrial;
- b) Empresas Seguidoras – i) demais exportadoras não líderes ou ii) empresas que têm produtividade (valor de transformação industrial por trabalhador) igual ou superior às exportadoras não líderes no seu setor industrial;
- c) Empresas Emergentes – empresas não classificadas como líderes e seguidoras, logo não exportadoras, que investem continuamente em P&D, inovam em produto para o mercado mundial ou possuem laboratórios de P&D. São predominantemente Pequenas e Médias Empresas (PME);
- d) Empresas em Desenvolvimento – firmas que não exportam e não realizam o esforço sistemático de P&D, fortemente representadas por PMEs voltadas para o mercado interno, em geral regional ou local. (Texto Referência, 2011).

O conjunto de medidas do Plano pode ser organizado em três grandes blocos que destacam os seguintes objetivos: a) redução dos custos dos fatores de produção e oferta de crédito para investimentos; b) desenvolvimento de cadeias produtivas, indução do desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional; c) promoção das exportações e defesa do mercado interno. Todos os instrumentos para se atingir tais objetivos são operados de maneira articulada com outras iniciativas como a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Investimento em Logística, o Minha Casa Minha Vida, o Brasil Sem Miséria, a Estratégia Nacional de Defesa, e os programas setoriais de saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento regional e agrário (ABDI, 2014).

A gestão do Plano foi assim formada:

a) 19 Comitês Executivos com recorte setorial; b) 9 Coordenações Sistêmicas, responsáveis por temas transversais como comércio exterior, relações do trabalho e desenvolvimento regional; c) um Grupo Executivo, com representantes de ministérios e agências relevantes, do qual o BNDES faz parte; d) um Comitê Gestor interministerial; além do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão tripartite de aconselhamento da política existente desde a PITCE (TONI, 2015).

Nas palavras de Schapiro, (2013) no que toca ao desenho institucional e à burocracia, tem-se que a governança do PBM não é centralizada, funcionando como um *hub* institucional das diferentes agências e órgãos de fomento, contando ainda com uma burocracia *ad hoc*, gerando debilidades de coordenação e de implementação, trazendo, principalmente, problemas na tomada de decisão. As 69 medidas adotadas pela política se centraram principalmente no Ministério da Fazenda, o que pode ter refletido em desalinhamentos com a proposta de desenvolvimento da ciência e tecnologia brasileiro.

Como principal agente das políticas industriais anteriores, o BNDES ganhou força como instrumento de financiamento e apoio a inovação das empresas brasileiras. Especificamente para o PBM, o BNDES revisou o PSI e criou o subprograma de Projetos Transformadores. O montante de financiamentos focou principalmente os setores estratégicos elencados pelo plano, que somou cerca de 80% dos recursos destinados à indústria, com destaque para os setores de Mecânica, Eletrônica e Saúde. As MPEs também foram grandes beneficiadas pelo BNDES nos anos vigentes do Plano (Toni, 2015).

Já pelo lado macroeconômico, tentou-se implementar uma “nova matriz macroeconômica”, com ações principalmente de redução de juros, desvalorização do real e controle de capitais, além de reformas do setor elétrico, desonerações das folhas de pagamento para setores intensivos em mão de obra, redução de impostos tais como IPI e PIS/Cofins, o que “preparava o terreno” para uma tentativa de mudança estrutural da indústria brasileira, frente a concorrência internacional (SINGER, 2015). Finalmente, as bandeiras desenvolvimentistas baseadas na inovação empresarial nacional para aumentar a competitividade e investimentos públicos tomaram a frente nas políticas econômicas do país.

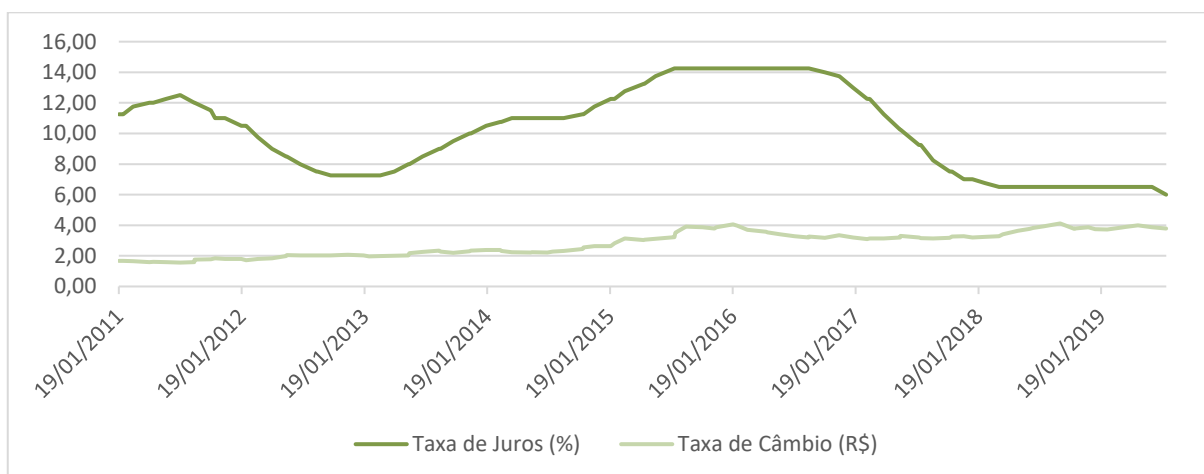
A partir de 2011, houve uma estratégia de governamental de aumentos de investimento público, com as apostas no setor privado, utilizando de instrumentos como desonerações fiscais, créditos via BNDES, o Programa Minha Casa Minha Vida e concessões de infraestrutura e logística (Carvalho, 2018). De acordo com (Lopreato, 2014), o Governo Dilma continuou com a política de defesa do mercado interno do Governo Lula, mas para isso utilizou de maiores intervenções estatais na economia tais como utilização de preços administrados como política macroeconômica, redução da taxa de juros via bancos públicos e concessões ao setor privado, mas financiado pelo BNDES. Foi a partir deste momento, principalmente pelo questionamento da presidenta sobre as altas taxas de juros praticadas no Brasil somada à percepção da redução das taxas de lucro empresarial desde o final do Governo Lula, (Souza e Nascimento, 2019) que a convenção neoliberal, antes adormecida pelo ciclo positivo da economia brasileira, acordou e ganhou espaço como convenção hegemônica que é tão influente na economia brasileira desde a

década de 1990, porém agora assumindo um papel de antagonismo às políticas do governo, rompendo com o papel conciliatório alcançado no Governo Lula (Ribeiro e Vasconcelos, 2020).

Tal reversão na hegemonia da convenção brasileira foi marcada pelas manifestações de 2013, que tomou grande proporção e acabaram por não ter uma pauta específica, mas que mostrou a insatisfação da população com as medidas governamentais tomadas até então. Com isso, apesar de reeleita com a continuação do discurso desenvolvimentista na campanha, Dilma nomeia um Ministro da Fazenda de viés ortodoxo, a fim de tentar diminuir as incertezas por parte dos agentes (RIBEIRO E VASCONCELOS, 2020). Pelo lado macroeconômico então, as políticas voltaram a se preocupar com ajuste fiscal e monetário principalmente para conter o avanço da inflação, outro grande motivo para a perda de hegemonia da convenção desenvolvimentista (SINGER, 2015).

O Banco Central começou a alçada de elevação das taxas de juros que só se encerrou dois anos mais tarde e na tentativa de acalmar os ânimos, Dilma promove um corte de 10 bilhões de reais no Orçamento em 2013, (SINGER, 2015), e diante dos desdobramentos da Lava-Jato, com denúncias de corrupção das principais empreiteiras nacionais financiadas com dinheiro público, fazendo com que aumentasse o descontentamento nacional com o Governo reeleito, fez a convenção neoliberal reassumir a hegemonia entre os agentes da economia brasileira, inclusive descreditaando as tomadas de decisão tomadas anteriormente pela presidenta e pelo seus antecessor.

Portanto, o Gráfico 1 abaixo evidencia a mudança de hegemonia da convenção pelo histórico de taxa de juros e taxa de câmbio na economia brasileira, a partir de 2011:



**Gráfico 1: evolução da taxa SELIC e da taxa de câmbio brasileiras no período de vigência das políticas industriais brasileiras**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do BCB e do Ipeadata disponível em <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros> <http://ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38389>.

\*Taxa de câmbio R\$/US\$ comercial (valor de venda) médio para o período (2021).

O Gráfico 1 permite analisar o que aconteceu com a economia brasileira com relação a taxa de juros e taxa de câmbio. Em 2013, no ano de lançamento do Inova Empresa, a taxa de câmbio estava sobrevalorizada (o dólar era cotado a 2 reais, em média), e as taxas de juros se encontravam em um patamar relativamente baixo (cerca de 7,25% a.a.), configurando assim num ambiente macroeconômico “semibenigno” nos termos de Coutinho (2005). A taxa de juros se encontrava neste patamar como resultado do “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2015) e da implementação da “Nova Matriz Macroeconômica”. Porém, nesta situação, se a posição do país no cenário internacional não for sólida, a taxa de câmbio sobrevalorizada pode comprometer essa situação. Ou seja, nessa situação, as exportações brasileiras poderiam ser estimuladas, mas o custo do capital ainda estaria alto, o que poderia comprometer as tomadas de empréstimos das empresas para financiar inovações. Além do que neste cenário, por mais diversificada e “na fronteira” que possa ter se transformado a pauta exportadora brasileira, a taxa de câmbio torna os produtos brasileiros menos competitivos.



Em resumo, houve um “esforço desenvolvimentista” no Governo Dilma Rousseff que dadas as circunstâncias perdeu sua hegemonia a partir de 2013. Porém, no que se refere aos esforços de políticas industriais do mesmo governo, tal mudança de hegemonia não gerou sequer revisões sobre formulações e/ou implementações, já que agora a convenção de desenvolvimento neoliberal estava ganhando força e todos os objetivos principalmente atrelados ao incentivo ao investimento privado via investimento público, através do BNDES, não seria mais “visto com bons olhos” no despertar da nova convenção hegemônica.

### **3. Procedimentos Metodológicos**

Para atingir o objetivo da pesquisa, o autor recorreu à revisão bibliográfica sistemática sobre o tema “Convenções de desenvolvimento”, “Política Industrial” e “Governo Dilma” a fim de estruturar as hipóteses do trabalho. Como fonte de dados, o trabalho utilizou dados secundários a saber: 12 editais e resultados do Plano Inova Empresa e relatórios financeiros da FINEP e do BNDES coletados no ano de 2018 e atualizados nos anos de 2019 e 2020, todos disponibilizados em meio digital. Dados complementares das empresas contempladas nos editais também foram coletados no *website* da Receita Federal do Brasil. Foram utilizadas estatísticas descritivas sobre os montantes de recursos disponíveis nas organizações a fim de sistematizar as informações.

### **4. O Plano Inova Empresa num ambiente de mudança de Convenção**

Dado o contexto da virada de convenção do desenvolvimento que aconteceu no Governo Dilma, no mesmo ano das manifestações contra as medidas do Governo que ganharam as ruas em junho de 2013 foi lançado o Plano Inova Empresa, a partir de um conjunto de ações articuladas da Casa Civil, demais ministérios (MCTI; Fazenda; Saúde; Comunicações; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Agricultura) e outras instituições. Esse Plano foi desenhado para ajudar na elevação da produtividade e da competitividade da indústria brasileira através da elevação dos gastos em P&D, por meio dos diversos mecanismos de crédito e subvenção, aumento da relação U-E, intensificação do uso do poder de compra do Estado, descentralização dos recursos para alcançar micro e pequenas empresas, redução dos prazos e simplificação administrativa, evidenciando o caráter sistêmico do processo. Além de focar em prioridades setoriais já predefinidas pelo Plano Brasil Maior, o alvo do Plano Inova Empresa era alcançar as micro, pequenas e médias empresas além da descentralização do crédito e das subvenções. Este plano é inovador em pelo menos três aspectos: i) coloca a empresa como ator principal do processo; ii) permite a utilização integrada de diversos instrumentos; iii) preocupa-se em apoiar empresas que consigam desenvolver plano de negócio Corder, Buainain e Lima Junior (2017). Turchi e Moraes (2017) também coloca o PIE política de inovação moderna focando no investimento, acenando com a estabilidade orçamentária (pelo menos na implementação) e colocando lado a lado empresas e institutos de pesquisa.

O Plano Inova Empresa consistiu num conjunto de editais de financiamento e subvenção econômica divididos em áreas, baseado nas áreas prioritárias principais do Plano Brasil Maior. Numa primeira fase, sete áreas estratégicas foram elencadas: Energia, Petróleo e Gás, Complexo da Saúde, Cadeia Agropecuárias, Aeroespacial e Defesa, TICs e Sustentabilidade. Numa segunda fase, foi formulado também editais para área da indústria química e mineral. Os editais começaram a ser publicados a partir de 2013, considerando que o PAISS foi uma experiência piloto com o primeiro edital lançado em 2011. Segundo Corder, Buainain e Lima Júnior (2017). Os recursos deveriam ser alocados entre 2014 e 2015, mas logo esse prazo foi estendido por conta de diversos fatores entre os principais as diversas etapas de seleção dos projetos e a falta de planejamento para a liberação dos recursos para os projetos aprovados.

O alinhamento do PIE com o PBM é visto principalmente na convergência dos editais de Energia, Petróleo e Gás, Saúde, Aeroespacial e TICs ligados ao bloco de Mecânica, Eletrônica e Saúde; PAISS, PAISS Agrícola, Editais do Inova Agro e Sustentabilidade pertencentes ao bloco de Sistemas Produtivos do Agronegócio; Inova Mineral e PADIQ ligados ao bloco de Sistemas Produtivos e Intensivos em Escala. Também nos editais do PIE, os projetos deveriam conter

empresas parceiras com o intuito de formar uma rede de geração de conhecimento e inovação, principalmente entre as empresas e os institutos públicos como Universidades e a Embrapa, o que se alinha perfeitamente com a proposta do PBM e de políticas sistêmicas.

Entre 2013 e 2017 foram lançados 12 editais e chamadas públicas, incluindo o PAISS, o Inova-Petro e o lançamento do Fundo de Investimento em Participações (FIP Inova Empresa). Apesar de algumas críticas quando a formulação e implementação, o PIE é importante por representar um dos maiores programas de financiamento e subvenção econômica já existente no Brasil, tanto em termos de montante de recursos (cerca de 32,9 bilhões de reais destinados a crédito e subvenção econômica) quanto em termos de agentes envolvidos. Esses recursos estavam distribuídos em: R\$20,9 bilhões destinados ao crédito; R\$ 1,2 bilhão destinado a subvenção econômica; R\$4,2 bilhões de recursos não reembolsáveis; R\$2,2 bilhões de renda variável e R\$4,4 bilhões de instituições parceiras (ANP, ANEEL, SEBRAE). O Plano permitiu a alavancagem de até 90% de cada projeto, com juros entre 2,5% a 5,5% a.a. num prazo de 12 anos com carência de até 4 anos (BNDES, 2013). As empresas demandaram recursos no valor de R\$ 98,7 bilhões nas 11 áreas em que houve editais lançados no âmbito do programa, evidenciando que o mercado respondeu fortemente ao Inova Empresa, superando as expectativas de demanda, apresentando na maioria dos editais, demandas três vezes maiores do que o montante de recursos disponibilizados, evidenciando assim que os recursos destinados a setores específicos ainda eram escassos no país (Negri, De e Moraes, 2017).

Foram encontradas 455 empresas contempladas (as empresas principais que submeteram os Planos de Negócio) pelos 12 editais do Plano Inova Empresa em suas respectivas áreas. Desta conta foram excluídas as duplicidades de empresas que foram contempladas com mais de um plano de negócio ou que foram contempladas em mais de um edital diferente. Abaixo segue a Tabela 1 com as informações da pesquisa empírica dos resultados dos Editais do Plano Inova Empresa:

**Tabela 1 – Número de empresas contempladas por área do Plano Inova Empresa**

Área do Plano	Número de empresas aprovadas	% do total de empresas
Aerodefesa	66	14,51%
Agro	46	10,11%
Energia	52	11,43%
Mineral	16	3,52%
Petro	9	1,98%
Saúde	43	9,45%
Sustentabilidade	124	27,25%
Telecom	32	7,03%
PAISS	25	5,49%
PAISS Agrícola	25	5,49%
PADIQ	17	3,74%
TOTAL	455	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de resultados da pesquisa (2021)

**Tabela 2 – Número de Empresas contempladas por Seção CNAE 2.0**

Seção CNAE 2.0	Número de empresas aprovadas	% do total de empresas
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	15	3,30%
Indústrias Extrativas	12	2,64%
Indústrias de Transformação	215	47,25%
Eletricidade e Gás	8	1,76%
Água, Esgoto, At. de Gestão de Resíduos e Descontaminação	26	5,71%
Construção	7	1,54%
Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	26	5,71%
Transporte, Armazenagem e Correio	1	0,22%
Informação e Comunicação	27	5,93%

**Tabela 2 – Número de Empresas contempladas por Seção CNAE 2.0**  
(Continuação)

Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	16	3,52%
Atividades Imobiliárias	3	0,66%
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	36	7,91%
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	12	2,64%
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	1	0,22%
Saúde Humana e Serviços Sociais	5	1,10%
Empresas sem informação disponível	45	9,89%
<b>TOTAL</b>	<b>455</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de resultados da pesquisa (2021)

As empresas foram classificadas de acordo com o seu CNAE. Deste total, não houve êxito na obtenção completa dos dados de cerca de 10% das empresas listadas (45 empresas), já que quando pesquisada no site da Receita Federal a empresa pelo CNPJ, ou a empresa não existia mais, ou as informações disponíveis não constavam sua classificação CNAE. 47,25% das empresas beneficiadas pelo programa estão classificadas na seção C da CNAE denominada de “indústrias de transformação”. Cerca de 8% das empresas estão classificadas na seção M denominada “atividades profissionais, científicas e técnicas”. Outro destaque é o caso da Seção de Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura que correspondeu a 3,3% das empresas ganhadoras e que não se enquadram no setor industrial. O edital que mais contemplou empresas foi o Inova Sustentabilidade e abrangeu cerca de 27,25% do total de empresas beneficiadas (124 empresas). O edital com menor número de empresas contempladas foi o Inova Petro com aproximadamente 2% das empresas (9 empresas).

O PIE foi criado num contexto onde o Brasil vinha avançando no desenho de políticas de financiamento e subvenção da inovação e na adoção de um arcabouço legal de incentivo a CT&I. Porém, mesmo com o aumento de indicadores importantes para o SNI como número de publicações, infraestrutura pública de pesquisa, etc. tais indicadores ainda não se mostraram capazes de influenciar na aplicabilidade comercial das pesquisas e publicações representado pelo descasamento destes indicadores com os de taxas de inovação e número de patentes depositadas (Turchi e Morais, 2017).

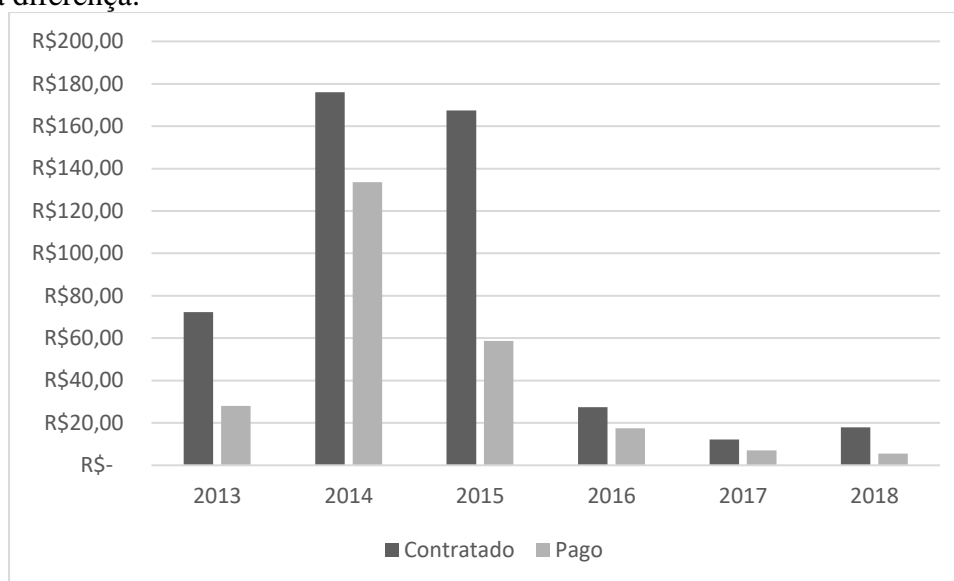
Até o PIE, apesar do conhecimento de que as políticas industriais criadas desde o início do Governo Lula no início dos anos 2000 não foram capazes de realizar uma transformação estrutural, é reconhecido o esforço da tentativa de um projeto de desenvolvimento, influenciado pela convenção desenvolvimentista, baseado em inovação industrial. Porém, no plano macroeconômico, tal convenção não foi capaz de assumir o papel de direcionador das tomadas de decisão. Bresser-Pereira, Nassif e Feijó (2016) argumentam que nenhuma política industrial com o intuito de promover mudança estrutural será bem-sucedida se os cinco preços macroeconômicos (inflação, taxa de juros real, taxa de câmbio real e taxa de salários reais), não estiverem no que os autores chamam de níveis corretos. Para isso, a convenção desenvolvimentista precisa atuar em todas as áreas, num ambiente simbiótico entre políticas microeconômicas de âmbito industrial e políticas macroeconômicas, deixando o ambiente econômico benigno para a mudança industrial em prol do desenvolvimento (Coutinho, 2005).

O cenário político desta época então era o seguinte: como seguimento das políticas industriais, era lançado o PIE como um dos maiores programas de financiamento e subvenção econômica a inovação. Tal política foi considerada por especialistas como Mazzucato e Penna (2016), como o principal programa brasileiro de política orientada a missão. No ano anterior (2012), a “batalha dos spreads” parecia ter sido vencida pela agenda desenvolvimentista, faltando agora, apenas resolver a questão do câmbio sobrevalorizado para tornar o ambiente macroeconômico totalmente benigno para a política industrial. Porém, o conflito de convenções volta a atrapalhar os resultados de medidas econômicas.

Entre os anos de 2014 e 2016, a taxa de câmbio seguiu uma tendência de subvalorização, ultrapassando a cotação de quatro reais por dólar no início de 2016. Porém, as taxas de juros neste mesmo período seguiram uma tendência de alta, principalmente causada por preocupações com

o controle da inflação que fechou o ano de 2013 em 5,91% e 2014 em 6,41%, acarretando numa situação “semimaligna”. Tal fato volta novamente a levar o Brasil aos mesmos problemas enfrentados na década de 1990, com vulnerabilidade macroeconômica externa, impedindo que os resultados das exportações de produtos manufaturados alcançassem impacto nas Contas Nacionais.

Tal fato apresenta um impacto direto nos principais resultados do Plano Inova Empresa. Uma das evidências é o descasamento observado pela quantidade de projetos de subvenção econômica da FINEP que foram contratados e os valores efetivamente desembolsados pelo órgão entre 2013 e 2018. Mesmo após o sucesso de empresas interessadas em participar do programa nas primeiras fases dos editais, estas mesmas empresas foram absorvendo cada vez menos recursos, mesmo após os Planos de Negócio aprovados e os recursos disponíveis. A Gráfico 2 evidencia esta diferença:



**Gráfico 2: Total de recursos Contratados e efetivamente pagos pela FINEP na modalidade subvenção econômica (em R\$ milhões)\***

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Departamento de Planejamento - DPLAN da FINEP (2021).

\* Dados relativos apenas aos recursos destinados a projetos aprovados pela FINEP descontados os valores das contrapartidas das empresas

Portanto, o argumento de que houve um descasamento entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado é corroborado. O interessante que é justamente no período de ruptura das convenções de desenvolvimento ocorridas no Governo Dilma nota-se a mudança entre as manifestações de interesse por parte das empresas e o que foi efetivamente captado, principalmente o aumento da diferença entre o que tinha sido aprovado e o que foi efetivamente pago as empresas entres os anos de 2014 e 2015, anos que, segundo o planejamento inicial do PIE, seriam os anos de maiores desembolsos. Há diversos fatores que levam a este resultado, como por exemplo o próprio corte orçamentário da presidente Dilma em 2013 (SINGER, 2015). Porém, Lazonick (2011) argumenta que a inovação só consegue exercer o poder de propulsor do desenvolvimento se o esforço inovativo durar um longo período de tempo. Gordon e Cassiolato (2019) também apresentam que a crise político-econômica iniciada no Governo Dilma em 2015 gerou um ambiente de incerteza, o que interrompe investimentos e causa descrédito nas políticas de apoio. Logo, o fim da hegemonia desenvolvimentista no início do Governo Dilma interrompeu a capacidade do PIE de atuar como instrumento de política industrial e de inovação.

De acordo com os dados da pesquisa compatibilizados com a listagem de empresas da BOVESPA, somente 5% das empresas contempladas no edital possuem capital aberto. Isto demonstra que mesmo com grandes incentivos e esforços governamentais para a criação de um plano desenvolvimentista e com a adesão de órgãos empresariais industriais tais como a MEI (Mobilização Empresarial pela Inovação), coordenada pela CNI (Confederação Nacional das Indústrias), as empresas que historicamente procuram auferir lucros de curto prazo via mercado

financeiro não aderiram as novas propostas do governo. Numa análise mais refinada, geralmente são empresas que inovam mais, porém pertencentes ao capital internacional e que aqui não apresentam interesse de participar dos editais, corroborando o argumento de Singer (2015) de que os industriais parecem ter aderido ao programa rentista, principalmente a partir da ruptura de convenção, o que corrobora com os resultados dos recursos destinados a subvenção econômica. Tal fato também pode ser confirmado pelos argumentos de Porto (2020), onde a política industrial do Governo Dilma era aprovada por 82% das empresas industriais em 2012, mas em 2014 a credibilidade das políticas industriais do Governo já havia caído para menos de 60%.

Parece que quando se fala na convenção desenvolvimentista, pelo menos na parte de criação e implementação de políticas industriais, a convenção desenvolvimentista se consolidou bem e conseguiu navegar bem. O Plano Brasil Maior abarcou até planos educacionais (Ciência Sem Fronteiras, Pronatec...), fortalecendo instituições públicas de pesquisa (Embrapa, Universidades), de formação de pesquisadores (CAPES e CNPq) e de financiamento da pesquisa e inovação (FINEP e BNDES). Uma falha detectada no PIE foi a falta de coordenação das ações dos projetos e de financiamento com a formação educacional de pesquisadores, apesar das diretrizes do PBM, o PIE não contemplou tais ações, o que estimularia a retenção de pesquisadores no mercado doméstico, aumentaria a relação entre os agentes e facilitaria a transferência de tecnologia.

Portanto, pode-se afirmar que, dada a experiência dos *policemakers* já obtida com a política industrial na pauta de governo, o Plano Inova Empresa foi formulado num contexto de política industrial desenvolvimentista, com a inovação colocada como fonte de competitividade das empresas, mas estimulada por instrumentos de financiamento público. Porém, quando se analisa sua implementação no âmbito da mudança de convenção hegemônica que aconteceu no Governo Dilma, todo o planejamento industrial se coloca em segundo plano, já que, conforme apresentado no referencial, a política industrial no âmbito de uma convenção neoliberal atua de forma diferente. A partir de 2013, tal convenção neoliberal tomou força novamente no Brasil o que leva a poucos resultados competitivos de longo prazo para as poucas empresas que seguiram até o final com os projetos de inovação financiados pelo programa. Gordon e Cassiolato (2019) argumentam que o PIE representou uma política de inovação moderna e avançada no âmbito de sua elaboração, porém, na sua implementação, não se estruturou como uma política pública que fosse capaz de induzir mudanças no comportamento empresarial. A consideração destes autores corrobora o argumento de Erber (2012) de que na verdade, o que aconteceu, é que a convenção de cunho neoliberal não deixou de ser efetivamente a hegemônica, mas sim estava adormecida, o que no contexto de crise, reassumiu seu papel, o que enfraqueceu as políticas industriais desenvolvimentistas e, mais especificamente na análise do objeto deste texto, também o Plano Inova Empresa.

## **5. Considerações Finais**

As políticas industriais desenvolvimentistas entraram na pauta de governo a partir do primeiro mandato do Governo Lula e ganharam bastante força até o início do Governo Dilma. Tanto o Plano Brasil Maior quanto o Plano Inova Empresa se apresentaram como políticas promotoras do desenvolvimento nacional focado na inovação nas suas elaborações, apresentações e formas, sem apresentar quaisquer mudanças de convenção que pudessem descaracterizá-las como políticas desenvolvimentistas. Na elaboração e na forma, o PIE representa um instrumento de política industrial fundamentado na convenção desenvolvimentista. Porém, quando se analisa a política macroeconômica do Governo Dilma após o segundo semestre de 2013, percebe-se que a convenção neoliberal reassumiu a hegemonia entre os agentes econômicos brasileiros, tornando assim a política industrial e a decisão de investimento do setor empresarial novamente submissas às decisões de política macroeconômica.

Tal fato é evidenciado pelas tomadas de decisão governamental com relação ao controle da inflação, gestão da taxa de juros, gestão da taxa de câmbio, etc. Todas as medidas à nível macroeconômico tornaram o ambiente maligno para a implementação de política industrial desenvolvimentista. Pelo lado microeconômico, percebeu-se também que o “ânimo” dos

empresários foi diminuindo ao longo do Governo Dilma. Como o Plano continuou sendo implementado até 2017, seus resultados não foram bem aproveitados diante da ruptura de convenção e das divergências entre as políticas macroeconômicas e industriais. Sendo assim, dado o contexto socioeconômico e político do Governo Dilma, conclui-se que o Plano Inova Empresa não foi capaz de atingir seus objetivos de aumento da competitividade industrial por meio da inovação, visto que ela enfraquece antes mesmo de trazer algum resultado.

Ocampo (2005) argumenta que deve haver uma convenção alternativa que atue “no meio de campo” entre convenções liberais e desenvolvimentistas justamente para evitar grandes rupturas de hegemonias de convenções, evitando também assim impactos negativos nos resultados das políticas públicas já implementadas. Tal feito pôde ser observado no início do Primeiro Governo Lula, onde não houve uma ruptura de convenção por parte do governo, mas que aos poucos foram lançando diretrizes que permitiram o surgimento e o crescimento da legitimidade da convenção desenvolvimentista entre parte dos agentes brasileiros. Nesse sentido, Andreoni e Chang (2018) argumentam que complementaridades institucionais e alinhamentos políticos devem ser reconstituídos ao longo do tempo para que tensões estruturais e gargalos institucionais não interrompam o processo de mudança estrutural. Ou seja, diante da ruptura de convenção enfrentada pelo PIE, este deveria ter sofrido ajustes que garantiriam sua implementação, mesmo num cenário adverso.

Quando há uma troca de hegemonia entre as convenções de desenvolvimento, as políticas públicas necessitam de, ao menos, uma revisão, já que foi elaborada com preceitos de uma convenção que não guia mais os agentes para a tomada de decisão. Sendo assim, o PIE necessitaria ao menos de uma revisão de seus objetivos, público-alvo, montante de financiamento, entre outras medidas, para continuar a ser implementado, visto que editais foram lançados até o ano de 2017 sem qualquer mudança de procedimento, onde claramente a convenção hegemônica já não colocava a inovação empresarial apoiada pelo Estado como pauta do processo de desenvolvimento. Uma outra implicação de política também seria uma revisão da forma de implementação de política, uma vez que o formato de edital e de Planos de Negócio não considerou as especificidades de cada setor abordado.

Duas hipóteses então são levantadas com os resultados desta pesquisa, o que já sugere trabalhos futuros na investigação do tema. Primeiramente, as tecnologias sociais, no sentido de Nelson (2008), demoram mais para se adaptarem às mudanças. Uma vez que houve a virada da convenção no governo, as instituições não seguem a mesma “velocidade” de transformação, o que poderia explicar a continuidade no Plano. O segundo ponto, é o argumento de que o PIE continuou como uma espécie de política compensatória, uma vez que a política macroeconômica da nova convenção hegemônica não coloca mais como pauta de políticas a priorização de setores que vinham ganhando espaço nas políticas anteriormente, ou seja, as políticas macroeconômicas do período, influenciadas pela convenção neoliberal, não inviabilizam totalmente a política industrial, mas fazem com que estas não sejam instrumentos estratégicos, conforme a diretriz da convenção desenvolvimentista (Mazzucato e Penna, 2016). Isso gera a assimetria de informação do Estado que Chang (1994) elenca como um problema permite essa dualidade entre a formulação e a implementação da PIE como política industrial no Brasil.

---

## The “Inova Empresa” Plan and the Convention changing in Dilma Government

**Abstract:** *The aim of this paper is to analyze the called Inova Empresa Plan like an industrial policy instrument able to reach its goal in front of a convention changing that has happened in Dilma's Government. For this, the paper presents a convention concept literature review and how conflicts between conventions through Brazilian economic history happens, emphasizing the hegemonic convention changing in Dilma Government. Trough an empiric description analysis, the research presents that conflicts between development conventions become public policies weak. It happens mainly when public policies do not adapt to such changes, like Inova Empresa Plan case. The conclusion is like any*

*other industrial policy, the Inova Empresa Plan does not have the support of a coherent development convention aligned with its objectives, and this limit its implementation and results.*

**Keywords:** *Industrial Policy; Inova Empresa Plan; Development Conventions.*

## Referências bibliográficas

- ANDREONI, A.; CHANG, H. J. The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. **Structural Change and Economic Dynamics**, 2018.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro, o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; NASSIF, A.; FEIJÓ, C. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 493–513, set. 2016.
- CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.
- CASTELLI, J. R. **A trajetória dependente da política de inovação brasileira (1995-2012): Hábitos de pensamento e enraizamento institucional**. [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.
- CHANG, H. J. **The Political Economy of Industrial Policy**. New York: St. Martin's Press, INC, 1994.
- CORDER, S.; BUAINAIN, A. M.; LIMA JUNIOR, I. DE S. Análise Preliminar Do Plano Inova Empresa. v. 3, n. 4, p. 156–173, 2017.
- COUTINHO, L. G. Regimes Macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. In: **Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005. .
- ERBER, F. S. Innovation and the Development Convention in Brazil. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 3, n. 1, 2004.
- ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, p. 31–55, 2011.
- ERBER, F. S. The Evolution of Development Conventions. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 16, p. 1–22, 2012.
- FRANCO, G. H. B. **Auge e Declínio do inflacionismo no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.].
- GORDON, J. L.; CASSIOLATO, J. E. O PAPEL DO ESTADO NA POLÍTICA DE INOVAÇÃO A PARTIR DOS SEUS INSTRUMENTOS: UMA ANÁLISE DO PLANO INOVA EMPRESA. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, n. 3, p. 1–26, 2019.
- HERRERA, A. política científica en América Latina . Política científica explícita y política científica implícita. **Revista Redes.**, v. v. 2, n. n. 5, p. 117–131, 1995.
- LEAL, E. D. A. S. *et al.* Assessment of the impacts of Innovation Grants in Brazilian States. **Brazilian Journal of Operations & Production Management**, v. 16, n. 1, p. 104–112, 2019.
- LISBOA, M. D. B. A Miséria da Crítica Heterodoxa. Primeira Parte: Sobre as críticas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 1, n. 2, 1998.
- LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação de FHC a Dilma. In: **Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 227–260.
- MAZZUCATO, M. **The Entrepreneurial state**. 1. ed. London: Demos, 2011.
- MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal**. Brasília: [s.n.]. Disponível em:  
<[https://www.cgee.org.br/documents/10195/909424/The\\_Brazilian\\_Innovation\\_System-CGEE-MazzucatoandPenna-FullReport.pdf](https://www.cgee.org.br/documents/10195/909424/The_Brazilian_Innovation_System-CGEE-MazzucatoandPenna-FullReport.pdf)>.
- NEGRI, J. A. DE; MORAIS, J. M. Análise da evolução das ações e programas da FINEP no apoio à inovação empresarial (2003-2014). In: TURCHI, L. M.; MORAIS, J. M. DE (Eds.). **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações**. Brasília: IPEA, 2017. p. 485.

NELSON, R.; WINTER, S. G. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Campinas: Editora Unicamp, 2005.

NELSON, R. R. What enables rapid economic progress: What are the needed institutions? **Research Policy**, v. 37, n. 1, p. 1–11, fev. 2008.

NORTH, W. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OCAMPO, J. A. **Ocampo, OCAMPO, José Antônio (org.). Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability**. Washington: Cepal/ Stanford University Press, 2005. Washington: Stanford UNiversity Press, 2005.

ÓRLEAN, A. L'économie des conventions: définitions et résultats. In: **Analyse économique de conventions**. Paris: Presses Universitaires de France, 2004. .

PASSOS, R. F. DOS. **As convenções de desenvolvimento do Governo Dilma**. [s.l.] UFSC, 2019.

PAVITT, K. Sectorial patterns of technical change: towards a taxonomy and theory. **Research Policy**, v. 6, n. 13, p. 343–373, 1984.

PORTO, T. C. Coalitions for development: a new-developmental interpretation for the abandonment of industrial capitalist from PT political coalition. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, n. 2, p. 355–375, 2020.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Ed.). . **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon, 2000. .

RIBEIRO, D. C.; VASCONCELOS, D. S. **Análise da política macroeconômica do Governos Dilma Rousseff (2011-2016) sob a ótica das convenções de desenvolvimento de Fábio Erber: crise e retorno da predominância liberal**XXV Encontro Nacional de Economia Política. **Anais...**Salvador: 2020

SCHAPIRO, M. G. **Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira**. Brasília: [s.n.].

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: O Ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, v. 102, p. 43–71, 2015.

SOUZA, L. R. DE; NASCIMENTO, F. S. **Nova Matriz Econômica e queda nas taxas de lucros : a política econômica e economia política entre 2011-2016**XXIV Encontro Nacional de Economia Política. **Anais...**Vitória: 2019

SUZIGAN, W.; VILLELA, A. V. **Industrial Policy in Brazil**. Campinas: IE Unicamp, 1997.

TEIXEIRA, A. L. DA SI.; RAPINI, M. S.; SZAPIRO, M. **Discurso e Prática da Política Industrial no período 2005-2014: uma avaliação da distribuição setorial dos recursos reembolsáveis do BNDES e da FINEP** (Bluscher, Ed.)II Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação. **Anais...**São Paulo: 2017

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. spe, p. 909–941, 2012.

TONI, J. DE. **Dez anos de política industrial**. v. 1 ed. Brasília: ABDI, 2015.

TURCHI, L. M.; MORAIS, J. M. DE. **POLÍTICAS DE APOIO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO BRASIL: avanços recentes, limitações e propostas de ações**. Brasília: IPEA, 2017.