

## DESAFIOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL – PARA 2023 E DEPOIS

Junico ANTUNES

Professor da Escola de Gestão e Negócios da UNISINOS

João FURTADO

Professor da Escola Politécnica da USP

Carlos Henrique HORN

Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Luís Felipe MALDANER

Professor da Escola de Gestão e Negócios da UNISINOS

***Nota explicativa.** Este documento foi redigido em meados de 2022, quando levantamentos de preferência de voto nas eleições presidenciais davam conta da possibilidade de o país superar o ciclo de atraso a que fora submetido desde a ruptura política de 2016, o que veio a ser confirmado, em seu primeiro e necessário passo, com a eleição do presidente Lula em outubro. Nossa atenção volta-se para o campo da economia, mais precisamente para as escolhas de políticas que possam retirar a economia nacional de sua já longa trajetória de desindustrialização. Com a posse do vice-presidente Alckmin como ministro do renascido Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, quando afirmou a necessidade de uma política industrial a ser formulada mediante participação de técnicos do setor público, empresários e sociedade civil, julgamos que as ideias do presente documento se mostram bastante atuais para esse propósito. Vale destacar que são ideias originadas na experiência já não tão breve dos autores em sua prática profissional – como consultores de empresas industriais e gestores de bancos públicos –, na investigação científica e na atividade de ensino superior, e na formulação e execução de uma política industrial subnacional. Uma revisão do texto resultou em mudanças marginais com o objetivo de atualizar as referências temporais.*

Este documento apresenta algumas questões prioritárias para a formulação econômica do próximo ciclo político – passada a tempestade convulsiva destes anos desde a ruptura de 2016 e a partida do antigo mandatário para os EUA em dezembro de 2022. O registro dessa ruptura é necessário porque ela tem efeitos importantes sobre a cronologia e a natureza das medidas que precisam ser pensadas para a transição imediata. A Política Industrial (PI) deve tratar do seu objeto clássico, que é a reestruturação e o avanço produtivo, mas nas circunstâncias atuais ela precisa enfrentar também algumas ações para a recuperação das condições produtivas, econômicas e financeiras do tecido da indústria, com ênfase para as empresas de pequeno e médio portes.

Assim, o primeiro desafio da Política Industrial para 2023 e depois é reconhecer que os fatos impõem seu necessário desdobramento em dois tempos: um tempo imediato para recobrar as condições de produção rapidamente deterioradas nos últimos anos, não apenas em virtude da crise sanitária e da guerra europeia, e um tempo para conceber, negociar e implementar a substância de uma política que reverta a já longa

tendência de desindustrialização e especialização regressiva do aparelho produtivo nacional.

O documento compõe-se de três seções principais. A primeira parte aborda os desafios imediatos e as linhas gerais da Política Industrial; a segunda parte avança sobre três tópicos centrais em sua formulação; e a terceira parte versa sobre o tema crucial da governança. Sem pretender exaurir o assunto, para cada tempo e para cada um dos tópicos selecionados – nação, território, financiamento e governança –, indicamos eixos de ação que efetivamente apoiem não apenas a superação das dificuldades presentes, mas também induzam à mudança estrutural exigida para recolocar o país no curso do desenvolvimento no século XXI.

## **OS DOIS TEMPOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA O PRÓXIMO GOVERNO**

A Política Industrial para o governo empossado em 2023 deve desdobrar-se segundo dois tempos da ação política mais ampla. O primeiro tempo concentra-se em ações imediatas para que a indústria possa recobrar condições para o aumento da produção e do emprego e a elevação da produtividade. Os propósitos da recuperação de condições saudáveis de funcionamento poderiam ser considerados mera política econômica afeita àquilo que costuma estar no âmbito da fazenda pública, mas sustentamos que devam ser incluídos aí, diretamente, imediatamente, elementos que são mais típicos de uma Política Industrial: capacitação (de empresários e trabalhadores), modernização produtiva, eficiência energética, redução de impactos ambientais, promoção de exportações, ações cooperativas; enfim, um leque de iniciativas que não são de mera retomada, mas incluem elementos de transformação.

O segundo tempo representa o âmago de uma Política Industrial típica. Porém, ela não está pronta no início do novo mandato, nem poderia ser concebida de antemão, porque requer negociações com os atores principais – os industriais, os trabalhadores da indústria, as instituições promotoras do desenvolvimento, o sistema financeiro, e os entes subnacionais (estados e municípios).

A primeira questão fundamental desta elaboração parte de uma nuvem de turbulência global que se soma à convulsão doméstica. Como oscilará a economia mundial durante o ano de 2023? É impossível saber com precisão, mas há riscos de novos efeitos desastrosos sobre a economia e a saúde das empresas, mesmo porque a guerra europeia ainda não foi debelada. Uma das dúvidas envolve a resolução dos gargalos produtivos. Essa única dimensão tem efeitos muito decisivos para a estratégia brasileira a partir desse ano. Há também o problema do encarecimento da energia e de muitas matérias-primas básicas, com efeitos que se desdobram ao longo de várias cadeias produtivas. Os impactos de choques de preços podem ser devastadores para empresas cujas condições econômicas e financeiras se encontram debilitadas, exigindo um esforço de revigoração bem desenhado e executado com proficiência.

Uma Política Industrial mira a transformação produtiva e ela dá-se, preponderantemente, pelos investimentos. Ocorre que nesta etapa inicial é muito difícil que aconteça uma ativação dos investimentos, ainda que o governo federal pudesse deslanchar imediatamente um programa que puxe o nível de atividade econômica. Por isso, o melhor que se pode esperar nessa etapa inicial é uma combinação de recuperação dos níveis de produção e esforços de capacitação, gestão e modernização, sem ambições maiores quanto aos volumes de investimento em novas capacidades de produção.

Pelo menos para o primeiro momento, vale concentrar a atenção da política pública em investimentos pontuais que ajudem as empresas a recobrem uma maior vitalidade econômico-financeira. Os preços da energia e em especial dos combustíveis, não obstante a medida eleitoreira de redução provisória de impostos adotada pelo governo que se foi, estão onerando as condições financeiras de muitas empresas, sobretudo as de menor tamanho. Seria possível pensar, mesmo no curto prazo da imediata transição, em um programa de eficiência energética, com melhorias nas instalações, nos equipamentos e na pegada ambiental do setor industrial. À exceção de programas desta natureza, é difícil pensar na realização imediata de investimentos mais disseminados e de grande volume.

### **Relações consumo-investimento e competitividade-investimento desde 2003**

Uma das críticas mais difundidas ao programa econômico iniciado pelos governos eleitos a partir de 2002 refere-se à primazia do consumo sobre o investimento. De fato, os programas sociais, de um lado, e as políticas de recomposição e elevação do salário mínimo, de outro lado, tiveram importantes efeitos sobre o consumo. O restabelecimento do crédito às famílias por meio de esquemas especiais de risco reduzido também elevou o poder de compra e estimulou o consumo. Este conjunto de elementos serviria para referendar a crítica dirigida ao modelo dos governos após 2003? Talvez a crítica tenha procedência, mas ela não é propriamente uma explicação que possa ser considerada suficiente, embora levante uma questão decisiva, crucial mesmo: por que, afinal, os investimentos não retomaram o necessário vigor, se o consumo apresentou um grande dinamismo? Esta questão é decisiva para pensarmos o futuro próximo.

A explicação mais fácil e tentadora é o nível do câmbio, que destrói a capacidade competitiva da indústria brasileira. É uma explicação que agrada a muita gente, sobretudo aos industriais. Afinal, é “fora da fábrica” que estaria o problema, um pouco como os agricultores afirmam ao repisar a dicotomia “dentro da porteira *versus* fora da porteira” com o intuito de assinalar as deficiências de infraestrutura que oneram a produção. Os industriais aproveitam-se dessa imagem para apontar o dedo para fora e, assim, ficam em paz com um discurso negacionista. Esse imobilismo não deve trazer grandes benefícios à indústria e ao Brasil, mesmo que possa produzir resultados nos

balanços. Uma eventual desvalorização cambial costuma produzir imediatamente uma elevação de alguns preços e, até mesmo, uma elevação substancial da inflação.

Há dois efeitos imediatos do movimento em prol de uma restauração da competitividade da indústria por meio de um ajuste (desvalorização) cambial. O primeiro consiste em uma redução do poder de compra dos salários, das remunerações do trabalho, dos rendimentos prefixados (por exemplo, aluguéis) e dos benefícios sociais (aposentadorias, pensões). Talvez as reformas recentes e a crise, que enfraqueceram as organizações sindicais, impeçam o recrudescimento da luta distributiva, mas a tradição brasileira de indexação deveria recomendar prudência nesse quesito.

O segundo efeito é, do ponto de vista da indústria e da Política Industrial, mais sensível. O restabelecimento da competitividade da produção industrial pela via exclusiva dos preços relativos – ou, lembremo-nos, da desoneração tributária – pode aumentar imediatamente a rentabilidade do setor, pode mesmo permitir ganhos de mercado – localmente e no exterior – e uma elevação da utilização da capacidade produtiva. É discutível, entretanto, que possa ensejar o próximo e fundamental passo, que seria um programa de investimentos, de aumento da capacidade de produção, de implantação de novos processos e desenvolvimento para a fabricação de novos produtos. A menos que acreditemos que estes mais de quarenta anos de investimento medíocre não tenham produzido nenhum impacto real de atraso, o efeito cambial favorável poderá, na melhor das hipóteses, compensar em termos monetários uma parte das deficiências e insuficiências acumuladas durante um período tão prolongado. Por isso, o ajuste cambial poderá servir de paliativo, mas será incapaz de reverter as deficiências competitivas acumuladas.

Um ajuste cambial, ademais, possui efeitos secundários que os entusiastas da desvalorização raramente examinam com a necessária atenção: o aumento significativo da rentabilidade dos setores já competitivos – mineração, agricultura, pecuária, extrativa florestal, florestas plantadas, energia. E os ganhos relativamente menores de rentabilidade da indústria, promovidos pelo câmbio desvalorizado, poderão estimular o reforço do movimento de migração dos capitais da indústria para os setores mais competitivos (e rentáveis).

Mas talvez essa não seja, afinal, uma notícia inteiramente ruim. Podemos conjecturar que o governo venha a desencadear um grande pacote de investimentos em curto intervalo de tempo. Dois problemas aparecem aí: primeiro, os investimentos públicos não vão puxar investimentos privados prontamente, porque há muitas incertezas, agravadas pelo rompimento das cadeias globais (que finalmente mostraram suas fragilidades, sempre anunciadas pelos críticos, sempre negadas pelos defensores). E um novo câmbio não resolveria essas incertezas paralisantes.

O segundo problema é mais difícil. Os investimentos públicos são indispensáveis, sem dúvida, e eles precisam ser retomados urgentemente. Os grandes investimentos

públicos, todavia, têm um efeito inicial de estimular a demanda e as demandas derivadas (efeitos de segunda ordem e sucessivos), e só depois (muito depois) produzirão aumentos da oferta. Se tudo corresse bem, esses investimentos não estariam prontos a tempo de produzirem efeitos durante o presente mandato (2023-2026). Residem aqui dois perigos: os investimentos públicos ficam desgarrados e não arrastam os investimentos privados; e os aumentos de demanda, intensos e muito difundidos, podem provocar tensões em muitos preços. Sem cair em “conspiracionismo”, as tensões políticas podem agravar ambos os perigos. Isso porque existe um perigo concreto de suspensão de investimentos ou mesmo de paralisia de segmentos econômicos caso a agenda do novo governo passe pela revisão integral de medidas que estiveram na base da ruptura institucional de 2016 – a revogação de direitos trabalhistas e os limites aos gastos públicos de educação e saúde, para ficar nos mais visíveis.

Dada a conjuntura econômica internacional e seus efeitos internos, talvez seja melhor mesmo que os grandes projetos de investimento, que frequentam o sonho dos proponentes da “vontade política” acima de tudo, tenham que ser adiados. Uma retomada dos investimentos de baixo para cima, induzindo aumentos de produção, emprego e consumo, desdobrando-se em necessidades percebidas de investimento, talvez seja mais segura e menos dependente de acertos com as elites capitalistas detentoras de poder excessivo sobre os destinos da economia.

### **Primeiro tempo: retomada, investimentos pulverizados e disseminados**

Advém deste cenário tenso o desafio de criar um conjunto de investimentos que viabilize resultados de aumento de oferta em intervalos de tempo mais curtos do que aqueles associados aos grandes projetos. Fazer múltiplos investimentos, de pequena escala e mais espalhados pelo território, com prazos de maturação mais curtos, favorece um complemento econômico para as políticas sociais que serão reativadas e revigoradas, ao mesmo tempo em que combate possíveis efeitos inflacionários. Nessa vertente, enquanto a economia retoma seu caminho para o futuro, com as políticas sociais revigoradas e estas ações de investimento, ganha-se tempo para a elaboração de projetos mais robustos, que tenham consistência, que possam ser executados no orçamento e no cronograma. Está longe de ser trivial, no Brasil que há tanto tempo deixou de ter no projeto singular de investimento uma atividade regular e sistemática, fazer projetos de investimento ambiciosos e que sejam executados no tempo e com o orçamento previstos.

E como se dá contornos concretos a esta proposição? Vejamos alguns exemplos.

- (1) Alimentos foram, no período recente, uma das fontes de pressão inflacionária, nos EUA e no Brasil. É possível aumentar a oferta de alimentos de mesa, em curto intervalo de tempo, utilizando programas conhecidos e testados – do apoio à agricultura familiar de pequenas propriedades e dos

cinturões urbanos às compras para a merenda escolar. Tais iniciativas podem ser fortalecidas pelo concurso dos sistemas de cooperativas de produção e de crédito, mormente naquelas regiões em que a forma cooperativa predomina na atividade agropecuária de menor porte. O aumento da oferta cria rendimentos para as famílias, em cadeias curtas (e mais sustentáveis), com efeitos sobre o poder de compra e ganhos ambientais significativos.

- (2) Crédito habitacional para as famílias reformarem, ampliem e urbanizarem as residências, bem como instalem painéis fotovoltaicos. Isso aumenta rapidamente a oferta de habitação (não necessariamente de habitações), reduzindo em alguma medida as pressões sobre aluguéis; desloca o dispêndio das famílias de produtos que estão com restrições de oferta em razão das rupturas de fornecimento internacional (automóveis, eletrodomésticos, eletroeletrônicos) para outros que estão com níveis elevados de capacidade ociosa, além de criar mais empregos; reduz a demanda de energia (automóvel) e aumenta a oferta (solar); expande o patrimônio das famílias (ao invés de aumentar suas despesas mensais).
- (3) O aumento da oferta de mobilidade urbana deveria ser uma preocupação central do governo. Uma ação mais ágil poderia ser rapidamente construída em parcerias com prefeituras, criando corredores e melhorando o acesso à cidade e o seu desfrute por pessoas de regiões mais periféricas. Isso é mais viável e ágil do que grandes obras (por exemplo, metrô, que pode ser planejado com mais cuidado). É importante termos em vista que um dos setores da atividade econômica que mais sofreu na pandemia foi o de transportes urbanos. Uma segunda ação (secundária, não prioritária em comparação com a primeira) poderia ser a conversão dos aplicativos cooperativos nascidos em vários pontos (Araraquara, por exemplo) em bens comuns nacionais, aumentando o rendimento dos motoristas e melhorando a oferta do serviço (assim como reduzindo as remessas ao exterior).
- (4) Obras de saneamento são demoradas, mas há muitas alternativas de soluções locais e autônomas. Isso tem paralelo com a etapa inicial do programa de cisternas, quando ele envolvia a comunidade e a Articulação do Semiárido (ASA). Melhorias de qualidade de vida, da disponibilidade para o trabalho e ganhos dos sistemas de saúde podem ser conseguidos em tempos mais curtos do que por meio das grandes obras (que devem ser feitas, mas demoram para apresentar resultados).
- (5) Uma iniciativa diretamente endereçada ao problema da mudança climática é a de um programa de incentivo ao investimento em sistemas de incineração de resíduos sólidos para transformação em energia. A par de endereçar soluções à questão maior do aquecimento global, o programa se materializaria por meio de investimentos com capacidade de aumentar a

oferta de energia em curto prazo. No âmbito específico da atividade industrial, esse programa poderia se beneficiar de experiências de fundações privadas e outros entes na atividade de reciclagem de resíduos sólidos.

- (6) As empresas de todos os tamanhos estão atrasadas em seus processos produtivos e organizacionais. São raras as exceções. E mesmo quando apresentam balanços sólidos, há muito o que fazer para atualizá-las depois de tão longo período de subinvestimento e atraso. Uma iniciativa de revigoração empresarial deveria ser priorizada, com massificação de serviços de apoio, extensionismo, promoção, inovação, desenvolvimento tecnológico e apoio a exportações. Nesta diretriz, fundamental para a retomada, é necessário capacitar o empresariado e transformar os sistemas de formação técnica e profissional dos trabalhadores.

Cada uma destas agendas deveria envolver, desde a partida, critérios de avaliação com relação aos objetivos das políticas de desenvolvimento, incluindo, mas não se esgotando, nos seguintes: capacidade de atingimento dos objetivos, desenvolvimento do tecido social, capacitação de empresas e pessoas, articulação local, e impactos ambientais.

### **Segundo tempo: o estruturante e o longo prazo**

E o segundo tempo? Qual é a política industrial para relançar a indústria em uma nova trajetória de capacitação, transformação, desenvolvimento tecnológico, crescimento e melhoria consistente das condições de trabalho e de vida das pessoas envolvidas na produção e nas empresas? Apesar de tantos diagnósticos, estamos há 40 anos – pelo menos – patinando em nossos dramas e na incapacidade de construir uma trajetória à altura de nossas necessidades e daquilo que acreditamos ser o nosso potencial.

Reconheçamos, de partida, que as empresas brasileiras e as empresas estrangeiras que atuam no Brasil possuem uma tradição de autarquia e autocracia que prejudicam enormemente o seu desempenho. Talvez esses dois vícios fossem menos prejudiciais no passado, quando as economias nacionais eram mais fechadas (ou muito fechadas) e quando as qualificações mínimas de trabalhadores e empresários pareciam não criar maiores problemas. Não é mais assim. Há empresas que souberam e conseguiram contornar e fugir da armadilha do isolamento internacional, mas mesmo essas não puderam evitar uma condição em que a distância entre os níveis hierárquicos é muito grande e o chão da fábrica participa pouco, muito pouco ou nada mesmo das discussões mais relevantes, mesmo aquelas que dizem respeito ao mundo da produção. A atratividade do trabalho na indústria, nas condições atuais em que ela funciona e com as alternativas existentes, deixou de ser uma opção prioritária e é cada vez mais frequente que o trabalho alternativo tenha vantagens não tangíveis, mas apesar disso reconhecidas pelos trabalhadores. Não existe indústria sem trabalhadores, não existe

indústria desenvolvida e em transformação sem trabalhadores qualificados e motivados. Reconstruir as perspectivas do trabalho industrial é uma condição indispensável à reconstrução da indústria. Uma maior abertura da indústria do Brasil às tendências internacionais, absorvidas com as devidas adaptações, também deve ser promovida como forma de assegurar resultados em termos de competitividade e convergência para padrões internacionais de desempenho.

O tecido industrial brasileiro é feito, como em todos os países, de empresas de todos os tamanhos. Mas uma característica que destaca a conformação estrutural da indústria brasileira são as extraordinariamente elevadas assimetrias de poder econômico entre um certo grupo de grandes empresas e as empresas comuns. Isso se manifesta de maneira muito clara em cadeias como as de grãos e proteínas, aço, plásticos, cimento, químicos e petroquímicos, para ficar em uns poucos exemplos. Desde os anos 1990, tem havido um grande reforço dessas assimetrias, com elevação do poder econômico das empresas que lideram os setores concentrados e uma fragilização ainda maior do enorme contingente demográfico de pequenas e médias empresas. O enfrentamento destas disparidades destrutivas do ambiente competitivo é fundamental para que as empresas em geral possam responder aos sinais dos mercados e das próprias políticas públicas. Quando existem grandes disparidades entre empresas de diferentes tamanhos, a capacidade de impor preços e condições comerciais aos fornecedores e aos clientes torna-se uma vantagem espúria, que anula quaisquer esforços legítimos e desejáveis em favor de uma competição saudável, relativamente equânime. Sem a pressão competitiva de um ambiente saudável, a liderança e os resultados econômicos das empresas com poder de mercado estão assegurados *a priori* e há muito pouco que as pequenas empresas possam fazer para ter resultados efetivos duradouros. Nessas condições, a competição é uma sucessão de oportunismos, mais voltados para o curto do que para o longo prazo.

Há dois conjuntos de ações prioritárias para superar estes desafios do padrão competitivo. Um envolve ações de promoção da concorrência e o outro depende da elevação das condições de funcionamento e autonomia do gigantesco tecido de empresas de todos os tamanhos. Empresas poderosas e relativamente protegidas da competição podem confiar na obtenção de resultados econômicos e financeiros sem necessariamente serem compelidas a esforços intensos, prolongados e sistemáticos na constituição de vantagens. O atraso tecnológico brasileiro deve-se mais a estas assimetrias do que ao pretenso fechamento da economia. Um segundo conjunto de ações liga-se à elevação das condições básicas das pequenas e médias empresas. Isso envolve capacitação empresarial, formação de pessoas, extensionismo tecnológico, compras públicas, acesso a crédito, promoção de exportações, tratamento tributário diferenciado.

As dimensões imensas do território brasileiro constituem um desafio para políticas e programas de desenvolvimento produtivo. Alcançar o território com políticas



públicas adequadas é quase uma raridade, mas já se fez – e a operação abrangente do SUS, com eventuais imperfeições, é um exemplo. Por isso, as instituições nacionais precisam capilarizar-se e estar presentes e atuantes no território todo. Instrumentos digitais podem eventualmente ajudar na empreitada, mas as relações de confiança constroem-se com proximidade, familiaridade, frente a frente. Por isso, é preciso pensar em instrumentos de multiplicação. Uma das oportunidades para isso vem das instituições de ensino técnico e superior que ganharam grande capilaridade no território neste século e que poderiam ser mobilizadas para essa finalidade, nos moldes de iniciativas como os Núcleos de Práticas Jurídicas e os Núcleos de Apoio Fiscal, criados pelos cursos de Direito e de Contabilidade, respectivamente. Seria possível constituir núcleos para temas de gestão, de desenvolvimento produtivo, promoção de exportações, capilarizando e difundindo Brasil afora iniciativas de extensionismo transformadoras.

### **CrITÉRIOS para as escolhas de prioridades**

Ao lado das iniciativas de natureza transversal, destinadas a promover um novo ambiente para a indústria na circunscrição fabril, nas relações com o mundo e no contexto competitivo, a Política Industrial deve ser capaz de apontar direções para a expansão futura da indústria. Tentativamente, e sem nenhum apego aos resultados finais das escolhas, elegemos alguns critérios orientadores.

O primeiro critério envolve o enfrentamento dos grandes desafios brasileiros, sobretudo aqueles relacionados às pessoas deserdadas da fortuna por longos períodos de desamparo. Alimentação saudável, habitação digna, acesso a saneamento e energia, sistemas de transporte eficientes, cuidados de saúde e educação – são fáceis de enunciar os grandes itens do consumo para a esmagadora maioria dos brasileiros. Cada um desses elementos constitutivos pode ser atendido com o padrão habitual do consumo empobrecido ou pode, ao contrário, ser uma fonte de promoção e desenvolvimento industrial, pela criação de bens e serviços melhores e processos mais eficientes. Há uma importante agenda de desenvolvimento industrial nesta transformação.

O segundo critério relaciona-se ao tema ambiental e da sustentabilidade. A produção, o consumo e a vida precisam tornar-se mais sustentáveis, sob riscos de uma fatalidade global ou, no caso de divergência do Brasil em relação ao mundo, de sanções custosas. Precisamos desenvolver processos, bens e serviços mais limpos. Esse deve ser o segundo critério das escolhas a serem feitas.

O terceiro critério está baseado na noção de que a integração do território e da sociedade são processos permanentes e não podem ser objeto apenas de automatismos das forças econômicas privadas. Devem, pelo contrário, ser objeto de ações públicas, planejadas com eficiência e economicidade. Os mecanismos tributários são apenas um

dos elementos da equanimidade, mas a integração deve ser pensada em bases mais estruturantes.

Um quarto critério, imprescindível para o desenho do futuro do Brasil, envolve o reconhecimento de que precisamos construir espaços de autonomia crescentes. Não se trata, claro, de autarquia, mas de sermos capazes de engendrar fluxos de bens e serviços, conhecimentos, pessoas e valores que projetem o Brasil como nação soberana e mostrem nossa capacidade de dialogar sem inferioridade ou desdém com todos os países. O papel de empresas de controle nacional – públicas, privadas, cooperativas – é um elemento que deve ser levado a sério neste desenho.

O quinto e último critério passa pela criação de oportunidades para homens e mulheres de todas as origens e condições sociais. O trabalho que dignifica tem que ser também o trabalho que recompensa, que oferece perspectivas, reconhecimento social, futuro. Por isso, a política de desenvolvimento industrial precisa trazer para o centro do debate sobre o Brasil a condição de todos os brasileiros que desejam trabalhar e construir vidas dignas para as suas famílias e a coletividade.

Cada um destes cinco critérios precisa ser aplicado às oportunidades e modelos que mereçam a consideração da Política de Desenvolvimento Industrial. No lugar de escolhas, devemos priorizar critérios sobre os quais podemos debater e construir resultantes. Desse algoritmo deverão advir as escolhas específicas.

## **NAÇÃO, TERRITÓRIO E FINANCIAMENTO**

As escolhas específicas de uma Política Industrial compreendem inúmeras dimensões cuja abordagem integral extrapola os limites deste texto. Não obstante, selecionamos três tópicos a fim de já avançarmos sobre sua substância. São eles: (i) Nação e empresa; (ii) território e desenvolvimento industrial; e (iii) financiamento de longo prazo.

### **Desenvolvimento soberano**

O objetivo mais amplo das ideias que elencamos neste texto consiste no desenvolvimento nacional soberano. A locução está longe de ser uma novidade, o que não deve causar o menor desconforto, dado que foge a qualquer intenção associarmos um adjetivo tão vago como “novo” aos nossos propósitos sem que este seja devidamente qualificado. Recuperar as noções de “nação” e de “soberania” do tiroteio a que foram submetidas pelos arautos da globalização, sem associá-las, todavia, a conceitos retrógrados de “autarquia econômica” ou a escolhas políticas antidemocráticas, é absolutamente crucial na hora de definir o norte da Política Industrial.

Os Estados nacionais, estas comunidades políticas independentes que afirmam sua soberania sobre um determinado território e uma população, têm sido pressionados, no último meio século, pelo jogo econômico internacional associado ao

processo de globalização e, mais recentemente, pelas profundas transformações no paradigma tecnológico da digitalização. Conquanto lutem para reter o máximo de soberania e liberdade de decisão, os Estados nacionais são permanentemente impelidos a aceitar coerções em sua independência. No domínio econômico, uma das principais dimensões da resistência soberana ou de seu fracasso reside no que acontece com a empresa, lócus de produção e de inovação, instituição-chave das economias mercantis.

Desde o fim da segunda grande guerra, os Estados nacionais dos países desenvolvidos vêm apoiando as estratégias de internacionalização e transnacionalização de suas empresas. Estas espalharam filiais pelo mundo, operando em todos os continentes. Mais tarde, também alguns países retardatários, notadamente no Leste asiático, conceberam estratégias de propulsão de suas próprias empresas transnacionais. A maioria dos países da periferia que percorreram trajetórias industrializantes, todavia, acolheu – de fato, estimulou – a empresa transnacional estrangeira como fonte de seu crescimento econômico, sem envidar esforços para criar suas próprias empresas globais.

A questão dos efeitos das transnacionais sobre o tecido econômico dos países receptores do investimento suscita uma disputa já longa no tempo. Uma proposição central de analistas do desenvolvimento econômico, das antigas e das novas gerações, é que os países desenvolvidos executam ações deliberadas para impedir o desenvolvimento dos países da periferia do sistema. Há, portanto, um aspecto da soberania nacional associado diretamente à competição internacional entre Estados e entre empresas. Essa competição, ademais de sua resultante estrutural na forma da permanência do subdesenvolvimento, pode ainda explicar crises econômicas e sociais profundas nos países periféricos. E, conforme lembra Otávio Ianni em sua obra *O Estado-Nação na época da globalização*, “um Estado-Nação em crise, amplamente determinada pelo jogo das forças produtivas predominantes em escala mundial, dispõe de escassas condições para manifestar ou conquistar soberania”.

Esta dimensão do desenvolvimento não se reduz a uma questão de “interno versus externo”. Tão ou mais importante é o processo que Bresser Pereira, em *A construção política do Brasil*, designa como governança de um país, a qual resultaria “das ideias e dos interesses, das pressões e das contrapressões que ocorrem na sociedade civil, e, em nível internacional, da dinâmica do aparelho de Estado e da liderança dos políticos ocupando os cargos-chaves”. Os interesses que transitam no interior de um país podem ser muito diversos. Em particular, nos países subdesenvolvidos, é forte a clivagem e o embate entre os defensores do neoliberalismo – em geral, defendido pelo capital financeiro nacional e internacional – e as forças ditas “nacionalistas” ou “desenvolvimentistas”.

Há uma abundância de passagens na história brasileira que ilustram a divisão entre a busca do desenvolvimento soberano e a aceitação da dependência estrangeira. Ao tratar do embate político vivenciado no congresso constituinte de 1987-1988 em *De*

*Estado servil à Nação soberana*, Bautista Vidal identifica essas duas posições, as quais refere como sendo da defesa do desenvolvimento econômico de natureza dependente, a qual associa à ausência de um projeto nacional e à dependência tecnológica do país, e da busca de um projeto nacional de desenvolvimento autônomo. Naquele contexto, como em tantos, a construção da soberania nacional passava diretamente pela formação de uma hegemonia pelos grupos de interesse em jogo.

Maldaner, em *O desafio da inovação*, elenca três pilares do desenvolvimento econômico soberano, que seriam a educação, a tecnologia e a poupança. No que tange à educação, destaca-se a formação técnica e humanística de um povo que o prepare para enfrentar os desafios advindos dos avanços tecnológicos constantes e sucessivos na arena global. A educação habilita o país ao desenvolvimento tecnológico mais amplo, que leva a ganhos de produtividade e aumentos na renda. Em lugar de forte dependência da tecnologia elaborada no exterior, o país soberano é aquele que constrói um sistema eficiente de ciência, tecnologia e inovação. O termo poupança relaciona-se especificamente aos meios financeiros que mobilizam investimentos públicos e privados. Não se trata, aqui, do conceito macroeconômico da poupança como parcela da renda não consumida, mas da liquidez capaz de comandar recursos reais numa trajetória de desenvolvimento soberano. Vale dizer, da administração de recursos com visão estratégica.

### **Nação e empresa**

No terreno microeconômico das empresas, aquele em que a tecnologia se materializa mediante projetos de inovação, estudos do IPEA sob coordenação de João de Negri e Mario Salerno evidenciam que as empresas nacionais apresentam maior esforço inovativo do que as empresas transnacionais (empresas estrangeiras) que operam no Brasil. Empresas inovadoras alcançam ganhos sistemáticos de produtividade e diferenciam seus produtos, habilitando-as a competir tanto no território econômico do país, quanto em escala internacional. Se admitirmos a inovação como motor do desenvolvimento econômico, tem-se que a competitividade das empresas nacionais nela assentada deve ser vista como elemento central na construção da Nação soberana.

Os achados dos estudos empíricos reforçam duas hipóteses de alta relevância para a formulação da Política Industrial: (i) países cuja indústria concentra a produção em empresas estrangeiras enfrentarão limitações para o desenvolvimento de tecnologia e a inovação, uma vez que esse desenvolvimento ocorrerá, sobretudo, nas matrizes das transnacionais; e (ii) países que não possuem um complexo variado de empresas de capital nacional com foco na competitividade global dificilmente completarão sua conexão com a fronteira da tecnologia e da inovação, mesmo que neles existam boas universidades e centros de pesquisa.

As Políticas Industriais e de Comércio Exterior de países desenvolvidos antigos, como Estados Unidos, Alemanha e Japão, e de países de forte industrialização recente,

como Coreia do Sul e China, incentivam uma relação umbilical entre suas empresas industriais e de infraestrutura e os sistemas nacionais de inovação. Com efeito, o desenvolvimento autônomo vinculado à construção permanente da soberania nacional pressupõe que as políticas públicas considerem a relação estratégica entre o Governo – suas diferentes instâncias, incluindo o sistema nacional de financiamento – e as empresas nacionais. Isto exige clara priorização do Governo.

Citemos três exemplos da centralidade das empresas nacionais na política e na trajetória de desenvolvimento econômico. No Japão, as grandes corporações do presente tiveram origem em empresas familiares, denominadas *zaibatsu*, cujo apogeu deu-se até o ano de 1940, quando o Japão compunha, com Alemanha e Itália, o chamado Eixo na segunda grande guerra. A política de reconstrução do governo japonês no pós-guerra promoveu a reunificação dessas empresas familiares, sob o novo formato dos *keiretzu*. Estas vieram a formar os grandes grupos empresariais japoneses, tais como Mitsubishi, Sumitomo e Toyota, dentre outros.

Na Alemanha, predominam as empresas familiares de capital nacional no tecido econômico. Por volta do ano 2010, as pequenas e médias empresas familiares, ou seja, aquelas relacionadas ao conceito de *Mittelstand*, correspondiam a 99% das empresas alemãs, 60% do total de empregados e pouco mais de metade do valor adicionado no aparelho produtivo do país. E mesmo grandes empresas alemãs, como a Stihl e a SAP, também são empresas familiares de capital nacional. Já a Siemens nasceu como empresa familiar e conta atualmente com mais de 170 anos de existência, tendo profissionalizado sua gestão e mantido o capital majoritariamente nacional.

A Coreia do Sul também procurou fortalecer os conglomerados empresariais de capital nacional, os *chaebols*, em seu processo de desenvolvimento. A grande maioria dessas empresas eram familiares. Passaram a ser consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional, satisfazendo critérios como investimento em tecnologia, prioridade ao esforço exportador e efeito multiplicador sobre outros setores industriais. As políticas do governo sul-coreano admitem a presença de empresas estrangeiras no esforço desenvolvimentista, sujeitando-as, contudo, à transferência obrigatória de tecnologia para o país.

O conceito de empresa nacional e uma clara diferenciação entre empresas nacionais e empresas estrangeiras instaladas no território econômico do país constituem formulações do núcleo de uma Política Industrial que almeje o desenvolvimento soberano. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 contemplava essa distinção e previa elementos de Política Industrial em seu art. 171, a saber:

Art. 171. São consideradas:

I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas

domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inc. II do caput se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o poder público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Mas os ventos da subordinação bateram mais forte e a Emenda Constitucional n. 6, de 15 de agosto de 1995, revogou o art. 171 da Constituição Federal, justamente o dispositivo que operacionalizava, ainda que não de forma exaustiva, o princípio da soberania nacional inscrito no art. 170, imediatamente anterior. Não é razoável afirmar-se que os promotores da mudança não sabiam o que estavam fazendo quando sequer transcorreram o primeiro decênio de promulgação da carta democrática. Aproveitando-se da vaga neoliberal que assolou o país no último quinquênio do século passado, renovaram de modo consciente a pauta em favor do que Bautista Vidal chamou de desenvolvimento econômico de natureza dependente, a qual havia sido derrotada no congresso constituinte.

O foco de uma estratégia de desenvolvimento soberano do Brasil deve se dirigir às empresas brasileiras de capital nacional, sua atuação tanto no território econômico do país como no exterior. Essas empresas podem ser privadas, públicas ou cooperativas. As implicações de uma estratégia construída a partir desta perspectiva são variadas e envolvem, dentre outras, questões de articulação entre o sistema de ciência e tecnologia e o mundo empresarial, financiamento da inovação e de projetos de formação de capital fixo em geral, priorização da educação, e políticas tributárias e fiscais. E, para tanto, será necessária a mudança no marco normativo a fim de distinguir as empresas de capital nacional das demais empresas instaladas no Brasil, as transnacionais. Isto exigirá, como de resto muitas das ideias deste texto, a [re]construção de um pacto hegemônico ou de uma convenção para a defesa conjunta da nação soberana, baseada no desenvolvimento, na democracia e numa distribuição mais equânime da renda e da riqueza.

## **Território e desenvolvimento industrial**

A teoria e a prática das políticas industriais concentram-se no ente nacional, e a unidade geográfica normalmente considerada é o território econômico do país como um todo. Constroem-se essas políticas, via-de-regra, sob a ótica *top-down*, sendo predominantemente concebidas e operacionalizadas no âmbito do governo central. Um dos argumentos que sustentam tal prática, inegavelmente relevante, é que variáveis essenciais de política macroeconômica (juros, câmbio, tributos) estão sob o controle do governo central.

Mas o território de um país, especialmente naqueles países de maior área, compõe-se de regiões com distintas características econômicas. E é no território das regiões que se materializam os projetos que compõem programas e a estratégia de uma Política Industrial. Conseqüentemente, a Política Industrial precisa contemplar de modo explícito a dimensão regional. Mais ainda: políticas de desenvolvimento regional e políticas industriais não devem ser tratadas de forma independente umas das outras, mas precisam alinhar-se numa mesma perspectiva estratégica de desenvolvimento soberano. Um questionamento particular refere-se à possibilidade (ou não) de executar políticas industriais em espaços subnacionais. Essa questão remete imediatamente às experiências nacionais de políticas de desenvolvimento industrial de cunho regional, de que servem de exemplo a região da chamada Terceira Itália, o País Basco (Euskadi), na Espanha, e a região de Baden-Württemberg, na Alemanha.

Um exemplo brasileiro já nem tão recente de política na esfera de unidades de federação é a Política Industrial do Rio Grande do Sul levada a cabo no quadriênio de governo 2011-2014 (PI-RS). Esta experiência é descrita e analisada na obra *Remando contra a maré: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul (2011-2014)*, que conta com a participação de alguns dos autores deste texto. A execução da PI-RS deu-se por meio do assim-chamado Sistema de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, ou seja, de uma estrutura de governança que tentou enfrentar os frequentes problemas de coordenação na execução de políticas públicas de larga abrangência, como era o caso. Dentre suas premissas, a PI-RS colocou as condições de competitividade no centro do diagnóstico da indústria gaúcha e buscou conectar-se com o escopo das políticas federais então vigentes, especialmente da política de infraestrutura e energia e da política industrial nacional, e com as oportunidades para atração de investimentos, internacionalização de empresas e promoção comercial no que tange ao cenário internacional.

Em termos substantivos, a PI-RS compunha-se de cinco eixos. O primeiro eixo era o dos programas setoriais, em que os 16 setores de atividade considerados estratégicos foram classificados em “prioritários”, “preferenciais” e “especiais”, segundo o nível de prioridade, e divididos em dois grupos, o da economia tradicional do RS e o da nova economia para o RS. Os programas setoriais, apesar de sua relevância, não constituíam o centro exclusivo da PI-RS, menos ainda exauriam o conteúdo da

política. Com efeito, os programas deveriam se materializar, sobretudo, em investimentos ocorridos no nível das firmas. A firma era o desaguadouro necessário da PI-RS e, ao mesmo tempo, a fonte de seu segundo eixo, chamado de política da firma. Vários objetivos foram traçados: manter firmas no estado, apoiar o crescimento das firmas privadas e cooperativas existentes, atrair novas firmas consideradas estratégicas para complementar o tecido industrial etc. O terceiro eixo foi designado política da economia da cooperação e compunha-se de três elementos principais: as cooperativas de produção, os arranjos produtivos locais e o desenvolvimento municipal. O quarto eixo abrangia os investimentos em infraestrutura necessários ao desenvolvimento econômico do estado e, em especial, aos projetos da Política Industrial. Por fim, o eixo quinto reunia os instrumentos transversais de operacionalização da PI-RS.

O caso da política gaúcha de 2011-2014 ilustra a potencialidade das políticas industriais em esferas subnacionais, todavia sem pretender servir de receita única para os demais estados. Isto porque a substância de uma Política Industrial, por evidente, deve considerar as especificidades e a visão de futuro de cada região. E deve buscar uma articulação com as políticas do governo central. Idealmente, há que se contemplar as estratégias e políticas de desenvolvimento das regiões no bojo da Política Industrial do país, e não como uma política singular em separado (“a” política de desenvolvimento regional). Sob a ótica da Nação, vale promover programas para o desenvolvimento dos estados da Federação e de regiões mais amplas consideradas como territórios relevantes, a exemplo da Amazônia e do Nordeste brasileiro. Assim, buscar-se-ia uma política do tipo *top-down*, ao encargo do Governo Federal, que a um só tempo estimularia e se concatenaria com políticas estaduais de desenvolvimento, numa lógica *bottom-up*.

Ao combinar as lógicas *top-down* e *bottom-up*, o processo de formulação da política pode mesmo ajudar a enfrentar dois problemas clássicos. O primeiro problema, associado à exclusividade da lógica *top-down*, é o da predominância da tecnocracia, dos programas desenhados em gabinete sem que se estimem adequadamente suas diversas consequências e sem a necessária negociação com atores do território a que se destinam suas ações. O segundo problema surge ao se considerar uma corruptela da lógica *bottom-up*, que é a de resumir a política de desenvolvimento das regiões ao somatório horizontal de reivindicações colhidas em jornadas, seminários, oficinas com os atores locais, sem consideração maior à estratégia de desenvolvimento econômico soberano. Portanto, em sua construção, trata-se de empreender uma permanente negociação entre os atores relevantes por meio da qual emergiria o conteúdo da dimensão regional da Política Industrial à luz da estratégia nacional.

O conteúdo regional da Política Industrial – instituições, setores, infraestrutura, ações, instrumentos, etc. – não está dado *a priori*, nem é o mesmo para todas as regiões. Isto não significa, todavia, que ele será formulado no vácuo, havendo elementos teórico-conceituais que devem ser levados em conta nessa elaboração. Cabe buscar, portanto,



um quadro de referência que permita tratar, a partir do Governo Federal, a perspectiva de descentralização da Política Industrial. Carlos Paiva, em *Fundamentos da análise e do planejamento de economias regionais*, assevera que o desafio primeiro no planejamento do desenvolvimento local, em geral, e do desenvolvimento industrial em particular, consiste em definir o que é “território relevante”. O desenvolvimento local deve ser visto como um processo endógeno que promove o dinamismo econômico e a melhoria de vida da população de determinadas unidades territoriais. Esse desenvolvimento endógeno implica o fortalecimento, ampliação, alongamento e diversificação das “atividades propulsivas” – ou seja, daquelas atividades instaladas que são capazes de conquistar mercados para mais além do “território relevante” – e a internalização da renda gerada. Adicionalmente, a definição do “território relevante” ajuda a delimitar a estrutura de governança – participação, parcerias, aprendizagem coletiva, regulação e, principalmente, definição da lógica de poder a presidir as ações. Essa estrutura permitirá aos diferentes atores tratar com eficácia o tema do desenvolvimento da região.

Em termos conceituais, o desenvolvimento local e o desenvolvimento municipal formam esferas ou subsistemas de um sistema mais amplo associado com o território da unidade federativa do país – no caso brasileiro, com o território dos estados. O desenvolvimento local possui amplitude espacial maior do que o desenvolvimento municipal, uma vez que os limites deste são definidos pelo recorte legal do Município. A delimitação legal das políticas de desenvolvimento municipal, todavia, pode representar uma vantagem no que se refere à estrutura de governança, pois a definição dessa estrutura exigirá, em princípio, um processo de negociação política entre atores mais simples do que no caso das políticas de desenvolvimento local, de que servem de exemplo as estruturas de governança para políticas de arranjos produtivos locais. Em qualquer caso, as políticas públicas dependem também de fatores externos, ou seja, das condições de contexto social e econômico dos territórios mais amplos.

Admitida a distinção entre políticas de desenvolvimento municipal e de desenvolvimento local, vale constatar que as primeiras podem impactar o tecido produtivo na área do seu entorno. Tomemos como ilustração o caso da política de desenvolvimento do município de Passo Fundo, localizado no norte do estado do Rio Grande do Sul, que foi executada entre 2005 e 2014. Essa política é descrita e analisada em trabalhos de Marcos Alexandre Cittolin, Junico Antunes e Renato Brasil Kourrowski. A cidade é considerada uma capital regional e sua influência se estende por cerca de uma centena de municípios. Em 2012, embora possuísse 187.000 habitantes, sua influência direta abrangia um milhão de pessoas em 99 municípios num raio de aproximadamente 50 Km. Este é, digamos, o “posicionamento estratégico” daquele município.

Ao decidir-se pela formulação de uma política de desenvolvimento econômico, o governo municipal criou uma Secretaria de Desenvolvimento e a vinculou diretamente ao Gabinete do Prefeito com o propósito de facilitar a tomada de decisões. O diagnóstico

sobre as condições do “território relevante” destacou o potencial da agregação de valor na agricultura, a importância do apoio às empresas do setor metalmeccânico, e uma visão de futuro voltada para o setor de conhecimento e tecnologia, assentando, desta forma, os três eixos da política de desenvolvimento. Em todo o processo, a Secretaria exerceu um papel de protagonismo e buscou conectar o planejamento local com as políticas vigentes em programas estaduais e nacionais.

O eixo mais importante da política de desenvolvimento de Passo Fundo foi o de agronegócios, estabelecendo-se como objetivos o aumento no valor da produção regional, o fomento a culturas de inverno rentáveis, a integração das cadeias de produção e a redução dos fatores críticos que impactam na produção primária e afetam a economia da região. Um balanço realizado pela Prefeitura Municipal no ano de 2012 indicava os seguintes resultados principais: (i) incorporação da canola como cultura de inverno na região; (ii) instalação de unidade produtiva da empresa BSBIOS, em consonância com o programa brasileiro de bioenergia, com impactos na cadeia que envolveram produtores e cooperativas desde o município do Alegrete, no extremo oeste gaúcho, até o oeste do Paraná; (iii) instalação de unidade industrial de laticínios da empresa ITALAC, que fortaleceu a sustentabilidade financeira da produção primária de leite e aumentou o valor criado na cadeia produtiva; e (iv) instalação de unidade produtiva da empresa AMBEV, que permitiu consolidar a cevada como cultura de inverno na região, com diversificação da cadeia produtiva e geração de empregos diretos e indiretos. Um indicativo de síntese dos acertos na implantação da política de desenvolvimento de Passo Fundo está no fato de que o crescimento acumulado do produto em 25 municípios de sua região de entorno foi 45% maior do que a média dos municípios gaúchos no período de 2005 a 2012.

A breve exposição do caso de Passo Fundo ilustra a possibilidade, e mesmo a necessidade, de se executarem políticas de desenvolvimento endógeno local em “territórios relevantes”, notadamente nas médias cidades brasileiras e suas conexões territoriais, e articuladas preferencialmente com as políticas industriais mais amplas dos estados e do país. O tema não se esgota, contudo, no caso dos municípios de médio porte, e deve envolver, ainda, as oportunidades abertas para capitais e grandes municípios que tenham em seu tecido produtivo empresas e um sistema de ciência, tecnologia e inovação a ser explorado conforme, por exemplo, uma estrutura de Triplex Helix. Sob a ótica do governo central, isto implica, em qualquer caso, a formulação da política nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento industrial local a partir do conceito de desenvolvimento endógeno, tendo como ponto de partida as distintas realidades da estrutura econômica dos diferentes espaços territoriais.

## **Financiamento**

O problema do financiamento da formação de capital fixo foi enfrentado, ao longo da trajetória brasileira de desenvolvimento, mediante o concurso de instrumentos

variados, com realce para os fundos de poupança compulsória, o crédito interno e a captação externa de empréstimos e investimentos diretos, e forte presença de instituições públicas no sistema de financiamento de longo prazo. Com o tempo, também ganharam destaque os grandes fundos de pensão cuja origem é a acumulação histórica das empresas brasileiras do setor público. Como regra geral, foi o crédito oriundo de três grandes bancos públicos que completou majoritariamente os recursos necessários ao investimento na agricultura (Banco do Brasil), na infraestrutura e habitação (Caixa) e na aquisição de máquinas e equipamentos pelo setor privado (Sistema BNDES). Especificamente no caso do BNDES, seus desembolsos oscilaram entre 0,5% e 2,2% do PIB no período 1970-2000, elevando-se para a faixa de 2,1% a 4,3% do PIB no período 2001-2014 (para depois recuar rapidamente em face da reversão da política econômica a partir de 2015). Dado que a taxa de investimento bruto do país flutuou entre 15,3% e 19,5% nesse segundo período, destaca-se o elevado tamanho relativo do principal banco de desenvolvimento brasileiro. No ano de 2014, último do ciclo de crescimento do início deste século, a razão entre seus desembolsos e o PIB foi de 18%.

Não obstante as reiteradas ameaças e iniciativas de governos regressivos no sentido de enfraquecer o sistema financeiro público, os três principais bancos federais e uma rede de bancos públicos comerciais e de desenvolvimento e de agências de fomento com atuação subnacional continuam a responder por uma fatia considerável dos meios de financiamento de longo prazo. Sua continuidade deve ser entendida como um valioso ativo para a execução de políticas industriais. Mais do que a propalada ação anticíclica dessas instituições – a qual ficou evidente no modo como o Brasil refreou os efeitos mais severos da crise financeira global em 2008-2009 – ou de sua defesa em razão de preencherem falhas de mercado, é na atuação como provedores de recursos de longo prazo para a formação de capital fixo e a inovação, amparando políticas e programas de desenvolvimento, que reside a principal virtude dessas instituições. Assim, com a retomada das políticas industriais, deverão compor o sistema de desenvolvimento e se concentrar em suas atividades finalísticas de financiamento. Mas este não será um processo sem percalços.

A alternativa a uma renovada proeminência das instituições financeiras públicas residiria num sistema privado que efetivamente respondesse às necessidades do financiamento da formação de capital fixo e da inovação no contexto de uma estratégia de desenvolvimento nacional soberano. Há motivos para afastar esta hipótese como sendo inefetiva, ou insuficiente, ou em face de problemas que dela se originam. Historicamente, as tentativas de fortalecimento de um sistema de crédito de longo prazo ou de desenvolvimento de um robusto mercado de capitais têm levado a resultados muito inferiores aos esperados, não obstante os incentivos para tanto, largamente distribuídos em reformas sistêmicas como as das décadas de 1960 e 1990. Na sequência dessas reformas, quando se fez necessário o aporte de vultosos recursos

para financiar o crescimento, o país precisou contar, sobretudo, com as instituições públicas.

Contudo, o argumento histórico pode ser refutado por meio de um raciocínio do tipo “desta vez será diferente” e da menção à elevada liquidez mundial, a qual estaria disponível para ser canalizada para projetos no território brasileiro, pendente ou não de mudanças normativas para tanto. Neste sentido, um dos exemplos mais considerados é o das finanças verdes, ou seja, do desenvolvimento de instrumentos de captação voltados ao financiamento de projetos que ajudem a mitigar ou combater a mudança climática. Sem deixar de reconhecer, de um lado, que a liquidez global busca meios de valorização e que estes podem também estar em aplicações nos países de renda média ou baixa e, de outro, que os movimentos de reação ao aquecimento global possam render frutos nesses países, ainda assim é pouco provável que esses capitais deem sustentação a uma estratégia de desenvolvimento nacional soberano.

Há duas questões adicionais específicas quanto à capacidade de sistemas privados de crédito e do mercado de capitais ampararem trajetórias de desenvolvimento econômico soberano e políticas industriais que lhe sirvam de alavanca. A primeira questão decorre da natureza “curtoprazista” e cíclica do financiamento privado. Ao atribuir papel de destaque ao crédito privado ou ao mercado de capitais, qualquer nação estaria se consorciando aos movimentos cíclicos ou bruscos de fuga de capitais, típicos das conjunturas de reversão de expectativas e instabilidade, e a uma lógica que privilegia a maximização de ganhos no curto prazo. As consequências costumam ser a crise econômica e o bloqueio da política de desenvolvimento. A segunda questão relembra aspectos da disputa clássica sobre o papel da assim-chamada “poupança externa” no desenvolvimento brasileiro. No caso, o ponto que merece ser assinalado é o do risco de se incentivar um novo ciclo de endividamento externo sem que haja necessidade de divisas na mesma magnitude para financiar o investimento, dado que parte significativa desse gasto ocorrerá na moeda nacional.

O Brasil conta com instituições públicas especializadas no financiamento de longo prazo que gozam de experiência acumulada em décadas de atividade. Nessas instituições – nos registros de sua história e nas pessoas que as compõem –, há um acervo de conhecimento explícito ou tácito acerca do tecido econômico nacional e de seus atores e uma capacidade testada na estruturação de meios creditícios ou de participação no capital para o financiamento de projetos de formação de capital fixo e inovação. Elas preencheriam, em princípio, uma das condições básicas para engendrar um aumento de poupança interna, conforme identificou mestre Ignacio Rangel no artigo *Que é poupança interna?*, a saber: “a existência de um aparelho de intermediação financeira capaz de tornar efetiva a demanda de investimentos”. Mas sua existência presente não encerra o assunto. Vale agora, tanto quanto antes, a lição de Rangel que nos indicava o dever de estudar “como se comportará o aparelho nacional de intermediação financeira e que mudanças será mister introduzir nele”.

No que tange especificamente à esfera do Sistema BNDES, podemos elencar quatro iniciativas tendentes a influenciar seu comportamento e integrá-lo como instituição-chave da Política Industrial e participe de sua estrutura de governança, ou seja, do sistema nacional de desenvolvimento econômico. A primeira reside em recolocar o papel de financiador do investimento no topo de suas funções, sem deixar de incentivar sua capacidade de estruturação de projetos a serem financiados por quaisquer meios, desde que pertinentes à estratégia de desenvolvimento nacional soberano. A segunda iniciativa envolve uma revisão da estrutura da instituição, eventualmente com a incorporação da Finep a fim de elevar a posição consagrada ao financiamento da inovação – processo que ocorre no âmbito da firma. A terceira iniciativa consiste em materializar uma articulação especial entre o banco e as instituições financeiras especializadas no crédito de longo prazo com atuação subnacional, construindo um efetivo sistema nacional de fomento, inclusive com o propósito de dar suporte a políticas industriais subnacionais. Por fim, a quarta iniciativa exige o estabelecimento de uma relação especial entre o BNDES e o Banco Central do Brasil a fim de viabilizar o *funding* (em reais) do crédito de longo prazo para a Política Industrial mediante a emissão de títulos de desenvolvimento econômico (em reais). Essas mudanças indicam o padrão de conduta a ser perseguido na relação entre as instituições financeiras públicas e o sistema nacional de desenvolvimento, o que ajudará na operacionalização da estratégia de desenvolvimento soberano.

## **GOVERNANÇA DA POLÍTICA INDUSTRIAL**

Os temas da coordenação interinstitucional e da efetividade das políticas públicas habitam as reflexões de acadêmicos e praticantes desde há muito tempo. Ao tratarem das vicissitudes da política industrial em sua história, Antonio Andreoni e Ha-Joon Chang assim observam no relativamente recente *The political economy of industrial policy: structural interdependences, policy alignment, and conflict management*: “[...] a efetividade da política industrial é criticamente dependente da capacidade do Estado de implantar e coordenar estrategicamente múltiplas instituições e instrumentos de política, enfocando uma dinâmica complexa e interdependente” (tradução nossa). Os autores referem especificamente três problemas clássicos que persistem no centro das políticas públicas contemporâneas: (i) a coordenação estratégica das interdependências estruturais; (ii) a construção de instituições e o alinhamento das políticas; e (iii) a administração de interesses conflitantes existentes e de novos conflitos que surgem na execução da política.

Essas questões estavam presentes para os formuladores da Política Industrial do Rio Grande do Sul do quadriênio 2011-2014, tendo sido expressamente abordadas nas definições do arranjo institucional que caracterizou sua governança. Quatro conceitos básicos orientaram o desenho organizacional naquela experiência: (i) transversalidade, que atendia pela coordenação das atividades envolvendo atores internos ao Governo e a busca de uso eficaz dos recursos públicos; (ii) concertação, que

remetia à coordenação dos esforços estratégicos, táticos e operacionais de atores internos e externos ao Governo; (iii) gestão matricial, dado que as ações da política exigiriam esforços funcionais e interfuncionais; e (iv) gestão por projetos, de modo que cada projeto relevante ficasse ao encargo de uma liderança dotada de autonomia para sua execução. A resultante institucional da PI-RS foi o chamado Sistema de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

No caso da Política Industrial brasileira para 2023 e depois, esses temas devem adquirir proeminência sob o risco de que mesmo as melhores e mais factíveis ideias se percam sem resolutividade em meio ao movimento natural de pressões e contrapressões que se observa em qualquer política pública de mais largo alcance. Como antes assinalado, sua formulação exigirá negociação e planejamento a fim de posicionar a Política Industrial no centro da política pública de desenvolvimento econômico. Já neste momento de seu ciclo, é crucial que quaisquer arranjos institucionais não fiquem adstritos a um ministério singular, sem destaque hierárquico, ou a uma agência, por mais qualificado que seja seu corpo técnico, ou ao banco de desenvolvimento, posto que não cabe ao banco a exclusividade na sua elaboração. A estrutura de governança da Política Industrial deve ser concebida em termos sistêmicos com o propósito de abarcar todos os atores relevantes em sua formulação e execução. E esse Sistema de Desenvolvimento Econômico Nacional só funcionará se ficar claro a todos os atores que ele expressa uma prioridade estratégica do centro do Governo, como ocorreu nos países que lograram sucesso em suas políticas de desenvolvimento econômico. Isto exigirá alguma forma de envolvimento regular da Presidência da República. Sejam claros: se não houver esse envolvimento efetivo, a melhor expectativa ficará circunscrita a resultados pontuais e pulverizados, mas certamente não haverá a reversão estrutural necessária para impedir a continuidade do processo de especialização regressiva do aparelho produtivo nacional.

Conquanto nossa estratégia em dois tempos aponte para uma cautela realista no que se refere aos objetivos da Política Industrial – justamente com o propósito de alcançar resultados críveis imediatos e, assim, assentar terreno firme para um projeto de longo prazo –, no que tange à sua estrutura de governança, o máximo é o necessário, e sua gestão demandará a presença expressa da Presidência da República. É essa presença que poderá dar vida a um Sistema de Desenvolvimento Econômico Nacional que congregue instituições públicas e privadas no esforço conjunto para a mudança estrutural da economia brasileira, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento a coordenação operacional desse processo.

## **REFERÊNCIAS**

Ao longo deste documento, fizemos menção genérica a alguns textos, cujas referências são apresentadas a seguir, juntamente com um par de referências adicionais de nossos próprios estudos pertinentes aos temas abordados.

- ANDREONI, A.; CHANG, H-J. The political economy of industrial policy: structural interdependences, policy alignment, and conflict management. **Structural Change and Economic Dynamics**, n. 48, p. 136-150, 2019.
- ANTUNES JR., J. A. V.; HORN, C. H.; DE PELLEGRIN, I. de; VAZ, I. E. A. (orgs.). **Remando contra a maré: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul (2011-2014)**. Porto Alegre: Bookman, 2017.
- ANTUNES JR., J. A. V.; PELLEGRIN, I. de; HORN, C. H. O processo de formulação e a arquitetura institucional da política industrial do Rio Grande do Sul. In: ANTUNES JR., J. A. V.; HORN, C. H.; DE PELLEGRIN, I. de; VAZ, I. E. A. (orgs.). **Remando contra a maré: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul (2011-2014)**. Porto Alegre: Bookman, 2017. Cap. 4.
- ANTUNES JR., J. A. V.; KOURROWSKI, R. B.; CITTOLIN, M. A. Política industrial e desenvolvimento local: o caso do município de Passo Fundo. In: ANTUNES JR., J. A. V.; HORN, C. H.; DE PELLEGRIN, I. de; VAZ, I. E. A. (orgs.). **Remando contra a maré: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul (2011-2014)**. Porto Alegre: Bookman, 2017. Cap. 15.
- BAUTISTA VIDAL, J. W. **De Estado servil à Nação soberana – Civilização solidária dos trópicos**. 2ª. ed. São Paulo: Vozes, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2014). **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2014.
- DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (orgs.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2005.
- FEIJÓ, C.; HORN, C. H.; FEIL, F. Governo central e esferas subnacionais no desenvolvimento das regiões: estratégia e financiamento público para a retomada do desenvolvimento do Brasil. In: BERCOVICI, G.; SISCÚ, J.; AGUIAR, R. (coord.). **Utopias para reconstruir o Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2020. p. 473-491.
- FERRAZ, J. C.; DE PAULA, G. M.; KUPFER, D. Política industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap. 23.
- FURTADO, J. Uma política industrial para revigorar o sistema produtivo e promover a coesão social após a pandemia. In: BERCOVICI, G.; SISCÚ, J.; AGUIAR, R. (coord.). **Utopias para reconstruir o Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2020. p. 453-471.
- HORN, C. H.; FEIL, F. Bancos públicos e o financiamento do desenvolvimento no Brasil. In: POCHMANN, M.; COSTA, G. (orgs.). **O Estado como parte da solução: uma análise dos desafios do desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 457-481.
- IANNI, O. O Estado-Nação na época da globalização. **Novos Rumos**, Maringá, ano 14, n. 31, p. 18-24, 1999. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/1904/1561>.
- MALDANER, L. F. **O desafio da inovação – Brasil x Coreia do Sul**. Novo Hamburgo, RS: Ed. Feevale, 2006.
- PAIVA, C. A. N. **Fundamentos da análise e do planejamento de economias regionais**. Foz do Iguaçu, PR: Ed. Parque Itaipu, 2013.
- RANGEL, I. Que é poupança interna? In: **Ciclo, tecnologia e crescimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. Cap. V.