

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CAROLINE SOARES HEIDNER

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DE CELSO FURTADO**

Porto Alegre

2015

CAROLINE SOARES HEIDNER

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DE CELSO FURTADO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

Porto Alegre

2015

CAROLINE SOARES HEIDNER

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DE CELSO FURTADO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Andre Moreira Cunha
UFRGS

Prof. Dr. Glaison Augusto Guerrero
UFRGS

A minha mãe, Iara Teresinha Soares, a minha
madrinha Therezinha Lindner Ramos (*in
memoriam*) e ao meu sobrinho Bernardo
Heidner Santiago.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus colegas e amigos Everton Garcia Joaquim e Roger Nascimento por terem dividido comigo de maneira sempre tão generosa este percurso da graduação.

Ao meu orientador, Professor Ronaldo Herrlein Jr., um agradecimento especial pela oportunidade, confiança, disponibilidade, paciência e incentivo.

Agradeço também a Celma Braga Gomes, pelo apoio imprescindível nesta etapa final de curso.

RESUMO

O trabalho propõe uma análise da retomada da política industrial no governo Luiz Inácio Lula da Silva em suas duas versões, PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo, sob o aspecto da intencionalidade política de estabelecer para o setor um plano estratégico de longo prazo, sob a ótica do desenvolvimento segundo Celso Furtado. Apresenta a agenda atual do desenvolvimento no Brasil; faz uma breve análise das estruturas institucionais pelas quais transitaram a formulação e coordenação das políticas industriais; apresenta as políticas industriais; e analisa a existência de afinidades dos ângulos programático e social da PITCE e da PDP com a visão de Celso Furtado.

Palavras-chave: Política industrial. Celso Furtado. Desenvolvimento. Estado.

ABSTRACT

This work proposes an analysis of the industrial policy in the government of Luiz Inácio Lula da Silva in its two versions: the Industrial, Technology and Foreign Trade Policy (PITCE) and Productive Development Policy (PDP), under the aspect of the political intent of establishing a long term strategic plan to the sector, as per development view of Celso Furtado. It also presents the current Brazil's development agenda; a brief analysis of the institutional structures in which passed the industrial policies' coordination and elaboration; the industrial policies; an analysis of the existence of social and pragmatic affinity from PITCE and PDP with the vision of Celso Furtado.

Keywords: Industrial Policy. Celso Furtado. Development. State.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DE CELSO FURTADO....	10
3 A AGENDA ATUAL DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	19
4 A POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA...	26
4.1 Estruturas Institucionais.....	28
4.2 Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior	33
4.3 Política de Desenvolvimento Produtivo.....	43
4.4 Afinidades entre a teoria de Celso Furtado e PITCE e PDP.....	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

A partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva o avanço nas questões sociais, notadamente marcado pela redução da desigualdade de renda e pelo aumento do emprego, tem recolocado em pauta a mobilidade social e o reordenamento das estruturas sociais como um caminho para a construção de uma sociedade mais justa socialmente e dinâmica economicamente. Tais avanços, catalisados especialmente pelas políticas de transferência de renda aos mais pobres, destacadamente no âmbito do Programa Bolsa Família, pela política de valorização do salário mínimo e pelo aumento do emprego, suscitam o debate acerca das condições de se implementar um projeto político de longo prazo, de cunho desenvolvimentista, para o país.

A caracterização do governo Lula como desenvolvimentista não é consenso, porém os resultados sociais obtidos, além da sua orientação ao aprofundamento democrático da sociedade, em contraste ao período de orientação neoliberal que o antecedeu, torna pertinente que se retome o conceito de desenvolvimento de Celso Furtado como referencial teórico de análise das políticas propostas e, sobretudo, das condições necessárias à efetiva superação das estruturas de heterogeneidade social.

Assumindo-se a indústria como fundamental para o desenvolvimento do país, pretende-se neste trabalho analisar a retomada da política industrial no governo Lula em suas duas versões, PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – lançada em 2004 e PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo – lançada em 2008, sob o aspecto da intencionalidade política de estabelecer para o setor um plano estratégico de longo prazo, sob a ótica do desenvolvimento segundo Celso Furtado, notadamente sob o ponto de vista das condições para o país superar a dependência tecnológica das economias centrais, apesar dos limites estabelecidos pela divisão internacional do trabalho. A análise proposta se limita as políticas industriais enunciadas, do ponto de vista da intencionalidade ou não de um projeto de desenvolvimento de longo prazo e das capacidades governamentais para formular a política industrial e articular a estrutura institucional necessária à mesma, de forma que não se estende a análise aos resultados efetivos das políticas lançadas no período.

Cabe evidenciar que este trabalho não aborda a discussão sobre o desenvolvimentismo, haja vista que a análise está limitada à teoria furtadiana, com

foco no conceito de desenvolvimento endógeno. Além disso, a análise proposta, ao se restringir à política industrial, não pretende responder se o governo Lula pode ou não ser considerado desenvolvimentista - certamente a política industrial não é suficiente como um projeto de desenvolvimento, porém indispensável para tanto. Dessa forma, pretende-se verificar se a política industrial enunciada no período sinaliza uma tentativa governamental de retomada de um projeto de desenvolvimento sob a ótica da superação da dependência, nos termos furtadianos.

Este trabalho está estruturado em outras quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta uma revisão teórica da obra de Celso Furtado com vistas à conceituação de desenvolvimento endógeno formulada pelo autor. Destaca-se que a obra de Furtado é extensa, porém a revisão aqui empregada limitou-se a algumas das obras do autor compreendidas entre 1974 e 2001, além de uma entrevista de 2002 e um artigo de 2004, buscando tanto sintetizar as principais formulações teóricas de Furtado quanto captar as percepções mais recentes do autor acerca da economia brasileira.

Na terceira seção faz-se um breve apanhado do que se pode considerar como a agenda atual do desenvolvimento no Brasil, onde tenta-se captar os principais arranjos sociais e políticos que culminaram na eleição presidencial de 2002, bem como evidenciar a coexistência de duas “convenções de desenvolvimento” no governo Lula.

A quarta seção contém quatro subseções. Na primeira, apresenta-se uma breve análise das estruturas institucionais pelas quais transitaram a formulação e coordenação das políticas industriais; na segunda, é apresentada a PITCE; já a terceira subseção contém a apresentação, em linhas gerais, da PDP; na quarta subseção verifica-se a existência de afinidades dos ângulos programático e social da PITCE e da PDP com a visão de Celso Furtado sob a ótica do desenvolvimento endógeno, sem a pretensão de sugerir como Furtado avaliaria tais políticas, mas sim propor uma análise inspirada em sua visão; na quinta e última seção, são tecidos os comentários finais sem, no entanto, esgotar a temática da retomada das políticas industriais no Brasil.

2 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DE CELSO FURTADO

Celso Furtado parte da evolução estrutural do sistema capitalista para alicerçar sua formulação crítica ao que ele chamou de civilização industrial, com ênfase na natureza do subdesenvolvimento. A potencial superação do subdesenvolvimento pelos países da periferia é a grande questão que transpassa sua obra.

Com sua teoria apoiada fundamentalmente nos conceitos de estrutura (forma) e de processo (causalidade), usa o conceito clássico de excedente – no sentido amplo da totalidade de recursos disponíveis na sociedade, além dos necessários à sua reprodução – para descrever o processo social global capitalista em três fases. Na primeira fase, de apropriação do excedente originado pelos aumentos da produtividade do trabalho pela Inglaterra, implantou-se o sistema de divisão internacional do trabalho, concentrando geograficamente a acumulação. A segunda fase, de reação ao projeto inglês, elevou a importância do setor bancário para o sistema, bem como do Estado Nacional, que passa a assumir funções mais amplas no processo de acumulação, no âmbito das alianças de classes e grupos sociais voltados a um *projeto nacional*. As decisões econômicas ficam, portanto, centralizadas em um grupo de países em diferentes graus de industrialização, nos quais se concentra a acumulação, em detrimento dos países da periferia do sistema – os produtores de produtos primários. Na terceira fase de evolução do capitalismo industrial, situada a partir da II Guerra Mundial, os países do centro, economicamente integrados, protagonizam uma rápida industrialização dos países da periferia. A integração estruturou a unificação do espaço econômico, dentro do qual os sistemas nacionais foram em grande medida deslocados pela grande empresa transnacional. A industrialização da periferia guarda na evolução das estruturas sociais internas de seus países sua marca maior, a da dependência do centro.

É necessário evidenciar que a industrialização da periferia se deu em baixos níveis de acumulação nos países que a compõe. Tal questão levou a três modelos de industrialização. O primeiro, o brasileiro, onde se aumentou a taxa de exploração paralelamente ao produto líquido, ao mesmo tempo em que se intensificou o consumo da minoria rica da população, financiado com parte do excedente; dessa forma, obteve-se economias de escala que alargaram a taxa de lucro, tornando tal modelo atrativo aos investidores externos. O segundo modelo, o de Hong-Kong, partiu do

sistema de divisão internacional do trabalho para realizar a orientação da sua indústria aos mercados externos. O terceiro modelo, o chinês, recondicionou progressivamente os padrões de consumo até adequá-los ao esforço de acumulação pretendido. Aos três modelos é comum a existência de trabalho barato (FURTADO, 1974, p. 91).

Uma vez configurado o centro do capitalismo industrial, a organização do sistema passou a prescindir do Estado, seja ele nacional ou multinacional, frente a ascensão da *grande empresa*, concentradora de decisões, organizadora de mercados, administradora de preços, portanto capaz de se autofinanciar e se planejar a longo prazo. A grande empresa configura uma manifestação de poder, ao utilizar seu conjunto organizado de relações sociais para condicionar segmentos da sociedade em seu favor. Furtado afasta o termo *corporação multinacional* em favor do termo *grande empresa* colocando em segundo plano a diferença entre *nacional* e *internacional*, haja vista que é a dimensão o que importa, em termos de peso relativo da empresa – uma grande empresa, mesmo que de capital controlado pelo Estado Nacional, terá a internacionalização imposta pelo seu próprio tamanho. As relações de poder da grande empresa com os estados nacionais derivam das transações internacionais e do acesso a inovação, ambos controlados por estas. A consolidação da grande empresa como detentora de poder redesenhou as funções dos estados, bem como provocou novas formas de organização política. O efeito das grandes empresas sobre a periferia é o da dependência tecnológica. As grandes empresas detêm o controle das atividades baseadas na inovação, nas quais se concentra o dinamismo do sistema industrial. Ao atuarem coordenadamente em diversas áreas, as grandes empresas criam uma espécie de monopólio do poder de iniciativa.

A fase de industrialização da periferia, empreendida às custas de enormes esforços desses países, foi ancorada ideologicamente na ideia de que essas economias se encaminhavam para o desenvolvimento econômico alcançado pelos países do centro. Furtado evidencia a impossibilidade física de tal proposição, ao contrapor os limites ecológicos das fontes de recursos não-renováveis se os níveis de consumo praticados pela população do centro do sistema capitalista fossem generalizados para a população do planeta. Criticou a doutrina de desenvolvimento da periferia a classificando como o *mito do desenvolvimento*, sobre o qual afirmou: “sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão

desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista” (FURTADO, 1974, p. 75). Dessa forma, Furtado aprofunda a sistematização do processo que culminou no subdesenvolvimento e dependência da periferia.

Subdesenvolvimento e dependência, tema central de sua teoria, parte da hipótese de que o subdesenvolvimento tem origem no aumento da produtividade do trabalho obtido apenas pela “realocação de recursos visando a obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional” Furtado (1974, p. 78). A forma como foi apropriado o excedente obtido por esse aumento da produtividade – apropriado pelo exterior ou quando apropriado pelo interior, usado para financiar a diversificação do consumo das elites – é o que origina as formações sociais reconhecidas como economias subdesenvolvidas. O controle do excedente é, portanto, mais importante do que o controle do sistema produtivo local por grupos nacionais ou estrangeiros. A diversificação do consumo dessa minoria da população se efetivou mediante o aumento da capacidade de importar bens de consumo. Furtado chama de *modernização* o processo que sofisticou os padrões de consumo na periferia sem a correspondente acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos, ou seja, a adoção de novos padrões de consumo, correspondentes a níveis mais elevados de renda, na ausência de desenvolvimento econômico. Cabe, portanto, evidenciar que Furtado dá à noção de *desenvolvimento* uma dimensão maior que o mero aumento da renda de uma sociedade pela via da modernização. Em sua teoria o desenvolvimento é entendido como um processo cultural e histórico que recria as relações sociais, apoiado na acumulação e na inovação técnica.

Mais geral que o subdesenvolvimento é o fenômeno da dependência, sendo o primeiro um produto da segunda. Furtado assevera que toda a economia subdesenvolvida é dependente, e que a superação do subdesenvolvimento é dificilmente concebível no quadro da dependência. Dessa forma, resume a industrialização da periferia como um processo de “simples transplante da civilização industrial, concebida esta como um estilo material de vida originado fora do contexto histórico do país em questão” reduzindo as transformações estruturais ao esforço de adaptação às “técnicas geradas em sociedades que se encontram em fase mais avançada de acumulação” (FURTADO, 1978, p. 70). Inscrito na ideologia do

progresso, o referido esforço – que tende a acentuar a concentração de renda num processo de crescente heterogeneidade social, levando à marginalidade urbana e ao imobilismo social – parte da concepção economicista de desenvolvimento como uma *performance* internacional, que não se conecta com as estruturas sociais e, ao reproduzir as desigualdades sociais, trata de excluir outras possibilidades para a elevação do nível de vida, relacionadas a outros projetos de transformação social, nos quais se condiciona ao desenvolvimento a ideia de bem-estar social.

A percepção dessa problemática, a partir de uma consciência crítica fundada na prática do *desenvolvimento*, está por trás de grande parte dos movimentos políticos contemporâneos nos países em que mais avançou o processo de acumulação: as lutas contra a poluição, contra o desperdício de recursos não-renováveis, a defesa do patrimônio cultural, a rejeição do consumismo. Esses movimentos têm em comum o fato de que pretendem explicitar um conjunto de *fins*, a partir de uma visão global de sociedade. (FURTADO, 1978, p. 50)

Enquanto a tecnologia da civilização industrial está em constante evolução, impulsionada pela acumulação, a periferia depende estruturalmente de importar as técnicas para se manter no sistema de divisão internacional do trabalho. A dependência tecnológica permite às grandes empresas do centro controlar as atividades econômicas. Portanto, a dependência é primeiro tecnológica, e como consequência mantém a periferia em posição frágil frente à fixação dos preços internacionais e de apropriação do excedente. Os subsistemas que formam a civilização industrial, em diferentes níveis de autonomia política, acumulação de forças produtivas e de tecnologia, têm em comum a elevada correlação entre o nível de acumulação e autonomia tecnológica.

A luta contra a dependência, inserida no quadro da civilização industrial, coloca à periferia como objetivo estratégico minimizar o custo da dependência e passa pelo esforço de fazer emergir estruturas de poder capazes de alterar a conformação do sistema. As posições de força do sistema se assentam em recursos de poder mobilizados pelos estados nacionais ou pelos grandes grupos econômicos: controle da tecnologia, controle das finanças, controle dos mercados, controle do acesso às fontes de recursos não-renováveis, e controle de acesso à mão-de-obra barata. Portanto, são estes recursos que devem ser mobilizados pelos países da periferia na luta contra a dependência, mas dentre os mesmos, se destaca como “trava mestra da estrutura de poder internacional” o controle da tecnologia (FURTADO, 1978, p. 105). A tecnologia é capaz de substituir os demais recursos de poder, sendo recurso nobre

no processo de acumulação. O seu controle se relaciona com a orientação da criatividade humana à técnica moderna, no quadro da civilização industrial. A luta contra a dependência constitui o processo de desenvolvimento, e depende de estruturas capazes de liberar o poder de criação de um povo. No entanto, tal liberação é precedida de outros fatores:

A luta contra a dependência começa em geral pela reivindicação do controle das próprias fontes de recursos não-renováveis. Em seguida ela assume a forma de ocupação de posições que permitem controlar, ainda que parcialmente, o acesso ao mercado interno. Das vitórias alcançadas nessas duas frentes surge a massa crítica de recursos financeiros, que permite consolidar as posições ganhas e ampliar a frente de ação. A luta na frente tecnológica somente se torna viável quando foi assegurado o controle de importantes segmentos do mercado interno e reunida uma massa crítica de recursos financeiros. (FURTADO, 1978, p. 111)

A forma como a sociedade ou seus segmentos se relaciona com o poder das grandes empresas no espaço econômico é capaz de repercutir nas estruturas do Estado, em busca de iniciativas corretivas, o que pode criar tensões entre Estados Nacionais e grandes empresas. Dessas tensões, a sociedade pode gerar a reorientação qualitativa do processo produtivo ou pode sofrer uma maior institucionalização no plano da superestrutura tutelar, em favor da preservação da integridade do sistema. Em termos de classes sociais, Furtado conjecturou que a classe trabalhadora poderia conquistar maior peso na relação de forças com as grandes empresas pela orientação do Estado, ou seja, que a classe trabalhadora tenderia a mobilizar-se no plano da ação política. Há uma grande dificuldade de coordenação das economias periféricas no plano interno – haja vista sua inserção na economia internacional no quadro das grandes empresas – que se traduz numa debilidade do Estado “como instrumento de direção e coordenação das atividades econômicas, em função de algo que se possa definir como o interesse da coletividade local”. Mas isso não diminui as responsabilidades do Estado no oferecimento de serviços básicos, investindo na infraestrutura física, na manutenção da ordem jurídica, no controle da classe trabalhadora e no investimento em capital humano para ampliar a oferta de profissionais. Portanto, interessa às grandes empresas investidoras no país o aperfeiçoamento dos quadros superiores do Estado, o que contribui para a modernização dos estados da periferia no sentido da autonomia das organizações burocráticas, que multiplicam iniciativas em direções diversas.

O poder econômico e o poder político têm em comum a capacidade de impor à sociedade uma visão globalizadora, que organiza o meio em função de uma racionalidade macrossocial. Mas também comum a ambos é a criatividade, por meio da qual é possível a ruptura da racionalidade vigente para a modificação do meio. “Implícito na criatividade existe, portanto, um elemento de poder” (FURTADO, 1978, p. 10). Na civilização industrial a criatividade humana tem sua expressão maior na tecnologia, ou seja, a criatividade é orientada à inovação tecnológica, inserida como fundamental ao processo de acumulação. Portanto, na civilização industrial a criatividade é limitada à criação científica e está sob o domínio do processo de acumulação, cujas leis podem ganhar status de *fins*. É por meio do poder político e das novas formas sociais que dele podem emergir, que a sociedade expressa seu sistema de valores, capaz de legitimar os *fins*. A atividade criadora em sua forma autêntica se expressa, portanto, no espaço político. “Se criatividade é liberdade, em nossa época a única forma autêntica de liberdade que existe é a política” (FURTADO, 1978, p. 153).

A partir dos anos 1980, Furtado evidencia sua visão de desenvolvimento como *desenvolvimento endógeno*, no âmbito da luta contra a dependência. A endogeneidade é formulada como a capacidade de ordenação social do processo acumulativo de acordo com os fins estabelecidos pela sociedade.

A retomada do desenvolvimento, se um processo endógeno, também requer a criatividade no plano político. Esta somente se manifesta quando, à aguda percepção do momento histórico, adiciona-se um elevado ingrediente de vontade coletiva. (FURTADO, 1984, p. 28)

A vontade coletiva se dá em termos de lideranças políticas respaldadas pelos valores culturais, de forma que “o ponto de partida do processo de reconstrução que temos pela frente terá que ser uma maior participação do povo no sistema de decisões” (FURTADO, 1984, p. 30). Por meio da vontade coletiva a endogeneização do desenvolvimento se traduz em encontrar “o caminho da criatividade ao nível dos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna na medida em que isso seja compatível com a preservação da autonomia na definição desses fins” (FURTADO, 1984, p. 118). São três os modelos de experiências representativas de endogeneização do desenvolvimento destacadas por Furtado: a coletivização dos meios de produção; a satisfação das necessidades básicas da coletividade; e o aumento do grau de autonomia externa.

A coletivização dos meios de produção se refere ao controle de atividades econômicas de peso, seja na forma de autogestão das unidades produtivas, na forma de planificação centralizada ou combinando ambas, e objetiva tanto eliminar as estruturas tradicionais de poder, quanto alçar a racionalidade voltada ao desenvolvimento sobre a lógica dos mercados. Trata-se, no entanto, de experiência problemática por não atingir os níveis necessários de acumulação na autogestão ou por tender ao autoritarismo na planificação centralizada, que também se mostrou ineficiente em atingir o uso pleno do potencial produtivo. Além disso, o acesso ao financiamento externo fica comprometido, levando à necessidade de pagar pelo acesso à tecnologia com produtos produzidos a partir de mão-de-obra barata, de forma a se cair novamente em relações de dependência.

A satisfação das necessidades básicas da coletividade, aquelas consideradas prioritárias para a eliminação da pobreza absoluta, como alimentação, saúde, educação, e habitação, é uma experiência política que busca canalizar o excedente para melhorar a distribuição de renda. Furtado destaca que, frente à relação entre o perfil produtivo de um país e seu perfil de distribuição de renda, há dificuldades para se coadunar a vontade política necessária, pois considera que esta experiência implica em reciclar o sistema produtivo na direção de novos padrões de consumo, menos elitistas. Neste cenário, a grande dificuldade é o alto custo de desenvolvimento de novas técnicas e equipamentos frente à técnica já disponível nas grandes empresas.

O aumento do grau de autonomia externa se traduz na orientação dos investimentos para setores de maior competitividade externa e que tenham, ainda, efeito indutor interno. Se desenvolve a produção para o mercado a partir de economias de escala e/ou inovações, mantendo produtos na vanguarda do mercado. Nesta experiência, a produção sob controle de empresas transnacionais pode impedir a efetivação da autonomia. Mas o maior obstáculo a este modelo é a alta taxa de poupança requerida, o que torna complexo mobilizar bases sociais sem tender ao autoritarismo.

A busca pelo desenvolvimento endógeno, portanto, ainda que por experiências distintas, necessita de condições mínimas para sua realização: maior grau de autonomia nas relações externas, com vistas à inibir a apropriação do excedente pelo exterior; estruturas de poder comprometidas com a homogeneização social, capazes

de assegurar um nível relativamente alto de poupança e traçar um projeto; descentralização das estruturas econômicas para garantir incentivos a ativação do potencial produtivo, e estruturas sociais capazes de liberar a criatividade, corrigir o processo endógeno e impedir excesso de concentração de poder.

No final dos anos 1990, Furtado faz sua leitura do processo de globalização e do encolhimento dos sistemas estatais de poder, como uma mudança estrutural que acentua a concentração de renda e a exclusão social, mesmo nos países desenvolvidos. Sendo a repartição da renda orientada pela dimensão institucional e política, e não meramente econômica, a mudança estrutural por meio do processo de globalização se traduz na desarticulação da ação reguladora do Estado. Consequência direta da redução da ação reguladora do poder público é a baixa participação dos trabalhadores assalariados na renda nacional, em benefício das grandes empresas detentoras da tecnologia.

Quanto mais as empresas se globalizam, quanto mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas. Voltamos assim ao modelo do capitalismo original, cuja dinâmica se baseava nas exportações e nos investimentos no estrangeiro. (FURTADO, 2001, p.29)

A internacionalização dos mercados financeiros, no âmbito da globalização, também é fundamental para o declínio da governabilidade, mesmo das maiores economias. Furtado destaca a orientação de ajuste dos Estados Unidos ao processo de globalização, que frente a um déficit da conta corrente do balanço de pagamentos, drena parte da poupança interna dos demais países, reduzindo a capacidade de investimentos destes. Evidencia a criação da zona de livre câmbio entre Canadá, México e Estados Unidos no âmbito desse ajuste, por meio do qual a indústria norte-americana reforça sua competitividade internacional, se valendo dos baixos salários pagos aos trabalhadores mexicanos, numa experiência de integração que exclui a mobilidade de mão-de-obra. Para as economias latino-americanas o processo de globalização se traduz em crescentes pressões para a desregulamentação de seus mercados.

Furtado destaca a importância do mercado interno para a recuperação do dinamismo da economia brasileira, e questiona o abandono da estratégia de construção do mesmo, em momento histórico em que “capacidade de autogoverno” estava disponível ao país. “Os compromissos formalizados com os credores

internacionais – sindicatos de bancos e FMI – limitam a margem de manobra”. Recuperar o mercado interno passa por aumentar a capacidade de autofinanciamento mediante “maior esforço de poupança pública e privada e maior disciplina e transparência no uso das divisas geradas pelas exportações” (FURTADO, 2001, p.44). Para tanto, pesa a recuperação dos instrumentos macroeconômicos com o saneamento das contas públicas e o controle dos fluxos monetários e financeiros.

Em meados dos anos 90, com o Plano Real, o governo brasileiro mais uma vez fundou a política de estabilização (de preços e de câmbio) num crescente endividamento externo. Ora, todas as grandes crises brasileiras se iniciaram por problemas cambiais. (FURTADO, 2001, p. 45)

Reafirmando sua teoria, Furtado destaca que o “verdadeiro desenvolvimento se dá nos homens e nas mulheres e tem importante dimensão política”, através da qual se deve encarar o desafio de preservar a identidade cultural e unidade política frente ao domínio dos grupos transnacionais, cujo poder está centrado no controle da tecnologia, da informação e do capital financeiro (FURTADO, 2001, p. 63). Porém, no processo de globalização e o conseqüente encolhimento do poder do Estado, as articulações pelo desenvolvimento poderão se centrar mais na dinâmica das sociedades civis. Dessa forma, se sobressai a importância do debate acerca dos valores da coletividade, com a percepção dos fins por meio da dimensão cultural da política. A cultura, além de um sistema coerente da sociedade, é também um processo acumulativo. A globalização acentua os processos de manipulação cultural, produzindo descontinuidades entre passado e futuro.

3 A AGENDA ATUAL DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Apesar da crise da dívida de 1982, do processo inflacionário dos anos 1980 até metade dos anos 1990 e dos sucessivos planos econômicos, o processo de redemocratização do país, coroado pela Constituição Cidadã de 1988, instituiu o Estado Democrático como expressão de *fins* e valores da sociedade brasileira, sendo o mesmo:

(...) destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (...). (BRASIL, 1988, Preâmbulo)

Mas ao mesmo tempo em que o país conquista sua Constituição, a visão desenvolvimentista já está desgastada. O Brasil foi o único país latino-americano que chegou aos anos 1990 ainda vinculado a um projeto de desenvolvimento nacional, de matriz cepalina. Por meio do nacional-desenvolvimentismo o país foi capaz de instalar uma “estrutura industrial relativamente acabada e integrada” sem, no entanto, ser capaz de resolver as contradições contidas neste modelo. Questões estruturais – como a concentração da renda e exclusão social, a falta de convergência entre o Estado e o empresariado, além dos limites de financiamento tanto público (pelo esgotamento das possibilidades do Estado frente ao desequilíbrio fiscal) quanto privado (pelo descompromisso do setor financeiro com o financiamento de longo prazo) e o condicionamento do projeto de desenvolvimento nacional a um “pacto conservador” em benefício das elites rurais e de interesses “setoriais, corporativos e regionais” –, além dos 21 anos de regime autoritário, impuseram o esgotamento do desenvolvimentismo (FIORI, 1992).

Como resposta ao desgaste de desenvolvimentismo, o neoliberalismo, seu oposto, passa a ganhar espaço – ainda que atrasado em relação a outras economias da periferia, em função “força do desenvolvimentismo no Brasil” que influencia uma parcela dos liberais, numa visão liberal-desenvolvimentista (ERBER, 2007, p. 55). No entanto, é a outra parcela dos liberais, vinculada a uma visão fundamentalista do neoliberalismo, que se torna hegemônica (SALLUM JR, 2000, *apud* ERBER, 2007, p. 55). Tal divisão entre liberais-desenvolvimentistas e neoliberais radicais repercute na política industrial. Se por um lado houve atuação do Estado na atração de

investimentos estrangeiros e na proteção de setores da indústria da concorrência externa desleal, por outro o Estado abdicou da “visão de estrutura”, tanto setorial quanto intrassetorial, de forma que na política industrial “os radicais também se mostraram hegemônicos” (ERBER, 2007, p. 56).

Furtado foi um dos mais destacados críticos do neoliberalismo e sua fórmula de desmantelamento das estruturas tradicionais, como permitir a concorrência em pé de igualdade entre as grandes empresas transnacionais e as empresas nacionais, e redução do papel dos Estados. Ressaltava que para a América Latina, a consequência das políticas neoliberais foi a estagnação econômica e o endividamento dos países, cada vez mais dependentes de recursos externos. Apenas o Chile teve efeitos menos danosos, em função de que o Estado manteve parte de seu papel, notadamente na mineração do cobre, a principal atividade econômica. A dependência excessiva dos países latino-americanos do capital estrangeiro e do Fundo Monetário Internacional (FMI) – cujas orientações na prática não lograram êxito, apenas um alto endividamento dos mesmos – colocaram as economias da região numa situação de quase imobilismo. Furtado também evidenciava a ação do poder financeiro internacional, com os grandes bancos agindo coordenadamente, tornando muito frágil a posição de um país endividado que fica sem outra saída senão buscar acordos com o sistema financeiro – que na prática nada mais são do que concessões (FURTADO, 2002).

Sobre as políticas neoliberais no Brasil, foi crítico da política de câmbio livre, por dar ao mercado o controle do fluxo de entrada e saída de capitais, expondo o país a uma vulnerabilidade excessiva frente aos capitais especulativos; também das elevadas taxas de juros, por diminuir a capacidade de investimento do governo.

O grande erro do Brasil, principalmente no governo Fernando Henrique, foi se desarmar por completo diante das forças internacionais, ficar na dependência do mercado. Mercado esse que passou a ser uma assombração, e que nada mais é do que um conjunto de interesses bem definidos. O chamado “mercado” acabou asfixiando a economia nacional, e o Brasil entrou nessa fase de perda de identidade, de perda do autocontrole, sem as alavancas de manejo que possuía. Um exemplo é o controle de câmbio, que as autoridades monetárias sabiam manejar muito bem. (FURTADO, 2002, p. 27)

Furtado salientava que o Brasil tem a especificidade de um mercado interno capaz de garantir autonomia de decisão e dinamismo econômico. Segundo ele, no “Consenso de Washington, criou-se a lenda de que o futuro era o avesso da ideia de

mercado interno. Mas ninguém consegue explicar por que o mercado interno foi negligenciado”, não sendo racional a opção pelo mercado externo em detrimento do mercado interno (FURTADO, 2002, p. 20).

Associada a opção de negligenciar o desenvolvimento do mercado interno, os acordos do governo Fernando Henrique Cardoso junto ao FMI tinham implícita uma reforma fiscal para enfrentar o déficit público¹ que nunca foi efetivada pelo governo. Segundo Furtado (2002, p. 23), antes do Plano Real, o déficit era financiado pela inflação, na forma de um imposto oculto que chegou a incidir sobre a economia mais do que o imposto de renda. O controle da inflação, portanto, suprimiu do Estado uma fonte de recursos, que associada a não efetivação da reforma fiscal atingiu seriamente a capacidade de o país formar poupança interna. Sem a reforma fiscal para mobilizar novos recursos em substituição do imposto oculto inflacionário, e ainda frente ao desequilíbrio da balança comercial, oriundo do incentivo às importações via valorização do câmbio – que não encontrou contrapartida nas exportações – o governo lançou mão do endividamento externo nos anos de governo neoliberal. Ao controlar a flutuação cambial pelo manejo da taxa de juros, se impõe a “insustentabilidade entre a captação de recursos externos, a dívida pública e a política fiscal, pois a própria captação de financiamento externo alimenta a dívida pública”, exigindo ajustes fiscais ainda mais restritivos (SALES, 2012, p. 23). Dessa forma, os recursos do governo que poderiam financiar investimentos, acabaram sendo desviados para o serviço da dívida, levando a economia à estagnação. Em 2004, ano de seu falecimento, Furtado destacou no artigo “*Para onde caminhamos?*”, publicado no *Jornal do Brasil*:

Quando, nos anos 1990, os governantes aderiram ao famoso Consenso de Washington, adotaram, sem maiores explicações e sem debates com a sociedade, a doutrina de que era necessário concentrar as atenções nos mercados externos, condição essencial para recuperar o dinamismo perdido. (...) o resultado dessa soma perversa do Consenso de Washington com as taxas de crescimento que já vinham declinando foi a desarticulação do mercado interno e do parque industrial, acuando milhões de brasileiros a buscar sobrevivência no mercado informal. (FURTADO, 2004, p. 436)

1. Conforme Jaloretto (2009, p. 39), o governo apresentou superávit no resultado operacional entre os anos 1990 e 1994, em média, de 0,69% do PIB. Já entre os anos 1995 e 1998, a média do resultado operacional foi de déficit de 4,5% do PIB.

A hegemonia neoliberal afastou ainda mais as já mencionadas condições necessárias para a realização do desenvolvimento endógeno: a autonomia nas relações externas foi sensivelmente reduzida em função tanto da subordinação aos organismos financeiros internacionais, quanto das privatizações, que ao transferirem a propriedade nacional às transnacionais facilitou ainda mais a apropriação do excedente pelo exterior, reduzindo a já precária capacidade de formação de poupança interna. As estruturas de poder se colocaram, portanto, comprometidas com processos no sentido oposto ao da homogeneização social e de um projeto para o país. Empresas estatais em áreas estratégicas como energia e comunicação “foram destroçadas; bancos regionais, vendidos; e empresas como a mineradora Vale (CV) foram privatizadas na bacia das almas” (NOVY, 2009, p. 123).

A indústria brasileira desde o final dos anos 1980 sofre redução na participação do valor adicionado no PIB e, em alguns momentos, redução do emprego industrial no emprego total. Embora estes efeitos não sejam lineares, constituem indícios de uma desindustrialização precoce da economia brasileira e, mais recentemente, também de re-primarização da pauta exportadora (OREIRO e MARCONI, 2014). A participação da indústria de transformação no PIB foi de 21,6% em 1985, diminuiu para 17,5% em 1990, em 1995 diminuiu para 16,4% e em 2003 apresentou pequena recuperação com 16,9%. A participação da indústria de transformação no emprego formal foi de 25,4% em 1985, 22,2% em 1990, 20,2% em 1995 e 18,1% em 2003. (FIESP, 2015).

A eleição presidencial de 2002 exigiu, portanto, a construção de um “novo bloco histórico” de centro-esquerda² (SANTOS, 2007, p.121). A convenção subjacente a um bloco histórico, no sentido da “representação coletiva”, se expressa pela agenda, expectativas e comportamento dos indivíduos que a compõe (JODELET, 1989, *apud* ERBER, 2011, p. 33). Uma convenção se afirma por meio do poder político e econômico dos seus indivíduos, se legitima por meio da afinidade entre seus resultados e as expectativas dos seus membros, e se articula em torno de um conteúdo cognitivo capaz de se adaptar à conjuntura. O novo bloco histórico formado

2. O que Santos chama “bloco histórico” parece não alcançar o conceito gramsciano de unidade entre a estrutura econômica e superestrutura social em uma situação histórica precisa. No contexto de Santos, “bloco histórico” parece se referir a um bloco social.

em 2002 se articulou em torno da expectativa de mudança, frente ao esgotamento neoliberal, sem abrir mão da estabilidade macroeconômica, além de pretender pactuar politicamente trabalho e capital produtivo (ERBER, 2011). O presidente Luiz Inácio Lula da Silva se elegeu com uma ampla aliança do PT (Partido dos Trabalhadores) com o PCdoB (Partido Comunista do Brasil), PCB (Partido Comunista Brasileiro) e PL Partido Liberal, ao qual pertencia o Vice-presidente José Alencar), somada no segundo turno eleitoral por PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), PSB (Partido Socialista Brasileiro), PDT (Partido Democrático Trabalhista) e PPS (Partido Popular Socialista). Além da aliança partidária, somaram-se ao novo “bloco histórico” setores descontentes com o projeto neoliberal vigente, como os trabalhadores assalariados, as Forças Armadas Brasileiras, os comerciantes e o empresariado, mobilizado em torno do vice, empresário e ex-presidente da Federação das Indústrias de Minas Gerais. A adesão do empresariado do setor produtivo foi motivada pelas altas taxas de juros e pela ideia de retomada de um planejamento estratégico voltado ao crescimento e a proteger a indústria de uma abertura ainda maior da economia – sobretudo frente a possibilidade de adesão do país à Alca – “aceitando algum grau de distribuição de renda e de ampliação do mercado interno” (SANTOS, 2007 p. 137).

Este arranjo social amplo repercutiu internamente no governo, articulando duas convenções de desenvolvimento – uma, institucionalista estrita, a outra, neodesenvolvimentista. A convenção institucionalista, de orientação neoclássica e neoinstitucionalista, representada no governo pelo Ministério da Fazenda (MF) e pelo Banco Central (BACEN), centrou-se na eficiência do mercado em organizar a economia. Atuou na defesa da estabilidade de preços por meio das metas fiscais e de inflação, na política de valorização da taxa de câmbio e Selic elevada, combinada com a política fiscal redutora de gastos, especialmente de investimento, que beneficia o setor financeiro em detrimento do setor produtivo. A convenção neodesenvolvimentista, voltada ao conceito de “pacto social” e de inclusão social, é de orientação keynesiana e centrada no investimento em infraestrutura, redução do déficit habitacional, geração de um “círculo virtuoso” por meio do aumento do consumo das famílias e do aumento do investimento, investimento em inovação e política externa independente (ERBER, 2011).

No primeiro governo Lula persistiu o predomínio da convenção institucionalista, especialmente no MF e no BACEN. A condução da economia, sob os preceitos da austeridade e da manutenção das altas taxas de juros, foi em boa medida continuidade das políticas do governo anterior, neoliberal – mas deste se diferenciou especialmente em relação à redução da dívida pública. Portanto, contrariando as expectativas, foi um período de baixos investimento público e crescimento econômico, como destaca Novy (2009). Foi nas políticas sociais que o primeiro governo Lula se diferenciou de forma mais consistente dos neoliberais, embora dando continuidade aos programas de Fernando Henrique Cardoso, estes foram ampliados em direção da “universalização de uma renda monetária básica”, no caso do Programa Bolsa Família, além do programa Luz para Todos (NOVY, 2009).

A convenção institucionalista, coordenada com seus agentes sociais – em especial o setor financeiro – e respondendo às expectativas econômicas desses agentes, se fez prevalecer frente ao novo bloco histórico, impondo sua visão de desenvolvimento – a visão hegemônica no governo anterior. Sua ação se concentrou nas políticas de estabilização de preços, com o Banco Central centralizando a política macroeconômica calçada no tripé do regime de metas de inflação, política de câmbio flutuante e política fiscal de superávits primários. As altas taxas de juros praticadas atuam tanto do lado cambial – atraem capital estrangeiro, valorizam o Real frente ao dólar e contém o nível de preços – quanto do lado fiscal – exigem que as metas sejam estabelecidas em termos primários, sacrificando recursos para o investimento em favor do pagamento de juros sobre a dívida pública. Este arranjo macroeconômico, mesmo sob o argumento da estabilidade de preços como um benefício a toda a sociedade, necessariamente “tem perdedores e ganhadores” (ERBER, 2007, p.42). Os perdedores são os devedores, o que inclui o próprio Estado, e todos os setores dependentes de crédito, das empresas aos consumidores, com impacto negativo sobre o desenvolvimento. Os ganhadores são o sistema financeiro, os investidores institucionais e o 1% mais rico da população. Portanto, a manutenção da orientação econômica ortodoxa, ainda que sob o pretexto de transição, frustrou parte dos segmentos do novo bloco histórico, como os industriais, “que apoiaram a perspectiva de uma nova coligação de forças sociais, um novo bloco histórico capaz de conduzir a retomada do desenvolvimento econômico com justiça social” ainda no primeiro mandato de Lula (SANTOS, 2007, p.126). Porém nem frente à frustração os

empresários foram cooptados pela oposição, “deixando ainda intacta a proposta do bloco histórico de centro-esquerda que tem no desenvolvimento sua liga principal” (SANTOS, 2007, p. 126).

Segundo Erber (2011), a convenção neodesenvolvimentista se subordina no governo à convenção institucionalista, na medida em que não oferece oposição na política macroeconômica. Em 2006, último ano do primeiro mandato de Lula, Guido Mantega assumiu o MF, onde permaneceu até o final do primeiro mandato de Dilma Rousseff em 2014, propiciando mais espaço para a convenção neodesenvolvimentista no governo – e, conseqüentemente, levando a um maior esforço para o Estado retomar seu papel orientador do desenvolvimento. Mantega imprimiu nova orientação econômica, agora voltada ao desenvolvimento, com foco nas políticas sociais, de investimento em infraestrutura, apoiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco do Brasil (BB), conforme Novy (2009). Esta retomada de investimentos em infraestrutura, em especial nos setores energético, de logística e de saneamento, além de investimentos voltados para a redução do déficit habitacional, deram lugar de destaque às empreiteiras da construção civil e aos fornecedores de insumos e equipamentos na aliança de sustentação do governo. Outro eixo da convenção neodesenvolvimentista são as políticas de inclusão e de expansão do mercado de consumo, via aumento da renda. Como tais orientações não foram antecedidas por uma reforma fiscal, atender as demandas básicas dos mais pobres na sociedade não conflitou com os interesses dos mais ricos, em especial com o sistema financeiro (ERBER, 2011). Dessa forma, a partir de Mantega se destravam, ainda que parcialmente, as condições mínimas para o desenvolvimento endógeno, sufocadas durante o período neoliberal. A crise financeira global de 2008 colocou em xeque a hegemonia da convenção institucionalista e criou no país uma conjuntura capaz de abrir caminho para a convenção neodesenvolvimentista. O conservadorismo das políticas cambial e monetária “ficou nu” frente à sua incapacidade de conter a rápida depreciação da taxa de câmbio, abrindo espaço para políticas macroeconômicas heterodoxas (BASTOS, 2012).

4 A POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conforme já destacado, chegou ao poder por meio da ativação de um novo pacto social no Brasil, amplo e diverso, com parte de seus atores voltada para a estabilidade econômica, e parte voltada para a retomada do desenvolvimentismo, evidenciados pela coexistência no governo das duas convenções de desenvolvimento expostas na seção anterior. Dentre interesses diversos, há em comum a opção por maior protagonismo do Estado, em contraposição a experiência neoliberal do período anterior. Ainda que o conjunto dos segmentos sociais deste novo pacto nunca tenha sido coeso e nem orientado em torno de um “projeto nacional”, e que já nos primeiros anos de governo a política econômica indicou a inexistência de um “projeto nacional desenvolvimentista” dentro do próprio governo, as condições políticas guardavam uma capacidade potencial para a reorientação desenvolvimentista, sobretudo sob a visão furtadiana de que é no plano político onde pode se manifestar a criatividade capaz de promover rupturas e reorientação social.

A criatividade no plano político, de certa forma, se manifestou em favor de um projeto de distribuição de renda e geração de empregos, expresso pelos programas Luz Para Todos (2003), Bolsa Família (2004), de Aceleração do Crescimento (2007) e Minha Casa Minha Vida (2009). Apenas no âmbito do programa Bolsa Família, foram atendidas em 2003 3,6 milhões de famílias, com um investimento de R\$3,2 bilhões; em 2004, 6,6 milhões de famílias; em 2005, 8,7 milhões; em 2006, 2007 e 2008 foram 11,1 milhões de famílias atendidas; ampliado para 12,4 milhões em 2009; e 12,9 milhões em 2010, com um investimento de R\$14,4 bilhões (BRASIL, 2012). Associado ao Programa Bolsa Família, a política de valorização do salário mínimo proporcionou aumento real de 57% entre 2002 e 2010, fazendo ceder, ainda que parcialmente, a tendência excludente e concentradora do crescimento do país, refletindo inclusive no coeficiente de Gini, que foi de 0,596 em 2001 para 0,543 em 2009 (FONSECA, CUNHA E BICHARA, 2013, p. 409).

O mercado interno foi sensivelmente ampliado, ainda, pela criação de 15 milhões de empregos formais entre 2003 e 2009, período em que 32 milhões de pessoas ascenderam socialmente das classes D e E para a classe C. A renda da parcela 10% mais pobre da população aumentou 72% em termos reais, ao passo que a renda da parcela 10% mais rica cresceu 11% entre os anos 2000 e 2008

(HERRLEIN, 2014, p. 52). O autor destaca que esta ampliação do mercado interno a partir de 2004 estimulou o crescimento: o PIB entre 2004 e 2010 teve crescimento real de 4,4% ao ano (a.a.), sendo uma taxa de crescimento semelhante a obtida nos anos 1980, ainda sob o desenvolvimentismo. Mas Herrlein evidencia que entre 1950 e 1990, as taxas de crescimento acelerado foram acompanhadas do aumento da concentração da renda, já nos anos 1990 ocorreu diminuição da concentração de renda, mas baixo crescimento – é apenas a partir da combinação de políticas públicas de cunho distributivo e de ampliação do mercado interno que se inverteu a tendência concentracionista do crescimento econômico, combinando taxas aceleradas de crescimento com taxas aceleradas de aumento da renda dos mais pobres.

O conjunto de políticas públicas e programas sociais mencionado, por si só, não constitui um projeto desenvolvimentista, mas obteve grande êxito social, com redução acentuada da pobreza extrema, melhor distribuição da renda e ampliação do mercado interno. Estes resultados – combinados com a recuperação de certo grau de autonomia frente aos credores internacionais e de uma orientação a novas parcerias no comércio internacional – remetem parcialmente para a experiência de desenvolvimento endógeno a partir da satisfação das necessidades básicas da coletividade, de eliminação da pobreza absoluta, alimentação, saúde, educação, e habitação, e melhor distribuição de renda; e remetem, também parcialmente, para a construção das condições mínimas para o desenvolvimento endógeno, em especial no que se refere a um maior grau de autonomia nas relações externas e a estruturas de poder comprometidas com a homogeneização social.

Sob a ótica do desenvolvimento endógeno de Celso Furtado, o presente trabalho apresenta um recorte dos dois mandatos de Lula através das políticas industriais enunciadas no período – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) – para uma análise crítica das mesmas. As políticas industriais serão analisadas sob dois ângulos: o primeiro, o ângulo da afinidade programática da política enunciada com as ideias de Furtado; o segundo, o ângulo sociológico, em função das estruturas de poder que dão sustentação ao governo, frente ao projeto de aliança nacional expresso na obra de Furtado.

Cabe destacar, ainda que brevemente, as políticas anteriores ao período de análise. Nos anos 1990 houve iniciativas de políticas setoriais, voltadas a conter dificuldades da estrutura já existente. Um exemplo é a criação da Câmara Setorial do Setor Automotivo, com foco nas cadeias produtivas, como tentativa de reação à queda de vendas do setor. Outros setores foram inseridos na criação de câmaras, de modelo institucional tripartite, como bens de capital, eletroeletrônicos e indústria naval, mas não lograram o mesmo êxito e efetividade da Câmara Setorial do Setor Automotivo. Frente a contrapartida da manutenção do nível de emprego, o foco da atuação era a renúncia fiscal por meio da redução das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (DIEESE, 2005).

4.1 Estruturas Institucionais

No âmbito da concertação, inserida em uma conjuntura de retomada do papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e social, a capacidade de mediação e o desenvolvimento de habilidades governamentais surgem como pontos nevrálgicos para viabilizar uma política industrial. Ao longo desta seção pretende-se, além de apresentar brevemente as instituições envolvidas na formulação e coordenação das políticas industriais do governo Lula, analisar a capacidade de governo existente para a proposição de políticas capazes de promover mudanças estruturais, sem a pretensão de esgotar o tema.

De Toni (2007, p. 146) destaca a “construção de capacidade de governo” como o principal desafio para a formulação e administração da política industrial, maior inclusive do que a ausência de fontes de financiamento. O autor destaca, ainda, o quão diferente são essas capacidades de governo requeridas na atualidade em relação às do período desenvolvimentista dos anos 1960 – daquele período restou uma institucionalidade a ser superada, na qual a capacidade de governo é “difusa, precária e ineficaz, objeto de intermináveis conflitos entre capitães da indústria, burocratas fazendários e desenvolvimentistas” (p.146). Além de diversas reformas administrativas que distribuíram de forma disfuncional os instrumentos de política industrial entre diversos ministérios e da legitimidade precária do ponto de vista legal,

De Toni também aponta a insuficiência de quadros e de inteligência estratégica, a carência de recursos e a baixa autoridade política como os elementos a serem superados.

Shapiro (2013, p.17) destaca como relevante ao caso brasileiro, a análise da capacidade institucional de formular e implantar uma política industrial sob dois prismas: o campo econômico, de estímulo à indústria em um contexto posterior ao da substituição de importações; e o campo político, sob a vigência de uma ordem democrática. Segundo o autor, o desenvolvimento das capacitações institucionais, no âmbito da dimensão técnico-administrativa, combinado a ampliação da participação política, estabelece uma relação virtuosa entre efetividade, legitimidade e controle.

No início do primeiro mandato de Lula, ocorreu a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), como materialização do compromisso do governo recém empossado com o bloco social que possibilitou sua eleição, no sentido de uma *ampla aliança de classes*. A tônica do CDES era compor um espaço público não estatal, capaz de captar as demandas da sociedade civil e firmar pactos em torno de consensos mínimos. Entre fevereiro de 2003 e março de 2004, o CDES produziu seis Cartas de Concertação, enunciando consensos que se aproximam de uma tentativa de sistematizar meios e *fins* para o desenvolvimento do país, incluindo a política industrial. Shapiro (2013, p.43-44) destaca que a representação do setor industrial nos conselhos se dá especialmente “pela ação política não institucionalizada – pelas relações existentes com o governo” – relações essas que muitas vezes são informais – o que se reflete na composição do CDES.

A elaboração técnica da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), divulgada em novembro de 2003 pelo documento *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, deu-se no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDIC e vinculado à Câmara de Política Econômica. O documento sugeriu a criação de uma agência nacional capaz de gestar a política, enquanto no GTI formou-se o consenso sobre a necessidade de potencializar a ação governamental por meio de sinergia. Dessa forma, para coordenar a engenharia institucional da PITCE e viabilizar sua execução foram criados em dezembro de 2004 o Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Cabe evidenciar que a PITCE é lançada antes da formação da sua estrutura institucional. Tal estrutura, no

âmbito da construção da capacidade de governo destacada por De Toni, certamente depende de avaliação e monitoramento sistemáticos para efetivamente desenvolver suas potencialidades.

A finalidade da ABDI, estabelecida pelo Artigo 1º da Lei 11.080/2004, é “promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial em sentido amplo, especialmente os programas que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia”. Juridicamente está enquadrada como Serviço Social Autônomo, ou seja, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, no âmbito do Sistema S. De estrutura enxuta, a Diretoria Executiva da Agência é formada por três diretores nomeados pelo Presidente da República para um mandato de quatro anos – Diretor de Inovação (gestão da inovação e desenvolvimento), Diretor de Desenvolvimento Industrial (complexos produtivos e desenvolvimento produtivo local) e Diretor-Presidente. Há a obrigação legal de um “contrato de gestão” entre a Agência e o MDIC, sob acompanhamento do MPOG, estabelecendo metas, objetivos, prazos e responsabilidades que serão submetidos à avaliação. Em abril de 2005, a ABDI realizou o seu primeiro planejamento estratégico, prevendo a execução de 11 grandes programas, dentre os quais, a função primeira da ABDI – estabelecer a articulação institucional contínua entre todos os atores envolvidos na execução da PITCE (DE TONI, 2007). As contas da Agência são analisadas anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Os recursos da Agência provêm do adicional às alíquotas das contribuições sociais (adicional de dois e meio pontos percentuais a alíquota da contribuição previdenciária, calculada sobre a folha de salários, devidos pelos bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras, distribuidoras de títulos e valores mobiliários e empresas de arrendamento mercantil, nos termos do Artigo 2º do Decreto-Lei no 2.318/1986) – à ABDI são repassados 2% do valor arrecadado.

O Conselho Deliberativo da ABDI conta com representação do Poder Executivo – MDIC, Casa Civil da Presidência da República, MCT, MF, MPOG, o Ministério da Integração Nacional (MI), BNDES e IPEA – e com representantes do setor privado – Confederação Nacional da Indústria (CNI), Agência de Promoção de Exportações do

Brasil (APEX), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC).

A ABDI deveria ser a agência responsável por gerenciar com centralidade as políticas industriais, mas na prática sua atuação é limitada tanto do ponto de vista político – a ABDI não compõe o centro decisório do governo – quanto do jurídico – não faz parte da administração pública, o que impõe limites para a coordenação das políticas públicas. Tais limitações ocasionaram a migração da coordenação das políticas industriais para “uma estrutura paralela, conformada por braços de coordenação, grupos executivos e comitês gestores” (SHAPIRO, 2013, p. 39-40).

Já o CNDI, vinculado diretamente à Presidência da República e presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, foi criado com o objetivo de propor políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do país. As propostas são pactuadas por meio do debate entre o setor industrial e o governo, a exemplo de iniciativas passadas, como durante o Plano de Metas nos anos 1940-50 e o Conselho de Desenvolvimento Industrial do Governo Sarney. O CNDI, porém, amplia o leque social ao incluir também representantes dos trabalhadores. Sua composição é de 13 ministros, o Presidente do BNDES e 14 representantes da sociedade civil, empresários e trabalhadores. Além de propor medidas para o desenvolvimento do País, o CNDI deve ainda acompanhar e avaliar as medidas de política industrial. Seu funcionamento previsto é de reuniões bimestrais do colegiado interministerial com as representações do setor empresarial e dos trabalhadores – um formato que “conferem ao Conselho uma natureza político-corporativa fundamental para legitimar as ações governamentais” (DE TONI, 2007, p. 153).

Dentre os ministérios, obviamente a maior relevância da engenharia institucional em torno da política industrial é do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT). Dentre os bancos, destaque para a participação do BNDES (cujo presidente é também integrante do CNDI). O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) tem atuação importante nos programas de certificação. O MF, embora não concentre o mesmo nível de

participação do MDIC e do MCT na PITCE, interfere no seu eixo horizontal por meio da política monetária e de medidas de desoneração tributária. As demais instituições operadoras da PITCE são Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Banco Central do Brasil (BACEN), APEX, Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO), Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO), Banco do Brasil (BB), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), SEBRAE e Câmara do Comércio Exterior (CAMEX).

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) se beneficiou do legado das estruturas institucionais geradas no âmbito da PITCE, como a ABDI na instância técnica e o CNDI na instância da participação social, na medida em que este arranjo institucional já se encontrava consolidado e mais maduro em 2008. A coordenação e gestão dos programas da PDP contou com a formação de um Conselho Gestor que envolveu cinco ministérios: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC na Coordenação Geral da Política, além da Casa Civil, Ministério da Fazenda – MF, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. A coordenação também contou com uma Secretaria-Executiva composta pela ABDI, BNDES e MF, além da Câmara de Política Econômica na formulação e proposição de medidas. O comprometimento da Política com as metas estabelecidas levou a constituição de Comitês-Executivos para todos os programas, com definição da instituição gestora e do técnico responsável pela coordenação e aperfeiçoamento das ações previstas. Além dos comitês, foi previsto o acompanhamento por meio do Sistema de Gerenciamento de Projetos – SGP.

Para a articulação entre os setores público e privado, além da continuidade das instâncias existentes, como os fóruns de competitividade, as câmaras de desenvolvimento, as câmaras setoriais, as câmaras temáticas e os grupos de trabalho, ficou a cargo do CNDI ser a instância superior. No âmbito do Conselho foram previstas as ações de debate, aperfeiçoamento, validação e monitoramento da Política, a partir da prestação de contas semestral do Conselho Gestor. Já no âmbito

da ABDI em parceria com o setor privado, foram articulados os Planos Estratégicos Setoriais – PES.

Portanto, a estrutura institucional da PDP também não é centralizada em uma única agência, conselho ou ministério, mas dispersa entre um conjunto institucional. Tal arranjo da estrutura institucional repete na PDP os problemas de coordenação e competências decisórias observados desde a PITCE. A manutenção dessa estrutura sugere uma orientação que privilegia a legitimidade das políticas por meio do envolvimento e participação dos diversos atores envolvidos. Shapiro (2013, p.36) se refere às dificuldades de coordenação e implementação causadas pela conformação institucional descentralizada como “cacofonia decisória”. Também comum à PITCE e à PDP é a “prevalência de uma relativa defasagem entre a política programada e aquela colocada em execução”, não só pela conjuntura econômica, mas também pelas dificuldades de coordenação das políticas e de representação dos interesses empresariais (SHAPIRO, 2013, p. 19). Nas próximas duas seções, PITCE e PDP são apresentadas nas suas formulações originais, que são o foco deste trabalho. Porém, cabe destacar que os limites impostos pelas capacidades de governo e pela política econômica distanciaram as políticas enunciadas do efetivamente realizado.

4.2 Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

Pretende-se a seguir evidenciar o processo de elaboração da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) a partir dos consensos sociais da base de sustentação do governo e de suas bases técnicas. A PITCE foi lançada em 31 de março de 2004, composta por “11 programas de políticas distribuídos em 57 medidas” como destacam Campanário, Silva e Costa (2005), na vigência de uma política macroeconômica de ajuste fiscal e monetário que reduzia a margem para investimento público – a PITCE de certo modo constitui uma aposta no estímulo ao investimento privado. Com dois eixos que se complementam, horizontalidade e inovação, a PITCE surge com ênfase na competitividade internacional.

Conforme visto na seção anterior, o CDES produziu seis Cartas de Concertação, que podem ser consideradas como uma tentativa de sistematizar meios e fins para o desenvolvimento do país. A *Primeira Carta de Concertação: Ação Política para a Mudança e a Concertação*, de fevereiro de 2003, diagnostica que o país se

encontrava dividido social e economicamente, a caminho de uma “ruptura da sociedade formal com a sociedade informal, dos excluídos com os incluídos, que poderá levar a um confronto de ricos e pobres, sem perspectivas de solução pela política nos marcos da democracia” e afirma a orientação da aliança entre o governo e a sociedade civil na direção da “inclusão social, participação na vida pública e distribuição de renda”. Firma que a aliança se traduz em um “novo Contrato Social” orientado por “uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária”. O documento ainda elege pré-condições para a viabilidade de seus objetivos: a reforma da Previdência (tida como urgente), a reforma da Legislação Trabalhista e a reforma Tributária.

Na *Segunda Carta de Concertação: Ação pelo Progresso e Inclusão Social*, de abril de 2003, o CDES se manifesta sobre o aumento da criminalidade, e destaca como causas o “avanço da cultura da violência em escala nacional e mundial”, além da exclusão social, do desemprego e de problemas na política de segurança pública nas regiões mais problemáticas do país. Assume a situação como “fruto de um processo complexo”, de uma estrutural social onde “se combinaram modernização e atraso”, reproduzindo desigualdades e concentração de renda, e lesando direitos. Ao reafirmar o direcionamento das políticas públicas para a promoção da inclusão social, ressalta a necessidade de “democratização do conhecimento e da informação, através do amplo acesso da população às telecomunicações e a comunicação social eletrônica” e da “disseminação da cultura científica”. Elenca como “pontos de unidade estratégica” na “concepção de contratualidade social renovada”: 1. A busca do crescimento sustentado da economia – com estabilidade fiscal do Estado –, da formação de poupança, da elevação da produtividade, da alocação dos recursos públicos em função das prioridades dos brasileiros, da redução das desigualdades e distribuição de renda; 2. O objetivo de “recoesionar a sociedade”, com geração de emprego, e “cooperação e parceria entre trabalhadores e empresários”; 3. Um “modelo de desenvolvimento”, no qual o sistema financeiro assume papel de “agente da produção e do desenvolvimento”; 4. Impulso às exportações, mediante exercício da soberania junto as instituições multilaterais de comércio; 5. Necessidade de “uma **política industrial** sustentada por um projeto científico tecnológico que fortaleça a produção para o consumo interno” e capaz de incentivar empresas de expressão

multinacional, ampliando a competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo, ainda agregando o processo industrial à produção primária, “valorizando os produtos industrializados, a geração de empregos e o surgimento de um forte mercado interno de massas”; 6. Busca da eficiência e produtividade na gestão das empresas públicas, com vistas ao seu fortalecimento e conversão em “instrumentos fundamentais de sustentabilidade e promoção do desenvolvimento”; 7. Respeito ambiental, “proteção da floresta amazônica e seu grande potencial - fundamental para a soberania nacional”; 8. Reconhecimento da necessidade de democratização da propriedade da terra, por meio “de uma planejada Reforma Agrária, e do fortalecimento da Agricultura Familiar”; 9. A construção do novo modelo de desenvolvimento requer a recuperação da educação pública.

A Terceira Carta de Concertação: Fundamentos para um Novo Contrato Social, de junho de 2003, faz referência à Constituição Federal de 1988 em exortação ao novo contrato social como meio para um “projeto nacional de desenvolvimento, com sentido estratégico voltado para o crescimento econômico ambientalmente sustentável, a inclusão social e uma inserção soberana e competitiva na ordem global”, ao mesmo tempo que defende a condução da política econômica do governo, “sem deflagrar um processo de ruptura e em consonância com os mercados e com a estabilidade”. Afirma, ainda, a inexistência de precedente de países que saíram de “uma agenda liberalizante de desenvolvimento, para uma nova postura de defesa dos interesses nacionais com uma inserção internacional soberana, solidária e estratégica”, destacando a importância da “estabilidade interna e externa da economia, a autoridade firmada do governo e a capacidade de investimento do capital” para criar o ambiente de desenvolvimento. Evidencia que a tarefa do CDES, no âmbito de um novo contrato social, não é formular plano de governo ou políticas econômicas, “mas oferecer os pontos de convergência de interesses que permitam o acordo político para a sustentabilidade do crescimento, do emprego e da inclusão”. Afirma que “a noção de crescimento econômico descolado da inclusão social deve ser considerada superada”; que um projeto nacional de desenvolvimento depende do direcionamento da economia para a produção – para os setores de infraestrutura e bens de capital; que a ampliação dos mercados, depende de “medidas efetivas de inclusão social e de redução das desigualdades”, incluindo saúde, educação, segurança alimentar e previdência social e “a promoção de ações que contemplem a

produção, a diversificação e a difusão da cultura e da arte”. Cita o crédito direcionado através do BNDES e da CEF – O BNDES para “impulsionar o financiamento produtivo para os setores estratégicos do desenvolvimento”, e a CEF para o “financiamento nas áreas de crédito facilitado ao consumidor, habitação, saneamento e infraestrutura” – além do microcrédito e do financiamento para micro e pequenas empresas e cooperativas “como importantes mecanismos de ativação da economia e de promoção do emprego”, e do programa de renda mínima previsto na reforma tributária “tanto como mecanismo de defesa social, no sentido de proporcionar condições básicas de sobrevivência às parcelas mais carentes da população, quanto como meio de fomento ao consumo de massa”. Defende uma **política industrial** direcionada aos setores competitivos, concentrada no incentivo aos segmentos chave para o desenvolvimento tecnológico, associando desenvolvimento à redução do grau de dependência do setor externo, preservação do meio ambiente, qualificação da mão de obra interna e “geração de conhecimento científico *autóctone* aplicável na produção, proporcionando uma inserção soberana da economia brasileira no contexto internacional”. Destaca para um processo de acumulação interna uma política monetária e uma política de exportações “consistentes com a necessidade de reduzir a vulnerabilidade e retomar o crescimento, levando em conta que todos os países tomam medidas de governo no sentido de proteger os interesses nacionais”.

A *Quarta Carta de Concertação: O Desafio da Transição e o Papel da Sociedade - A Retomada do Crescimento*, de setembro de 2003, vem “ressaltar o debate de alguns enunciados políticos fundamentais, capazes de agregar amplas maiorias sociais, visando à concertação nacional”. Ressalta que “o papel do Conselho é colaborar na formação do juízo político do Governo, como instituição representativa da sociedade”. Destaca que “alguns efeitos colaterais” das medidas adotadas pelo Governo para recuperação da credibilidade do país e recomposição do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e promotor da justiça e da igualdade “por vezes deixam a sociedade apreensiva ou impaciente” e reafirma “o papel do CDES como fiador do compromisso do Governo no sentido de não elevar a carga de tributos no processo de discussão e aprovação da reforma tributária”.

Na *Quinta Carta de Concertação: Caminhos para um Novo Contrato Social – Documento de Referência para o Debate*, de dezembro de 2003, o CDES aborda a legitimidade das disputas de interesses, na medida em que o novo contrato social

possa concatenar “pontos em torno dos quais será possível definir projetos e pactuar regras que possam levar a resultados minimamente positivos para todos”, reafirmando a orientação ao crescimento econômico sustentado com inclusão social, trabalho e distribuição de renda. Evidencia a superação de um “tipo de contrato social calcado nas condições técnicas, culturais e políticas vigentes à época da indústria mecânica de massas, da comunicação radiofônica, dos poderes estatais centralizados, das grandes economias nacionais”, em referência a industrialização das economias centrais, chamando para a construção de um projeto nacional inserido no “mundo digital e mediático, das comunicações interativas, de afirmação da sociedade civil organizada, da grande economia global”. Como na Terceira Carta, afirma a inexistência de experiência pregressa no mundo – “é aqui, neste novo campo, por conseguinte, que podemos demonstrar, muito mais do que no futebol ou no samba, o talento e a competência da criatividade e originalidade tipicamente brasileiras”.

Finalmente, na *Sexta Carta de Concertação: Política Industrial como Consenso para uma Agenda de Desenvolvimento*, de março de 2004, são destacadas as condições do país para expandir ao aumentar as exportações, a capacidade produtiva, e a produção agrícola; recuperar o potencial de crescimento do mercado interno; redefinir os gastos públicos e retomar os investimentos de infraestrutura. Dá destaque para a elaboração e a implantação de uma **política industrial**, tecnológica e de comércio exterior, “resultado de escolhas concertadas entre a sociedade e o governo”, pretendendo orientar e estimular os investimentos privados, e focar prioridades governamentais, visando “impactos sobre as atividades econômicas privadas, de empresas nacionais e internacionais, de grandes, médias, pequenas e micro empresas e outros agentes econômicos”, além de “estabelecer processos de fortalecimento da cidadania, de inclusão social e de redução do desemprego e da desigualdade”. Destaca como foco das políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior a necessidade de: 1. Consolidar a recuperação fiscal do Estado e ampliar a utilização de recursos internacionais disponíveis; 2. Eleger a parceria pública e privada (PPP) como um dos mecanismos institucionais para o estímulo ao investimento, onde o Estado é regulador e promotor do desenvolvimento econômico e social, “num sistema que serve como meio de melhorar as condições de vida da população, satisfazer as necessidades de infraestrutura da economia e viabilizar a exploração de mercados atraentes para os segmentos empresariais”, com marcos

regulatórios setoriais e normas de incentivo à responsabilidade social; 3. Expansão do crédito, como o aumento do crédito pessoal, microfinanças e linhas de crédito para pequenas e médias empresas por seus impactos sobre expansão da demanda interna; 4. Buscar mecanismos eficientes de “intermediação entre poupança e investimento, que permitam a maior profundidade e capilaridade do mercado de capitais no país”. Enuncia como objetivo das medidas a “modernização e a diversificação do parque industrial nacional, bem como o desenvolvimento da capacidade de pesquisa e inovação tecnológica do País”. Considera o foco nas micro e pequenas empresas para “qualificação técnica, gestão empresarial, crédito facilitado, otimização fiscal e facilidade para exportação”. Reafirma a **política industrial** como um “conjunto de ações que compõem a estratégia de desenvolvimento do País”, com promoção de “interações institucionais e empresariais e uma articulação fina com os sistemas educacionais e centros de pesquisa”, e que “não pode haver expansão industrial sustentável sem desenvolvimento tecnológico, sem investimentos e sem uma política científica ousada e inovadora”. Para tanto, defende a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial como coordenadora da **política industrial** e de um Conselho de Política Industrial formado por governo, setor privado e trabalhadores.

Do ponto de vista técnico, outro documento governamental – *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* – foi divulgado em novembro de 2003. O documento ressalta a indústria como fundamental ao desenvolvimento sustentado, afirma a diversificação da indústria brasileira como importante entre os países em desenvolvimento e a “importância da inovação como um elemento-chave para o crescimento da competitividade industrial e nacional”. Parte de um diagnóstico da situação da indústria brasileira: 1. Baixo desempenho externo, com queda da participação do país no total do comércio internacional de 1,39% em 1984 para 0,79% em 2002; 2. Concentração das exportações em poucas empresas – cerca de 0,025% das empresas respondendo por 88% do total exportado; 3. Predominância de produtos de baixo conteúdo tecnológico e preços instáveis na pauta de exportações; 4. Firmas com possibilidades de obter ganhos de escala e viabilizar o aumento da inserção internacional de produtos com maior intensidade tecnológica; 5. Baixa contribuição nas exportações dos setores das tecnologias de informação e comunicação, da química fina – fármacos em especial – ao mesmo tempo que esses

são os setores que mais contribuem para a concentração de déficits localizados na balança comercial.

A partir do diagnóstico, as *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* apontam para a necessidade de atuação do Estado por meio de políticas “de integração e de estímulo a um salto de qualidade na indústria” capazes de estimular setores vinculados a economia do conhecimento, objetivando aprendizagem, capacitação e inovação tecnológica no âmbito da cooperação de longo prazo entre firmas e instituições. Para tanto, é pretendido captar a realidade empresarial para adequar políticas distintas para setores distintos.

O documento define que a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior deve buscar a elevação das exportações, a promoção da inovação das empresas, o desenvolvimento regional e “desenvolver projetos voltados para o consumo de massa”. Desenvolver padrões de competitividade internacional no âmbito da PITCE não é tido como orientação que privilegia o mercado externo em relação ao interno, “pois ambos estão ligados de forma indissociável” – o documento defende aumentos de ganhos de escala ao se buscar exportar para “países com padrão de consumo e renda similares ao Brasil”. As linhas de ação da PITCE são horizontais – visando promoção da eficiência e desempenho da produção –, além de instrumentos verticais – que desenvolvam cadeias produtivas, redes de empresas, arranjos produtivos locais, setores e segmentos específicos considerados estratégicos e ainda as atividades portadoras de futuro. As ações horizontais são 1. Inovação e desenvolvimento tecnológico; 2. Inserção externa; 3. Modernização industrial; e 4. Capacidade e escala produtiva. As opções estratégicas se concentram nos segmentos de 1. Semicondutores; 2. Software; 3. Bens de capital; e 4. Fármacos e medicamentos. As atividades portadoras de futuro são 1. Biotecnologia; 2. Nanotecnologia; e 3. Energias renováveis.

Na linha de inovação e desenvolvimento tecnológico o foco está na estruturação de um Sistema de Inovação para o país, estabelecido por meio de três eixos: harmonização da base legal (como a aprovação de lei capaz de potencializar a aplicação de recursos em Pesquisa & Desenvolvimento); definição das institucionalidades (atores, competências, mecanismos de decisão, modelo de financiamento e gestão); e definição de prioridades (através de debates nacionais sobre “temas estratégicos como biotecnologia, novos materiais, tecnologias de

informação e comunicação, energia e meio ambiente”, orientando programas e iniciativas).

A inserção externa objetiva a expansão das exportações e a ampliação da base exportadora, incorporando “novos produtos, empresas e negócios”. Seus eixos são: 1. Apoio às exportações com facilitação de financiamento, procedimentos e desoneração tributária; 2. Promoção comercial e prospecção de mercados; 3. Estímulos para a criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização; 4. Consolidação da imagem do Brasil e apoio às marcas brasileiras no exterior. Central nesta linha é a implementação do Programa Brasil Exportador.

Em relação à modernização industrial, mais problemática em empresas de pequeno e médio porte, que em geral têm dificuldades para acessar capital, tecnologia e técnicas de gestão, há três aspectos centrais: 1. Articular as capacitações produtiva e de gestão, por meio de programas setoriais; 2. Priorizar os arranjos produtivos locais, articulando regionalmente a cooperação empresarial e entre empresas e instituições tecnológicas e financeiras; e 3. Desincentivar o atendimento atomizado pelos programas, os concentrando espacialmente, visando a otimização dos resultados.

Capacidade e escala produtiva é a linha de ação voltada para a retomada do crescimento do mercado interno, como forma de diminuir os riscos inerentes à ampliação da capacidade instalada de importantes setores produtores de bens intermediários, intensivos em capital. A atuação estatal de complementação de garantias e fontes de financiamento visa também incentivar o aumento do tamanho das firmas ou dos arranjos de firmas de duas formas: facilitando o acesso a financiamento por consórcios empresariais e outros arranjos; e estimulando tanto a fusão de empresas quanto a atuação conjunta. O aumento do tamanho das firmas se relaciona com o aumento da capacidade exportadora e de inovações.

As ações em opções estratégicas elegem áreas intensivas em conhecimento – semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital – e exigem complexos instrumentos fortemente articulados com outras políticas públicas. A ampliação e sustentação do agronegócio, em função da sua proeminência no mercado internacional e da atuação da Embrapa, também é tida como estratégica.

Para os semicondutores, que movimentam telecomunicações, controles industriais, indústria aeroespacial, saúde, agropecuária e aplicações militares, o foco é atrair investimentos e desenvolver competências e pessoal qualificado, numa tentativa de reconstruir as capacidades do Brasil (avançado no segmento nos anos 1970). O documento admite que as barreiras de entrada para o Brasil retomar a produção de semicondutores são grandes, especialmente pelo déficit do país na capacitação em circuitos integrados. Portanto, as medidas para o setor devem se concentrar tanto em atrair investimentos quanto em desenvolver competências e pessoal qualificado. A retomada dos semicondutores se articula com a nanotecnologia – atividade portadora de futuro.

Na área de software, o foco foi criar uma estratégia competitiva para o segmento – que se destaca na indústria brasileira de Tecnologia da Informação – buscando maior inserção internacional. Além de apoiar a exportação, também se faz necessário incentivar a experiência internacional das empresas, aumentar o acesso ao mercado do setor público, incentivar mercado de capitais de risco, formar empresas-líderes e incentivar a concentração de empresas e criar um modelo ou imagem do software brasileiro no exterior.

Para o setor de fármacos e medicamentos o foco está no estímulo à produção nacional, especialmente dos produtos da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), apoiando P&D realizado no país, além da internalização de atividades de P&D; o fortalecimento do programa de genéricos; a exploração da biodiversidade; e o estímulo aos laboratórios públicos. O financiamento indicado ao setor é por meio da expansão do Programa de Apoio à Produção de Medicamentos Genéricos e ainda por meio da securitização de créditos a receber das aquisições governamentais.

A indústria de bens de capital, que desempenha importante papel na acumulação de capital e na difusão do progresso técnico, deve ser fortalecida em alguns segmentos, ao mesmo tempo que a importação de máquinas e equipamentos sem similar nacional deve ser facilitada. Dentre os segmentos apoiados, objetiva-se maior adensamento tecnológico. Trata-se de um setor heterogêneo, no qual os bens de capital seriados são produzidos por pequenas e médias empresas de capital nacional que atendem um mercado de menor sofisticação tecnológica, enquanto que os bens de capital por encomenda são produzidos por poucas empresas de grande

porte, a maioria multinacionais – para estas, a estratégia é de aumento de agregação de valor no país, em especial em engenharia; para os produtores de capital nacional, o foco é o apoio à modernização, à engenharia e à exportação.

As ações relacionadas às atividades portadoras de futuro pretendem estimular o incremento de áreas como biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis, para que o país não se distancie da fronteira do conhecimento. As diretrizes apontam a necessidade de conferências nacionais periódicas para definir medidas capazes de acessar o potencial da ciência. O incentivo para a criação de empresas de base tecnológica integradas à economia local ou regional é considerado como possibilidade de superação das diferenças regionais.

Conforme Campanário, Silva e Costa (2005, p. 11), outro documento governamental que compôs a formulação da PITCE, *Medidas de Política Industrial e de Comércio Exterior*, traz a complexa estrutura institucional da PITCE, envolvendo “ministérios, bancos, financiadoras, institutos, câmaras e demais órgãos da administração pública direta e indireta”.

O lançamento da PITCE ocorreu em plena vigência da orientação econômica liberal do primeiro mandato de Lula, de ajuste fiscal que inibia o investimento público e ajuste monetário mantendo as taxas de juros elevadas. Há divergências sobre a adequação ou não da PITCE à política econômica – Campanário, Silva e Costa (2005, p. 10) a consideram “coerente e compatível com uma economia em processo de ajustamento macroeconômico”, enquanto Suzigan e Furtado (2006, p.174) veem “incompatibilidade entre a PITCE e a política macroeconômica (particularmente juros e estrutura tributária)”, além da política cambial. Estes últimos destacam que o manejo da taxa básica de juros como principal instrumento de controle inflacionário, além de encarecer o financiamento e desestimular os investimentos no setor produtivo, combinado com o regime de câmbio flutuante, provocam forte volatilidade cambial e sobrevalorização do Real, “contrariando os próprios esforços da PITCE (p. 179).

Embora não se pretenda fazer uma avaliação dos resultados efetivos da implementação da PITCE, cabe destacar que as condições favoráveis de demanda internacional de commodities agrícolas, metálicas e minerais, bem como de preços, estimulou fortemente esses setores. Ainda assim, a indústria brasileira obteve bons resultados no ciclo de crescimento econômico de 2004 a 2008 – a criação de empregos formais e consequente ampliação do mercado doméstico, refletiu na

expansão das taxas de emprego formal também da indústria e garantiu dinamismo ao setor, num processo de “retroalimentação dinâmica da economia extremamente importante, com a expansão do mercado de trabalho estimulando o consumo e a própria produção industrial” (HIRATUKA e SARTI, 2011, p. 11). Além disso, ainda conforme Hiratuka e Sarti, o dinamismo se expandiu para o investimento a partir de 2006 e mais fortemente em 2007, gerando expansão da formação bruta de capital. Em um primeiro momento os investimentos concentraram-se em infraestrutura e nos setores industriais exportadores, mas posteriormente expandiram para outros setores industriais e para a construção civil. Porém, este ciclo de crescimento do qual a indústria se beneficiou foi interrompido no quarto trimestre de 2008 pela crise financeira internacional.

4.3 Política de Desenvolvimento Produtivo

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), anunciada no dia 12 de maio de 2008, contrastou na formulação com sua antecessora PITCE especialmente por ter ampliado tanto o leque de setores priorizados – de quatro para vinte e cinco – quanto os instrumentos governamentais utilizados. Além da maior abrangência, a PDP ainda contrasta com a PITCE pela ênfase nas ações horizontais. A PDP foi centrada no desafio de dar sustentabilidade ao ciclo de expansão da economia, com objetivos associados a macrometas para o ano de 2010: ampliação da capacidade de oferta (meta de aumento da taxa de investimento de 17,6% do PIB em 2007 para 21% em 2010), preservação da robustez do Balanço de Pagamentos (meta de ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010), elevação da capacidade de inovação (meta de elevação do dispêndio provado – gastos privados – em P&D de 0,51% do PIB em 2005 para 0,65% em 2010) e fortalecimento das micro e pequenas empresas (meta de ampliação de 10% até 2010 no número de MPEs exportadoras existentes em 2006) (IEDI, 2008).

O governo lançou mão, no âmbito da PDP, de quatro instrumentos voltados ao alcance das macrometas: 1. Instrumentos de incentivo: crédito e financiamento (como a previsão de R\$ 210,4 bilhões pelo BNDES para projetos de ampliação, modernização e de inovação na indústria e no setor de serviços, além dos incentivos da FINEP para P&D), capital de risco e incentivos fiscais (como a previsão de renúncia

fiscal de R\$ 21,4 bilhões até 2011); 2. Poder de compra governamental: compras da administração direta e de empresas estatais (como compras da Petrobras); 3. Instrumentos de regulação: técnica, sanitária, econômica e concorrencial (ANS/MS – CMED: Regulação Preços); e 4. Apoio técnico: certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado (INMETRO: Programa de certificação).

Os programas foram organizados em três níveis de política: ações sistêmicas, que são as voltadas aos fatores geradores de externalidades positivas para toda a estrutura produtiva; destaques estratégicos, com temas que visam o desenvolvimento da estrutura produtiva no longo prazo; e programas estruturantes para sistemas produtivos, que coordenam os objetivos estratégicos com a diversidade da estrutura produtiva do país. Ao nível dos destaques estratégicos, os programas são: 1. Regionalização, por meio de articulação com a Política Nacional de APL com projetos industriais e de infraestrutura, com meta de ampliação dos financiamentos do BNDES para a região Nordeste; 2. Fortalecimento das MPEs por meio da regulamentação da Lei Geral das MPEs, atividades coletivas e incentivos à inovação; 3. Ampliação das exportações, com a regulamentação das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) e ampliação do financiamento do BNDES aos setores exportadores intensivos em mão-de-obra; 4. Integração produtiva com a América Latina e África, articulando as cadeias produtivas e elevar o comércio com essa região, possibilitando a ampliação da escala e da produtividade da indústria doméstica; e 5. Produção sustentável, combinando desenvolvimento produtivo com a redução de impactos ambientais e uso de tecnologias limpas.

Os 25 setores alvos dos programas da PDP podem ser agrupados em três eixos: 1. Programas para Fortalecer a Competitividade: Bens de Capital Seriadados, Bens de Capital sob Encomenda, Complexo Automotivo, Complexo de Serviços, Construção Civil, Couro, Calçados e Artefatos, Indústria Aeronáutica, Indústria Naval, Madeira e Móveis, Plásticos, Sistema Agroindustrial, Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos; 2. Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas: Nanotecnologia, Biotecnologia, Complexo da Defesa, Complexo Industrial da Saúde, Energia, Tecnologias de Informação e Comunicação; e 3. Programas para Consolidar e Expandir a Liderança: Celulose, Mineração, Siderurgia, Indústria Têxtil, Confecções,

Carnes. Para cada setor foram elaboradas estratégias, únicas ou combinadas: conquista de mercados, focalização, ampliação de acesso, diferenciação e liderança mundial.

As medidas previstas pela PDP em sua formulação inicial para atingimento das macrometas são direcionadas basicamente para a ampliação de financiamentos do BNDES, com redução de taxas de juros e alongamento de prazos, e para um conjunto de desonerações fiscais. Do total previsto de R\$ 21,435 bilhões em renúncia fiscal até 2010, a quase totalidade dos recursos (94%) se distribuiu em oito medidas: R\$ 5,974 bilhões em redução do prazo para utilização dos créditos dos PIS/COFINS em bens de capital; R\$ 3,022 bilhões em depreciação acelerada para o setor automotivo; R\$ 3 bilhões em prorrogação da depreciação acelerada até 2010; R\$ 2,615 bilhões via ampliação do REPORTO; R\$ 2.450 bilhões via ampliação do RECAP; R\$ 1.073 bilhão em depreciação acelerada para o setor de bens de capital; R\$ 1,050 bilhão pela eliminação da incidência de IOF nas operações de crédito do BNDES e da FINEP; e R\$ 1,001 bilhão via reativação do Programa Revitaliza.

A formulação da PDP ocorreu ainda na vigência do ciclo de crescimento da economia brasileira, interrompido pela crise financeira internacional. Logo após o anúncio da política e ao longo de 2009 os investimentos privados recuaram frente ao cenário de incertezas provocado pela crise. Os reflexos sobre a indústria foram observados na queda das vendas, da produção e do emprego, além da suspensão de projetos de investimentos – Hiratuka e Sarti (2011, p. 14-15) destacam os dados do BNDES sobre o rebaixamento dos investimentos previstos para 2009, dentre os quais a maior queda ocorreu para os projetos de investimento na indústria, dos US\$ 239,4 bilhões inicialmente previstos, para US\$ 159,5 bilhões em junho de 2009. A indústria ainda apresentou uma forte inversão do saldo comercial em relação ao ciclo de superávit médio de US\$ 17,3 bilhões entre 2003 a 2007 – as exportações industriais, embora crescentes, não superaram as importações, o que provocou um déficit comercial de US\$ 14,4 bilhões em 2008, ampliado para US\$ 16,4 bilhões em 2009. Mas os autores ainda destacam a rápida recuperação economia brasileira a partir do final de 2009, por meio de medidas fiscais, monetárias e financeiras que possibilitaram a retomada do crescimento. No entanto, a retomada do crescimento também aprofundou o déficit comercial ao longo de 2010, devido às importações de bens intermediários – partes, peças, insumos e componentes – para a indústria mecânica,

de material elétrico e de comunicações, química, farmacêutica e produtos de matérias plásticas, de forma que a indústria de transformação atingiu em outubro de 2010 déficit de US\$ 30,8 bilhões (HIRATUKA e SARTI, 2011).

Neste contexto de enfrentamento à crise, a PDP foi reforçada, posicionando-se mais no âmbito de política anticíclica – associada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)³ – impulsionando os setores automotivo, de eletrodoméstico, bens de capital e da construção civil. Tal reorientação da PDP, necessária frente à crise, custou negligenciar o planejamento do desenvolvimento industrial, com estímulo à elevação da capacidade de inovação e fortalecimento das micro e pequenas empresas.

4.4 Afinidades entre a teoria de Celso Furtado e PITCE e PDP

A análise da PITCE enunciada pelo governo leva a algumas questões, subordinadas à proposição de desenvolvimento endógeno de Celso Furtado. A primeira, é que a política formulada esbarra na questão da acumulação – não há “massa crítica de recursos” para o investimento em inovação. Furtado evidencia que a superação da dependência tecnológica pela periferia inicia pela acumulação de recursos financeiros capazes de sustentar uma política de desenvolvimento endógeno, apontando a necessidade de controle das fontes de recursos não-renováveis (apesar do período neoliberal restou ao país a possibilidade de articulações em torno da Petrobrás, por exemplo) e do controle do acesso ao mercado interno (o que é dificultado pela persistente valorização do Real frente ao Dólar).

Outra questão que merece destaque é a formulação da PITCE em torno de um modelo de “*performance* internacional”, ainda que faça menção ao mercado interno. Os documentos que formulam a política mostram duas preocupações ao optar pelo aumento das exportações: não gerar ineficiências em processos voltados ao mercado interno protegidos pela política e obter ganhos de escala ao prospectar aumento de exportações em países de nível de renda semelhante ao Brasil, de forma que a

3. O PAC foi lançado em janeiro de 2007, prevendo o desembolso de R\$ 503,9 bilhões para investimentos em infraestrutura entre 2007 e 2010. As medidas do PAC foram organizadas em cinco blocos: estímulo ao crédito e ao financiamento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, investimento em infraestrutura e gestão do PAC, melhora do ambiente de investimento e medidas fiscais de longo prazo.

mesma estrutura produtiva possa atender os mercados interno e externos. Porém, a lógica de perseguir uma *performance* internacional tende a anular os esforços de desenvolvimento tecnológico, haja vista que para se manter competitiva internacionalmente, não há no curto prazo outra opção às empresas que não seja mimetizar processos tecnológicos, sempre alguns passos atrás das grandes empresas transnacionais detentoras das principais inovações. Centrar a estratégia de desenvolvimento no mercado interno – que no caso brasileiro é de grande dimensão, e no momento do lançamento da PITCE já contava com um aquecimento impulsionado pela valorização do salário mínimo e dos salários – significa negar estruturas excludentes de crescimento e conectar uma política de desenvolvimento com as estruturas sociais, significa explorar a possibilidade de alterar essas estruturas na direção da endogeneidade. Além do mais, como lembra Bastos (2012, p. 801), em geral a indústria de transformação no Brasil, seja as empresas nacionais por necessidade, seja as filiais estrangeiras por determinação das matrizes, “sempre se interessaram, sobretudo, pelo mercado interno e, em alguns casos pelo regional”.

As desonerações tributárias (como do IPI) não atacam o problema estrutural da base tributária brasileira. Suzigan e Furtado (2006) chamam a atenção para a necessidade de correção da estrutura tributária na direção da isonomia e racionalidade fiscal, de forma a evitar que alguns empresários se pautem por benefícios fiscais ao custo da eficiência produtiva, comprometida geralmente por decisões irracionais de localização da planta e de escala de produção. Tavares (2008) evidencia que desde o Plano Trienal Furtado buscava a reforma da estrutura fiscal para a progressividade, e ainda direcionando os recursos prioritariamente para o investimento e ao consumo dos trabalhadores, ao invés de concessões de subsídios em benefício do poder econômico.

Mas há pontos da PITCE que, em certa medida, sinalizam uma aproximação programática da política com a teoria furtadiana. O principal é o foco na inovação tecnológica, inclusive com políticas verticais. Ao afirmar a importância de evitar que o país se distancie da fronteira do conhecimento e eleger áreas estratégicas e portadoras de futuro, a PITCE se coaduna em alguma medida com a ideia de que o controle tecnológico é um eixo fundamental do desenvolvimento. Ainda que se considere as medidas enunciadas insuficientes ou mesmo frágeis, sobretudo do ponto de vista da endogeneidade, há de se considerar que no contexto da PITCE como a

retomada de uma política industrial, o estímulo às áreas intensivas em conhecimento pode ser entendido como uma tentativa de alinhamento da PITCE à luta contra a dependência. Também é possível destacar a aproximação programática na atenção que a PITCE dá às pequenas e médias empresas. Furtado conferia às pequenas empresas o status de “insubstituíveis no exercício de importantes funções” pois conferem flexibilidade ao sistema econômico, além de serem fontes de inventividade e iniciativa (FURTADO, 1978, p.13). Certamente são elementos insuficientes para se considerar a PITCE um programa de desenvolvimento endógeno, mas não se pode ignorar que, frente à necessidade de reconstrução de institucionalidades capazes de articular políticas de desenvolvimento, a PITCE representou um esforço de criatividade política, ao pretender sistematizar e coordenar a vontade coletiva de retomada do desenvolvimento.

Sob o ângulo sociológico, Novy (2009) evidencia o papel exercido por Lula na presidência como um moderador, um árbitro entre “interesses conflitantes”. Sua estratégia de mediação passou pela continuidade da orientação ortodoxa na política econômica do primeiro mandato e pela acomodação dos interesses do “andar de cima” da sua aliança política. O novo bloco social não quer rupturas, sim a recuperação do espaço de suas estruturas sociais e econômicas. Sob esta perspectiva, verifica-se que a produção das Cartas de Concertação ao se preocupar em produzir consensos, também produziu contradições, como evocar a inclusão social e distribuição de renda, e ao mesmo tempo colocar as reformas da Previdência e das Leis Trabalhistas como condições de viabilidade das primeiras.

Porém há de se destacar que, para além da diversidade de interesses entre os atores do bloco social de apoio ao governo Lula, a ausência do setor financeiro representou um obstáculo importante à PITCE. Ao mesmo tempo que a PITCE não contou com uma massa crítica de recursos para sua elaboração e implementação, tão pouco pode contar com a adesão do setor financeiro para a ampliação e barateamento do crédito. Criou-se, assim, um dificultador para incentivar o investimento privado – sobretudo frente às limitações orçamentárias de um Estado em ajustamento econômico. Beneficiário direto da taxa de juro elevada, o setor financeiro, mantido intocável tanto pela convecção institucionalista quanto por um arranjo social que repele rupturas, fez pesar sobre os bancos públicos a oferta de crédito ao setor produtivo. Ou seja, ao mesmo tempo que o setor financeiro drena do Estado recursos

vultosos via serviço da dívida pública, mantém não atrativa a oferta de crédito. Dessa forma, a manutenção do *status quo* do setor financeiro comprometeu fortemente as condições mínimas para a realização de um projeto de desenvolvimento endógeno, em especial no que tange à apropriação do excedente e formação de poupança.

A PDP, do ponto de vista programático, já em sua formulação inicial se afastou do contexto de uma política capaz de integrar-se a um projeto de desenvolvimento de longo prazo, capaz de promover alterações importantes na estrutura industrial. A opção por políticas unicamente horizontais, ainda que contemplando a elevação da capacidade de inovação como uma das macrometas e prevendo em seus instrumentos incentivos à P&D, diminuiu as possibilidades de desenvolver os setores vinculados a economia do conhecimento. Os setores potencialmente capazes de atuar na fronteira do conhecimento, em geral pequenos em relação aos setores mais dinâmicos da indústria nacional, são melhor atendidos por políticas verticais, capazes de desenvolver cadeias produtivas e segmentos específicos, e pela construção de sistemas de inovação. Ainda que estes setores não sejam capazes de, num primeiro momento, centralizar uma estratégia de desenvolvimento, cabe destacar que são estes que desempenham o “papel de fornecerem aos demais setores fontes renováveis de incremento de produtividade e de diferenciação de produtos” (SUZIGAN e FURTADO, 2006, p.181). A partir do redirecionamento da PDP frente à crise financeira internacional, a orientação programática de manutenção da estrutura vigente é potencializada.

A questão das desonerações, dimensão de grande destaque na PDP inclusive como medidas de apoio e de incentivo a pesquisa e desenvolvimento e inovação, foram concentrados no setor automotivo desde sua formulação original, por meio da depreciação acelerada e, em menor medida, pela ampliação do prazo de recolhimento do IPI. O IEDI (2008, p. 19) estimou que mais da metade das desonerações previstas pela PDP em seu lançamento estavam concentradas no setor automotivo, o que reforça a ideia de que a PDP objetivou sobretudo o fortalecimento dos setores já competitivos da indústria.

Dessa forma, além de não oferecer instrumentos verticais para setores considerados estratégicos, concentra a transferência de recursos para setores já consolidados. Ainda que se pondere acerca dos resultados positivos da política, sobretudo no que se refere à rápida recuperação do ciclo de crescimento frente à crise

financeira internacional, a política contraria a lógica fordista de investimentos em setores capazes de corrigir o processo endógeno, na busca da superação da dependência tecnológica. É essencialmente uma política de fortalecimento das capacidades produtivas nacionais já existentes, em detrimento de uma mudança estrutural.

Do ponto de vista sociológico, cabe destacar que quando Guido Mantega assumiu o MF em 2006, o setor produtivo, apesar da vigência do pacto com o governo Lula, ainda se via pressionado pela ortodoxia excessiva do BACEN. A política monetária mirando o centro da meta de inflação, executada a ferro e fogo com a manutenção do juro real muito elevado, trouxe impacto negativo sobre a atividade econômica. Mantega chega ao MF, portanto, em meio a diferenças entre o setor produtivo e o BACEN, cujo presidente, Henrique Meirelles, contava com o apoio de Lula, especialmente pela necessidade de manter a inflação sob controle em ano eleitoral. Ainda que mantendo firme o compromisso com a estabilidade do nível de preços, Mantega passou a confrontar a política monetária do BACEN, iniciando seu mandato defendendo a dinamização do crédito como condição básica para o desenvolvimento sustentado. Para isso lançou medidas de estímulo à concorrência no setor financeiro, como a permissão de concessão de crédito imobiliário à taxas fixas, sem indexação pela TR e as portabilidades do crédito imobiliário e da conta-salário.

Ao longo de 2007 que Mantega passou a se referir a um novo modelo em curso no país, de base social-desenvolvimentista, bem como se efetivou uma renovação dos economistas em alguns postos estratégicos do governo, alinhados ao desenvolvimentismo. Dentre eles, Paulo Nogueira Batista Júnior, que assumiu a representação brasileira junto ao FMI em abril, Luciano Coutinho, que também em abril assumiu a presidência do BNDES, Marcio Pochmann, que assumiu a presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em agosto de 2007, João Sicsú assumiu a diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea. Dilma Rosseff, então Ministra de Minas e Energia entre 2003 e 2005 e, posteriormente, Ministra-Chefe da Casa Civil, também integra a orientação desenvolvimentista. Conforme constou na terceira seção, Erber (2011) se referiu a esta representação como a convenção neodesenvolvimentista. Bastos (2012), que usa o termo “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (p.797), observa que apesar do programa de

governo anunciado em 2002 trazer explícita a orientação distributivista, de geração de empregos e expansão do mercado interno, é apenas em 2007 que o governo passa a usar o termo “social-desenvolvimentista”, o que segundo o autor revela ao mesmo tempo a resistência à implementação do modelo, contrastada com as bases políticas e sociais que foram capazes de o levar adiante, adentrando o segundo mandato de Lula. No entanto, Bastos adverte que o termo “social-desenvolvimentista” utilizado por Mantega não é capaz de abarcar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, haja vista os limites do orçamento fiscal e da seguridade social.

Ao longo de 2008 houve uma aceleração da inflação. Apesar dos indícios de se tratar de um fenômeno global, especialmente nos países que adotam o regime de metas, a alta generalizada dos preços deu mais uma vez protagonismo ao BACEN. A SELIC, que desde o segundo semestre de 2007 estava em 11,25% a.a., foi elevada a partir de abril de 2008, chegando no segundo semestre a 13,75% a.a. Nesta conjuntura, o lançamento da PDP reflete a articulação dos atores vinculados ao setor produtivo para pautar sua agenda de manutenção e expansão da estrutura produtiva existente – a agenda, do “Custo Brasil”, entendido como o diferencial de custos entre a indústria brasileira e seus principais concorrentes internacionais. Os principais componentes do “Custo Brasil” são os impostos não recuperáveis na cadeia produtiva, os encargos sociais e trabalhistas, a logística, o impacto dos juros sobre capital de giro, a burocracia e os custos de regulamentação, os custos de investimento, os custos dos insumos básicos e os custos de energia.

Cabe destacar que, apesar da agenda apontar as dificuldades do setor produtivo com o setor financeiro, e apesar das medidas anteriores de Mantega para o estímulo da concorrência bancária, não houve uma resposta efetiva do setor. Além disso, o alto custo do crédito e a carência de financiamentos de longo prazo se reforçou a partir da alta da SELIC em 2008 e da crise financeira internacional. Foi no âmbito das políticas anticíclicas do governo, por meio de uma atuação agressiva dos bancos públicos, em especial CEF e BB, que o crédito foi reativado.

Em boa medida a combinação da PDP com o PAC dialoga com a agenda “Custo Brasil”, deslocando a concertação inicial do CDES de que a política industrial necessária deveria ser sustentada por um projeto científico tecnológico, ou seja, afastando a ideia da necessidade de desenvolvimento tecnológico como diferencial competitivo em favor da ideia de redução de custos para incentivar a competitividade

internacional. Neste contexto, os consensos na direção da superação da dependência do setor externo se perderam.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se recuperar a visão furtadiana com sua valiosa contribuição ao debate acerca do desenvolvimento do país. Cabe mais uma vez evidenciar que desenvolvimento, na visão de Furtado, não se limita ao crescimento econômico, trata-se de um processo cultural e histórico que recria as relações sociais, apoiado na acumulação e na inovação técnica. Também não se confunde, na teoria furtadiana, desenvolvimento com *performance* internacional, haja vista que desenvolvimento pressupõe conexão das estruturas sociais em um processo de homogeneização social na direção da elevação do nível de vida e bem-estar social.

Sem a pretensão de resumir a visão de Furtado, e assumindo a política industrial como fundamental – ainda que não suficiente – na luta pela superação da dependência, tentou-se evidenciar na análise do processo de formulação da PITCE e da PDP a importância da dimensão política frente à possibilidade de orientar o processo de desenvolvimento endógeno. A reorientação do papel do Estado a partir do governo Lula, associada às conquistas sociais no período, especialmente na direção de uma melhor distribuição de renda, remete ao campo das possibilidades do poder político transformar as estruturas sociais, apoiado no sistema de valores da sociedade que legitimam os *fins*. Tomou-se como expressão dos *fins* da sociedade brasileira, os valores expressos pela Constituição Federal de 1988, que reafirma o Estado como promotor da cidadania, da igualdade social e do desenvolvimento.

A análise sugere que a formulação da PITCE foi influenciada por princípios próximos aos furtadianos, mais sob o ângulo programático, que expressa uma orientação das políticas ao desenvolvimento tecnológico da estrutura produtiva, do que sob o ângulo do pacto social de apoio ao governo, que legitima tal programa, mas é de menor alcance que a aliança proposta por Furtado, com participação popular, especialmente dos trabalhadores, muito mais ativa e decisória. No entanto, cabe destacar que, além do fato da política industrial por si só não ser suficiente para a formulação de um projeto de desenvolvimento para o país, no caso da PITCE tanto as limitações impostas pelo ajustamento fiscal e monetário, quanto a simultânea construção das institucionalidades requeridas pela política, limitaram fortemente a efetivação dos objetivos da política.

No que se refere à PDP, especialmente em seu lançamento, anterior à crise financeira internacional, verifica-se um significativo recuo da orientação anterior, a despeito do ciclo de crescimento econômico fortemente dinamizado pelo mercado interno e da ampliação da presença de economistas alinhados ao desenvolvimentismo em postos estratégicos do governo. Não se trata de afirmar que a PDP constituiu um recuo em relação à atuação do governo no incentivo ao setor produtivo, especialmente o industrial, mas sim um recuo importante na orientação inicial que poderia criar as condições necessárias para promover a alteração da estrutura produtiva por meio do desenvolvimento tecnológico. Tal recuo, expresso na formulação da PDP em consonância com a agenda social do “Custo Brasil”, se efetivou radicalmente na medida em que a crise impôs a adoção de políticas anticíclicas.

O conjunto de experiências e capacidades governamentais acumuladas no período não deve ser desconsiderada, haja vista que as estruturas institucionais persistem, inclusive como instâncias de diálogo com setores da sociedade. O caminho percorrido pelas instituições ao longo da PITCE e PDP, certamente não configura um amadurecimento completo do arranjo institucional, mas foi fundamental para a capacidade de reação do governo frente à crise em 2008, logrando naquele momento a recuperação do setor produtivo, bem como a preservação das conquistas sociais. No entanto, a ausência de base social e política capaz de retomar um programa de superação da dependência, para a efetivação do desenvolvimento social, econômico, tecnológico e cultural, comprometendo fortemente as condições mínimas para o desenvolvimento endógeno.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Pedro P. Z. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. In **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, dez.
- BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. (2004). **Cartas de Concertação do CDES**. Disponível em < <http://www.cdes.gov.br/conteudo/1428/cartas-de-concertacao.html> >. Acesso em 27/10/2015.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Portal Brasil. Cidadania e Justiça. **Bolsa Família completa nove anos e beneficia 13,7 milhões de famílias**. Publicado em 19/10/2012. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/10/bolsa-familia-completa-nove-anos-e-beneficia-13-7-milhoes-de-familias>>. Acesso em: 26/10/2015.
- CAMPANÁRIO, Milton; SILVA, Marcelo; COSTA, Tiago (2005). Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): análise de fundamentos e arranjos institucionais. Salvador: **XI Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica**, out. 2005.
- DE TONI, Jackson (2006). Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre (2007), vol. 28, nº1, p. 127-158, semestral
- DIEESE (2005). Política Industrial no Brasil: o que é a nova política industrial. **Nota Técnica nº 11**. Dezembro de 2005.
- ERBER, Fabio S. (2007). Celso Furtado e as convenções do desenvolvimento. In SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (2007) (org.). **Celso Furtado e o século XXI**. 1ª ed. Rio de Janeiro. Manole. p. 41-62.
- ERBER, Fabio S. (2011). As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. In **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), p. 31-55, janeiro-março.
- FIESP (2015). **Panorama da indústria de transformação brasileira**. 7ª ed. São Paulo. 58 p. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/panorama-da-industria-de-transformacao-brasileira/>>. Acesso em 23/10/2015.
- FIORI, José L. (1992). Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. In: **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1 (45), jan-mar.
- FONSECA, Pedro; CUNHA, André M.; BICHARA, Julimar (2013). O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? In **Nova Economia**, Belo Horizonte, 23(2), mai-ago. 403-428.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. 117 p.
- FURTADO, Celso. **Criatividade de dependência na civilização industrial**. 1ª ed. São Paulo: Círculo do Livro, 1978. 170 p.
- FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. 83 p.
- FURTADO, Celso. Desenvolvimento e cultura. In _____ **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. 128 p. (cap. 2)
- FURTADO, Celso. O desenvolvimento como processo endógeno. In _____ **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. 128 p. (cap. 9)
- FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. 83 p.

FURTADO, Celso. (2002). A atual situação econômica mundial. Entrevista concedida por Celso Furtado à **Revista de Economia Mackenzie**. Ano 2, n.2, p. 11-28. Disponível em <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/761>>. Acesso em 22/10/2015.

FURTADO, Celso. (2004). Para onde caminhamos? In D'AGUIAR, Rosa Freire (2013) (org.). **Essencial Celso Furtado**. 1ª ed. São Paulo. Penguin Classics Companhia das Letras. p. 435-8.

HERRLEIN JR., Ronaldo (2012). **A atualidade de Florestan Fernandes em questão**: uma interpretação da transformação do Estado e da mudança social no Brasil contemporâneo. In: CALIXTRE, André; ALMEIDA Fº, Niemeyer (2014) (org.). Cátedras para o desenvolvimento: patronos do Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro. Ipea. p. 41-82.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. (2011). Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros. In: Texto para Discussão. IE/UNICAMP, 41 p. n. 187, janeiro 2011.

JALORETTO, Cláudio. (2009). Seis Décadas de Déficit Público no Brasil. XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/divida/MHafdpXIVPTN/monografia_Tema1_Claudio_Jaloretto.pdf>. Acesso em 12/11/2015.

NOVY, Andreas (2009). O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. In: **Indicadores Econômicos FEE**, vol. 36, nº 4, p. 121-8.

OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. (2014). Teses equivocadas no debate sobre desindustrialização e perda de competitividade da indústria brasileira. In: **Revista NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense** – Ano 3, nº 5, Jan-Jun. Florianópolis, NECAT, 2014, p. 24-48. Disponível em www.necat.ufsc.br/.

SALES, Tiago H. (2012). **Vulnerabilidade externa ao longo dos governos Cardoso e Lula**. Rio de Janeiro: UFRJ/ IE. 101 p. Disponível em < http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/PEPI_DISSERTACAO_TIAGO_HAYMUSSI_SALLES.pdf >. Acesso em 13/11/2015.

SANTOS, Theotonio dos. (2007). Celso Furtado e a busca de uma nova aliança política para o desenvolvimento. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (2007) (org.). **Celso Furtado e o século XXI**. 1ª ed. Rio de Janeiro. Manole. p. 109-138.

SHAPIRO, Mario. (2013). **Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira**. Rio de Janeiro, IPEA, 2013. 61 p. (Texto para Discussão n. 1856).

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João (2006). Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p.163-185, abr-jun.

TAVARES, Maria da Conceição. (2008). Uma releitura das reformas. In: FURTADO, Rosa (2011) (org.) **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. 1ª ed. Rio de Janeiro. Contraponto. P. 485-488.