



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JOYCE HELENA FERREIRA DA SILVA

**ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA PRODUTIVA NO BRASIL E NA CHINA: UM
ESTUDO COMPARATIVO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES**

RECIFE
2017

JOYCE HELENA FERREIRA DA SILVA

**ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA PRODUTIVA NO BRASIL E NA CHINA: UM
ESTUDO COMPARATIVO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTES**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração de Política Internacional, como requisito parcial a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Costa
Lima

**RECIFE
2017**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

S586a Silva, Joyce Helena Ferreira da.
Alterações na estrutura produtiva no Brasil e na China : um estudo comparativo das políticas industriais recentes / Joyce Helena Ferreira da Silva. – 2017.
234 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Marcos Costa Lima.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2017.
Inclui Referências.

1. Ciência política. 2. Política industrial. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Reprimarização. 5. Desindustrialização. 6. Estrutura produtiva. I. Lima, Marcos Costa (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-142)

JOYCE HELENA FERREIRA DA SILVA

**ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA PRODUTIVA NO BRASIL E NA CHINA: um
estudo comparativo das políticas industriais recentes**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em: 14/ 07/ 2017.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Marcos Costa Lima (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª. Andrea Quirino Steiner (1ª Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª. Christine Rufino Dabat (1ª Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Alexandre César Cunha Leite (2º Examinador Externo)
Universidade Estadual da Paraíba

Profº. Dr. Pedro Gustavo Cavalcanti Soares (3º Examinador Externo)
Faculdade Damas da Instrução Cristã

Profº. Dr. Thiago Lima da Silva (4º Examinador Externo)
Universidade Federal da Paraíba

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Lenira e Hermano, pelo suporte emocional e financeiro, por ensinarem que educação é prioridade, uma tarefa que exige disciplina. Em especial, agradeço a minha mãe pelas palavras sempre acalentadoras, amáveis e positivas. Ao meu irmão, Kássio, por incentivar e acreditar na minha capacidade intelectual.

Ao meu companheiro, Ciro, pelo gigantesco amparo emocional, por ouvir atentamente minhas angústias, pelos conselhos, pelos trechos lidos e comentados deste trabalho, pelos tantos livros que ganhei de presente e que me foram tão úteis, pelos debates enriquecedores, pelas novas leituras apresentadas, por tornar minhas jornadas na biblioteca do CFCH e, principalmente, minha vida menos solitárias.

A CAPES pelo financiamento desta pesquisa, pela viabilização das condições materiais indispensáveis para a dedicação integral ao doutorado.

Um agradecimento muito especial ao meu orientador Marcos Costa Lima. Desde o primeiro momento, quando fui até ele, ainda como aluna de graduação, fui recebida de forma solícita e gentil. Como ser humano e como profissional, um grande espelho para mim. Obrigada por todas as oportunidades e por ser um dos grandes incentivadores do meu trabalho acadêmico.

Na solitária atividade do pesquisador, encontrar amigos como os que tenho no Instituto de Estudos da Ásia, gente competente e de pensamento crítico, é uma grande alegria, que também merece menção. Longa vida a este espaço tão importante de debates!

Diante de uma tarefa árdua como esta, agradeço a todos que direta ou indiretamente tornaram possível a realização deste trabalho.

RESUMO

Considerando a indústria como setor mais dinâmico da economia e o Estado como agente indutor do desenvolvimento econômico, esta tese trata da questão da política industrial no Brasil e na China, tendo como aparato metodológico o artifício da comparação entre as duas experiências. Observadas as diversas teorias que fornecem prescrições sobre política industrial, entende-se que é necessário avaliar não apenas o desenho da política *per se*, mas também o ambiente político-institucional e político-social em que ela é lançada. O trabalho se propõe, portanto, a analisar as seguintes hipóteses: (i) ocorre, no caso brasileiro, uma deficiência no arranjo político-social, que impede que política industrial seja revertida em ganhos concretos; (ii) haveria, no Brasil, poucas ramificações e canais a partir da política industrial, que deveria ser mais descentralizada e articulada; (iii) derivada desta última, entende-se que comparada à experiência chinesa, a política industrial brasileira seria menos exitosa por conta de um descolamento entre a política industrial e um projeto de desenvolvimento mais amplo e, finalmente, (iv) o ambiente político-institucional no qual a política industrial é lançada seria determinante para seu sucesso ou fracasso. Compreendendo que a reprimarização da pauta de exportações brasileira é uma realidade concreta, efeito do processo de ascensão da China nas últimas décadas, é relevante identificar a efetividade e as falhas da política industrial recente, a qual tem se mostrado incapaz de reverter o movimento de redução da participação do setor industrial no PIB. No caso específico brasileiro, parece haver um entrave pelo entrelaçamento entre o poder econômico e o poder político, os quais têm produzido ciclos perversos ao desenvolvimento. Destaque-se, ainda, que ocorre, no país latino americano, uma trajetória cíclica, de crescimento fragmentado, destruído por descontinuidades políticas e conflitos de classe de grandes dimensões. Para a China, observa-se relativa continuidade, certa linearidade de seu projeto de desenvolvimento, onde se consegue reverter políticas em ganhos para a sociedade, estabelecendo uma relação de longa data. O trabalho está dividido em quatro capítulos, sendo o primeiro teórico, dois capítulos sobre política industrial no Brasil e na China e uma conclusão.

Palavras-chave: Política industrial. Desenvolvimento econômico. Reprimarização. Brasil. China. Estrutura produtiva.

ABSTRACT

Considering industry as the most dynamic sector of the economy, and the State as an inductive agent of economic development, this thesis deals with the question of industrial policy in Brazil and China, using as methodological apparatus the artifice of comparison between these two experiences. Having observed the various theories that provide prescriptions on industrial policy, it is understood that it is necessary to evaluate not only the policy design *per se* but also the political-institutional and political-social environment in which it is launched. This research proposes, therefore, to analyze the following hypotheses: (i) in the Brazilian case, there is a deficiency in the political-social arrangement, which prevents industrial policy from being reverted to concrete gains; (ii) there would be, in Brazil, few branches and channels from industrial policy, which should be more decentralized and articulated; (iii) derived from the latter, it is understood that compared to the Chinese experience, Brazilian industrial policy would be less successful due to a disconnect between industrial policy and a broader development project, and (iv) the political-institutional context in which industrial policy is launched would be decisive for its success or failure. Understanding that the reprimarization of the Brazilian export agenda is a concrete reality, an effect of the process of China's rise in recent decades, it is relevant to identify the effectiveness and failures of recent industrial policy, which has been unable to reverse the reduction of the industrial sector's share of GDP. In the specific case of Brazil, there seems to be an obstacle to the interweaving between economic power and political power, which have produced perverse cycles to the economic development. It should also be noted that, in the Latin American country, there is a cyclical trajectory, of fragmented growth, destroyed by political discontinuities and large class conflicts. For China, there is a relative continuity, a certain linearity of its development project, where policies can be reversed in terms of gains for society, establishing a long-standing relationship. This research is divided into four chapters: a theoretical chapter, two chapters on industrial policy in Brazil and China and a conclusion.

Key words: Industrial policy. Economic development. Reprimarization. Brazil. China. Productive structure.

Lista de Figuras

Figura 1 - Alcance de medidas de política industrial.....	60
Figura 2 - Eixos de articulação das instituições de política industrial.....	63
Figura 3 - Formação das quatro estruturas que classificam os agentes da política industrial.....	75
Figura 4 - Taxa de lucro no Brasil entre 1953 e 2003.....	101
Figura 5 - Evolução dos desembolsos do BNDES para pequenas empresas (1995-2015).....	109
Figura 6 - Evolução dos desembolsos do BNDES para médias empresas (1995-2015).....	109
Figura 7 - Estratégia de desenvolvimento industrial a partir da inserção da PITCE.....	115
Figura 8 - Estrutura de Governança da PDP.....	126
Figura 9 - Sistema de Gestão do Plano Brasil Maior.....	135
Figura 10 - Crescimento do PIB da Indústria de Transformação e Crescimento do PIB <i>per capita</i> , 2000-2013 (%).....	140
Figura 11 - Relação entre emprego industrial e renda <i>per capita</i>	142
Figura 12 - Participação da Indústria de Transformação no PIB brasileiro (%).....	143
Figura 13 - Total de mortes ocorridas após o Grande Salto Adiante (em % da população local).....	167
Figura 14 - Participação do CDB em projetos de desenvolvimento internacionais..	178
Figura 15 - Estrutura do Sistema Bancário Chinês.....	179
Figura 16 - Comparação entre os modelos de industrialização da China maoista, China pós-reforma e Japão.....	184

Figura 17 - Mapa de greves na indústria chinesa entre 2011 e 2016.....	195
Figura 18 - Formação das estruturas e sua deficiência no Brasil.....	206
Figura 19 - Formação das estruturas e na China.....	208

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Utilização da capacidade instalada na indústria brasileira entre 1988 e 2003 (%).....	100
Gráfico 2 - Nível de emprego na indústria (índice (jun. 2005 = 100) – SP).....	100
Gráfico 3 - Participação percentual do número de empresas que implementaram inovações, por Empresas Estatais Federais e empresas da PINTEC sem Empresas Estatais Federais, segundo o tipo de inovação - Brasil - período 2006-2008.....	119
Gráfico 4 - Importância das atividades inovativas realizadas, por Empresas Estatais Federais e empresas da PINTEC 2008 sem Empresas Estatais Federais - Brasil - período 2006-2008.....	119
Gráfico 5 - Dispêndio nas atividades inovativas como percentual da receita líquida de vendas, por Empresas Estatais Federais e empresas da PINTEC 2008 sem Empresas Estatais Federais Brasil – 2008.....	121
Gráfico 6 - Taxas de variação real anual do PIB e da FBCF no Brasil (%).....	124
Gráfico 7 - Evolução da taxa de câmbio brasileira e exportação de produtos manufaturados entre 2000 e 2010.....	130
Gráfico 8 - Índice de preços das commodities (2000 = 100).....	147
Gráfico 9. Exportações brasileiras em 2015 por grupos de produtos	149
Gráfico 10 - Saldos entre os ganhos e as perdas dos produtos coincidentes do Brasil e da China nos Estados Unidos.....	150
Gráfico 11 - Participação do Brasil e da China nas importações da América do Sul (%).....	152
Gráfico 12 - Participação do investimento no PIB chinês (%).....	161
Gráfico 13 - Taxa de crescimento anual da China entre 1954 e 2000 (%).....	171

Gráfico 14 - Reservas em moeda estrangeira na China entre 1978 e 2010.....	176
Gráfico 15 - Programas Nacionais de Política Industrial na China.....	183
Gráfico 16 - Exportações chinesas para o Brasil (em US\$).....	185
Gráfico 17 - Importações chinesas de origem brasileira.....	186
Gráfico 18 - Exportações chinesas entre 1995 e 2014 (em US\$).....	186

Lista de Quadros

Quadro 1 - Elementos analíticos presentes no pensamento Estruturalista.....	48
Quadro 2 - Elementos analíticos do pensamento Neoestruturalista.....	53
Quadro 3 - Síntese dos principais elementos presentes nos conceitos de Política Industrial.....	58
Quadro 4 - Criação de burocracia técnica entre as décadas de 1930 e 1950 no Brasil.....	87
Quadro 5 - Mudanças nos Impostos e na Regulação dos Investimentos Diretos Estrangeiro.....	96
Quadro 6 - Taxa de crescimento do PIB e IPCA no Brasil na década de 1990.....	97
Quadro 7 - Maiores aplicações diretas do BNDES (2008).....	110
Quadro 8 - Avaliações dos impactos do BNDES em variáveis selecionadas.....	112
Quadro 9 - Taxa de inovação e gastos em P&D/PIB (%).....	122
Quadro 10 - Comparativo entre metas e resultados para a macrometa da FBCP na PDP (2008-2018).....	128
Quadro 11 - Impactos Macroeconômicos da Redução do IPI (%).....	136
Quadro 12 - Desembolsos do PSI (BNDES) por setor (em R\$ milhões).....	136
Quadro 13 - Pilares do desenvolvimento econômico chinês no período Pós-Reforma.....	182
Quadro 14 - Agentes envolvidos no planejamento e execução das Políticas Industriais na China.....	193

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Taxas médias de crescimento (PNB real) da economia mundial e de países asiáticos selecionados entre 1965 e 1996 (%).....	65
Tabela 2 - Coreia do Sul: Planos Quinquenais entre 1962 e 1996.....	71
Tabela 3 - Participação das regiões no PIB brasileiro 1991-1998 (%).....	98
Tabela 4 - Desembolsos do BNDES como porcentagem do PIB e Taxa de crescimento real do PIB (%).....	105
Tabela 5 - Privatizações Estatais entre 1996 e 2002.....	105
Tabela 6 - Privatizações Federais entre 1990 e 2015.....	106
Tabela 7 - Desembolsos totais do BNDES segundo intensidade tecnológica (participação %).....	111
Tabela 8 - Taxa média anual de crescimento de setores selecionados entre 2008 e 2010.....	131
Tabela 9 - Renúncia fiscal estimada (2011-2014).....	138
Tabela 10 - Medidas das Agendas Estratégicas ao fim do PBM.....	139
Tabela 11 - Produtos manufaturados com pior desempenho nas exportações para os Estados Unidos no período 2005-2011.....	151
Tabela 12 - Participação no PIB e no Emprego Total por setores em 1952 e 1978 (%).....	162
Tabela 13 - Valor Bruto da Produção no Primeiro Plano Quinquenal (em milhões de yuans/1952).....	164
Tabela 14 - Comparativo entre Bancos de Desenvolvimento (Ativos e empréstimos em US\$).....	176
Tabela 15 - Empréstimos por setores da economia e suas respectivas participações no PIB chinês (%).....	180
Tabela 16 - Estratégia das comissões de política industrial com base no modelo japonês.....	189

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	APORTES TEÓRICOS.....	23
2.1	INTRODUÇÃO.....	23
2.2	O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO: ASPECTOS GERAIS.....	26
2.3	PLANEJAMENTO ECONÔMICO NA ABORDAGEM DE OSKAR LANGE EM DIÁLOGO COM OUTROS AUTORES.....	32
2.4	ESTADO E DESENVOLVIMENTO NAS TEORIAS ESTRUTURALISTA E NEOESTRUTURALISTA.....	39
2.4.1	<i>Componentes analíticos do Estruturalismo.....</i>	<i>39</i>
2.4.2	<i>Neoestruturalismo: Estado e mercado em uma interação possível.....</i>	<i>49</i>
2.5	POLÍTICA INDUSTRIAL: TEORIA E PRÁTICA.....	54
2.5.1	<i>O conceito de Política Industrial.....</i>	<i>55</i>
2.5.2	<i>Política Industrial: instrumentos e coordenação para alcance dos resultados.....</i>	<i>60</i>
2.5.3	<i>Política Industrial em experiências asiáticas: breve revisão dos casos de Japão, Singapura e Coreia do Sul.....</i>	<i>65</i>
2.5.4	<i>Política Industrial: uma proposta de modelo estrutural.....</i>	<i>74</i>
2.6	PARADIGMAS EM CRISE: O DESAFIO DE REPENSAR O ESTADO NO ATUAL ESTÁGIO DO CAPITALISMO MUNDIAL.....	80
3	ESTRUTURA PRODUTIVA, POLÍTICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	82

3.1	ESTADO E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL: UMA BREVE RETROSPECTIVA.....	84
3.2	A CENTRALIDADE DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO: DILEMAS EM TORNO DO BNDES.....	103
3.3	A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE: DA PITCE AO PLANO BRASIL MAIOR.....	113
3.3.1	<i>O retorno da política industrial: a articulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior a partir de 2004.....</i>	<i>114</i>
3.3.2	<i>Consolidando a agenda para a indústria: Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).....</i>	<i>123</i>
3.3.3	<i>Política Industrial: continuidade e declínio no Plano Brasil Maior.....</i>	<i>132</i>
3.4	MUDANÇAS NA ESTRUTURA PRODUTIVA BRASILEIRA: A DESINDUSTRIALIZAÇÃO EM QUESTÃO.....	141
4	POLÍTICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO NA CHINA.....	154
4.1	INDÚSTRIA E SOCIALISMO NO PRÉ-1978: A ADOÇÃO DO MODELO SOVIÉTICO DE INDUSTRIALIZAÇÃO RÁPIDA.....	157
4.1.1	<i>Aspectos preliminares: a China e um Socialismo controverso.....</i>	<i>157</i>
4.1.2	<i>A China não nasce em 1978: industrialização na Era Mao.....</i>	<i>159</i>
4.2	SOCIALISMO COM CARACTERÍSTICAS CHINESAS: A CHINA E O PROCESSO DE REFORMA E ABERTURA.....	168
4.3	SISTEMA BANCÁRIO E BANCO DE DESENVOLVIMENTO NA CHINA.....	173
4.4	POLÍTICA INDUSTRIAL NA CHINA.....	181
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS: “POR UMA SOCIOLOGIA DA POLÍTICA INDUSTRIAL” OU “POR QUE PRECISAMOS FALAR SOBRE AS CLASSES DOMINANTES?”	197

5.1	POR UMA SOCIOLOGIA DA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	200
	REFERÊNCIAS.....	211

1 INTRODUÇÃO

O arcabouço teórico que versa sobre o conceito de política industrial é bastante vasto e heterogêneo, sendo um tema controverso que coloca em oposição os polos ortodoxo e heterodoxo da ciência econômica. De modo específico, esta pesquisa se alinha às perspectivas que identificam na política industrial um importante vetor de desenvolvimento, considerando-se a indústria como motor dinâmico do processo.

Após a Segunda Guerra Mundial, o estudo das condições que conduzem ao desenvolvimento econômico ou, no mesmo sentido, a investigação sobre as causas e as possibilidades de superação do subdesenvolvimento estiveram no topo da agenda. A evolução da URSS, do Japão, da Coreia do Sul, para citar os exemplos mais clássicos, trouxe um novo parâmetro, o qual indicava que seria factível a redução do hiato econômico/tecnológico que separava os países do centro e da periferia do capitalismo.

Recentemente, a China assume o posto de referência no que diz respeito às possibilidades de ascensão e de reacomodação na Divisão Internacional do Trabalho. Mais uma vez, a indústria aparece como ponto fulcral na estratégia chinesa, tendo o país asiático se amparado em um sólido projeto no âmbito interno e, associado a isto, aproveitando-se da expansão do capitalismo em termos geográficos, ocupando um lugar de centralidade na formação de uma nova cadeia de global de produção.

Este trabalho surge como complemento de uma investigação anterior, na qual se identificou o estabelecimento de uma nova dependência na economia brasileira (SILVA, 2013). A ascensão da China, a partir do final da década de 1980, provocou no país latino americano um impacto estrutural importante, tendo em vista que acelerou o processo de reprimarização da pauta exportadora. Tal dinâmica atuou em duas frentes: (i) ampliou a lucratividade do setor agrário-exportador durante o

período de *boom* das commodities, favorecendo o aumento da participação deste segmento nas exportações brasileiras e (ii) expôs a indústria brasileira à concorrência desigual com os manufaturados chineses, tanto no mercado interno quanto em terceiros mercados. Este é o cenário quando tomado o componente externo - uma verificação da situação da indústria brasileira no contexto de sua inserção na dinâmica de acumulação mundial.

Isto desencadeou uma leitura mais específica do tema: qual o papel da política industrial no êxito chinês de reacomodação na Divisão Internacional do Trabalho? No mesmo sentido, seria de interesse compreender a atuação da política industrial na tentativa de reverter a reprimarização em curso no Brasil. Mais do que isto, caberia averiguar em que medida as políticas para a indústria estariam articuladas com um projeto de desenvolvimento mais amplo, quais os seus mecanismos de coordenação com os diversos agentes econômicos e seu transbordamento para a instância social.

Esta tese está dividida em quatro capítulos. O primeiro deles traz os *Aportes Teóricos*, onde são expostas as principais leituras que nortearam toda a pesquisa. Esta revisão bibliográfica apresenta autores de pensamento crítico, os quais tomam o agente estatal como o principal condutor do processo de desenvolvimento econômico. Tendo o Estado como estrutura fundamental, as diversas propostas teóricas identificam na indústria o motor do dinamismo econômico e nas políticas industriais o instrumento de gerenciamento do processo, na articulação entre governo e agentes econômicos diversos. Nesta seção se propõe um conceito próprio de política industrial e é apresentado o que se considera como um modelo ideal.

O segundo capítulo, *Estrutura produtiva, política industrial e desenvolvimento no Brasil*, tem como objeto central as políticas industriais mais recentes, nominalmente, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2004-2007); a Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP (2008-2010) e o Plano Brasil Maior – PBM (2011-2014). Como insumos para uma discussão mais ampla, esta seção desenvolve uma retrospectiva da relação do Estado com a industrialização brasileira, aspectos da atuação do Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), bem como a recente mudança na estrutura produtiva brasileira com o avanço de uma especialização regressiva.

O terceiro capítulo é análogo ao anterior, desta vez abordando a experiência chinesa. Em *Política industrial e desenvolvimento na China*, serão abordados a adoção do modelo soviético de industrialização rápida, na Era Mao; o processo de reforma e abertura; o sistema bancário e o banco de desenvolvimento chinês e, finalmente, a política industrial recente na China. Estes dois capítulos formam a espinha dorsal do trabalho.

Finalmente, o quarto e último capítulo empreende uma proposta mais arriscada. Nele, serão traçadas as principais conclusões da investigação fazendo um apelo *Por uma sociologia da política industrial*. Nesta direção, são colocadas também algumas proposições para pesquisas futuras. Aqui, se assenta a tentativa de alinhar os estudos de política industrial - que em geral, estão restritos às questões de desenho e execução- a uma compreensão mais alargada. É proposto, então, um arcabouço expandido, que traz elementos considerados portadores de maior poder explicativo do que a política industrial *per si*. Desta forma, este trabalho rejeita análises de caráter estático, as quais oferecem resistência a uma interpretação que incorpore modificações de cunho estrutural, extensivas ao conjunto da sociedade.

OBJETIVOS DA PESQUISA

Diante destes elementos, esta tese tem como principal objetivo analisar a evolução do desempenho das políticas industriais aplicadas no Brasil e na China, utilizando o método comparativo como procedimento principal.

O foco da análise empírica são as políticas industriais e o arranjo que lhes confere suporte: atuação dos bancos de desenvolvimento, do Estado, política macroeconômica. Pretende-se averiguar se ocorre coordenação entre estas várias instâncias e como esta interação impacta nos resultados alcançados.

A compreensão mais geral da dinâmica destas políticas industriais deve ser dada por meio de condicionantes externos (inserção na economia internacional) e

internos (atuação do Estado, alternância nas características político-ideológicas, atuação do setor privado/classes dominantes). Cabe argumentar que, como pesquisa complementar ao trabalho anterior (SILVA, 2013) - onde se versava sobre questões externas, baseado nas formulações dos teóricos da dependência -, neste presente esforço, a atenção deve, em larga medida, recair sobre processos internos.

Desta forma, o objetivo principal é a realização de uma análise comparativa dos modelos recentes de desenvolvimento chinês e brasileiro, com foco na centralidade das políticas industriais adotadas por estes países, a fim de identificar as principais diferenças de desempenho, dado o ambiente institucional e a atuação do Estado no processo. Como objetivos a serem alcançados nesta construção têm-se:

- (i) Executar uma avaliação da atuação dos bancos estatais de desenvolvimento, verificando sua relevância e forma de atuação na condução das políticas industriais em ambos os países;
- (ii) Fazer um balanço dos objetivos atingidos pelas políticas industriais chinesas desde 1949, bem como, das políticas adotadas no Brasil, considerando, principalmente, as mais recentes: Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior.
- (iii) Identificar a relação governo-agentes econômicos na China e no Brasil e avaliar se, no caso brasileiro, este enlace tem formado um entrave ao desenvolvimento pela observação de interesses de grupos específicos em detrimento do interesse nacional.

METODOLOGIA

Os métodos utilizados para alcançar os objetivos delimitados neste trabalho compreendem uma combinação de pesquisa empírica e teórica, fazendo uso das lógicas hipotético-dedutiva e empírico-indutiva. Tal procedimento permitirá dispor do arcabouço já existente, relacionado ao tema e, ao mesmo tempo, desenvolver uma contribuição original dada a natureza dinâmica e específica do tema.

Neste sentido, recorre-se a uma base teórica, verificando sua efetividade num fenômeno real e, na esteira do processo, retiram-se do fenômeno, com a comprovação ou negação das hipóteses, subsídios para uma perspectiva nova que venha a contribuir com o corpo teórico já consolidado. Portanto, o trabalho será construído através de descrição e análise de caráter histórico, político e econômico, recorrendo-se a fontes de dados secundárias como artigos acadêmicos, periódicos, documentos e bancos de dados de organizações nacionais e internacionais.

A metodologia de trabalho envolverá elementos que mesclam (i) a atividade do *economista* interessado nas relações histórico-econômicas, nas deficiências econômicas estruturais e na aplicação de políticas públicas que possam amenizar estas insuficiências com (ii) o trabalho do *cientista político* que observa os aspectos institucionais, as relações entre governo e sociedade, bem como, o papel do Estado (no gerenciamento das contraditórias e diversas demandas dentro de determinada realidade e na condução de sua função de orientador de um projeto de desenvolvimento). Entendendo a economia como instrumento e a política como ação para modificação de uma realidade, é orquestrada uma busca pela combinação entre dimensões política e econômica de maneira orgânica, procurando promover uma apreciação inter-relacionada entre Estados, classes sociais e as relações de produção.

Lançando mão de uma metodologia comparativa, o procedimento utilizado nesta pesquisa envolve o contraste entre as partes constitutivas de cada país, a fim de que sejam identificadas as principais diferenças entre eles. Acredita-se que, através deste mecanismo, seja possível trazer à tona algumas regularidades, transformações, continuidades e descontinuidades em ambos os processos.

Cabe ressaltar, ainda, que o objeto central da análise é o caso brasileiro, no sentido de que o artifício comparativo tem como norte a identificação das falhas na dinâmica da política industrial brasileira. A China aparece como base de comparação por ser o caso recente mais exitoso de políticas para a indústria e por ter este fenômeno implicações diretas na economia brasileira. Desta forma, empreende-se a tarefa de confrontar estes casos históricos particulares, na intenção de expor suas divergências, pois, acredita-se que nelas estão algumas respostas para os diferentes resultados alcançados por cada uma das partes. Em outros

termos, entende-se que nestas diferenças reside a explicação para as posições atualmente ocupadas por Brasil e China na Divisão Internacional do Trabalho.

A execução desta comparação ocorre no desenvolvimento do trabalho, em específico, nos capítulos 2 e 3, e também nas considerações finais, capítulo 4. Na primeira parte, as diferenças entre as duas experiências de política industrial encontram-se pulverizadas ao longo do texto; no capítulo final, o confronto é mais direto, trazendo uma abordagem que excede o campo restrito da política industrial, buscando fora dela a explicação para seu êxito ou fracasso.

Este estudo é, ainda, norteado por algumas hipóteses que servem de base para a pesquisa, junto com os objetivos. A primeira e principal delas, indica que (i) ocorre, no caso brasileiro, uma deficiência no arranjo político-social, que impede que política industrial seja revertida em ganhos concretos; (ii) haveria, no Brasil, poucas ramificações e canais a partir da política industrial, que deveria ser mais descentralizada e articulada; (iii) derivada desta última, entende-se que comparada à experiência chinesa, a política industrial brasileira seria menos exitosa por conta de um descolamento entre a política industrial e um projeto de desenvolvimento mais amplo e, finalmente, (iv) ambiente político-institucional no qual a política industrial é lançada seria determinante para seu sucesso ou fracasso.

JUSTIFICATIVA

O tema surgiu a partir de interrogações que não foram sanadas durante a composição da dissertação de mestrado. Considerando a escala mais abrangente e o recorte conferido àquele trabalho, não seria possível tratar o assunto com o refino necessário. Pela atualidade, o tema desperta a curiosidade de um fenômeno que está em andamento e conduz o pesquisador a observar os eventos passados, a fim de conhecer a construção do objeto; o presente, para formular uma problematização atual e relevante e, também, o futuro, convidando a delinear possibilidades posteriores. Neste sentido, a matéria proposta possui respaldo na realidade, relevo social e caráter científico, com evidências empiricamente verificáveis.

A indústria brasileira tem sido bastante discutida no período recente, tanto nos meios acadêmicos quanto na mídia. Os impactos da relação bilateral com a China, a entrada de produtos chineses – em concorrência direta com o produto nacional -, a

questão cambial, a especialização regressiva da pauta de exportações brasileira, o recuo da participação da indústria no Produto Interno Bruto, a relevância das políticas industriais, tudo vem à tona num debate que se encontra, em geral, ainda muito restrito à instância puramente econômica. Em geral, não são observados os derramamentos desta dinâmica em outras instâncias sociais.

Acredita-se que a explicação econômica não pode ser restrita, permitindo a criação de vasos comunicantes com outros empenhos que possuem também um amplo poder explicativo. Os aspectos políticos, institucionais, a relação entre os diferentes grupos de interesses e o gerenciamento desses interesses pelo Estado são alguns dos aspectos que podem, junto à análise econômica, elucidar as questões colocadas neste trabalho.

A importância da abordagem de um tema desta natureza está na inclusão da Ciência Política brasileira no debate sobre desenvolvimento e, mais especificamente, nas discussões relacionadas às políticas industriais, tendo em vista que aquela área pode apresentar novas contribuições à literatura existente, ainda bastante restrita a economistas e a uma apresentação da esfera econômica como suficiente em si mesma.

2 APORTES TEÓRICOS

2.1 INTRODUÇÃO

Nas seções que seguem, o objetivo é dar relevo a teorias sociais de recorte crítico, as quais têm como centro a fundamentação de um arcabouço que permita traçar políticas indutoras do desenvolvimento econômico em economias periféricas. Neste sentido, pretende-se recorrer às contribuições que propuseram um relacionamento entre política e economia, em oposição direta às teorias que, conforme argumenta Joan Robinson (1981, p. 12) pretendem produzir um conhecimento “científico e objetivo porque separa o aspecto econômico da vida humana e o seu ambiente político e social, o que na verdade deforma os problemas que tem de discutir, em lugar de esclarecê-los”.

O mundo pós-colapso do sistema Bretton Woods ampliou assimetrias tanto no plano interno (e mesmo no capitalismo central, como se pode aferir no aumento da desigualdade social dentro dos Estados Unidos) quanto entre países, trazendo impactos estruturais importantes, como a reestruturação da Divisão Internacional do Trabalho (DIT), o processo de financeirização em escala mundial, a aceleração da precarização do trabalho, dentre outros temas.

Esta reconfiguração, a partir de meados dos anos 1970, possui um tripé que deve nortear as relações econômicas internacionais, a saber: i) liberalização financeira; ii) crescente integração produtiva; iii) abertura comercial. A partir disto, é reforçada a cadeia global de valor na qual os países em desenvolvimento tomaram duas grandes direções: realocação na DIT, com uma reinserção diferenciada (como no caso dos países da Ásia, Coreia do Sul, Taiwan, China, etc.) ou a permanência em sua condição histórica (no caso brasileiro, como se verificará neste trabalho, a ratificação de seu papel de fornecedor de produtos primários) (COSTA PINTO, 2010).

Defende-se que, enquanto “Estados, sociedades e comunidades tornaram-se cada vez mais implicados na ordem global” (KAY, 2009, p. 364), o que sugere um processo de desintegração de mecanismos internos (consequência da globalização), é justamente através de instrumentos viabilizados pelo Estado que se permite que países periféricos consigam maior convergência com o capitalismo central. Em

outros termos, é a dialética entre a inserção externa e o enfrentamento interno ao processo de globalização que permite que os países de capitalismo tardio se coloquem de modo diferenciado na divisão internacional do trabalho. É, portanto, por meio de um Estado forte que é tornada possível a participação econômica e geopolítica competitiva na arena internacional. Sendo necessário, portanto, principalmente para os países em desenvolvimento, que sejam propostas políticas que permitam a integração diferenciada na cadeia produtiva global e que coloque o país na rota da internacionalização, sem permitir que este movimento esfacle o poder Estatal.

Neste sentido, entende-se que os Estados periféricos, nesta nova configuração do modo de produção capitalista, estão vinculados a uma espécie de “armadilha” da globalização, segundo a qual “precisam cada vez mais perseguir alvos e objetivos nacionais dentro de parâmetros e estruturas definidos globalmente, devido à sua dependência”. Isto denota que existe “cada vez menor espaço para uma ação política independente” (Ibidem, p. 365) e, portanto, exige uma atividade estatal mais intensa para que se consiga uma ruptura com a condição de subdesenvolvimento, já que a convergência não deve ocorrer de forma natural, como um transbordamento do centro para a periferia.

A partir deste cenário, serão abordados enfoques teóricos que se proponham a assimilar políticas internas determinadas por um Estado forte e uma participação internacional competitiva. De forma específica, serão relacionadas perspectivas que tratem a questão do desenvolvimento, bem como matérias específicas sobre a importância das políticas industriais, que são o cerne deste trabalho.

Os estudos sobre política industrial estão relacionados às preocupações sobre intervenção estatal. Entretanto, pode-se alegar que enquanto a última literatura aparece amiúde, com abundantes argumentos favoráveis e contrários, as referências teóricas a políticas industriais são mais escassas e, em geral, relacionadas aos resultados obtidos nos movimentos de industrialização tardia dos países asiáticos. Neste capítulo, pretende-se apresentar e debater alguns dos principais fundamentos teóricos relacionados aos dois temas supracitados, a saber: i) a questão da intervenção do Estado como instrumento central no processo de desenvolvimento econômico e ii) a centralidade da política industrial dentro deste mecanismo de intervenção estatal.

Entende-se que a literatura sobre intervenção estatal *per si*, bem como sobre a interferência do Estado especificamente sobre o setor industrial, é de grande relevo e retorna ao debate com alguma força após a ascensão de países do Leste Asiático, dado o sucesso da implementação de medidas de política industrial naquelas economias - através do direcionamento governamental. Outra referência importante é a comparação entre as experiências latino americana e asiática, observando não apenas a ação do governo, mas também os resultados obtidos. Neste caso, é de interesse verificar o que conduziu a um descolamento entre metas e resultados, no caso de alguns países Latino Americanos. Acredita-se que através do estudo de políticas voltadas para a indústria é possível não apenas acessar os acertos e equívocos da industrialização brasileira e chinesa, mas também possibilita avaliar as alternativas de reversão dos reveses sofridos nas últimas décadas pela indústria do Brasil.

O debate em torno das políticas industriais, em especial no Brasil, esteve atenuado, principalmente ao longo dos anos 1990, em decorrência do amplo processo de liberalização em marcha naquele período. Tendo como referência a noção de que a abertura comercial, impondo concorrência violenta, seria capaz de credenciar a indústria nacional a uma inserção externa diferenciada, o esforço político foi concentrado no objetivo de alcance da estabilidade macroeconômica, negligenciando-se a política industrial como mecanismo de fortalecimento do setor manufatureiro e, conseqüentemente, como vetor de desenvolvimento econômico.

A partir deste cenário, esta pesquisa vincula-se aos trabalhos que retomam a problemática da política industrial e, de forma mais ampla, a discussão do desenvolvimento. Para a realização deste escopo, deve-se recorrer às construções teóricas que se voltaram para o estudo do subdesenvolvimento, sua morfologia e possibilidades de superação.

Com este propósito, o capítulo vigente está dividido em cinco seções, além desta introdução, dispostas da seguinte forma: (i) O papel do Estado no processo de desenvolvimento: aspectos gerais; (ii) Planejamento econômico na abordagem de Oskar Lange em diálogo com outros autores; (iii) Estado e desenvolvimento nas teorias Estruturalista e Neoestruturalista; (iv) Política industrial: teoria e prática e,

finalmente, (v) Paradigmas em crise: o desafio de repensar o Estado no atual estágio do capitalismo.

2.2 O PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO: ASPECTOS GERAIS

A atuação do governo na economia é um tema controverso e amplamente discutido. O estabelecimento e regulação de instituições, a questão da poupança interna, a condução da política macroeconômica e o gerenciamento da alocação de recursos, bem como a promoção de investimentos em infraestrutura e capital humano estão entre algumas das principais atribuições do Estado para a promoção do desenvolvimento. Em uma primeira definição, pode-se colocar o ator estatal como um indutor do bem comum, sendo um tomador de riscos, os quais o setor privado não está disposto a aceitar. Mais do que isto, o Estado pode ser o principal agente indutor do desenvolvimento, conceito aqui compreendido como “um aumento, ao longo do tempo, da produção *per capita* de bens materiais” que provoque “mudança social intencional com objetivos sociais explícitos¹” (BARAN, 1986, p. 47; HETTNE, 2009, p. 9, tradução nossa).

Para análise do capitalismo moderno, é coerente adotar uma perspectiva construída com base em uma relação dialética entre o princípio do mercado dinâmico e as tentativas de controle da economia através do aparato estatal (HETTNE, 2009). Desta forma, o Estado pode ser visto como um investidor-empresendedor, assumindo, dentre tantos outros, o risco inicial da pesquisa básica: “o alto risco e as características aleatórias do processo de inovação são alguns dos principais motivos para as empresas que maximizam os lucros investirem menos em pesquisa básica”, neste caso, tem-se um caso clássico das conhecidas “falhas de mercado”, em que “o mercado sozinho não produziria pesquisa básica suficiente, portanto o governo precisa intervir” (MAZZUCATO, 2014, p. 94).

¹ “Development in the modern sense implies intentional social change with explicit societal objectives”.

Sobre a argumentação de que o governo deve atuar a partir da ocorrência de “falhas de mercado”, deve-se ter em conta o que a literatura diz sobre este termo. Para a teoria neoclássica, as “falhas de mercado” ocorrem na situação em que o mercado não funciona de acordo com os padrões ideais, sendo esse “mercado ideal” aquele que está na condição de concorrência perfeita². Do ponto de vista da heterodoxia, de modo geral, as falhas de mercado não são tomadas como ocorrências típicas, mas como parte integrante do funcionamento do sistema, sendo elementos ainda mais impactantes na condição de subdesenvolvimento. João Furtado (2004, p. 47) compreende que “as forças de mercado são incapazes de criar uma coincidência entre o ‘ótimo privado’ e o ‘ótimo social’” e que “o que é melhor para as empresas e para os empresários nem sempre é melhor para a sociedade”. Em outra interpretação, Dani Rodrik (2008) associa as imperfeições de mercado com o subdesenvolvimento:

Estas imperfeições de mercado não têm que ser vistas como casos isolados, mas como parte e parcela do que significa ser subdesenvolvido e como a razão porque o desenvolvimento econômico não é um processo automático. O desenvolvimento diz respeito, fundamentalmente, a mudança estrutural: envolve a produção de novos bens com novas tecnologias e transferência de recursos de atividades tradicionais a esses novos³ (RODRIK, 2008, p. 4, tradução nossa).

Como discutido por Cimoli et al. (2007, p. 58), a terminologia “falhas de mercado” pode ser falaciosa, no sentido de que os arranjos suscitados por uma situação em que as imperfeições não apareçam (tais como concorrência perfeita, informação perfeita para os agentes econômicos, preferências conhecidas e racionalidade nas tomadas de decisões) dificilmente se verifica na experiência empírica. Desta forma, “num sentido mais profundo, quando julgado segundo esses padrões gerais, o mundo inteiro pode ser encarado como uma enorme falha de mercado!”.

² As falhas de mercado discutidas pela teoria neoclássica dizem respeito, principalmente, a externalidades, informações assimétricas, competição imperfeita e incerteza (REINER; STARITZ, 2013).

³ “These market imperfections have to be seen not as isolated instances, but as part and parcel of what it means to be underdeveloped and as the reason for why economic development is not an automatic process. Development is fundamentally about structural change: it involves producing new goods with new technologies and transferring resources from traditional activities to these new ones”.

Nesta mesma direção, Chang (2000, p. 12)⁴ argumenta que, no caso das teorias marxista e schumpeteriana, a existência de mercados não-competitivos é inevitável e é uma configuração inerente à dinâmica econômica direcionada pela inovação tecnológica. Em outros termos, os avanços tecnológicos que são promovidos pelo desenvolvimento da economia são responsáveis pelo fortalecimento dos mercados não-competitivos, e, portanto, das próprias falhas de mercado.

Levando em consideração que são irreais as configurações em que as falhas de mercado não acontecem, o Estado não deve aparecer apenas como um neutralizador eventual destas falhas. Devem-se observar as condições históricas nas quais a intervenção estatal é utilizada para um propósito ou outro, já que, mesmo os arranjos de “livre-mercado” e as instituições fundadoras do capitalismo (como os direitos de propriedade e o próprio mercado) foram forjadas através do Estado (CHANG, 2000, 2004; MARX, 2009; POLANYI, 2012).

Desta forma, o conceito aparece de forma elástica, tendo importância central no caso da economia neoclássica, por ser tomado como caso de adversidade, e um papel secundário para a teoria schumpeteriana, marxista ou para os institucionalistas, para quem o mercado é apenas um dentre os vários mecanismos que aparelham a atividade econômica. Especialmente para as teorias schumpeteriana e marxista, o desenvolvimento econômico baseado no mercado tenderá a “destruir o arcabouço social dentro do qual ocorre e a criar condições para o surgimento de novos arcabouços sociais com potencial de crescimento diferente” (CHANG, 2000; ARRIGHI, 2008, p. 56). Isto significa que as instituições deverão ser moldadas a partir das relações de poder estabelecidas, sendo um dos principais atores destas interações o próprio Estado.

Finalmente, cabe dar relevo ao fato de que o arcabouço teórico da política industrial considera que existem dois prismas pelos quais a ação regulatória do

⁴ “A ‘non-competitive’ market is one of the most obvious example of a ‘failing’ market for neoclassical economics, while the Schumpeterian theory (and before it the Marxist theory) argues that the existence of ‘non-competitive’ (in the neoclassical sense) markets is an inevitable, if secondary, feature of a dynamic economy driven by technological innovation. Thus, a classic example of market failure in the neoclassical framework, namely, the non-competitive market, is regarded as an inevitable feature of a ‘successful’ dynamic economy according to the Schumpeterian perspective”.

Estado deve ser abordada, a saber: o das falhas de mercado e o da visão estruturalista-evolucionista. Como transparece nos parágrafos anteriores, o paradigma que norteia a noção de falhas de mercado é o neoclássico, o qual “assume uma supremacia e uma precedência valorativa dos mercados que antecederia as demais instituições”.

O recorte estruturalista-evolucionista compreende que “os mercados são resultado de um macroambiente institucional. Sendo assim, o papel do Estado e dos demais mecanismos de coordenação não se limita a corrigir falhas de mercado, mas a instituir e conformar o ambiente econômico” (PERES E PRIMI, 2009; SCHAPIRO, 2013, p. 14). Este trabalho tem como orientação a segunda visão, compreendendo que o papel do Estado não é limitado à correção eventuais das falhas de mercado, mas de agente direcionador e mediador da relação entre o interesse privado e o interesse público.

O agente estatal, nas experiências brasileira e chinesa, obteve papel central. Mais do que isso, é relevante avaliar de que forma as instituições assumem um papel ativo ou passivo no processo de desenvolvimento econômico. Em outros termos, cabe um posicionamento em relação às instituições como promotoras do progresso econômico ou, de modo adverso, como sendo moldadas pelos avanços da economia. A respeito disto, Ha Joon Chang (2010, p. 475-476, tradução nossa) faz oposição ao argumento de que as instituições “boas” são o principal canal de promoção do desenvolvimento. Para ele, o discurso atual sofre do seguinte problema teórico: “assume que a causalidade se dá das instituições para o desenvolvimento econômico, ignorando a importante possibilidade de que o desenvolvimento econômico modifique as instituições⁵”.

Chang (2004) argumenta em favor de que as instituições resultem de um aprendizado histórico e de experiências que sejam adaptadas aos países em desenvolvimento. Neste sentido, o autor se mostra vigilante em relação à defesa do transplante de instituições próprias do capitalismo central, tidas como superiores e promotoras do desenvolvimento, para realidades distintas, no caso, para países

⁵ “[...] It almost exclusively assumes that the causality turns from institutions to economic development, ignoring the important possibility that economic development change institutions”.

subdesenvolvidos. Ele mostra que algumas nações em desenvolvimento puderam estruturar instituições bastante sólidas com níveis de renda inferiores às que possuíam os países desenvolvidos, quando os mesmos estabeleceram configurações semelhantes. Tal evidência empírica respalda o argumento de que a economia também pode moldar as instituições e não apenas o contrário.

A abordagem do economista sul coreano, a qual este trabalho se alinha, entra em oposição direta ao trabalho de Acemoglu e Robinson (2012). Para eles, as instituições possuem primazia explicativa no problema da desigualdade entre países - sendo, portanto, o subdesenvolvimento uma questão de escolhas equivocadas dos agentes. No caso, instituições econômicas inclusivas “criam mercados inclusivos, que não só conferem às pessoas a liberdade de realizar em sua vida aquela vocação mais adequada aos seus talentos, mas também criam condições iguais para todos” (p. 60). Já as instituições políticas inclusivas seriam promotoras de uma difusão de poder na sociedade, em um conceito, seriam indutoras do *pluralismo*.

Argumenta-se, então, neste trabalho, que o agente estatal possui papel central na criação de uma estratégia de desenvolvimento, principalmente em países de industrialização tardia - seja por sua capacidade empreendedora, ao assumir riscos que o mercado não está disposto, (MAZZUCATO, 2014) ou pela sua competência diante das “falhas de mercado”, intrínsecas ao modo de produção capitalista. Tendo o agente estatal como fundamental, deve-se considerar qual medida utilizar para capturar o tamanho do Estado em determinada economia.

Para se impetrar uma boa medida do grau de intervenção do governo, é fundamental ir além dos indicadores mais tradicionais. Dentre estes mecanismos mais populares para se capturar o tamanho do Estado, tem-se a dimensão do orçamento federal ou a porcentagem dos gastos do governo como proporção do PIB e o percentual de empresas públicas. Entretanto, é relevante considerar o escopo e a eficiência a fim de se ter bons indicadores do grau de intervenção, o que pode se feito observando outros aspectos, tais como: *i)* medidas de regulação, tais como barreiras à entrada, preço e tecnologia; *ii)* influência sobre empréstimos bancários; *iii)* canais de comunicação e interação com o setor privado; *iv)* mecanismos de metas e contrapartidas (STIGLITZ, 1998; CHANG, 2000, p. 10-11). No caso das experiências brasileira e chinesa, estes últimos aspectos parecem ser mais

relevantes para explicar os diferentes resultados alcançados em termos de políticas industriais.

Entende-se que os gastos do governo, tomada esta variável isoladamente, não é uma boa medida para aferir o nível de intervenção estatal. Na tentativa de induzir o investimento público, os países em desenvolvimento podem se deparar com algumas obstruções em termos de resultado, caso não haja uma instrumentalização no que diz respeito aos mecanismos de escopo e eficiência citados anteriormente.

Conforme observa Joan Robinson (1981, p. 38), “há pouca capacidade ociosa nas indústrias de bens de investimento (departamento I) à espera de utilização”, além disso, “quando não há estoque para tornar a oferta elástica, há um aumento no preço dos alimentos que pode dar início a uma inflação continuada”. Enquanto isso, “os lucros estão sendo gerados, direta e indiretamente, pelo dispêndio governamental”, sendo que “uma parte deles retorna numa maior coleta de impostos e o resto vai para a poupança do setor privado”, o qual é utilizado para consumo conspícuo (departamento III) ou compra de títulos no exterior, o que faz com que seja cada vez mais difícil para o governo acobertar o déficit que vai sendo formado (Ibidem, p. 38). Isto reforça a relevância do estabelecimento de contrapartidas e canais de comunicação, bem como da conformação do setor privado com o projeto de desenvolvimento nacional.

2.3 PLANEJAMENTO ECONÔMICO NA ABORDAGEM DE OSKAR LANGE EM DIÁLOGO COM OUTROS AUTORES

Antes de aprofundar as teorias que amadureceram no pós-Segunda Guerra, tema do próximo tópico, apresentar-se-ão os preceitos básicos da noção de planejamento estatal, principalmente no pensamento de Oskar Lange. O final da Segunda Guerra Mundial e a consolidação da hegemonia norte-americana colocaram em destaque a questão do desenvolvimento econômico. Isto porque, a partir do plano de reconstrução – das políticas de corte keynesiano praticadas no centro do capitalismo - e com o progresso industrial e científico da União Soviética, o mundo bipolar apresentava alternativas para o subdesenvolvimento tanto pela via capitalista quanto através do socialismo. A ascensão de países como Japão, Alemanha e Coreia do Sul, bem como o progresso soviético fizeram emergir uma vasta literatura a respeito das possibilidades de superação da condição de subdesenvolvimento.

Antes deste período, acreditava-se, em geral, em um movimento de convergência espontâneo entre os países, considerando-se que os problemas relacionados ao equilíbrio econômico deveriam estar no centro das preocupações. A questão do desenvolvimento, que era tido como processo natural, não mereceria vigilância.

Para Lange (1986), a planificação econômica foi se tornando manifesta mesmo entre os países capitalistas, dado o desafio colocado pela União Soviética e pelos países capitalistas de industrialização tardia. Segundo ele, eram duas as maiores preocupações dos antigos países de capitalismo clássico: *i)* não ficar para trás quanto à elevada taxa de desenvolvimento dos países socialistas, o que implicava manter-se dentro da concorrência internacional entre os sistemas econômicos socialista e capitalista e *ii)* a necessidade de encontrar uma solução para o problema do subdesenvolvimento econômico (p. 39).

Uma contribuição proeminente do autor polonês é o seu conceito de subdesenvolvimento, termo central para esta pesquisa. Para ele, uma economia subdesenvolvida “é uma economia em que o acervo de capital disponível de bens de

capital não é suficiente para dar emprego à totalidade da força de trabalho disponível utilizando as modernas técnicas de produção”. Acrescente-se a isto a questão da agricultura, onde “os tipos de propriedade feudal excluem os pequenos camponeses do acesso à terra ou onde a produção camponesa de base individual é substituída pelo sistema capitalista de grandes plantações” (LANGE, 1986, p. 53). Em outras palavras, pode-se caracterizar o subdesenvolvimento por uma deficiência em termos de bens de capital e, entre seus problemas, a questão agrária, de concentração de terra.

Portanto, indica-se que o conceito de planificação é de grande importância para este trabalho. Ainda que o caso chinês pós-1978 imprima em seu processo configurações diferentes do que fora conceituado por Lange (1986), é relevante o intento de aproximar a teoria do planejamento econômico, perpetrado principalmente pelos países socialistas, com a prática chinesa.

A ideia de planificação não deve ser tomada como um instrumento obsoleto diante dos mecanismos de mercado. Justifica-se a utilização deste aparato teórico pelo entendimento de que, relegado exclusivamente às forças de mercado, o processo de desenvolvimento econômico está fadado a grandes flutuações e a desvios de mérito, no sentido de que, interesses privados podem ficar à frente do bem comum.

Conforme se tenta demonstrar ao longo deste capítulo, acredita-se que é necessário que o Estado seja agente condutor, orientador e aliado do setor privado e que as noções básicas de planejamento, aqui apresentadas seriam de grande auxílio, desde que adaptadas às condições do capitalismo moderno. É justamente esta acomodação entre planejamento e mercado é o que parece ter ocorrido na experiência chinesa:

O sucesso chinês aparece, inicialmente, na bem-sucedida transição para uma economia de mercado. O processo de “*dual track*”, nome dado à forma como os chineses introduziram as forças de mercado sem abandonar o planejamento, a liberalização da agricultura, o estímulo às empresas rurais e as reformas dos sistemas empresarial e financeiro, ilustra a capacidade das lideranças chinesas em conduzir o processo. A transição conduziu-se de modo que a introdução das forças de mercado fosse acompanhada de medidas visando à correção das eventuais falhas de mercado. O contraste

com outros processos de transição, principalmente aquele verificado na Rússia, foi enorme (GUIMARÃES, 2012, p. 104).

Ainda que não seja parte do escopo deste capítulo a observação das medidas de planejamento adotadas na China, é possível apontar que muitos dos aspectos para os quais Oskar Lange (1986) chamava atenção foram colocados em prática no projeto de desenvolvimento praticado pelo Partido Comunista Chinês e que algumas delas poderiam, a partir de condições políticas específicas, serem colocadas em exercício também no caso brasileiro.

Em termos de abstração teórica e aproximando-se mais da realidade dos antigos países socialistas, uma economia totalmente planificada é aquela em que “as autoridades dirigem os recursos para a produção de acordo com os objetivos de sua política”. Isto significa que “os fluxos de produção de bens de consumo e serviços são determinados no plano, enquanto o fluxo de renda monetária é determinado pelo nível de emprego e pelos padrões das taxas de salário monetário” (ROBINSON, 1981, p. 21).

Em complemento a isto, Oskar Lange (*op.cit.*, p. 39) argumenta que a essência da planificação, “consiste em assegurar um montante de investimento produtivo que seja suficiente para propiciar uma elevação da renda nacional que supere de forma substancial o crescimento populacional, de modo que a renda per capita aumente”. Garantir um montante de investimento produtivo suficiente para promover o incremento da renda per capita e orientar estas inversões para os canais que assegurem rapidamente o crescimento do que Lange chama de “poderio produtivo da economia nacional” são as duas tarefas centrais do planejamento.

Neste processo existem dois problemas intrínsecos. O primeiro seria a própria mobilização de recursos para cobrir os investimentos e o segundo diz respeito ao direcionamento destes investimentos aos canais apropriados. A primeira questão seria amenizada a partir do estímulo à poupança privada (o que se observará como um ponto de convergência entre Lange e os estruturalistas), já a dificuldade da orientação dos investimentos é bastante complexa, o que faz com que o autor subdivida em três subproblemas (p. 40).

O direcionamento dos investimentos produtivos precisa ser enquadrado em uma perspectiva de adoção de canais que promovam o crescimento mais rápido

possível da produção. Para isto, Lange (Ibidem, p. 40) enfatiza o indispensável desenvolvimento das indústrias que produzem meios de produção, segundo ele: “é só pelo desenvolvimento das indústrias de meios de produção que a capacidade produtiva da economia pode ser elevada”. Este processo é também bastante sublinhado pelas teorias desenvolvimentista e dependentista, já que faz com que se rompa com a dependência tecnológica da periferia em relação ao centro.

Outro entrave elencando pelo autor refere-se ao equilíbrio necessário entre os diferentes setores da economia. Como será argumentado na seção que segue, é preciso que haja uma relação dinâmica entre agricultura e indústria, no sentido de que o setor primário se torna, no caso dos países subdesenvolvidos e como ocorreu na China de Mao, uma fonte de divisas para a importação de bens de capital e, também, necessita de ganhos de produtividade que assegurem o barateamento do custo de vida da classe trabalhadora. Finalmente, Oskar Lange destaca um último ponto de possível obstrução à questão do direcionamento do investimento, a saber, o alcance da eficácia do uso dos recursos para o desenvolvimento econômico, a fim de que se evite o desperdício.

Estes três subproblemas, que emanam da dificuldade de direcionamento do investimento, fazem com que se coloque um dilema para os países em condição de subdesenvolvimento: a escolha de tecnologia. Aqui, Lange (Ibidem, p. 41, grifo nosso) distingue entre dois tipos principais, que seriam i) “métodos com *menor intensidade de mão de obra* e que propiciam um *nível de emprego mais baixo*, mas que *elevam rapidamente a produção e a renda nacional*” ou ii) “outros métodos com *elevado coeficiente de mão de obra* mas que levam a um *ritmo mais lento do aumento da produção e da renda nacional*”.

No caso chinês, diante do seu grande contingente populacional, pode-se dizer que houve uma combinação dos dois processos. O grande volume de investimentos, tanto do governo quanto estrangeiro, permitiu que a China empregasse meios trabalho-intensivo - o que conferiu ao país uma vantagem do ponto de vista dos custos de produção, tendo em consideração que o preço relativo do trabalho é menor, e atrativo para multinacionais de todo o mundo – e, também, capital-intensivo, pela compulsória transferência tecnológica a partir destas mesmas multinacionais.

Ainda assim, enquanto países como o Brasil sofrem com uma deficiência da taxa de investimento, para o país asiático, o elevado nível de investimentos tem gerado um perigoso excesso de capacidade ociosa. De modo geral, conforme demonstra Guimarães (2012), a China parece ser um bom exemplo das lições de planificação delineadas por Oskar Lange (1986), com alta taxa de poupança, incremento e direcionamento do investimento (estatal e estrangeiro) e uma combinação de métodos, com ênfase naquele que é abundante em trabalho e confere ganhos de longo prazo:

À abundância de mão de obra adicionam-se as altas taxas de investimento, respaldadas por altas taxas de poupança das famílias, investimentos das empresas estatais e grande atração de capital estrangeiro. Em um país com oferta abundante de mão de obra, a mobilização de capital torna-se essencial para a velocidade do crescimento e para o êxito do processo de *catch up* (GUIMARÃES, 2012, p. 106).

Na medida em que altas taxas de crescimento são sustentadas por décadas, a China passa por um processo natural que incremento da renda dos trabalhadores, o que faz com que o país se aproxime de um novo limite, como se deu em outras experiências recentes (Japão, Coreia do Sul, Taiwan) (SHARMA, 2012). Em outros termos, a dificuldade atual diz respeito a uma diminuição da dependência dos componentes *exportação* e *investimento* em favor de uma elevação da taxa de *consumo interno*, considerando também o controle inflacionário, que ocorre em um ambiente de declínio do tamanho do exército industrial de reserva e aumento dos salários.

A China se beneficiou da orientação dos recursos estrangeiros no país, tendo em vista que as Empresas Multinacionais (EMNs) obedeceram a significativas restrições iniciais, principalmente no que diz respeito à transferência tecnológica. Neste sentido, o ingresso do capital monopolista na economia chinesa convergiu com os interesses colocados dentro do planejamento e do projeto geral de desenvolvimento do país. O que não ocorreu com os países latino americanos, de modo geral. Aqui, mais uma vez, a observação de Lange é relevante e atual, tendo em vista que ele alertava, nos anos 1950, sobre o problema do capital monopolista e do mal uso de capital estrangeiro nos países subdesenvolvidos. Ele diz:

O capital estrangeiro chega aos países subdesenvolvidos dentro de condições coloniais ou semicoloniais, isto é, trata esses países como

reservas protegidas para a exploração monopolística. Os lucros monopolísticos conseguidos dessa maneira não são, em geral, reinvestidos de forma que leve ao progresso econômico dos países subdesenvolvidos. A maior parte do lucro do capital estrangeiro é retirada dos países subdesenvolvidos e utilizada para o desenvolvimento econômico dos países-metrópoles, ou então investidas de maneira que não criam concorrência às indústrias básicas de propriedade dos mesmos grupos monopolistas. Como se trata, em geral, de indústrias pesadas, o capital que é reinvestido nos países subdesenvolvidos é investido em indústria de bens de consumo e na produção de matérias-primas e gêneros alimentícios de primeira necessidade (LANGE, 1986, p. 55).

Aqui, chega-se a um ponto em comum entre Lange e Paul Baran (1986, p. 78) no que diz respeito à relevância do excedente e de sua obstrução ao desenvolvimento, no caso da presença do capital monopolista nos países periféricos. Para Baran, “com o crescimento e a difusão da grande empresa, do monopólio e do oligopólio, a distribuição do excedente econômico tornou-se incomparavelmente mais desigual do que na época do pequeno capitalismo competitivo”. De fato, a preocupação do economista revela uma das principais deficiências do ingresso do capital estrangeiro na América Latina e ilustra um dos pontos de divergência que conduziu a resultados muito diversos do que o que fora alcançado pela China:

[...] é muito difícil dizer o que tem sido mais pernicioso ao desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos: se a expropriação de seu excedente econômico pelo capital estrangeiro ou se as reinversões realizadas pelas empresas estrangeiras. Este é, realmente, dilema sombrio com que se defrontam essas nações. Ele não se torna evidente apenas pela verificação da pronunciada modéstia dos benefícios que os investimentos estrangeiros proporcionam diretamente, mas, principalmente, pela apreciação do impacto total da empresa estrangeira sobre o processo de desenvolvimento dos países atrasados (BARAN, 1986, p. 169).

É relevante, ainda, para posterior análise da experiência brasileira, a observação de Baran no que diz respeito à relação entre a burguesia nativa e o capital estrangeiro, considerando que o estabelecimento de uma associação entre estes dois agentes propaga-se para outras instâncias da vida social, inclusive a política, permitindo que o *status quo* seja fortalecido e perpetuado. Isto significa que a presença de empresas estrangeiras em países subdesenvolvidos, quando dissociadas de mecanismos de controle que condicionem suas ações aos interesses

nacionais, acaba estabelecendo coalizões político-sociais, em âmbito interno, que são perniciosas ao progresso econômico daqueles países.

Sobre este processo de associação da burguesia nacional aos interesses do capital estrangeiro, cabe acrescentar que tal colaboração permanece atual e ocorre também em relação ao capital financeiro e não apenas à atuação de empresas multinacionais. Conforme argumentação de Costa Pinto (2010), atualmente, no Brasil, dentre as frações de classe que ocupam o bloco no poder, o segmento bancário-financeiro, ligado e subordinado à burguesia bancário-financeira estrangeira, está, hoje, no centro da dinâmica de acumulação brasileira.

Deste segmento fazem parte, no âmbito forâneo, os fundos de pensão, os fundos mútuos de investimentos e nos grandes bancos multinacionais, e, no âmbito nacional, os grandes grupos econômicos-bancários-financeiros nacionais, que conseguiram sobreviver, até aqui, ao processo de globalização, em função de sua capacidade competitiva ou por meio da associação subordinada com capitais estrangeiros (COSTA PINTO, 2010, p. 242).

Retornando à questão do excedente, assim como Baran , Oskar Lange coloca a forma de utilização do excedente como central para a superação do subdesenvolvimento. Neste sentido, e convergindo também com algumas análises estruturalistas, que serão abordadas neste capítulo, o polonês entende que a intensificação do grau de acumulação é fundamental para as economias subdesenvolvidas.

Neste caso, *i*) formações que possuem vestígio feudal em seus moldes de produção e produzem excedente pequeno; *ii*) uso de parte do excedente econômico para fins improdutivos e a *iii*) dependência do capital monopolista estrangeiro (com transferência de lucros e investimentos que apenas servem aos propósitos dos países-sede) são os três principais aspectos a serem atacados, a fim de que se rompa com a lógica da baixa taxa de acumulação. O resultado da reversão destes aspectos deve vir na forma de uma alta taxa de acumulação, que origina um correspondente incremento no nível de emprego e aumento da produtividade do trabalho e, finalmente, da renda nacional (LANGE, 1986).

É possível verificar que muitos dos aspectos discutidos por Oskar Lange e os demais autores, relacionados nesta seção, permanecem constatáveis na realidade

contemporânea. Portanto, parece permanecer lúcido, ao comparar as experiências de Brasil e China, identificar em quais pontos a prática se revela próxima do que fora proposto pela literatura até aqui elucidada.

2.4 ESTADO E DESENVOLVIMENTO NAS TEORIAS ESTRUTURALISTA E NEOESTRUTURALISTA

2.4.1 Componentes analíticos do Estruturalismo

Um dos padrões mais reconhecidos na literatura sobre crescimento e desenvolvimento econômico refere-se à trajetória de realocação de recursos entre os setores, que deveria progredir com base em um curso crescente de produtividade. A especialização na produção de bens de mais alta produtividade provoca um processo de difusão pelo resto da economia, sendo esta uma das principais forças propulsoras do desenvolvimento econômico (LANGE, 1986; RODRIK, 2005).

Ainda que existam substanciais diferenças entre os esquemas, as análises se tangenciam no que diz respeito a uma estratégia de desenvolvimento caracterizada pelo progresso através de etapas. Assim se enquadram as cinco categorias de Rostow (1974) - (i) sociedade tradicional, (ii) as condições para o arranco, (iii) o arranco, (iv) a marcha para a maturidade e, finalmente, (v) a era de consumo em massa -, o modelo de crescimento de Solow (1956), no qual, no longo prazo, o crescimento do PIB *per capita* é igual à taxa de progresso tecnológico ou, ainda, o modelo de Ramsey, que sugere que o crescimento econômico está associado ao crescimento da produtividade total dos fatores (GONÇALVES, 2013).

Mais recentemente, os estudos de Imbs e Wacziarg (RODRIK, 2005; FERREIRA; PESSÔA; VELOSO, 2013) demonstram que, ao progredir seu nível de renda, o padrão de produção de um país tende a diferenciar-se. É na fase de desenvolvimento, portanto, que são encontrados os vetores de diversificação, enquanto que as forças de concentração aparecem, de forma mais incisiva, em países em estágio avançado de desenvolvimento. Neste sentido, a diversificação e

concentração setorial ocorreriam seguindo uma curva em forma de “U”, sendo o ponto de mínimo o momento a partir do qual a concentração começaria a se intensificar. Segundo eles, o ponto onde a concentração é mínima ocorre em países cuja renda *per capita* ronda entre 8 e 10 mil Dólares, o que implica um processo longo de diversificação, que deve ocorrer durante boa parte do processo de desenvolvimento.

É nesse sentido que - para fins de abstração teórica, mantendo em repouso, por ora, as particularidades históricas de cada país - observa-se uma perspectiva evolutiva do processo de desenvolvimento, configurada por alterações na estrutura produtiva de departamentos de menor para os de maior intensidade tecnológica. Essa alteração se expressa na rearticulação dos fatores de produção, os quais são estimulados a serem deslocados do setor primário para o setor secundário e, então, atingido um alto grau de sofisticação da economia, passa-se da indústria para o setor de serviços como o grande dinamizador do produto.

Nesta seção, serão especificados os pressupostos básicos das teorias estruturalista e neoestruturalista tendo em vista que, em convergência com a breve literatura supracitada, são perspectivas que colocam a industrialização como núcleo da política de desenvolvimento, por sua capacidade de dinamização da economia como um todo. Entre outros aspectos, os autores estruturalistas argumentavam que o setor industrial seria capaz de i) incorporar métodos produtivos mais eficientes; ii) aumentar a produtividade; iii) absorver produtivamente a mão de obra; iv) elevar o nível geral de renda. Tais resultados seriam difusores de progresso técnico para toda a estrutura produtiva (GURRIERI, 2011, p. 31).

Um dos pilares das análises estruturalista e dependentista é o entendimento das relações entre os países como sendo assimétricas: uma interação desigual entre o centro desenvolvido e a periferia subdesenvolvida. A partir desta constatação, estas duas perspectivas se colocam no esforço de investigar as causas e as possibilidades de superação da condição de subdesenvolvimento. Estes aportes são relevantes para o escopo deste trabalho por entenderem as relações internacionais como um campo desigual tanto em termos políticos quanto econômicos e por avaliarem as condições históricas em que estas heterogeneidades se

estabeleceram, conduzindo a algumas possibilidades de minimização das divergências entre os países.

No caso do estruturalismo, as trocas desiguais aparecem como o núcleo da desigualdade, a partir da constatação de vantagens no comércio internacional em favor dos países centrais. Desta forma, como também consideram os dependentistas, haveria uma troca desvantajosa para os países periféricos, os quais tenderiam a se inserir na divisão internacional do trabalho através do fornecimento de produtos primários, de menor valor agregado.

O paradigma cepalino entra em choque com a perspectiva das vantagens comparativas, segundo a qual os países devem se especializar nos bens em que possuem maior produtividade ou menor custo de oportunidade para produzi-los (ou ainda, dentro do modelo Heckscher-Ohlin, deve se especializar considerando os fatores abundantes e sua intensidade na produção de determinados bens) (ver KRUGMAN; OBSTFELD, 2005). Diante disto, adotam uma perspectiva sistêmica, ordenando e hierarquizando um conjunto de relações sociais que formam uma síntese (CARDOSO, 1980). Em termos específicos, para os pesquisadores da CEPAL, o subdesenvolvimento não é apenas a ausência de desenvolvimento; trata-se de um “resultado de um processo específico que levou ao subdesenvolvimento uma parte do mundo e ao desenvolvimento em outra⁶” (BLOSTRÖM, HETTNE, 1984, p. 43, tradução nossa).

Haveria dois pontos de rigidez no comércio deste tipo de produto, um pelo lado da oferta e outro pelo lado da demanda. Desta forma, “a oferta de produtos agrícolas é geralmente inelástica, no sentido de que um aumento de preços não pode provocar, antes de um ano, um aumento equivalente nas vendas”. Pelo fluxo oposto, a procura “é inelástica, no sentido de que um aumento nos preços dos alimentos não faz com que as compras sofram uma redução proporcional”, mais do que isso, um aumento na renda das famílias produz uma pequena variação do consumo deste tipo de bem (ROBINSON, 1981, p. 23).

⁶ “Underdevelopment was instead to be thought of as a result of specific process that led to underdevelopment in one part of the world and development in another”.

Em outros termos, o padrão de comércio estabelecido entre o centro e a periferia resulta em uma desvantagem para os países subdesenvolvidos exportadores de produtos primários por causa da Lei de Engel, a qual estabelece que:

[...] a porcentagem gasta em comida é uma função decrescente da renda. Um aumento da renda no centro, portanto, leva a uma menor variação percentual da demanda por produtos primários importados do que um aumento similar na renda na periferia mudaria a demanda por bens industriais importados (BLOMSTRÖM; HETTNE, 1984, p. 41, tradução nossa).⁷

Pela perspectiva dos países centrais, a produção de bens de maior valor agregado faz com que exista uma vantagem nas relações de troca com a periferia, no sentido de que, esse tipo de produto possui maior sensibilidade aos incrementos de renda, em outros termos, um aumento na renda faz com que a procura por produtos manufaturados cresça. Esta assimetria reflete não apenas nas trocas entre países; no plano interno, nas relações de classe, também existe uma interferência. A principal delas diz respeito à questão salarial, pela qual “os trabalhadores dos países industrializados gozam de vantagem injusta no comércio com o Terceiro Mundo”, “através das relações de troca, suas vantagens são obtidas, em parte, graças aos baixos salários em outros países” (Ibidem, p. 25).

A grande deficiência gerada por essa perda no comércio internacional por parte dos países periféricos é a formação de um ponto de estrangulamento no balanço de pagamentos. Diante do processo de industrialização, que exige desses países uma elevação da capacidade de importar, ocorre uma pressão no sentido de uma expansão das importações que supera o que é permitido pela quantidade de divisas geradas pelas exportações (BIELSCHOWSKY, 1998).

Ainda que as relações entre os países tenham se modificado a partir da ascensão chinesa e com as modificações em termos espaciais na divisão internacional do trabalho (deslocamento dos parques industriais para países emergentes, notadamente, na Ásia), estes ganhos relativos dos trabalhadores dos países centrais em comparação aos seus correspondentes nos países em desenvolvimento permanece presente. Em linhas gerais, esta relação privilegiada

⁷ “The was a result, *inter alia*, of Engel’s Law, which states that the percentage share spent for food is a diminishing function of income. An increase in income in the centre would therefore lead to a lower percentage change in the demand for imported primary products than a similar increase in income in the periphery would change the demand for imported industrial goods”.

para os trabalhadores do centro do capitalismo se daria tanto em termos nominais, de salários maiores, quanto em termos reais, de maior poder de compra em um cenário de preços mais baixos, permitidos pela superexploração do trabalho no capitalismo periférico.

Portanto, no período recente, a realocação espacial de empresas multinacionais produziu, mais uma vez, uma vantagem para os trabalhadores dos países centrais no que diz respeito ao nível de preços. Desta vez, entretanto, estando a competição armada em uma nova estrutura da divisão internacional do trabalho, trouxe a desvantagem do esvaziamento do emprego industrial no centro. Conforme observa Varoufakis (2016, p. 249), a redução dos preços nos países centrais, graças aos baixos custos do trabalho nos países em desenvolvimento, permitiu o controle da inflação sobre os salários:

Multinacionais norte-americanas, europeias e japonesas tiveram um papel crucial abrindo negócios na China e usando seus baixos custos para exportar para o resto do mundo e, especialmente, para os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, as exportações chinesas para os Estados Unidos ajudaram as companhias norte-americanas no estilo Wal-Mart a espremer os preços para níveis incrivelmente baixos, auxiliando a minimizar a inflação relativa do salário americano e de energia, um requisito fundamental para a continuidade do fluxo de capital aos Estados Unidos.

Aqui se pode identificar um novo arranjo da cadeia de valor global, na qual as necessidades do centro são supridas pela periferia, o que ocorre em um formato semelhante ao que fora verificado por Prebisch (1949 *apud* GURRIERI, 2011, p. 19): “à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial corresponde o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais”.

No atual cenário da divisão internacional do trabalho, ocorre uma nova espiral de suprimento de novos centros, no caso, o grande centro industrial desloca-se para a Ásia, enquanto a América Latina o abastece com suas *commodities*. Os novos centros de industrialização tardia, por sua vez, integram-se na economia internacional ofertando seus produtos industriais para os centros de capitalismo clássico, reduzindo, como citado por Varoufakis (2016), a pressão inflacionária.

Portanto, considera-se que “a partir desse princípio ordenador das estruturas econômicas periféricas compreendem-se o papel assumido pelo comércio exterior, a profundidade com que penetra nas atividades econômicas e a população que abarca” (GURRIERI, 2011, p. 19), o que pode ser complementado pela noção de como a concentração ou difusão do progresso técnico em âmbito internacional pode auxiliar na superação ou na manutenção da condição de subdesenvolvimento.

A ruptura deste circuito exige que se obtenha, nos países periféricos, um incremento substantivo de produtividade, o que, para os estruturalistas, está intimamente relacionado ao crescimento do investimento. O aumento da acumulação, entretanto, estaria vinculado não apenas a bens de capital, mas também a questões relacionadas à administração do processo produtivo e ao melhoramento das capacidades técnicas dos trabalhadores. Seriam duas as fontes da aceleração da acumulação na periferia, a saber: *i)* poupança interna e *ii)* investimento estrangeiro direto. (Ibidem, p. 43-44).

Estes dois últimos componentes foram amplamente utilizados na experiência chinesa, tendo em consideração que se tem uma configuração completamente distinta do caso brasileiro. Para a economia chinesa, a variável “poupança interna” tem uma participação muito maior e o investimento estrangeiro fora utilizado com base em restrições e direcionamentos demarcados pelo governo chinês. Do ponto de vista brasileiro, a poupança interna é um problema mais complexo.

Em primeiro lugar, deve-se considerar sobre quais grupos deverá recair o esforço de poupar. Segundo a visão estruturalista, os trabalhadores estariam isentos desta obrigação, tendo em conta que sua taxa de consumo já é bastante limitada, estando concentrada em produtos de primeira necessidade. Caberia, então, aos estratos mais altos da sociedade a tarefa de ampliar a poupança interna nacional, através de uma redução do gasto conspícuo, o qual está ligado a um componente cultural de assimilação e mimetização de padrões de consumo dos países centrais. De acordo com a interpretação de Gurrieri (2011, p. 45), o incremento da poupança interna seria viabilizado a partir de medidas que

[...] estimulem a capitalização e limitem o consumo, com incentivos diretos, impostos progressivos sobre o gasto e o consumo, e controle de câmbio, além de estímulos ao melhor aproveitamento da terra. Se, além de estimular a acumulação privada, os impostos

aumentarem as rendas do fisco, é necessário que sejam alocadas de forma coerente com as prioridades do desenvolvimento e não com o aumento dos gastos improdutivos do Estado.

Segundo Bielschowsky (1998), tendo em consideração um problema estrutural relacionado à produtividade, que só era elevada no setor exportador, haveria nos países latino americanos, segundo a avaliação estruturalista, uma combinação de grande excedente de mão de obra e baixa produtividade. Este arranjo produziria uma baixa taxa de poupança na economia, limitando a acumulação e, portanto, o crescimento. Esta escassez de poupança se daria não apenas em âmbito privado, sendo também uma deficiência do setor público:

A situação se complicava com a insuficiente capacidade de poupança do setor público devido a uma estrutura fiscal obsoleta e, com respeito à poupança do setor privado, devido aos padrões de consumo conspícuo praticado pelas classes ricas, um hábito que tenderia a agravar-se como resultado da intensificação dos “efeitos demonstração”⁸ (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 28, tradução nossa).

Tangenciando a análise estruturalista, Oskar Lange (1986, p. 40) sugere que o estímulo para que os poupadores privados canalizem seus recursos para o investimento produtivo deve se dar a partir de alguns mecanismos essenciais, orientados através do Estado. Segundo esta leitura, o incentivo para que uma parcela da renda privada seja destinada ao setor produtivo pode ser conseguido através de i) tributação dos usos improdutivos da riqueza; ii) poupança compulsória; iii) restrições à distribuição de lucros e à utilização de lucros que não levem ao investimento produtivo; iv) empréstimos e, finalmente, v) por meio da entrada de capital estrangeiro.

Tendo, portanto, como um dos pilares do processo de desenvolvimento econômico o aumento de produtividade, em especial, no setor industrial e que o investimento produtivo é um dos vetores mais fundamentais, é relevante acrescentar um comentário a respeito do setor exportador baseado em produtos primários e sua função no processo. O argumento em favor da indústria não deve entrar em conflito com a defesa do setor primário. Em outros termos, tanto os estruturalistas, como

⁸ “La situación se complicaba con la insuficiente capacidad de ahorro del sector público debido a una estructura fiscal obsoleta y, respecto al ahorro del sector privado, debido a los patrones de consumo suntuario practicados por las clases ricas, un hábito que tendería a agravarse como resultado de la acentuación de los “efectos de demostración””.

Raúl Prebisch (2011), quanto autores como Nicholas Kaldor (1966) enfatizam a necessidade de um setor agrícola dinâmico.

Desta forma, a agricultura deve ser capaz não apenas de interagir com a indústria como de garantir divisas, tendo em vista que é necessária uma volumosa importação de bens de capital, o que só seria possibilitado, em um primeiro momento, pela exportação de produtos primários. Um setor primário dinâmico é “uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa ir cumprindo o fim social de elevar o nível de vida e dispor dos melhores equipamentos de maquinaria e de instrumentos”, sendo que o progresso técnico deve ser difundido também na agricultura (PREBISCH, 2011, p. 97).

Lange (1986, p. 41) destaca que “o investimento produtivo não é o único tipo de investimento necessário” e que “com uma parcela cada vez maior da população empregada no setor industrial [...] torna-se necessário um excedente considerável de produtos agrícolas para alimentar a população não-agrícola”. Acrescente-se ao investimento no setor primário, um necessário “volume de investimentos nas indústrias que produzem bens de consumo, uma vez que o padrão de vida se eleva com a expansão do emprego no setor industrial e com a elevação da produção nesse mesmo setor”. Este último mecanismo evitaria pressões inflacionárias sobre os salários, fundamental para que se consiga uma elevação real no nível de renda dos trabalhadores.

Em análise que converge com a avaliação estruturalista, Nicholas Kaldor (1966) define quatro conceitos fundamentais a partir dos quais o desenvolvimento econômico deve ser articulado, seriam eles: *i)* retornos crescentes no setor manufatureiro; *ii)* crescimento efetivo com restrição de demanda; *iii)* relação agricultura-indústria; *iv)* relação entre mercado interno e externo. Tendo como base para as políticas os seguintes arranjos: desenvolvimento econômico requer industrialização (o que pressupõe uma revolução agrícola), a inserção no mercado global solicita um arcabouço de proteção temporário para indústrias novas, além de uma política de promoção de exportações (TARGETTI, 2005, p. 1186).

Mais do que um paradigma teórico, restrito ao campo das ideias, o estruturalismo cepalino oferece um programa de ação para o Estado. Com

inspiração nos movimentos diversos de planejamento econômico praticado em países capitalistas e socialistas no Pós-Segunda Guerra, o programa cepalino indica que o agente estatal possui ferramentas fundamentais para estimular as mudanças estruturais na composição produtiva dos países latino americanos. Desta forma, as indicações políticas feitas pelos cepalinos dizem respeito a um “maior envolvimento do Estado”, cuja tarefa é a correção de elementos estruturais, “mantendo a economia de mercado, mas sob vigilância do governo” (BLOSTRÖM, HETTNE, 1989, p. 44).

O quadro que segue, reproduzido a partir do esquema apresentado por Bielschowsky (1998), expõe tanto os elementos analíticos que são comuns a todas as fases do pensamento cepalino (dentre elas, a noção de centro-periferia, a questão da distribuição internacional do progresso técnico e, principalmente, a importância da ação do Estado), quanto preocupações posteriores, que foram sendo problematizadas década a década.

A partir desta sistematização, interpreto dois grandes blocos que vão orientar e fomentar as discussões teóricas dos pensadores da CEPAL. O primeiro bloco compreende (i) as décadas de 1950 até os anos 1970 (números II, III e IV do quadro 1); o segundo, compreende (ii) as décadas de 1980 e 1990 (números V e VI).

Percebe-se que na primeira etapa (i), os esforços analíticos abarcam questões programáticas; a teoria apresenta um projeto de desenvolvimento cujas características são mais propositivas. A partir da década de 1980 (ii), os resultados do crescimento com endividamento, a asfixia financeira e o início do processo de hiperinflação fazem com que as questões macroeconômicas se sobreponham à agenda de desenvolvimento. Coloca-se, portanto, uma tentativa de problematizar meios de minimizar os danos e reduzir a gigantesca dívida social causada pelas políticas de ajuste adotadas.

Em termos gerais, o que se infere do histórico dos elementos analíticos do pensamento cepalino é que nas etapas II, III e IV se observa um conjunto de elementos mais ativo e positivo, para a construção de um projeto de desenvolvimento. Nas fases V e VI, em razão do desarranjo macroeconômico e da aceleração das políticas neoliberais, o pensamento cepalino se torna mais reativo.

Quadro 1. Elementos analíticos presentes no pensamento Estruturalista

Análise Histórico-Estruturalista		
I. Elementos permanentes	II. (1948-1960): Industrialização	III. (1960): Reformas
Inserção internacional (centro-periferia/vulnerabilidade externa).	Deterioração dos termos de troca, desequilíbrios estrutural do balanço de pagamentos, integração regional.	Dependência, política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia.
Condições estruturais internas de crescimento. Progresso técnico. Emprego e distribuição de renda.	Processo de industrialização substitutiva, tendências perversas causadas pela especialização e heterogeneidade estrutural: inflação estrutural e desemprego.	Reforma agrária e distribuição de renda, heterogeneidade estrutural, dependência.
Ação Estatal.	Conduzir deliberadamente a industrialização.	Reformar para viabilizar o desenvolvimento.
IV. (1970): Modelos de crescimento	V. (1980): Dívida	VI. (1990): Transformação produtiva com equidade
Dependência, endividamento, insuficiência exportadora.	Asfixia financeira.	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade dos movimentos de capitais.
Modelos de crescimento, estrutura produtiva e distributivas e estruturas de poder, industrialização que combina mercado interno e promoção de exportações.	Ajuste com crescimento, oposição aos choques de ajuste, necessidade de políticas de renda, custo social do ajuste.	Dificuldades para uma transformação produtiva social eficaz.
Viabilizar o modelo que leve a homogeneidade social, fortalecer as exportações industriais.	Renegociação da dívida.	Executar políticas para fortalecer a transformação produtiva com equidade.

Fonte: Adaptado de Bielschowsky (1998, p. 23). Elaboração própria.

Alguns dos aspectos discutidos no presente tópico estarão presentes na releitura do estruturalismo. O neoestruturalismo aparece como um paradigma que combina referenciais do velho estruturalismo com uma adaptação a alguns dos pressupostos do mercado. Em outros termos, o neoestruturalismo confere primazia ao agente estatal em conjunto com o setor privado, tomando em consideração os aspectos relativos ao processo de desenvolvimento sem minimizar a importância dos arranjos macroeconômicos, prezando pela estabilidade inflacionária e pelo controle fiscal, por exemplo. Desta forma, o neoestruturalismo aparece como um paradigma mais elástico em comparação ao antigo estruturalismo,

no sentido de que possui um arcabouço mais flexível que dialoga tanto com perspectivas favoráveis à intervenção estatal quanto com aquelas que pretendem reduzir a atuação do Estado na economia.

2.4.2 Neoestruturalismo: Estado e mercado em uma interação possível

O neoestruturalismo aparece como uma combinação entre aspectos do velho estruturalismo com uma maior interface do Estado com o mercado. Neste sentido, os neoestruturalistas conferem maior ênfase às forças de mercado, ao setor privado e ao investimento estrangeiro direto, em comparação aos estruturalistas. São proeminentes no corpo analítico neoestruturalista, portanto, *i*) a atuação limitada do Estado, por suas próprias deficiências de alcance; *iii*) o estabelecimento de políticas industriais, visando o fortalecimento da indústria para melhor inserção internacional; *iii*) consolidação de um forte arcabouço regulatório; *iv*) protecionismo limitado e temporário; *v*) destaque para o setor privado e *vi*) reconhecimento da importância da estabilidade macroeconômica (KAY, 2009; JAYME, JR.; MISSIO, 2012).

Percebe-se neste novo estruturalismo uma indeterminação relativa à formação de um marco teórico bem definido. Trata-se de um arranjo que reconhece a importância do papel do Estado, mas que, diferentemente do estruturalismo clássico, compreende a atuação estatal como limitada. Sob o impacto do processo de globalização e de liberalização internacional, o paradigma neoestruturalista incorpora elementos de competitividade internacional e de atuação dos agentes privados, tendo ampliado a preocupação com o arranjo macroeconômico, tomando-o como um dos pilares do crescimento econômico. Neste sentido, e em virtude da experiência dos países latino americanos com o processo de hiperinflação, observa-se a necessidade de manter um equilíbrio de preços e fiscal, a fim de que o ambiente macroeconômico inspire confiança para os investidores nacionais e estrangeiros.

Esta incorporação da agenda macroeconômica de forma mais incisiva por parte dos neoestruturalistas, em comparação ao velho estruturalismo, tem, entretanto, um conteúdo antagônico à conhecida aridez do programa de austeridade proposto pelo Consenso de Washington:

[...] as políticas macroeconômicas devem ter em conta a heterogeneidade estrutural existente para nivelar a capacidade de resposta dos diversos agentes. [A política macroeconômica] é essencial para o desenvolvimento, que passa, inevitavelmente, pela redução constante das lacunas de produtividade, elevando a produtividade média e reduzindo a sua dispersão. [...] A partir deste enfoque, as políticas macroeconômicas podem contribuir para transformar as estruturas produtivas, introduzindo uma inclinação que promova a igualdade de oportunidades e impulsionar um dinamismo econômico que favoreça a formação de capital, o emprego e a inovação. Esta análise se concentra na dimensão macroeconômica e sua influência sobre a equidade, a produtividade efetiva e a formação de capital⁹ (FFRENCH-DAVIS, 2015, p. 131, tradução nossa).

Esta nova inclinação dos neoestruturalistas demonstra que este paradigma teórico surge, portanto, sob o impacto da experiência empírica dos países latino americanos, a partir dos diversos estrangulamentos surgidos na esteira do processo de substituição de importações, os quais:

[...] aumentaram com a emergência de problemas comerciais, uma vez que a orientação “para dentro” desestimulava as exportações e não era capaz de reduzir as importações. Seguiram-se problemas fiscais, decorrentes dos sistemáticos déficits incorridos para impulsionar a ISI, que resultaram em problemas financeiros. [...] A crise dos anos 1980 e seus efeitos devastadores sobre a inflação, restrição externa e crescimento econômico nos países latino americanos e, marcadamente, nas grandes economias como Brasil, México e Argentina, acaba por selar a mudança de paradigma e o recrudescimento do discurso liberalizante (JAYME, JR.; MISSIO, 2012, p. 208).

Ou seja, a preocupação com o ambiente macroeconômico passa a ocupar um espaço importante na agenda neoestruturalista face à experiência latino americana diante do crescimento com endividamento. A política macroeconômica emerge, portanto, como um instrumento promotor do desenvolvimento, como um arcabouço a partir do qual o programa estrutural de desenvolvimento deve estar ancorado.

⁹ “En consecuencia, las políticas macroeconomicas deben tener en cuenta la heterogeneidad estructural existente para lograr nivelar la capacidad de respuesta de los diversos agentes. Ello es esencial para el desarrollo, que pasa ineludiblemente por la reduccion constante de las brechas de productividad, elevando la productividad media y reduciendo su dispersion. Desde este enfoque, las políticas macroeconomicas pueden contribuir a transformar las estructuras productivas, introduciendo un sesgo que promueva la igualdad de oportunidades, y a impulsar un dinamismo economico que favorezca la formacion de capital, el empleo y la innovacion. Este analisis se concentra en la dimensión macroeconomica y su influencia en la equidad, la productividad efectiva y la formacion de capital”.

Do ponto de vista metodológico, o neoestruturalismo não difere substancialmente das demais correntes heterodoxas. Novamente, a problematização e a teorização se dão a partir da realidade. Isto implica que “a história, a institucionalidade, as estruturas produtivas e de mercado e as relações distributivas” estão no centro da análise do “comportamento e desempenho da economia”¹⁰ (CALDENTEY, 2015, p. 54, tradução nossa). Tendo como base um arranjo metodológico que considera a mutabilidade das relações econômicas e sociais, ou seja, ponderando o fator tempo, as correntes heterodoxas, incluindo o neoestruturalismo, se colocam em oposição ao paradigma “padrão” ou o *mainstream* da teoria econômica:

A mutabilidade e transmutabilidade da realidade conduzem a uma noção de tempo distinta a que se aplica tradicionalmente nas ciências econômicas. Em geral, a maior parte dos modelos é atemporal ou consideram o tempo somente a partir de uma perspectiva lógica; quer dizer, que operam em um contexto de tempo lógico. Isto implica que passado, presente e futuro se determinam de maneira simultânea; o equilíbrio é um conceito mecânico e as posições de equilíbrio se caracterizam pelo uso do estado de equilíbrio ou *steady state*¹¹ (Ibidem, p. 55, tradução nossa).

O quadro 2 apresenta os elementos analíticos do pensamento neoestruturalista. A tentativa, aqui, é de sistematizar, compilando os principais componentes de um núcleo comum do neoestruturalismo latino americano a partir dos anos 1990. Observa-se que, considerando esta matriz geral do pensamento neoestruturalista, o Estado permanece como agente central na condução do processo de desenvolvimento econômico. Entretanto, passa-se a reconhecer que seu alcance é limitado, sendo necessário para promover uma infraestrutura básica ao mercado, cuja participação não pode ser minimizada.

¹⁰ “En esta corriente, la teorización a partir de la realidad implica que la historia, la institucionalidad, las estructuras productivas y de mercado, y las relaciones distributivas, a través de todo su espectro productivo y social, juegan un papel central en la determinación del comportamiento y el desempeño de las economías”.

¹¹ “La mutabilidad y transmutabilidad de la realidad conlleva a una noción del tiempo distinta a la que se aplica tradicionalmente en las ciencias económicas. Por lo general, la mayor parte de los modelos son atemporales o consideran el tiempo solo a partir de una perspectiva lógica; es decir que operan en un contexto de tiempo lógico. Esto implica que pasado, presente y futuro se determinan de manera simultánea; el equilibrio es un concepto mecánico y las posiciones de equilibrio se caracterizan por el uso del estado de equilibrio o *steady state*”.

A participação do setor privado, entretanto, deve ser conduzida por um consistente corpo regulatório, criando um sistema de compromissos e contrapartidas, estando, agora, as medidas protecionistas e os subsídios diante de um uso mais restrito e seletivo. É considerada, ainda, a liberalização seletiva e gradativa, com uma preocupação com a inserção internacional competitiva, capaz de amortecer as assimetrias das relações econômicas internacionais.

A questão da inserção internacional tem um papel fundamental no processo de desenvolvimento. Para isso, retorna ao debate a questão da política industrial, estando voltada para a promoção das exportações. Entretanto, como argumenta Bitar (1988), é preciso evitar o “falso dilema” entre o modelo de substituição de importações e o de promoção de exportações. Segundo o autor, as duas opções não se excluem reciprocamente, sendo a principal dificuldade a combinação de políticas que otimizem a capacidade produtiva, ampliando a competitividade internacional. Outra dicotomia falsa é a que se coloca entre planejamento e mercado. Isto significa que o planejamento pode ser incrementado utilizando métodos descentralizados e sendo concentrado apenas em setores estratégicos (BITAR, 1988).

Quadro 2. Elementos analíticos do pensamento Neoestruturalista

Elementos analíticos do Neoestruturalismo	
A competência do Estado para orientar a economia é limitada.	Protecionismo e os subsídios são usados de modo restrito e tópico.
Exigência de fortes corpos regulatórios.	Ênfase no equilíbrio macroeconômico. Estabilidade de preços e equilíbrio fiscal como condições de crescimento.
Liberalização seletiva.	Primazia da política industrial voltada para exportação.
Caracterização das relações econômicas internacionais.	Relação entre distribuição de renda, acumulação e crescimento.
Volatilidade e instabilidade.	Relação entre curto e longo prazo.
Reconhecimento da relevância de fatores institucionais e políticos na análise econômica.	Mutabilidade das relações econômicas, políticas e sociais.
Propostas neoestruturalistas para redução das assimetrias internacionais	
Ampliar a transferência do processo tecnológico do Centro para a Periferia.	Desenvolver os capitais institucional, social e humano, visando o fortalecimento do crescimento endógeno da Periferia.
Ampliar a participação da Periferia nos processos de decisão nos organismos internacionais.	Aumentar a mobilidade do fator trabalho entre os países.
Redução da volatilidade do setor financeiro.	Redução dos subsídios à produção e exportação dos produtos agrícolas no Centro.

Fonte: Elaboração própria a partir dos trabalhos de Kay (2009) e Caldentey (2015).

Diante de todos os elementos analíticos expostos, referentes tanto às abordagens estruturalista e neoestruturalista quanto em toda discussão apresentada neste capítulo, percebe-se que alguns temas são recorrentes. Em especial o que tangencia todo arcabouço teórico desenrolado ao longo deste trabalho são: (i) inserção internacional competitiva, (ii) industrialização com ampliação da produtividade e (iii) planejamento/orientação via Estado.

A partir destes três vetores de desenvolvimento, ancorados em aspectos político-institucionais, a análise deve passar agora para um estágio mais específico em termos de ação programática. Para tanto, na próxima seção, se implementa o esforço de tentar formular uma agenda em torno da dinâmica Estado-setor privado, com ênfase nos temas referentes à política industrial. Desta forma, a política

industrial emerge como a ação ou conjunto de ações que busca a interação entre agentes público e privado, com vistas ao fortalecimento industrial de modo a aumentar a produtividade, visando uma inserção internacional diferenciada e, como objetivo final e principal, o desenvolvimento econômico-social. Isto significa que a política voltada para a indústria pode ser um dos principais instrumentos capazes de enlaçar os três vetores supracitados.

2.5 POLÍTICA INDUSTRIAL: TEORIA E PRÁTICA

Como apresentado ao longo do capítulo e tendo em vista o extenso debate em torno da relação entre indústria e desenvolvimento, entende-se, dentro do escopo deste trabalho, que a indústria é o setor-chave da acumulação capitalista por criar ligações para frente e para trás, em um processo cumulativo que transborda para outros setores (HIRSCHMAN, 1958; PERES, PRIMI, 2009). De modo específico, esta seção deverá trazer um debate geral sobre a política industrial, em termos conceituais, argumentando em torno de “o que é”, da sua “prática” e seu “*desenho institucional*”.

De acordo com a divisão feita por Peres e Primi (2009), existem três grandes fases na literatura referente à relação indústria-desenvolvimento. A primeira etapa compreende as décadas de 1940 até meados dos anos 1960, abarcando uma preocupação com o processo de desenvolvimento de forma estrutural, como um esforço de se pensar o desenvolvimento a partir da periferia, da questão da dependência, da inserção internacional e do atraso tecnológico.

A segunda fase abrange meados dos anos 1960 e vai até a década de 1980, e diz respeito a uma literatura que assume o fator tecnológico como exógeno, abarcando de forma mais concreta os estudos sobre crescimento econômico. Finalmente, na década de 1980, se teria uma terceira etapa, na qual se retoma o interesse na questão da inovação e dos avanços tecnológicos, tornando o fator tecnológico novamente endógeno.

Atualmente, o referencial teórico sobre políticas industriais tem se tornado mais prático, no sentido de que se debruça, principalmente, sobre “o que é política industrial”, além disso, “esta literatura mais orientada para a ação também especifica a importância do setor manufatureiro para o processo de desenvolvimento¹²” (Ibidem, p. 10, tradução nossa).

2.5.1 O conceito de Política Industrial

Não existe um consenso sobre a definição de política industrial, havendo na literatura a respeito do tema uma ampla variedade de concepções que não são, necessariamente, excludentes, mas, em grande medida, complementares. Em termos gerais, os autores aqui apresentados têm suas perspectivas tangenciadas entre si, podendo-se avaliar que o que os diferencia é o alcance da política, sendo seus conceitos ora mais abrangentes, ora mais restritos.

Em um trabalho totalmente dedicado ao tema, Ha Joon Chang (1996) enfatiza indústrias particulares, excluindo do seu arcabouço atribuições mais amplas, desenhadas para atingir a indústria de maneira geral e indiscriminada, bem como outros setores que não o industrial. Para ele, portanto, políticas mais amplas fogem do escopo da política industrial. Outro aspecto da definição de Chang refere-se à questão da eficiência, que, segundo ele, é o princípio fundamental da política industrial e, neste sentido, deve ser tomada não como um objetivo tópico, de um conjunto particular de indústrias, mas como eficiência para a economia como um todo. Nesta direção, tem-se um sentido de transbordamento, isto é, a partir da geração de capacidade produtiva e tecnológica, haveria um efeito potencial que deveria atingir o conjunto da economia. A partir destes arranjos:

Nós definimos política industrial como uma política destinada a afetar setores específicos para alcançar resultados que são percebidos pelo Estado como sendo eficientes para a economia como um todo. Mais concretamente, isso significa que o Estado deve monitorar

¹² “This more action-oriented literature also specifies the importance of the manufacturing sector for the development process”.

seletivamente entrada, estabelecendo mecanismos para tornar possível a coordenação *ex ante* do que é possível através do mecanismo de mercado por si só, e regulação do governo para restringir ou complementar os incentivos de lucro (Nelson, 1981, p. 109). No entanto, qual é a lógica por trás de optar por uma coordenação *ex ante* por parte do Estado, em vez da *a posteriori*, ou “espontânea” (nas palavras de Hayek), coordenação pelo mercado? Em termos gerais, podemos dizer que é porque o mercado falha. Para responder a esta pergunta, precisamos olhar mais de perto a natureza do problema do mecanismo de coordenação do mercado, o qual se propõe a resolver, mas muitas vezes não consegue fazer¹³ (CHANG, 1996, p. 61, tradução nossa).

Em convergência com Chang, Johnson (1984, p. 7, tradução nossa), apresenta um conceito de política industrial bastante restrito, segundo o qual seria definido como “atividades do governo que visam o apoio ao desenvolvimento de determinadas indústrias em uma economia nacional, a fim de manter a competitividade global¹⁴”. Entretanto, para Ha Joon Chang (1996, p. 59, tradução nossa), a leitura de Johnson ainda possui um recorte muito amplo, tendo em vista que inclui não apenas medidas pontuais, como também políticas mais difusas como “incentivos para poupança privada, investimentos, pesquisa e desenvolvimento, redução de custos, controle de qualidade, manutenção da competição e melhoria na relação trabalho-empresa¹⁵”.

Landesmann (1992) deu relevo ao componente particularista ou à natureza discriminatória e seletiva da política industrial (LANDESMANN, 1992; CHANG, 1996; PERES E PRIMI, 2009). No sentido dado por ele, a política industrial deve ser focada em indústrias, regiões e firmas particulares, rejeitando o caráter geral, de horizontalidade. Peres e Primi (2009, p. 13, tradução nossa) identificam o conceito

¹³ “We defined industrial policy as a policy intended to affect particular industries to achieve outcomes that are perceived by the state to be efficient for the economy as a whole. More concretely, it means that there is a case for the state selectively monitoring entry, establishing mechanisms to make possible *ex ante* coordination than is possible through market mechanism alone, and for government regulation or overview to constrain or supplement profit incentives (Nelson, 1981, p. 109). However, what is the logic behind opting for *ex ante* coordination by the state instead of *ex post*, or ‘spontaneous’ (in Hayek’s words), coordination by the market? Broadly we can say that is because market fail, but this seems hardly enough. To answer this question we need to look more closely at the nature of the coordination problem the market mechanism is supposed to solve but often fails to do”.

¹⁴ “[...] activities of governments that are intended develop or retrench various industries in a national economy in order to maintain global competitiveness”.

¹⁵ “[...] incentives for private saving, investment, research and development, cost-cutting, quality control, maintenance of competition, and improvements in labour-management relations”.

de política industrial como “um conjunto de instrumentos (essencialmente, incentivos, regulações e formas de participação direta na economia) através do qual o Estado promove o desenvolvimento de atividades ou agentes econômicos específicos¹⁶”, isto tendo como base o estabelecimento das prioridades do desenvolvimento nacional.

A acepção encontrada no trabalho de Campanario e Silva (2004, p. 14) apresenta as políticas para indústria como um arcabouço instrumental que seja capaz de ampliar a produtividade e competitividade da indústria. Esta abordagem se diferencia das demais pela abrangência, pelo traço mais horizontal:

Política industrial é a criação, a implementação, a coordenação e o controle estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, a fim de garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados interno e externo. Tal como definida, a política industrial está fundada em instrumentos microeconômicos – isto é, tem como objeto de intervenção atividades econômicas específicas ou setoriais (automobilísticas, siderúrgicas, têxteis, de calçados, de telecomunicações, eletroeletrônicos, químicos, entre outros) – e em temas que diretamente afetam a sua competitividade e função social (geração de emprego, qualidade de produtos e processos, incentivos fiscais e financeiros, suprimento energético e de transporte, infraestrutura tecnológica e meio ambiente). (p. 14)

Dani Rodrik (2008, p. 2-3, tradução nossa) utiliza o termo “política industrial” para designar “políticas que estimulam atividades econômicas específicas e promovem mudança estrutural¹⁷”. Ao tratar do aspecto estrutural, Rodrik se aproxima das perspectivas teóricas ponderadas neste capítulo, em especial, a vertente estruturalista. Desta forma, ele argumenta que a política industrial, diferentemente das análises anteriores, não se restringe à indústria *per se*, mas, a todos os segmentos que são afetados pelas falhas de mercado, não apenas a manufatura.

No Brasil, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2002, p. 8) sugere que a política industrial “é um conjunto de ações, envolvendo

¹⁶ “We identify the term “industrial policy” with the set of instruments (essentially incentives, regulations and forms of direct participation in economic activity) through which the State promotes the development of specific economic activities or economic agents”.

¹⁷ “I will use the term to denote policies that stimulate specific economic activities and promote structural change”.

setor público e privado, visando ampliar a competitividade da indústria. O objetivo final é impulsionar o crescimento econômico e o emprego do setor industrial”. O IEDI coloca a competitividade no centro da política industrial, sendo parte “indissociável da concorrência, da atualização tecnológica e do aumento da produtividade”. Com este sentido, entende-se a política industrial como um instrumento de desenvolvimento econômico, tendo em vista que é tida como “parte indispensável de uma política de desenvolvimento, a qual, além do setor industrial, deve contemplar políticas para outros setores que compõem a economia”.

O quadro que segue sintetiza os principais componentes presentes nas diferentes conceituações de política industrial até aqui apresentadas:

Quadro 3. Síntese dos principais elementos presentes nos conceitos de Política Industrial

ELEMENTO COMUM		
ESTADO		
ELEMENTOS VARIÁVEIS		
POLÍTICAS PARA INDÚSTRIAS PARTICULARES	COMPETITIVIDADE	POLÍTICA DE INCENTIVOS
(Chang (1996); Johnson (1984); Landesmann (1992); Campanario e Silva (2004); Rodrik (2008); Peres e Primi (2009))	((Jonhson (1984); Campanario e Silva (2004); IEDI (2002))	(Johnson (1984); Peres e Primi (2009))
EFICIÊNCIA	FALHAS DE MERCADO	AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE PRODUTIVA
(Chang (1996))	(Chang (1996); Rodrik (2008))	(Campanario e Silva (2004))
COORDENAÇÃO/ REGULAÇÃO	POLÍTICAS PARA OUTROS SETORES	MUDANÇA ESTRUTURAL
(Chang (1996); Campanario e Silva (2004))	(Rodrik, 2008); IEDI (2002))	(Rodrik (2008))

Fonte: Elaboração própria.

O arcabouço apresentado nesta seção oferece um lastro que viabiliza uma formulação própria de política industrial. Desta forma, define-se política industrial, neste trabalho, como *vetor de desenvolvimento econômico, o qual deve ser gerado a partir da promoção de setores-chave da indústria, que devem ser alvo de políticas de incentivo (seletivo e temporário) e de elevação da competitividade e da produtividade, exigindo do setor privado o cumprimento de metas e contrapartidas - em um arranjo que privilegie o interesse nacional.*

Assim como as demais referências apresentadas nesta seção, entende-se que uma política industrial comprometida com a modificação estrutural dos padrões de especialização produtiva deve rejeitar a primazia da horizontalidade das medidas, favorecendo uma composição setorial.

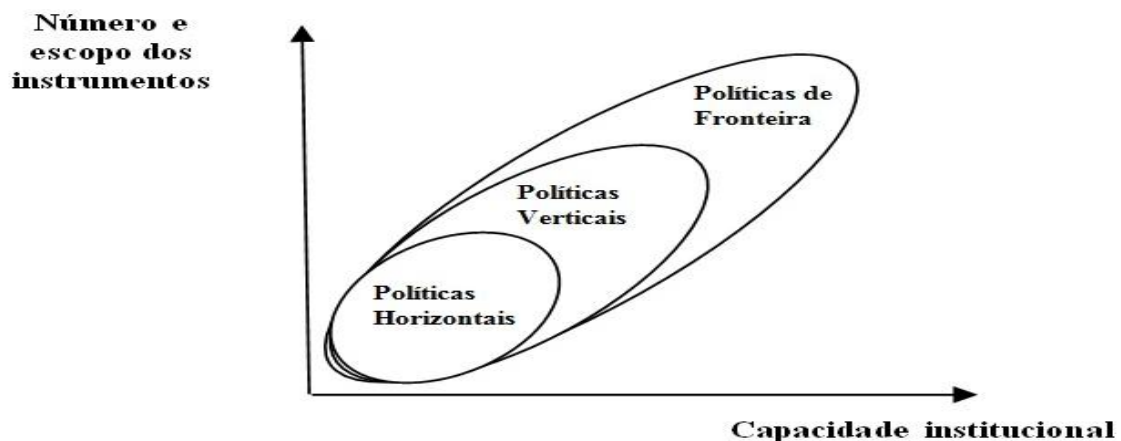
O IEDI (2012, p. 10), por exemplo, destaca como medidas horizontais prioritárias e permanentes aspectos como (i) a ampliação dos investimentos em educação, infraestrutura e P&D; (ii) a redução das taxas de juros, o desenvolvimento do mercado de capitais e a adequação das fontes de financiamento existentes; (iii) a reforma tributária e a (iv) a flexibilização do mercado de trabalho. Entretanto, este último ponto, qual seja, a flexibilização do mercado de trabalho, diverge do objetivo de uma política industrial voltada para o desenvolvimento, que busque uma redução da gigantesca dívida social existente em países como o Brasil.

A preferência pelas políticas de corte horizontais está associada a um arcabouço teórico neoclássico, o das falhas de mercado, cuja intenção é apenas “nivelar o campo de jogo para, com isso, permitir aos agentes econômicos uma atuação econômica que maximize as eficiências existentes”, em outros termos, sua preocupação não é “alterar os termos de alocação intersetorial” (SCHAPIRO, 2013, p. 15). Além disso, por definição, as políticas horizontais têm um número reduzido de instrumentos, bem como medidas genéricas para dar suporte às atividades produtivas (PERES E PRIMI, 2009). Por isto, a escolha teórica dos autores abordados neste subitem (1.5.1) deu prioridade àqueles que tiveram como orientação conferir primazia às políticas setoriais, capazes de reestruturar padrões de especialização em favor do processo de desenvolvimento.

A figura que segue (1.1) representa o alcance e a capacidade institucional mobilizada para as diferentes medidas de política industrial. A política horizontal, que não discrimina setores, é aquela que envolve menor engenharia institucional e também possui menor escopo. As políticas verticais, ou setoriais, consistem em arranjos voltados para o aumento da competitividade e da produtividade em setores específicos, envolvendo, por exemplo, políticas de captação de investimento estrangeiro, políticas de negociação no comércio internacional, subsídios e incentivos diversos, o que as torna mais complexas, exigindo um arcabouço institucional mais amplo. Já as medidas de fronteira envolvem projetos relacionados

a ciência e tecnologia, exigindo as estratégias mais complexas e uma estrutura institucional mais completa e coordenada (PERES E PRIMI, 2009).

**Figura 1. Alcance de medidas de política industrial
(instrumentos x capacidade institucional)**



Fonte: Adaptado de Peres e Primi (2009, p. 17). Elaboração própria.

2.5.2 Política industrial: instrumentos e coordenação para alcance dos resultados

A concepção da política industrial requer que o Estado disponha de mecanismos de interação com a realidade. Em outros termos, é necessário que se coloque o aparato estatal em constante intercâmbio com os demais agentes sociais. Mais do que uma compreensão de “o que é” a política industrial, um dos aspectos fundamentais é definir os meios através dos quais os resultados serão alcançados. Como uma primeira aproximação teórica deste problema prático, tomar-se-á como parâmetro o conhecido conceito de “*embedded autonomy*” de Peter Evans (1995).

Do ponto de vista da autonomia, entende-se que o Estado possui um aparato, um corpo administrativo, que lhe confere um componente de independência das demais instâncias da vida social. Ao mesmo tempo, o agente estatal está mergulhado em um concreto arcabouço social, que demanda canais institucionalizados por meio dos quais sejam tratadas as diversas políticas e

objetivos (EVANS, 1995). Aqui se manifesta a contradição entre a autonomia, que não é insular, e a imersão em um complexo social que exige interação. Seria, portanto, na calibragem entre estas duas instâncias contraditórias que se promoveria a estrutura básica que suporta a transformação industrial. É a combinação entre o componente autônomo e a interação o aspecto que consuma o conceito de Evans (1995, p. 12, tradução nossa¹⁸):

Um Estado que fosse apenas autônomo poderia carecer de fonte de inteligência e a capacidade para confiar numa implementação privada descentralizada. A associação de redes densas, sem uma estrutura interna robusta, deixaria o Estado incapaz de resolver o problema da “ação coletiva”, de transcender os interesses individuais de seus pares do setor privado. Somente quando a incorporação e a autonomia estão unidas pode um Estado ser chamado de desenvolvimentista.

Na mesma direção, o trabalho de Ferraz, Kupfer e Marques (2014) indica que a coordenação entre Estado e os demais agentes é fundamental para evitar que haja “captura do Estado” por parte de interesses privados, o que constitui uma das principais críticas à utilização da política industrial. Chang (1996, p. 24) também atenta para a noção de “grupos de interesse”, os quais procuram assegurar direitos de propriedade sobre ativos produtivos na intenção de obter mais recursos do orçamento estatal e, ao mesmo tempo, restringir direitos de propriedade e demandas distributivas de outros grupos.

Por este motivo, para Furtado e Suzigan (2010, p. 9), o principal elemento capaz de produzir entraves à política industrial é o político. Isto porque pode ocorrer a captura de instituições, às quais “tornam-se objeto de acordos políticos, desvirtuando suas funções”. Além disso, as instituições “são também comumente capturadas por interesses burocráticos ou corporativistas que resistem a qualquer proposta de reforma, mesmo quando os resultados das suas ações estão em descompasso flagrante com os seus esforços”.

¹⁸ “A state that was only autonomous would lack both source of intelligence and the ability to rely on decentralized private implementation. Dense connecting networks without a robust internal structure would leave the state incapable of resolving “collective action” problems, of transcending the individual interests of its private counterparts. Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental”.

Acenando com a ideia de um corpo burocrático independente criado a partir do governo, Ferraz, Kupfer e Marques (Ibidem) consideram que a existência desta burocracia insular, desconectada de pressões políticas, constitui a chave para o sucesso da política industrial. Entretanto, segundo eles, “a noção de “insulação” não é aplicável para democracias e sociedades abertas no século XXI¹⁹”, sendo, portanto, proposta uma alternativa em três partes: (i) em cada estágio da política (diagnóstico, desenho, implementação e avaliação), os papéis dos agentes públicos e privados devem ficar explícitos, com regras formais que discriminem as atribuições do governo e do setor privado; (ii) estabelecimento de benefícios e obrigações, ficando claras as implicações e as contrapartidas; (iii) criação de mecanismos de monitoramento, que ampliem a transparência das ações públicas (Ibidem, p. 294-295, tradução nossa).

A figura abaixo, organizada a partir do arcabouço teórico de Furtado e Suzigan (2010, p. 9), apresenta os eixos principais de articulação das instituições. Em primeiro lugar, é necessário estabelecer o lugar da política industrial dentro do organograma do governo federal, a fim de que se tenha clareza de quais os setores serão mobilizados. Além disso, é fundamental a delimitação de funções nítidas, bem como os poderes e instrumentos atribuídos àquele corpo institucional. Este seria o eixo central das instituições de política industrial, qual seja, a consolidação do lugar da política industrial no aparato governamental. A partir disso, derivam os instrumentos de articulação, que seriam relacionados à coordenação junto ao setor privado e a outras políticas paralelas à industrial, que seriam a (i) política macroeconômica e (ii) as políticas regionais e de comércio exterior.

¹⁹ “However, the notion of “insulation” is not applicable to democratic and open societies in the Twenty-first century”.

Figura 2. Eixos de articulação das instituições de política industrial



Fonte: Elaboração própria a partir de Evans (1995) e Furtado e Suzigan (2010).

Em uma noção complementar, Coutinho *et al.* (2012) e Ferraz, Kupfer e Marques (2014) elencam os instrumentos básicos de qualquer política industrial como sendo:

- (i) Finanças – determinando o custo do capital (taxas de juros, duração de empréstimos, etc.);
- (ii) Sistema tributário - incentivos para que as firmas façam negócios;
- (iii) Medidas de comércio internacional – criação de medidas tarifárias e não-tarifárias, estabelecendo condições de competitividade;
- (iv) Aquisição pelas autoridades públicas – que podem incluir ou não o desenvolvimento de competência local;
- (v) Suporte técnico e informacional que erga e difunda as informações que permitirão às empresas a definição de projetos futuros e, finalmente;
- (vi) Regulações (sobre competitividade, proteção ao consumidor, propriedade intelectual e regras do jogo, em geral).

Estes instrumentos fundamentais devem nortear o processo de coordenação, o qual envolve “*feedbacks* (keynesianos) da demanda e requer graus razoáveis de compatibilidade de incentivos entre os agentes, e também coordenação nos processos de aprendizado”. Em outros termos, a coordenação, na política industrial, refere-se “à tarefa de combinar comportamentos descentralizados cujos resultados podem ser radicalmente diferentes, dependendo das instituições em que estão inseridos” (CIMOLI; DOSI; NELSON; STIGLITZ, 2007, p. 64).

A coordenação requer a formulação e recolhimento de informações, as quais devem ser difundidas entre a burocracia estatal e os agentes privados envolvidos. Contudo, deve ser evitado o problema da assimetria de informações ante estes diversos agentes, a fim de conduzir à convergência de comportamentos pulverizados. Exemplos de assimetrias de informações são as que ocorrem tanto endogenamente, ou seja, entre as diversas hierarquias dentro da burocracia, quanto as que se dão entre os alvos da política industrial (como firmas, faixas de renda, setores, indivíduos, etc.) (CHANG, 1996).

Antes de propor um modelo genérico de política industrial - um esquema geral em torno de instituições, regras e contrapartidas entre os agentes envolvidos -, passar-se-á para a análise dos movimentos de industrialização dos países asiáticos. Estes mobilizaram referências e novos estudos que reposicionaram a preocupação com a indústria como vetor de desenvolvimento, colocando a matéria novamente em evidência.

Alimentar esta seção com a bem sucedida experiência asiática significa estabelecer uma conexão entre teoria e prática e, mais do que isso, denota uma preocupação com processos de aprendizado a partir de referenciais objetivos. Desta forma, a perspectiva aqui apresentada converge com a avaliação de Amsden (1989, p. 4, tradução nossa), para quem “em todos os casos, a industrialização tornou-se um processo de aprendizado ao invés de geração de invenções ou inovações²⁰”.

²⁰ “[...] in all cases industrialization has come about a process of inventions or innovations”.

2.5.3 Política industrial em experiências asiáticas: breve revisão dos casos de Japão, Singapura e Coreia do Sul

É de fundamental importância para os estudos de política industrial a compreensão dos processos de desenvolvimento colocados em marcha nos países asiáticos a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Obedecendo a um contexto geopolítico específico, por ser uma região estratégica no mundo bipolar em guerra fria, um conjunto de países conseguiu atingir taxas de crescimento muito acima da média mundial, por décadas seguidas. A tabela abaixo mostra a taxa média de crescimento mundial, entre 1965 e 1996, em comparação com as taxas de alguns países asiáticos no mesmo período:

Tabela 1. Taxas médias de crescimento (PNB real) da economia mundial e de países asiáticos selecionados entre 1965 e 1996 (%)

MUNDO	3,1%
COREIA DO SUL	8,9%
CHINA	8,5%
SINGAPURA	8,3%
HONG KONG	7,5%
TAILÂNDIA	7,3%
MALÁSIA	6,8%
INDONÉSIA	6,7%
JAPÃO	4,5%
FILIPINAS	3,5%

Fonte: Castells (1999, p. 251). Elaboração própria.

Consolidou-se na Ásia uma relação de interdependência em torno da produção das empresas japonesas, tanto do ponto de vista da expansão dos mercados quanto com relação à dependência japonesa de energia e matéria-prima (CASTELLS, 1999). Estabeleceu-se, na região, um movimento de difusão e de transferência de conhecimento, criação de novos fluxos comerciais, financeiros e produtivos, de um país para o outro, favorecendo uma cadeia positiva de propagação do desenvolvimento em parte da Ásia. Conforme argumenta Medeiros (1997, p. 34), este circuito foi beneficiado pela:

[...] reestruturação industrial do Japão liderada por suas corporações transnacionais, [pela] intensa expansão do comércio regional

articulada com os IDE e [pela] obsolescência acelerada na indústria eletrônica e a incorporação de novos bens industriais como insumos consumidos em larga escala pela indústria eletrônica mundial. Estas mudanças têm acelerado a substituição de exportações entre países asiáticos e a um maior crescimento - ainda que dentro de uma nítida divisão vertical de trabalho - das importações japonesas de produtos asiáticos.

Nesta mesma direção, pode-se argumentar que a industrialização japonesa não deve ser assumida como um processo de mimetização da industrialização europeia, mas como resultado de forças dinâmicas da própria história econômica asiática. Como parâmetro para esta estrutura, tem-se a ênfase colocada no estímulo ao comércio intra-asiático como um dos motores do desenvolvimento industrial japonês, mais do que uma mera influência dos preceitos e medidas ocidentais (TSUNOYAMA, 2003).

O modelo de desenvolvimento econômico japonês, principalmente a partir da década de 1950, está ancorado em uma estabilidade política e social, bem como em uma coesão cultural que possibilitou o sentido de pacto, entre diversas instâncias, para a promoção do crescimento econômico nacional. Um aspecto relevante para a formação do equilíbrio social foi o estabelecimento de reformas trabalhistas e sociais, que diferem substancialmente da noção neoliberal destes termos (que remete, quase sempre, à redução de direitos).

Desta forma, a partir de meados da década de 1960, o governo japonês, junto com as empresas, instituiu uma nova estrutura de relacionamento entre indústria e trabalhadores, tendo como base quatro elementos: (i) compromisso dos empresários com a estabilidade no emprego para a força de trabalho permanente; (ii) criação de um sistema de promoção, baseado no tempo de serviço, o que reduzia a escalada através de mecanismos arbitrários de gerentes que premiavam ou puniam trabalhadores a partir de uma divisão que estimulava uma predatória competição individual; (iii) o estabelecimento de um sistema cooperativo de práticas de trabalho, com uma hierarquização horizontal e formação de grupos de trabalho para alcance de qualidade e eficiência; (iv) finalmente, organização de sindicatos dentro das empresas (CASTELLS, 1999, p. 267-268).

Estes mecanismos, no lugar de fragmentar e criar uma competição destrutiva entre os trabalhadores, geravam uma série de benefícios, como previsibilidade sobre

o futuro e sobre possibilidades de ganhos em termos de qualidade de vida. Tendo como base a formação de estruturas mais horizontais e de instrumentos de colaboração, é minimizado sentido concorrencial entre trabalhadores, em favor de uma noção de cooperação e de trabalho conjunto para alcance de resultados. Como argumenta Castells (Ibidem, p. 269):

[...] alguns elementos culturais, tais como a busca por *Wa* (harmonia) nas relações de trabalho, o espírito comunal de trabalho em equipe e a mobilização nacional para reconstruir o Japão e torná-lo uma nação forte e respeitada também contribuíram para a consolidação do pacto social alcançado entre empresas, trabalhadores e governo por volta de 1960.

Entretanto, para Castells (Ibidem, p. 269) esta composição pós-década de 1960 não deve escamotear outra face que revela o lado flexível desta mesma estrutura, na qual “o mercado de trabalho feminino em expansão” vai se tornar o ponto chave da “flexibilidade e adaptabilidade dos mercados de trabalho, assegurando a estabilidade dos trabalhadores estáveis como fonte de produtividade e ainda permitindo que, nos períodos de recessão, as empresas demitam empregados temporários para se proteger”. Este arranjo torna-se um dilatador da desigualdade social, sendo que, no caso japonês “essa segmentação de classe é neutralizada pela força da família patriarcal constituída de homens com trabalho estável e mulheres com trabalhos temporários, de forma que questões relativas a divisões sociais são dirimidas na unidade familiar”.

Nishijima (2012) destaca seis elementos fundamentais do crescimento econômico japonês no período pós-Guerra. Para ele, um dos pilares do milagre japonês é a (i) **alta taxa de poupança**, a qual financiou boa parte da demanda por investimentos no país. O que explica essa alta propensão a poupar é uma economia não inflacionária, uma mentalidade pró-poupança, ou seja, um aspecto cultural, e um amplo sistema de poupança postal, espalhada por todo o país. Outro ponto central é o (ii) **estilo de gestão japonês**, que inclui, como já apresentado, a questão da estabilidade no emprego, do sistema de promoções por tempo de serviço, etc.

Nishijima (Ibidem) também elenca as (iii) **keiretsu** ou os grupos empresariais japoneses como um componente essencial. Nestes arranjos, são formados agrupamentos que facilitam a integração entre as empresas, desde integração horizontal entre um conjunto de empresas diferentes, conectadas financeiramente a

partir de um banco principal, até a criação de redes verticais, a partir de subcontratos com fornecedores de peças e componentes. Dentre as grandes corporações integradas horizontalmente, verticalmente ou mantidas independentes das *keiretsu*, tem-se, respectivamente, *Mitsubishi*, *Toyota* e *Sony*. (iv) A formação de **Pequenas e médias empresas** também faz parte da configuração que permitiu os avanços obtidos na economia japonesa no pós-Segunda Guerra. Uma das principais formas de interação destas empresas é através dos mencionados subcontratos com as grandes corporações das *keiretsu*.

Finalmente, Nishijima (Ibidem) destaca as (v) **empresas comerciais** (*Sogo Shosha*) especializadas em importações e exportações e o (vi) **sistema burocrático japonês**, o qual é relativamente independente da situação política e cujas decisões são orientadas mais economicamente do que politicamente. Isto é tornado possível pela estabilidade de um ministro em sua pasta, o qual, geralmente, é mantido no posto até a aposentadoria. Esta combinação permite equilíbrio, consistência e noção de continuidade nas estratégias de política industrial e econômica.

Ainda que diversos ministérios estivessem diretamente envolvidos com a política industrial japonesa, aquele que possuiu centralidade na execução da política no país foi o MITI (sigla em inglês de Ministry of International Trade and Industry). Após o período de liberalização do capital, ocorrido no final da década de 1960, o MITI esteve à frente das negociações para entrada de tecnologia para reprodução local, acordos de *joint ventures*, criação de patentes, bem como importação de tecnologia estrangeira (JOHNSON, 1982). Além destas funções, através do MITI foram criadas medidas de proteção para indústrias específicas - protegendo-as da concorrência estrangeira - e de promoção de exportações.

De modo geral, a política industrial japonesa, via MITI, pode ser categorizada como: (i) políticas diretas, que exercem influência sobre a estrutura industrial (como medidas de proteção a indústrias-chave ou de “desincentivo” às indústrias em declínio); (ii) políticas de correção de falhas de mercado (guiando a alocação de recursos, neutralizando as informações assimétricas, etc.); (iii) políticas de intervenção direta sobre indústrias individuais (agindo sobre a estrutura competitiva e alocação de recursos dentro das indústrias); (iv) diretrizes na esfera política, como estabelecimento de acordos multilaterais e (v) políticas macroeconômicas de

padronização da distribuição de renda, promoção de P&D e suporte para pequenas e médias empresas (NISHIJIMA, 2012, p. 80).

Além do Japão, a partir do final da década de 1970, outros países da região também tiveram protagonismo no que diz respeito às altas taxas de crescimento. Kui-Wai Li (2002, p. 21) apresenta as características gerais dos modelos de desenvolvimento de cada um dos tigres asiáticos: (i) Hong Kong com economia baseada em serviços e modelo de livre-mercado; (ii) Singapura dependente de capital estrangeiros das multinacionais, com um Estado ativo e uma tradição de livre-comércio; (iii) Taiwan com crescimento baseado no fortalecimento de pequenas e médias empresas domésticas, dependentes de redes de subcontratos com empresas internacionais e (iv) Coreia do Sul, cuja economia é dominada por oligopólios domésticos, com Estado forte e de viés nacionalista.

Singapura transformou-se em uma grande plataforma de exportações para empresas multinacionais, “devido a sua localização geográfica e infraestrutura avançada, Singapura desenvolveu-se como um porto livre e o governo favoreceu o regime de livre comércio para explorar estas vantagens da ilha²¹” (AKKEMIK, 2009, p. 56, tradução nossa). Além da questão territorial, o ingresso de investimento estrangeiro e a fundamentação do modelo de desenvolvimento na exportação foram essenciais pelo país apresentar um “mercado doméstico extremamente pequeno” o qual “não estimula eficiência em atividades produtivas²²” (ibidem).

O traço mais marcante da escolha de modelo de desenvolvimento de Singapura é, portanto, a presença de capital estrangeiro, via multinacionais:

A industrialização tem sido a chave para o crescimento econômico em Singapura. [...] Também é a fonte de crescimento liderado pelas exportações [que] tem sido fomentada por empresas multinacionais dos Estados Unidos, Reino Unido e Japão, tendo em vista que o aumento de custos nesses países levaram suas empresas a procurar locais de produção mais baratos no exterior. Visto desta perspectiva, a industrialização e a atração de investimento estrangeiro direto em Singapura ocorreram simultaneamente com a tendência de globalização das grandes corporações. Depois de mais de trinta anos

²¹ “Due to its geographical location and advanced infrastructural facilities, Singapore has developed as a free port and the government has favored a free market regime to exploit these advantages of the island”.

²² “[...]the domestic economy is extremely small and with trade barriers such a small domestic market does not stimulate efficiency in productive activities”.

de intensa promoção industrial, permanece, até hoje, a intenção do governo de Singapura de manter uma fatia considerável da indústria na economia²³ (KWONG, 2001, p. 6, tradução nossa).

Dentre os fatores decisivos para o crescimento econômico de Singapura estão a entrada maciça de capital estrangeiro, o qual oscilou entre 10% e 20% do PIB durante as décadas de 1960 e 1970 e a taxa de poupança excepcionalmente alta, acompanhada de um alto nível de investimento. Parte significativa desta poupança era oriunda do setor público, através do Fundo Central de Previdência. A fim de melhorar a competitividade no setor exportador, o governo reduziu impostos diretos e possibilitou preços competitivos em termos tanto de infraestrutura quanto de fatores de produção. Destaque-se, ainda, o estabelecimento de *clusters* manufatureiros (eletrônica e produtos químicos, por exemplo) e de serviços financeiros, além do reforço na formação de capital humano e a promoção de pequenas e médias empresas locais (CASTELLS, 1999; KWONG, 2001; AKKEMIK, 2009).

Para Amsden (1989), os aspectos essenciais do desenvolvimento coreano foram, primeiro, um Estado interventor, a amplitude de grupos empresariais diversificados, uma abundante oferta de competentes gerentes assalariados, bem como, uma grande oferta de mão de obra com alto grau de instrução. O processo de acumulação da Coreia do Sul é marcado por um modelo de subsídios oferecidos pelo Estado ao setor privado em troca de um resultado satisfatório em termos de volume de exportações e de substituição de importações. Além disso, “o Estado utilizava seu poder para disciplinar não apenas os trabalhadores, mas também proprietários e gestores de capital. Um grande excedente era extraído e investido ao invés de ser consumido²⁴” (Ibidem, p. 64, tradução nossa).

²³ “Industrialization has been the key to economic growth in Singapore. Industrialization is also the source of export-led growth, as most manufactured products have been exported. This industrialization process has been fostered by multinational companies from the United States, United Kingdom, and Japan, as cost escalation in these countries led the companies to look for cheaper production sites overseas. Viewed in this perspective, the industrialization and the attraction of foreign direct investment in Singapore happened concurrently with the globalization trend of large companies. After more than thirty years of intense industrial promotion, it remains today the intention of the Singaporean government to maintain a sizeable share of industry in the economy”.

²⁴ “The State used its power to discipline not just workers but the owners and managers of capital as well. A larger surplus was extracted and this was invested rather than consumed”.

Trazendo o Estado como gerenciador do processo de desenvolvimento e o nacionalismo como característica marcante, o projeto sul coreano teve como âncora o estabelecimento de planos quinquenais. A tabela abaixo mostra os principais objetivos de seis planos quinquenais:

Tabela 2. Coreia do Sul: Planos Quinquenais entre 1962 e 1996

	Objetivos Gerais	Objetivos Específicos		
1962 - 1966	Construção da estrutura industrial do país	Ênfase no fornecimento de fontes de energia	Correção de desequilíbrios estruturais	Expansão de indústrias básicas e infraestrutura. Áreas centrais: energia elétrica, fertilizantes, petróleo, fibras sintéticas, cimento.
1967 - 1971	Modernização da estrutura industrial	Construção de indústrias de substituição de importações (principalmente aço, maquinaria e químicos)	Estabelecimento de base da industrialização pesada	Redução das restrições no balanço de pagamentos, criação de empregos e promoção de tecnologia
1972 - 1976	Privilegiar o progresso das estruturas orientadas para exportações	Promoção das indústrias químicas e pesadas (como ferro e aço)	Promoção das indústrias de maquinaria e transporte, eletrônicos, construção de navios e petroquímicos	Redução da dependência do capital estrangeiro, assistência financeira e empréstimos a baixa taxas de juros
1977 - 1981	Ênfase na competição internacional	Setores estratégicos: alta tecnologia com mão de obra altamente qualificada	Promoção das indústrias de máquinas, ferramentas, eletrônicos e construção naval	Ampliação das exportações de alta tecnologia; estabelecimento de zonas de livre exportação
1982 - 1986	Construção de uma sociedade de bem-estar	Maior ênfase na promoção de exportações de alta tecnologia, cuja demanda aumentava no comércio internacional	Diversificação de mercados, reforma no sistema de apoio às exportações, aumento do crédito associado às exportações	Combate à inflação e reaquecimento da economia
1987 - 1991	Eficiência e Competitividade internacional e liberalização do mercado	Redução da regulamentação e liberalização do mercado financeiro	Liberalização das importações e reforço das exportações (reprodução dos objetivos do plano anterior)	Liberalização da taxa de câmbio
1992 - 1996	A Coreia do Sul, já membro das Nações Unidas e com renda per capita de 7 mil dólares, busca enfatizar a inovação administrativa e a reorganização da educação	Promoção de treinamento profissional e expansão da infraestrutura	Reforço nas políticas para pequenas e médias empresas e melhoria na estrutura agrícola	Expansão da liberalização

Fonte: Adaptado de Masiero (2002, p. 13-17). Elaboração própria.

Pautando o processo de desenvolvimento a partir de uma noção clara de planejamento, o governo sul coreano foi capaz de estabelecer mecanismos abertos

de reciprocidade em relação ao comportamento do setor privado. Desta forma, como argumenta Amsden (1989, p. 14-15, tradução nossa):

A disciplina exercida pelo Estado, e a ascensão do grande negócio, era interativa. O grande negócio consolidava seu poder em resposta ao desempenho do governo em relação aos investimentos. Em troca de um desempenho impressionante nas áreas de exportações, Pesquisa e Desenvolvimento ou na introdução de novos produtos, as firmas eram recompensadas com mais licenças para expansão, ampliando a escala do grande negócio em geral²⁵.

Em outro trabalho, Amsden (2009, p. 267) argumenta que a política de exportações do país estava fortemente atrelada à concessão dos benefícios, já que o governo sul coreano “induziu as empresas a se concentrarem mais em exportar fazendo com que seus subsídios dependessem da concretização das metas de exportação, que eram negociados conjuntamente pelas empresas e pelo governo”. Este mecanismo envolvia, inclusive, o acesso ao crédito via Banco de Desenvolvimento da Coreia (BDC): “quanto mais uma empresa exportava, mais provável seria que recebesse empréstimos baratos em longo prazo (bem como proteção tarifária para suas vendas no mercado interno)” – isto garantiu ao país asiático um índice de crescimento médio das exportações de 26,3% entre 1950 e 1995 (Ibidem, p. 268).

A política de regularização aplicada pelo Estado aos agentes econômicos na Coreia do Sul atingia até mesmo os *chaebol*²⁶, principalmente enquanto agentes individuais dentro do conglomerado. Tendo o Estado o controle do setor bancário, a orientação às corporações membros dos *chaebol* era em direção à acumulação de capital mais do que pela mera procura por renda (AMSDEN, 1989). Isto implica que seria necessário apresentar resultados em termos de eficiência, já que as empresas estariam expostas à concorrência umas com as outras em diversos ramos:

²⁵ “The discipline exerted by the state, and the rise of big business, were interactive. Big business consolidated its power in response to the government’s performance-based incentives. In exchange for stunning performance in the areas of exports, R&D, or new product introduction, learning firms were rewarded with further licenses to expand, thus enlarging the scale of big business in general”.

²⁶ “Na Coréia do Sul, a organização industrial é, desde a década de 1950, baseada nos grupos empresariais de grande porte. Estes, caracterizados pelo controle familiar, atingiram todos os setores da economia e cresceram rapidamente em tamanho e número. Os grupos surgiram da estreita relação do governo com as empresas, da colaboração americana – adquirindo seus produtos –, ou japonesa – transferindo tecnologia” (MASIERO, 2002, p. 17).

O fato de que os *chaebols*, como conglomerados, são potencialmente capazes de mover-se em qualquer ramo de negócio (baseando suas atividades em linhas relacionadas) faz com que seja difícil para um *chaebol* manter uma indústria em particular como seu feudo. A não ser que permaneça razoavelmente eficiente, outros *chaebols* podem facilmente persuadir o Estado de que eles podem fazer um trabalho melhor e obter o apoio do Estado na próxima rodada de expansão de capacidade naquela indústria²⁷ (CHANG, 1996, p. 123, tradução nossa).

De modo geral, ainda que os diversos processos de desenvolvimento econômico na experiência asiática tenham se dado dentro de configurações geopolíticas bastante específicas²⁸, seja qual for o contexto (criação de uma plataforma de exportações para multinacionais, criação de oligopólios domésticos ou a fundamentação em um estilo de gestão próprio), o que fica evidenciado nos modelos aqui apresentados é a força do Estado como agente condutor. Deste modo, esta breve apresentação das experiências asiáticas serve de baliza para todo o arcabouço teórico até aqui apresentado, tendo em vista que são movimentos concretos de formulação de política industrial, com aportes claros de planejamento conduzidos a partir de sólida orientação estatal.

Exibido, ao longo do presente capítulo, todo este aparato teórico e prático, abstrato e concreto, passar-se-á, na seção seguinte, a uma tentativa de estabelecimento de um modelo estrutural próprio de política industrial, o qual deve tributo a todo arcabouço até aqui exposto, possuindo aberta associação com ele.

²⁷ “The fact that the *chaebols* as conglomerates are potentially able to move into any line of business (on the basis of their activities in related lines) makes it difficult for a *chaebol* to keep a particular industry as its fiefdom. Unless it remains reasonably efficient, other *chaebols* can easily persuade the state that they can do a better job and get the state support in the next round of capacity expansion in that industry”.

²⁸ Como no caso do Japão, que contou com a garantia do financiamento e do acesso ao mercado norte americano no contexto da ação anticomunista, e da Coreia do Sul, que obteve suporte financeiro dos Estados Unidos e transferência tecnológica japonesa. Este processo conferiu uma dinamização própria na região, que promoveu um efeito propagador em outros países.

2.5.4 *Política Industrial: uma proposta de modelo estrutural*

Nesta seção, apresentar-se-á uma proposta esquemática de política industrial, fundamentada no arcabouço teórico e prático desenvolvido ao longo do vigente capítulo. Tal modelo se pretende estrutural por ter como objetivo uma modificação que perpassa três instâncias principais da sociedade (a saber, política, econômica e social) com vistas a uma redefinição da estrutura produtiva, induzindo a ganhos em termos de bem-estar social, sendo este o fim último da política.

De modo geral, todo arquétipo que será posteriormente desenvolvido - na forma de um organograma mais complexo - estará enquadrado dentro de quatro categorias principais, do que se compreende como a formação de estruturas basilares para a execução da política industrial. Dentre estas divisões, estão: (i) *estrutura política*; (ii) *estrutura econômica*; (iii) *estrutura social* e, finalmente, (iv) *estrutura insular*.

Deixando isolada a estrutura insular, as outras três formações devem obedecer a uma consolidação gradual e hierárquica, sendo, primeiro, estabelecida a estrutura política necessária à formulação da política industrial, seguida da estrutura econômica para, finalmente, atingir a estrutura social, a qual se revela a instância mais importante por ser o objetivo último do arranjo.

A estrutura política diz respeito à organização do aparato governamental, principal condutor da política industrial, sendo, portanto, o Estado o agente fundamental desta composição. Dentro dela encontram-se a liderança política responsável pelo comando geral do projeto, os Ministérios envolvidos, universidades, bem como a determinação das funções e o desenho geral da política, a execução de diagnósticos econômicos e a formação do ambiente macroeconômico propício à efetivação do plano.

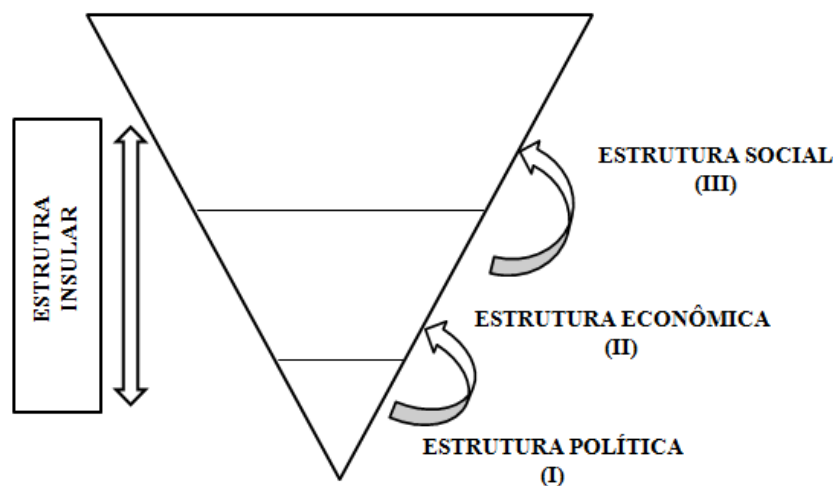
No que se refere à estrutura econômica, esta possui uma abrangência maior, incluindo maior quantidade de agentes, estatais e não estatais. Estariam dentro deste setor os bancos de desenvolvimento, bancos privados, setor financeiro, agentes privados, empresas locais e multinacionais. Já as questões relacionadas à

estrutura social estariam associadas ao alcance de resultados, como redistribuição de renda, políticas de valorização salarial, redução da desigualdade regional.

Finalmente, indica-se a necessidade da formação de uma composição dotada de autonomia (no sentido dado por Evans, 1995²⁹), a qual teria a competência de fiscalizar o relacionamento entre as diversas instâncias, sendo um elemento não suscetível a pressões políticas e capturas por parte de grupos de interesse, amenizando possíveis desvios em direção a favorecimentos privados. Esta seria a função desempenhada pela estrutura insular, um organismo de natureza técnica, formado por um quadro efetivado através de concurso público.

A figura que segue mostra a organização destas estruturas, tendo um formato de pirâmide invertida por encerrar, à medida que se estruturam suas diversas instâncias, a capacidade de atingir parcelas e interesses cada vez maiores, incluindo, no seu topo mais largo, o conjunto da sociedade.

Figura 3. Formação das quatro estruturas que classificam os agentes da política industrial



Fonte: Elaboração própria.

A seguir, apresenta-se um organograma³⁰ com uma proposta de arranjo de política industrial a partir de organismos que compõem as estruturas política,

²⁹ Ver, neste capítulo, tópico 1.5.2.

³⁰ Elaboração própria.

econômica e social. A escolha dos organismos que fazem parte do organograma tem como base uma configuração estrutural que se pretende genérica, estando, entretanto, suscetível a adaptações em realidades onde estas estruturas possuam outra denominação.

Na primeira parte está a estrutura política, tendo como núcleo os ministérios envolvidos diretamente na condução da política industrial: Ministério do Planejamento, Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Fazenda e uma atuação conjunta entre o Ministério do Comércio Exterior e o Ministério das Relações Exteriores. Todas estas entidades possuiriam a função de apresentação de um diagnóstico dos principais problemas estruturais correspondentes a suas áreas de atuação, cabendo, contudo, ao Ministério do Planejamento a formulação final do plano (seu desenho e formas de execução), o qual estabeleceria uma relação de diálogo constante com os demais ministérios, o que fica representado, no esquema, pelas setas mais grossas.

Especificamente no caso brasileiro, o Ministério do Planejamento possui uma estrutura bastante robusta no que diz respeito ao instrumental organizacional para promoção de política industrial. Destacam-se, dentro da composição do Ministério do Planejamento, as Secretarias de Orçamento Federal, Desenvolvimento da Infraestrutura, Coordenação e governança das Empresas Estatais e Planejamento e Assuntos Econômicos, bem como, a Assessoria Econômica e as entidades vinculadas, como a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o BNDES.

O Ministério da Educação é mais um órgão fundamental para a concretização de uma política industrial abrangente. Na experiência de países como a Coreia do Sul, tornou-se evidente que uma mão de obra bem instruída é uma das mais importantes provisões para o processo de desenvolvimento econômico como um todo. Neste caso, a pasta da educação estará diretamente relacionada à capacitação dos trabalhadores, nos mais diversos níveis. Promovendo avanços nos padrões de educação, países de industrialização tardia puderam não apenas fornecer às empresas mão de obra qualificada, mas suscitaram progresso social, sendo este um resultado que atinge diretamente a esfera social, figurando a

educação como um dos aspectos mais essenciais para a indução de mobilidade social.

Ao Ministério da Ciência e Tecnologia caberia um diagnóstico dos entraves estruturais na área, bem como a formação de uma política nacional de pesquisa científica, compromissada com a obtenção de transferência tecnológica e inovação, trabalhando na conexão entre universidades e empresas, incentivando, nesta última, a formação de Pesquisa e Desenvolvimento em âmbito interno. Para o Ministério da Fazenda, estaria destinado o empenho em relação à coordenação macroeconômica. A política industrial não pode ser descolada de um ambiente econômico favorável a sua execução e isto inclui taxa de juros e política cambial apropriadas à atração de investimentos, à obtenção de crédito e à formação de uma política de promoção de exportações.

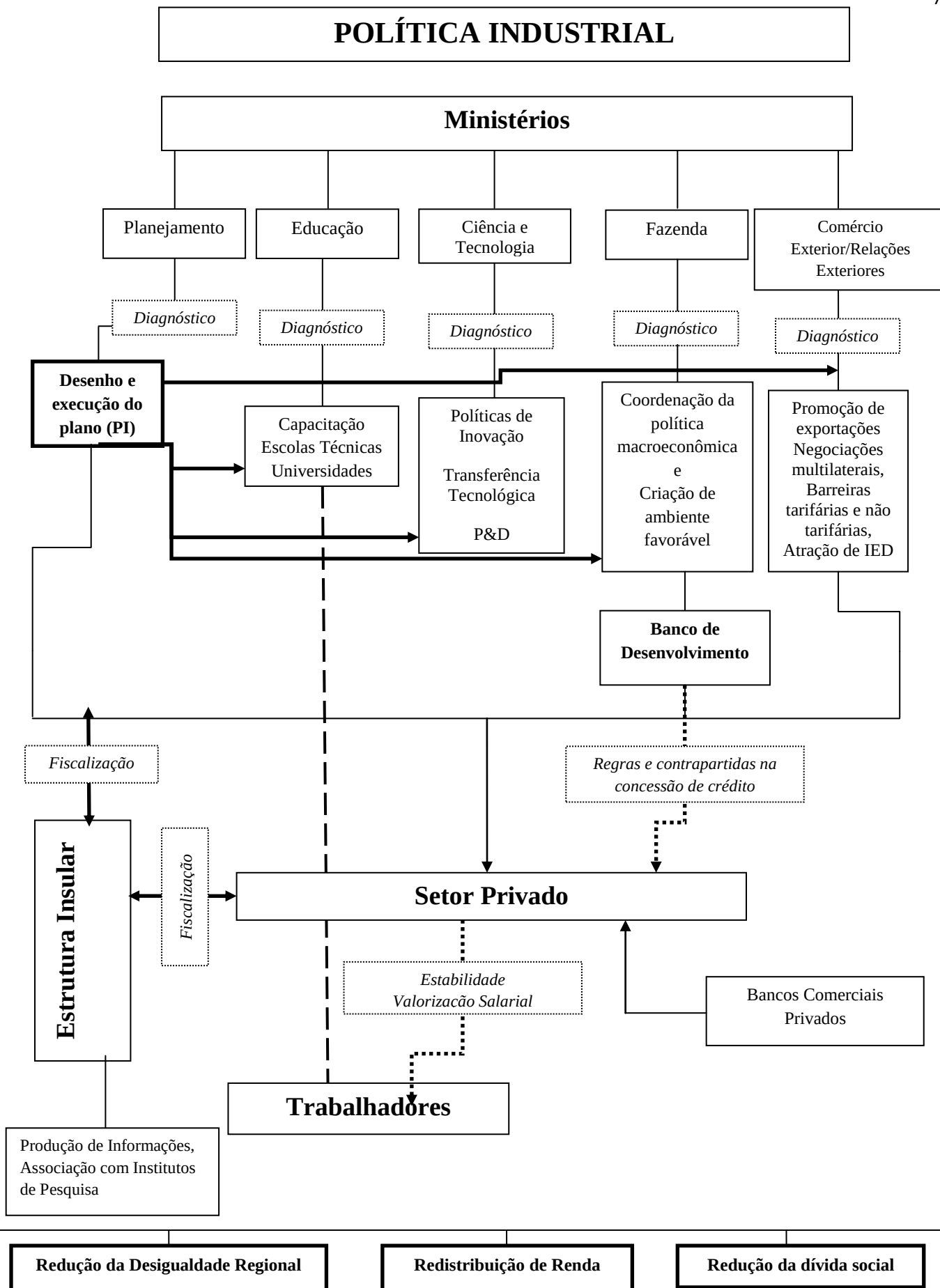
Finalmente, entende-se que a atuação conjunta dos Ministérios de Comércio Exterior e Relações Exteriores se reverteria em ganhos do ponto de vista do aperfeiçoamento da inserção internacional. Caberia ao Comércio Exterior uma preocupação direta com a competitividade, o padrão de comércio e a inserção do país na divisão internacional do trabalho, enquanto às Relações Exteriores, o comprometimento com negociações multilaterais, a inserção nos organismos internacionais e a projeção não apenas econômica, mas também política.

Consolidada toda esta estrutura política, deve-se estabelecer uma intensa associação com o setor privado, descendo, desta forma da estrutura política para a estrutura econômica (da fase I para a fase II da pirâmide invertida, figura 3). A relação com os agentes privados deve ser de baseada em contrapartidas, fundamentada em metas e resultados, benefícios e penalidades.

Um dos agentes mais essenciais na interseção entre governo e setor privado é o banco de desenvolvimento, o qual deve condicionar os empréstimos a mecanismos de controle; assim como nos processos de Coreia do Sul e Taiwan, o Estado deve estar à frente das decisões de empréstimos do banco de desenvolvimento (CHANG, 2000). Ao setor privado compete uma permanente preocupação com o aumento da competitividade e da produtividade e com a configuração de um ambiente favorável para a mão de obra, através de políticas de valorização salarial, de promoção e, principalmente, de estabilidade no trabalho.

Apesar de toda a configuração até aqui apresentada estar no cerne do funcionamento da política industrial, entende-se que se trata de uma dinâmica suscetível a capturas por parte de agentes privados, em favorecimento de interesses particulares, e às mais diversas formas de manipulação política. A partir disto, compreende-se o imperativo da criação de um agente relativamente neutro, no esquema apresentado, a *estrutura insular*. A principal função desta engrenagem seria a fiscalização e transparência do processo, sendo competência deste organismo tanto a vigilância em relação aos agentes privados quanto ao governo. O corpo burocrático que comporia este órgão seria de caráter técnico, selecionado via concurso público, estando à parte de pressões políticas ou do empresariado.

Finalmente, são elencados, como objetivos sociais de todo este mecanismo apresentado os três aspectos que seguem: (i) a redução da desigualdade regional; (ii) a redistribuição de renda e (iii) uma redução da dívida social. Fechando o ciclo ao atingir a estrutura social com ganhos reais em termos de bem-estar social.



2.6 PARADIGMAS EM CRISE: O DESAFIO DE REPENSAR O ESTADO NO ATUAL ESTÁGIO DO CAPITALISMO MUNDIAL

O mundo pós-bipolaridade consolidou o arrefecimento do Estado, o fortalecimento de agentes não-estatais - com grande poder no cenário econômico e geopolítico mundial - e concretizou a prescrição do neoliberalismo como *status quo* político, econômico e intelectual, nos mais diversos ramos de conhecimento.

A glorificação da especialização passou a ocorrer não apenas na esfera produtiva e na divisão internacional do trabalho, mas atingiu também a produção acadêmica, em especial, as ciências sociais e humanas. Essa departamentalização, de modo geral, induziu a uma rejeição ao diálogo entre as áreas, produzindo modelos abstratos, que, em termos genéricos, possuem como padrão a negligência do pensamento sistêmico, que procura alinhar as diversas instâncias sociais, a fim de produzir um resultado teórico mais próximo da realidade o quanto possível.

Portanto, uma importante distinção entre a teoria até aqui apresentada e os modelos teóricos que se tornaram o *mainstream* da Economia (padrão que a Ciência Política tem seguido de perto) após a década de 1970 é que:

[...] eles apresentavam uma descrição do capitalismo tão matematicamente complexa que os especialistas poderiam passar a vida inteira analisando suas estruturas formalistas extremamente complicadas sem nunca perceber que, pela forma como foram construídos, os seus modelos não podiam sequer começar a simular o capitalismo existente (VAROUFAKIS, 2016, p. 174).

Isto significa que a economia passa a ser tratada como um objeto em si, minimizando a relevância da interação com outras instâncias da vida social, como a Política, a História, etc. Neste cenário, a questão do desenvolvimento passa a ser introduzida não mais em termos de assimetrias entre países, mas como um problema interno, de boas ou más escolhas nacionais.

De modo geral, pode-se seguir a argumentação de Schuurman (1993 *apud* HETTNE, 2009, p. 87), que sugere três causas principais para a crise do paradigma desenvolvimentista, a saber: *i*) o fracasso do desenvolvimento no Sul (em especial

na América Latina); *ii*) a crítica pós-moderna (e seu ataque às metanarrativas) e *iii*) o avanço da globalização. Nesta direção:

A economia do desenvolvimento desapareceu em favor de uma mono-economia: agora havia apenas uma teoria econômica aceitável, e seu nome era neoliberalismo. No conjunto, houve um interesse reduzido na teoria do desenvolvimento, em geral, e da teoria intervencionista, em particular (HETTNE, 2009, p. 92).

As práticas evidenciadas no corpo teórico desenvolvimentista passaram a ser tomadas como radicais ou, na maioria dos casos, como totalmente obsoletas, aparecendo apenas em versões bastante flexibilizadas. Como apresentado por Gonçalves (2011, p. 15), no caso brasileiro, durante os dois mandatos do governo Lula (2003-2010), os “os eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo foram invertidos”, no sentido de que teve início, por circunstâncias conjunturais e políticas que fogem ao escopo deste capítulo, um processo de desindustrialização, reprimarização da pauta exportadora, ampliação da dependência tecnológica, perda de competitividade, concentração de capital e aumento da dominação financeira, “que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação”.

A partir disto, é importante ressaltar as dificuldades teóricas e práticas do estruturalismo/desenvolvimentismo diante de obstruções impostas nos campos das ideias e da ação política. Isto confere o desafio de se manusear teorias pensadas para um capitalismo passado, que hoje se coloca em uma nova aparência, ainda mais violenta, porém, trazendo as mesmas contradições e problemas, principalmente para os países subdesenvolvidos.

3 ESTRUTURA PRODUTIVA, POLÍTICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Uma das principais questões que mobilizam este trabalho é a busca por subsídios que indiquem por que o Brasil apresenta um movimento de retração do seu setor industrial em um contexto de país cuja renda per capita ainda não é suficiente para produzir tal fenômeno. Considerando, de acordo com a perspectiva adotada nesta pesquisa, a noção de que a realocação de recursos entre setores deve progredir com base em um curso de produtividade crescente, entende-se que a especialização na produção de bens de maior elasticidade-renda provoca um processo de difusão pelo resto da economia. Desta forma, a indústria aparece como uma das principais forças propulsoras do crescimento econômico.

Acredita-se, portanto, que um fluxo de desenvolvimento econômico persistente e robusto deverá ser alcançado a partir de um planejamento para o setor industrial que seja capaz de fornecer maior competitividade e produtividade à indústria nacional, oferecendo à iniciativa privada um conjunto de subsídios atrelados a compromissos e contrapartidas com metas, prazos e penalidades bem determinados. Este planejamento engloba um conjunto de instituições que devem coordenar suas ações, bem como uma estreita relação entre a política industrial e a política macroeconômica, tendo em vista que, sem essa convergência entre as duas vertentes, a primeira não encontra sustentação. No caso específico brasileiro, a taxa de câmbio valorizada e elevada taxa básica de juros, são exemplos de desarranjos macroeconômicos que deterioram a capacidade competitiva da indústria local, como se procurará demonstrar neste capítulo.

A pesquisa tem como objeto, no nível macro, a atuação do Estado e sua centralidade na condução do processo de desenvolvimento através do planejamento, coordenação e execução de políticas industriais. A partir deste recorte, pretende-se traçar um estudo comparativo das estratégias para o fortalecimento da indústria no Brasil e na China, observando o avanço das políticas industriais recentes e seus resultados. Entende-se que a estrutura produtiva de um país, observada em perspectiva histórica, é um importante indicador de seu patamar de desenvolvimento e de suas projeções futuras. Em última instância, a pesquisa se

debruça sobre a grande área do desenvolvimento socioeconômico, tendo como arcabouço aspectos históricos, econômicos, políticos e sociais.

Apreendendo o Estado como *locus* da ação promotora da industrialização e da orientação junto ao setor privado, este capítulo tem por objetivo a apresentação de uma perspectiva histórica do processo de industrialização brasileiro, debatendo os diversos programas de políticas para a indústria, bem como a ausência deles em determinados momentos da trajetória brasileira recente. Para tanto, serão abordados os seguintes elementos: (i) Estado e desenvolvimento industrial no Brasil: uma breve retrospectiva; (ii) A centralidade dos bancos de desenvolvimento: dilemas em torno do BNDES; (iii) A política industrial brasileira no período recente: da PITCE ao Plano Brasil Maior; e, por fim, (iv) Mudanças na estrutura produtiva brasileira: a desindustrialização em questão.

Ao relacionar o processo recente de desenvolvimento do Leste Asiático e da América Latina, mais especificamente, observando Brasil e China - dois dos países que compõem os BRICS -, tem-se ainda uma grande disparidade de desempenho entre estas economias emergentes. Pela centralidade da industrialização no processo de desenvolvimento de ambos os países, cabe investigar os motivos que conduziram um deles a atingir um nível de crescimento bastante elevado por mais de três décadas seguidas, enquanto o outro cresce a taxas bem menores e apresenta maior vulnerabilidade, com traços de uma desindustrialização reconhecidamente precoce.

Em linhas gerais, tendo a China como base comparativa, cabe investigar quais aspectos levaram o Brasil a retardar um esforço reformista de maior amplitude, que pudesse conduzir a uma inserção internacional diferenciada e mais robusta. A partir deste arcabouço comparativo, procurar-se-á, nas considerações finais, identificar, dentro do entrelaçamento entre as instâncias política, econômica e social, quais as principais diferenças entre os modelos brasileiro e chinês e o que faz de cada um deficiente ou exitoso. Para tanto, serão abordadas as duas experiências em separado, começando, neste capítulo com a trajetória brasileira.

3.1 ESTADO E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL: UMA BREVE RETROSPECTIVA

Adotando o Estado como principal agente do processo de desenvolvimento, conforme abordado no arcabouço teórico deste trabalho (ver capítulo 1), entende-se o intervencionismo como uma ferramenta necessária para o amortecimento das inescapáveis “falhas” de mercado, fator ainda mais imperativo diante de uma configuração de capitalismo de industrialização tardia. É nesta direção que se procura compreender o processo de industrialização no Brasil a partir das iniciativas do Estado em promover a realocação dos recursos na economia, bem como sua capacidade de gerenciar pressões políticas, conflitos de classes³¹ e de frações de classe entre si.

A partir disto, o argumento aqui apresentado procura convergir com a análise de Ianni (2004, p. 18), para quem “o Estado é um órgão de capitalização do excedente econômico” e que “estimula, dinamiza, propicia e controla, de conformidade com o estado das forças produtivas e suas possibilidades, dentro dos quadros institucionais vigentes”. Com isto, o aparato estatal se organiza de modo a cumprir funções indiretas, como propulsor das condições adequadas para que o setor privado possa atuar, bem como o cumprimento de atividades diretas, nos casos em que o próprio Estado se faz empreendedor: “Ao criar condições institucionais favoráveis, ou também quando se transforma em empresário, o Estado se orienta no sentido de *facilitar e acelerar a acumulação diferenciada do capital*” (IANNI, 2004, p. 19, grifo nosso).

No caso brasileiro, como deve ficar evidente ao longo da presente exposição, as flutuações do setor industrial têm forte relação com a atuação estatal. Desta forma, a análise histórica mostra que houve uma sequência de períodos de incisiva participação do Estado no desenho e execução de programas para a indústria e momentos de recolhimento da ação governamental, seja por problemas de estabilidade macroeconômica, o que colocava a política industrial em segundo

³¹ Os conflitos de classe devem aparecer, de forma mais pormenorizada, nas conclusões deste trabalho.

plano, seja por adoção de determinado corte ideológico, precisamente, o avanço do neoliberalismo na década de 1990.

Costuma-se destacar como marco inicial da industrialização brasileira a década de 1930, entretanto, os incentivos do Estado para o setor industrial nesta fase eram bastante pontuais, tendo a indústria se servido, em boa medida, dos impulsos concedidos ao setor agrário-exportador. Neste caso, durante a década de 1930, era, ainda, o setor cafeeiro que permitia uma espécie de acumulação primitiva de capital, gerando efeitos positivos para a indústria através de um transbordamento intersetorial.

Desta forma, usando a terminologia definida por Baer (2009, p. 59), pode-se argumentar que ocorreu, até meados da década de 1930, um processo de *crescimento industrial*, o que significa que a indústria dependia sensivelmente das exportações do setor agrícola. No que diz respeito ao aumento da demanda por produtos manufaturados, esta elevação foi decorrência direta das políticas para defesa do setor agrário-exportador. Neste caso, não se pode falar em *industrialização*, na medida em que o processo estava atrelado a outro setor, detentor de maior participação no produto, e não era capaz de conduzir alterações de cunho estrutural, de modificação da capacidade produtiva do país. (SUZIGAN, 1988; BAER, 2009).

Conforme argumentação de Celso Furtado, reproduzida também no clássico texto de João Manuel Cardoso de Mello, nesta etapa inicial de crescimento da produção industrial, são acrescidas novas unidades de produção a partir de mera importação de equipamentos, tratando-se de uma adição em condições análogas às preexistentes (MELLO, 1982; FURTADO, 2007). Em linhas gerais, este primeiro impulso industrial na economia brasileira aparece como uma estrutura satélite do setor dinâmico naquele momento, a saber, o setor primário-exportador, tendo em vista que:

[...] na verdade, o setor industrial se comportava como um multiplicador do emprego do setor exportador. Para que o setor industrial viesse a superar essa dependência, seria necessário que ele se diversificasse suficientemente para autogerar demanda. Isto é, que se instalassem indústrias de equipamento e outras, cujo produto fosse absorvido pelo próprio setor industrial, e outras atividades produtivas. Ocorre, entretanto, que os investimentos industriais encontravam facilidade de financiamento fora do país, sendo esses

financiamentos vinculados à aquisição de equipamentos e tecnologias em centros estrangeiros (FURTADO, 2007, p. 187).

Esta configuração, ainda segundo Furtado (2007), reduziu a atividade industrial deste período a uma simples lógica de processamento de matéria-prima local em maquinário produzido fora do Brasil, diante da condição imposta pelo financiamento externo, atendendo a uma demanda já consolidada. Este arranjo produziu um processo inicial de crescimento da atividade industrial ainda bastante deficiente e totalmente dependente, tanto do setor exportador quanto do capital estrangeiro.

A partir da década de 1940, a intervenção estatal ganha contornos bastante evidentes, com políticas de planejamento mais efetivas. Neste momento, o Estado investe, principalmente, em indústrias do segmento intermediário, tais como siderurgia, mineração e álcalis e na produção de motores.

Ainda assim, como destaca Baer (2009, p. 73), da fase pós-Segunda Guerra Mundial até os anos 1950, estes esforços em torno da industrialização brasileira foram graduais. Inicialmente, a preocupação principal era o equilíbrio do balanço de pagamentos, sendo que “essas medidas só gradualmente se tornaram instrumentos conscientes para a criação de um complexo industrial, principalmente na década de 1950”. Pode-se argumentar que é a partir de meados dos anos 1950 que o Estado brasileiro assume o papel de principal membro e mediador do tripé que sustentaria o processo de industrialização nacional, a saber: Estado, capital privado nacional e capital estrangeiro.

O quadro 4 abaixo apresenta as principais agências criadas para a formação de uma burocracia técnica estatal que servem de base para a fundamentação do planejamento, que se dá de forma mais consistente a partir dos anos 1950.

Quadro 4 – Criação de burocracia técnica entre as décadas de 1930 e 1950 no Brasil

AGÊNCIAS	ANO DE CRIAÇÃO
Conselho Federal do Comércio Exterior	1934
Conselho Nacional do Petróleo	1938
Conselho de Águas e Energia	1939
Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional	1941
Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim)	1941
Comissão do Vale do Rio Doce	1942
Comissão de Mobilização Econômica	1942
Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc)	1945
Comissão de Planejamento Econômico e a Comissão de Política Industrial e Comercial	1945

Fonte: LEOPOLDI (1999, p. 116-117). Elaboração própria.

A partir da década de 1950, portanto, fica mais bem definida uma estratégia geral de desenvolvimento orquestrada pelo Estado, sendo criada uma orientação para o estabelecimento de indústrias específicas. É aqui que ocorre a transição do período de *crescimento industrial* para a fase de *industrialização* efetiva, como projeto consciente e ordenado. A partir deste momento, a inversão estatal apresenta participação cada vez maior no investimento total, segundo dados apresentados por Furtado (2007, p. 227), no início da década de 1960, o investimento do Estado representava, no Brasil, 39,2% do total realizado; no final dos anos 1960, o Estado era responsável por mais da metade do investimento total, com 52%.

É, portanto, a partir deste momento que se tem uma nítida opção pelo investimento público, com a criação de empresas estatais, em especial, no setor energético, e de um banco nacional de desenvolvimento em 1952 (BNDE). Esta orientação da política de investimentos a partir de empresas públicas é reforçada com a execução do projeto de lei, lançado em 1951, que resultou, em 1953, na criação da Petrobras, empresa de capital misto, com a maioria das ações detidas pelo governo (SKIDMORE, 1982). Até o início dos anos 1960, as políticas comercial e cambial se voltam para o duplo propósito de impedir uma crise no balanço de pagamentos e promover o processo de substituição de importações (MOREIRA, 1999, p. 98).

O plano era pouco específico sobre como os investimentos seriam financiados e os arranjos eram virtualmente limitados a vários fundos fiscais reservados, colocados sob o controle do BNDE. Embora este

movimento, combinado com a possibilidade de emitir garantias de empréstimo externo, tenha aumentado significativamente os recursos do BNDE, revelou-se completamente insuficiente para as necessidades financeiras do setor público e privado. Os empréstimos do BNDE no período de 1956-64 foram limitados em média a 2,2% da formação bruta de capital fixo (MOREIRA, 1999, p. 100, tradução nossa³²).

As dificuldades no balanço de pagamentos produziam restrições às importações. Entretanto, “a industrialização dependia da capacidade de comprar equipamentos básicos e materiais essenciais no exterior. Essa capacidade, por sua vez, permanecia dependente da capacidade brasileira de produzir divisas estrangeiras ou cair na dívida externa” (SKIDMORE, p. 122). Neste sentido, o governo Vargas aplica uma política cambial flexível, estabelecendo um sistema de taxas múltiplas de câmbio (Instruções 48 e 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC), o qual permitiu a restauração das exportações brasileiras, bem como possibilitou a importação de máquinas e equipamentos fundamentais para a política de industrialização (SKIDMORE, 1982).

Desta forma, através da Instrução 70, “inaugurou um sistema mais complexo e eficaz, operando através de taxas múltiplas, conforme cinco categorias em que foram classificados os produtos de importação” o que possibilitou “que os lucros excedentes fossem canalizados para o governo, pela cobrança de ágios pelas divisas adquiridas pelos importadores”, bem como “a entrada de capitais sob a forma de máquinas e equipamentos, sem cobertura cambial” (IANNI, 2004, p. 16).

Apesar das dificuldades no balanço de pagamentos, referente à geração de divisas, e das oscilações dos termos de troca no comércio internacional, o Brasil consegue, entre as décadas de 1950 e 1960, erguer uma estrutura industrial de grandes proporções. Ainda que com debilidades evidentes, consegue-se uma ampliação do mercado interno, mesmo que tendo como base um determinado grupo de consumidores, e em condições favoráveis de uma oferta elástica de mão de obra.

³² “Plan was short of specifics on how investments would be financed, and arrangements were virtually limited to various earmarked fiscal funds, placed under BNDE control. Even though this move, combined with the possibility of issuing foreign-loan guarantees, significantly increased BNDE resources, it proved to be thoroughly inadequate to the public and private sector's financial needs. BNDE loans in the 1956-64 period were limited in average to 2.2% of the gross fixed capital formation”.

A partir de marcada atuação estatal, a industrialização brasileira “avançara consideravelmente no sentido da criação de um sistema industrial com *grau de diferenciação similar ao das economias altamente industrializadas*” ou, com uma interpretação mais rigorosa, o padrão de desenvolvimento industrial convergiu “para o padrão estrutural e tecnológico das economias industrializadas, embora sem alcançá-lo inteiramente” (FURTADO, 2007, p. 276, grifo nosso; SUZIGAN, 2000, p. 10).

Entretanto, este processo, como Celso Furtado (2007) argumenta, exibiu deficiências sob seu aspecto social. Conforme interpretação de Ricardo Antunes (2009), a qual converge com a teorização original de Marini (2005), o padrão de acumulação industrial, estabelecido no capitalismo brasileiro a partir de 1950 e intensificado após o golpe de 1964, tem como lastro a produção de bens de consumo duráveis direcionada a um mercado interno restrito e seletivo, formado pela classe dominante e por segmentos de classe média. Desta forma, a participação da classe trabalhadora no processo se dá pela superexploração de sua força de trabalho. Em termos mais rigorosos:

O rebaixamento crescente dos salários dos trabalhadores possibilitou níveis de acumulação que atraíram fortemente o capital monopolista. Desse modo, a expansão capitalista industrial sustentou-se (e ainda se sustenta) num processo de *superexploração do trabalho, dado pela articulação de baixos salários, uma jornada de trabalho prolongada (nos períodos de ciclo expansionista) e de fortíssima intensidade, dentro de um padrão industrial significativo para um país subordinado*. Esse padrão de acumulação desenvolveu-se com muita força, especialmente ao longo das décadas de 50 a 70 (ANTUNES, 2009, p. 232, grifo do autor).

Além da restrição do mercado interno e da superexploração do trabalho assalariado, o processo de substituição de importações alimenta uma demanda pré-existente, conforme convergente avaliação de Celso Furtado (2007, p. 278) e Ruy Mauro Marini (2005). Para o primeiro, “o perfil dessa demanda estava definido antes do impulso de industrialização”, assim, “os novos investimentos se orientam em função de uma composição da demanda surgida em fase anterior ao investimento industrial”.

Para Marini, a configuração da economia dependente foi diferente da industrialização ocorrida no capitalismo clássico. Neste sentido, no capitalismo central ocorreu a criação do *assalariado* e do *consumidor* (impedindo o rompimento entre o processo de produção e circulação), o que permitiu que as mercadorias fossem realizadas em âmbito nacional; no caso do capitalismo dependente, o trabalhador assalariado não precisaria ter a capacidade de consumo observada no exemplo anterior (SILVA, 2013). Neste caso: “a industrialização latino-americana não cria, portanto, como nas economias capitalistas clássicas, sua própria demanda, mas nasce para atender a uma demanda pré-existente” (MARINI, 2005, p. 170).

Um momento de agravamento das condições dos trabalhadores diante da pujança da produção industrial foi o golpe militar. Segundo Suzigan (2000), os sindicatos, que passaram por um processo de robustecimento nos anos 1930 e, especialmente, na década de 1950, foram fortemente debelados pelo regime. Tal arranjo produzia um cenário de crescimento do processo industrial em condições que não conferiam uma correspondente elevação do salário real, ampliando a desigualdade de renda e limitando a expansão do mercado interno.

Nestes termos, desde logo, a industrialização brasileira aparece como um processo aparelhado por instrumentos positivos nos âmbitos das estruturas política e econômica (Estado forte, planejamento, instituições, investimento estrangeiro, etc.), porém, descolados de resultados sociais; ou seja, no esquema da pirâmide invertida³³, a estrutura social não é atingida plenamente. Quer dizer, ao compreender a participação da classe trabalhadora no crescimento industrial brasileiro, observa-se uma descontinuidade entre as políticas e o beneficiamento de ampla parcela da sociedade, tendo em vista a manutenção (e até acentuação) de concentração de renda, negligência com o sistema educacional, apenas para citar algumas fragilidades estruturais.

O crescimento econômico a partir da indústria provocava também uma concentração espacial, ampliando a desigualdade regional³⁴ no país. Derivaram

³³ Ver capítulo 1.

³⁴ Segundo dados apresentados por Skidmore (2003), a participação da indústria paulista no total da indústria nacional em 1940 era de 36%, passando para 47% em 1950 e 54% em 1960. No mesmo espaço de tempo, a indústria do Nordeste perdeu participação, tendo havido um declínio de 12% para apenas 8%.

deste movimento a constituição de fluxos migratórios em direção à região sudeste e um consequente processo de favelização e crescimento do trabalho informal, desenvolvendo cinturões de pobreza em torno das grandes cidades - dado que a estrutura urbana não desenvolveu-se em ritmo adequado que atendesse às modificações aceleradas no processo produtivo. Esta estruturação evidencia que a construção de uma economia mais dinâmica, do ponto de vista da diferenciação e diversificação industrial, não se converteu em avanços significativos no quadro social ou, ainda, produziu substanciais impactos negativos nesta instância:

Mudanças do ponto de vista social também foram significativas nesse período, em sentido negativo mais do que positivo. A crescente urbanização associada à industrialização, bem como a modernização da agricultura, provocaram intensos movimentos migratórios, que levaram a um rápido adensamento populacional das áreas metropolitanas, gerando um excedente de mão-de-obra urbana mal qualificada, que não conseguiria ser absorvida pela indústria apesar do crescimento acelerado da produção. Isso ajudou a pressionar para baixo os salários reais. Foram feitos significativos investimentos em educação e saúde, mas insuficientes e inadequados para as necessidades do setor produtivo, mormente na etapa mais avançada da industrialização, ao final dos anos setenta (SUZIGAN, 2000, p. 17).

Entre 1956 e 1961, o Brasil apresenta um crescimento econômico de relevo e o Plano de Metas aparece como modelo mais sofisticado de política industrial até então organizado. É ponto de convergência na literatura sobre política industrial no Brasil que o Plano de Metas e o II PND são os primeiros projetos mais abrangentes e os exemplos mais apropriados de política industrial, no sentido mais preciso do termo. Neste sentido, estas duas formulações, ainda que calçadas em arranjos políticos distintos, apresentam “mecanismos formais de coordenação dos instrumentos e políticas auxiliares entre si e com a política macroeconômica” (SUZIGAN, 1996, p. 11).

Tal disposição de política industrial tem como base o avanço do mercado interno, a ampliação da capacidade produtiva em áreas fundamentais e o aumento do investimento estrangeiro. A volumosa participação estatal por meio de investimentos na indústria de base (siderurgia, mineração e petroquímica), bem como na infraestrutura (energia e transportes) foi o principal vetor de desenvolvimento econômico do período assinalado, devendo-se destacar, ainda, o

estabelecimento de um ambiente macroeconômico favorável, via políticas monetária e fiscal expansionistas (SKIDMORE, 1982; SUZIGAN, 1996).

Como resultado, a estrutura industrial avança no sentido de incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, automóveis, eletrodomésticos, etc. Essa estrutura seria a base sobre a qual se apoiaria o rápido crescimento da produção industrial na primeira fase do ciclo expansivo de 1968 a 1973-1974 (SUZIGAN, 1996, p. 7).

No caso específico do Plano de Metas, fora atingido o objetivo de associar financiamento público e privado para a construção de um programa de aceleração do setor industrial brasileiro e da construção de infraestrutura correspondente. Dada a dimensão desta política, foram abarcadas as áreas de energia, transporte, fornecimento de alimentos, indústria de base e educação; as metas foram detalhadas e, quando necessário, individualizadas em projetos menores (SKIDMORE, 2003; BAER, 2009).

No que diz respeito ao financiamento, dados trazidos por Baer (2009), tem-se a seguinte disposição: os recursos em moeda nacional tinham origem nos (i) orçamentos dos governos, 39,7% do orçamento federal e 10,4% dos estados; (ii) nas empresas privadas ou de capital misto, com participação de 35,4% e em (iii) entidades públicas, 14,5%. Sendo a composição em moeda estrangeira obtida através de empréstimos nos organismos internacionais e pelo ingresso de capital estrangeiro. Com relação ao tamanho do setor governamental na economia brasileira, entre 1947 e 1973, os gastos do governo foram ampliados de 17,1% do PIB para 22,5%.

A década de 1970 tornou-se um decisivo ponto de inflexão na economia brasileira, especialmente por conta de modificações estruturais no cenário internacional, em um processo de reestruturação do capitalismo mundial. Processava-se um esgotamento do keynesianismo instalado a partir do Plano Marshall, o que se dava pelo enfraquecimento da hegemonia norte-americana diante de um gigantesco déficit comercial acumulado e da ampliação da concorrência de países de industrialização tardia, principalmente, os asiáticos, liderados pelo Japão.

Este movimento indicava uma “crise do padrão industrial vigente e do marco institucional que regulava as relações econômicas entre os países capitalistas”

(SILVA; LAPLANE, 1994, p. 82), o que culminou, dentre outras coisas, no (i) colapso do Sistema Bretton Woods, em 1971, na (ii) flexibilização no mundo do trabalho, em uma (iii) horizontalização da produção, formando cadeias globais e na (iv) desregulamentação do setor financeiro.

Os dois choques do petróleo (1973 e 1979) representariam, no bojo do processo, impactos significativos no balanço de pagamentos brasileiro, resultando na crise da dívida, que comprometeu todo o projeto desenvolvimentista que era praticado, em diferentes nuances, até aquele momento. A crise do petróleo interrompeu a fase de volumosa liquidez internacional, e consequente facilidade para empréstimos, inaugurando um período de “desequilíbrios comerciais e financeiros” e favorecendo “a ampliação rápida do circuito financeiro internacional privado, fora do controle dos Estados Nacionais e capaz de potencializar a instabilidade do câmbio e dos juros” (Ibidem).

Neste cenário, pode-se destacar que dois caminhos marcaram, de modo geral, as respostas dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos ao desequilíbrio na economia internacional e à reestruturação do capitalismo global: (i) a alternativa de uma reorganização interna com vistas à adaptação ao novo contexto produtivo e (ii) uma via mais embaraçada, que fora colocada em prática principalmente pelos países latino americanos, a saber, o estabelecimento de uma estratégia regional em torno dos interesses econômicos norte-americanos.

Neste primeiro grupo encontram-se não apenas os países desenvolvidos, mas, também, alguns países asiáticos, com destaque para a China. Estes conseguiram uma inserção internacional diferenciada a partir da aplicação de políticas industriais que se caracterizaram como “‘respostas nacionais’ ao desafio de capturar oportunidades para a revitalização da indústria, associadas ao surgimento de novos produtos e processos, em um contexto de acirramento da concorrência internacional” (SILVA; LAPLANE, 1994, p. 85).

Para o segundo grupo, salientando o subcontinente latino americano, ocorreu um processo de escoamento das exportações oriundas dos Estados Unidos, visando a ampliação do mercado norte-americano, a recuperação do *market share* de sua indústria automobilística e, de modo geral, um movimento transnacionalização produtiva. Este processo avançou nos países dependentes formando um bloco

regional caracterizado por uma desleal competição com os produtos norte-americanos, inclusive nos setores de *commodities* (MEDEIROS, 1997).

Cabe ainda mencionar que nos países latino americanos, em especial no Brasil, a abertura comercial, que se intensificou de forma decisiva nos anos 1990, aconteceu na esteira de total negligência às políticas industriais e de qualquer mecanismo de proteção dos parques industriais locais, o que deteriorou de forma mais acentuada as possibilidades de inserção diferenciada na Divisão Internacional do Trabalho.

A adoção de medidas de liberalização sem a contrapartida da tutela do Estado em favor do desenvolvimento nacional, aliado à construção de uma industrialização tardia e dependente - que, apesar de resultar em um parque amplo e diversificado, não conseguiu suportar a concorrência internacional – fez com que o Brasil construísse uma base frágil para a continuidade de um projeto de desenvolvimento de longo prazo. Recorre-se, novamente, a Silva e Laplane (1994, p. 86) para explicar o processo de deterioração da indústria a partir da década de 1980:

Permaneciam especificidades importantes, associadas ao caráter tardio e periférico da industrialização, que diferenciavam a estrutura industrial brasileira: menor dinamismo da produção de bens de capital, presença marcante das empresas de capital estrangeiro de origem diversificada, forte setor produtivo estatal principalmente na área de insumos básicos, estrutura patrimonial das empresas nacionais privadas fragilizada, baixo esforço tecnológico tanto das empresas nacionais como das estrangeiras (estratégias de produto e de processo imitativas e defasadas), baixos coeficientes de importação (associados a níveis elevados de proteção tarifária e não-tarifária) e estratégias de crescimento voltadas principalmente para o mercado interno e apoiadas na continuidade do processo de substituição de importações.

Nos anos 1990, houve uma aceleração do processo de abertura comercial, que se tornou mais intensa e impôs às empresas brasileiras uma (nem sempre possível) adequação do ponto de vista da competitividade e da eficiência, palavras-chave da “nova política” para a indústria. Do ponto de vista desta pesquisa, não se configura como uma política industrial o que fora posto em prática na década de 1990, tendo em vista que, diferentemente do que se viu nas décadas anteriores, não existiu um projeto nítido para a indústria nacional. O que se pôs em evidência foi uma concorrência abrupta com competidores internacionais e a venda de ativos

estatais importantes, através de um amplo programa de privatizações, também sob o discurso da eficiência do capital privado.

O quadro abaixo, reproduzido a partir do trabalho de Lyra (1996), mostra de forma objetiva o processo de liberalização da economia brasileira, com contorno muito diferentes do que se praticou no caso asiático. Aqui, houve um amplo afrouxamento fiscal para atrair capital estrangeiro, porém, sem a contrapartida de transferência tecnológica ou de parcerias com empresas locais. As políticas aplicadas na década de 1990 contaram, ainda, com um conhecido processo de privatizações: somente entre 1991 e 1994, foram vendidas 30 empresas estatais em setores importantes como aço, petroquímica e fertilizantes (Ibidem).

Desta forma, a flexibilização feita em favor do capital estrangeiro não ocorreu como um processo de continuidade do modelo anterior, tendo em vista que as empresas nacionais não possuíam capacidade competitiva para suportar uma mudança desta natureza. Como exemplo dos efeitos desta conjuntura na indústria brasileira, “dos nove maiores grupos nacionais que, no decorrer dos anos 80, avançaram em direção a setores intensivos em tecnologia, cinco destes retrocederam intensamente nestas estratégias, enquanto os outros quatro tiveram suas posições fragilizadas” (SILVA; LAPLANE, 1994, p. 88).

Quadro 5. Mudanças nos Impostos e na Regulação dos Investimentos Diretos Estrangeiros

Imposto de Renda Suplementar	Eliminada a taxa de 40% - 60% sobre os dividendos em excesso a 12% do capital	Lei nº 8 383/91
Imposto de Renda sobre a Remessa de Dividendos	Redução da taxa de 25% para 15%	1993
Imposto de Renda sobre Lucros Líquidos	Eliminada	Lei nº 8 383/91
Proibição do pagamento de royalties e assistência técnica por subsidiárias às matrizes	Eliminada	Lei nº 8 383/91
Registro de receitas financeiras como capital estrangeiro	Eliminada	Carta Circular BACEN nº 2 266/92
Proibição temporária de remessa de dividendos anteriormente à atualização do registro no Banco Central	Eliminada	Carta Circular nº 2 165/91
Reserva de mercado para empresas nacionais em indústrias de informática	Eliminada	Carta Circular nº 8 248/91

Fonte: Adaptado de Lyra (1996, p. 12).

A indústria nacional foi, ainda, impactada pelos problemas macroeconômicos que atingiam a economia brasileira desde o final dos anos 1970. O imperativo da estabilidade macroeconômica na década de 1990 se sobrepôs à agenda industrial e foi ancorada em estratégias que trouxeram mais prejuízos ao setor, como, por exemplo, uma moeda supervalorizada (favorecendo as importações) e taxas de juros em patamares muito altos. Parte da fragilidade da economia brasileira aparece, concretamente, nos números que seguem:

Quadro 6. Taxa de crescimento do PIB e IPCA no Brasil na década de 1990

	PIB (taxa de crescimento real %)	IPCA (% a.a.)
1990	-4.35	1621
1991	1.03	472.7
1992	-0.54	1119.1
1993	4.92	2477.2
1994	5.85	916.5
1995	4.22	22.4
1996	2.2	9.56
1997	3.4	5.23
1998	0	1.66
1999	0.3	8.94
2000	4.3	5.97

Fonte: GORDON; KOELLER, 2013, p. 28. Elaboração própria.

Novamente, o caso brasileiro se mostra antagônico ao chinês na medida em que o governo estabelece instituições *market-friendly*, elimina as assimetrias entre empresas locais e estrangeiras e liberaliza o comércio e o investimento sem o estabelecimento prévio de políticas que permitissem às empresas nacionais enfrentar a concorrência estrangeira em condições competitivas. Junte-se a este quadro a questão do financiamento, conforme argumentado por Erber (2002, p. 31, tradução nossa):

Dependência sobre capitais financeiros para cobrir um crescente déficit em conta iria aumentar ainda mais a vulnerabilidade, que requerem altas taxas de juros para cobrir os riscos, reduzindo, assim, os investimentos. Além disso, como a experiência recente tem mostrado, o capital financeiro internacional não pode ser invocado para apoiar as perspectivas de desenvolvimento de longo prazo³⁵.

Problemas estruturais graves, como a desigualdade regional, não foram enfrentados, permanecendo o setor industrial concentrado no sudeste, o que reflete na participação da região no PIB do Brasil, pouco alterada nos anos 1990. Este cenário indica grande heterogeneidade na estrutura social e uma acentuada concentração das estruturas produtiva, científica e tecnológica (GORDON;

³⁵“Reliance on financial capitals to cover a growing account deficit would further increase the vulnerability, requiring high interests rates to cover the risks and thus reducing investments. Moreover, as the recent experience has shown, international finance capital cannot be relied to support long-term development prospects”.

KOELLER, 2013, p. 24), sendo que esta composição pode ser identificada nos dados abaixo:

Tabela 3. Participação das regiões no PIB brasileiro 1991-1998 (%)

	1991	1998
Norte	4,8	4,8
Nordeste	12,7	12,6
Sudeste	59,1	59,6
Centro-Oeste	7	7,1
Sul	16,4	15,9
Total	100	100

Fonte: Silva e Medina (1999). Elaboração própria.

Tem-se, até aqui, um conjunto de discontinuidades entre as práticas históricas de política industrial no Brasil e a criação de ambiente fecundo para as medidas pró-indústria. Em outros termos, dentre os principais aspectos que conferiram fragilidades para a indústria nacional está a desarticulação entre a (i) política industrial e a conjuntura internacional; (ii) a política industrial e a atuação das empresas transnacionais; (iii) a política industrial e o financiamento; (iv) a política industrial e a desigualdade regional e, finalmente, (v) a política industrial e a formação de um sistema nacional de inovação mais robusto. Sobre este último elemento cabem alguns comentários.

Como já fora destacado neste trabalho, o modelo de substituição de importações trouxe em sua execução algumas deficiências. Uma das principais fragilidades se deu na questão da importação de máquinas e equipamentos e da atuação de empresas estrangeiras no Brasil. Foi a partir destes dois pilares que ocorreu a transferência tecnológica, o que repercutiu em uma relação dependente do progresso tecnológico meramente transplantado de outros países.

A política tecnológica brasileira obteve avanços maiores, no sentido de progressos alcançados a partir de contribuições locais, nos setores estatais, com

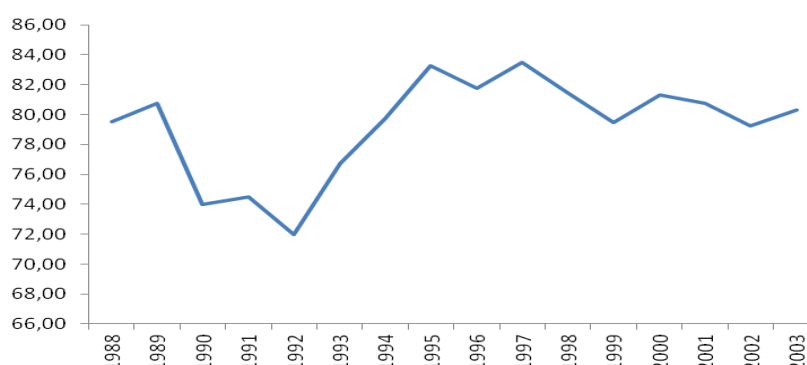
destaque para os segmentos de petróleo, mineração, telecomunicações e aeronáutica. Além das deficiências apontadas, representaram entraves ao estabelecimento de um sistema nacional de inovação no Brasil³⁶: (i) *a instabilidade macroeconômica das décadas de 1980 e 1990*; (ii) *as orientações de curto prazo das políticas econômicas*; (iii) *a fragilidade fiscal*; (iv) *a crise do setor produtivo estatal e privatização*; (v) *a pequena escala dos grupos nacionais privados*; (vi) *o baixo grau de cooperação entre empresas*; (vii) *a baixa capacidade de inserção internacional*; (viii) *a ausência de um sistema de institutos de pesquisa não-universitário* e (ix) *a inconformidade do aparato institucional de política de C&T* (PACHECO, 2007, p. 9).

Tendo como pano de fundo todo o processo até aqui descrito, pode-se procurar observar quais os impactos deste quadro para a indústria brasileira a partir do final dos anos 1980 até o início da década de 2000. Utilizando como indicador a Utilização da Capacidade Instalada na Indústria³⁷ (ver gráfico 1.), é possível perceber uma queda acentuada ocorrida entre 1989 e 1992. Outro dado importante é o que mostra o nível de emprego na indústria (ver gráfico 2.), a partir dele, é possível identificar uma tendência de queda no emprego industrial entre 1990 e 2003.

³⁶ Entende-se por Sistema Nacional de Inovação, “uma construção institucional, produto de uma ação planejada e consciente ou de um somatório de decisões não-planejadas e desarticuladas, que impulsiona o progresso tecnológico em economias capitalistas complexas. Através da construção desse sistema de inovação viabiliza-se a realização de fluxos de informação necessária ao processo de inovação tecnológica” (ALBUQUERQUE, 1996, p. 57). Cabe destacar também o conceito mais abrangente apresentado por Gordon e Koeller (2013, p. 24). De acordo com eles, um sistema de inovação deve atender a demandas sociais e econômicas, enquanto a economia deve responder às mudanças institucionais e às políticas sociais.

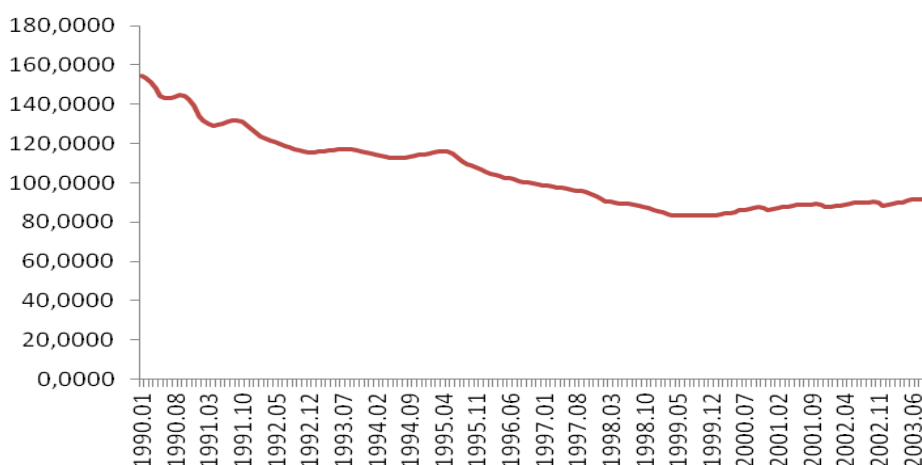
³⁷ Segundo o IPEA, a utilização da capacidade instalada “é um índice que mede o nível de atividade da indústria mostrando a porcentagem do parque industrial que está trabalhando”. Ver: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2062:catid=28&Itemid=23>

Gráfico 1. Utilização da capacidade instalada na indústria brasileira entre 1988 e 2003 (%)



Fonte: IPEA. Elaboração própria.

Gráfico 2. Nível de emprego na indústria (índice (jun. 2005 = 100) – SP)



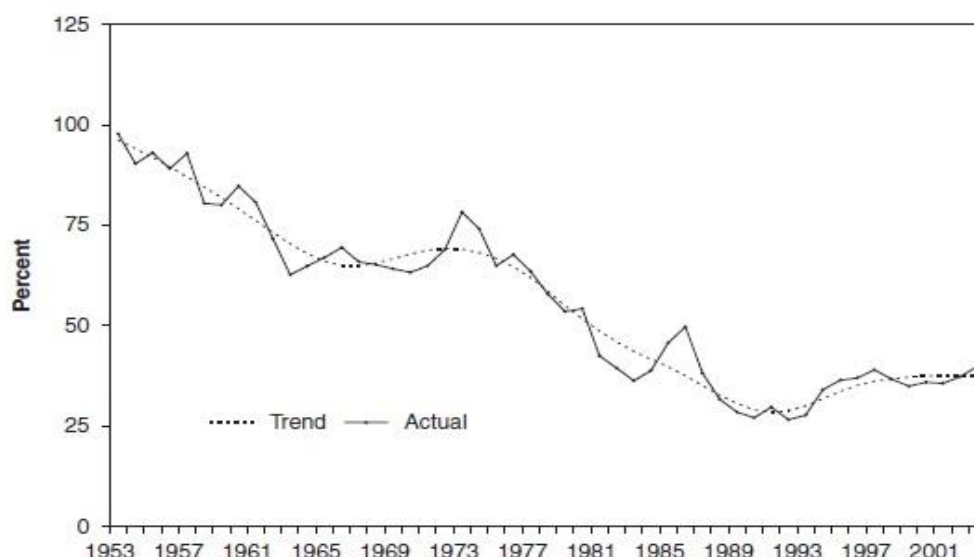
Fonte: IPEA. Elaboração própria.

O que se pode identificar, a partir de todos os elementos relacionados nesta seção, é que há, no Brasil, uma configuração de classe que se comporta de maneiras diversas de acordo com as oscilações da economia. Os momentos de conciliação ocorreram diante de uma tendência a ciclos econômicos favoráveis, como quando da melhoria dos termos de troca durante os governos Vargas e Lula.

Em períodos de queda da taxa de lucro, costuma ocorrer uma exacerbação da luta de classes, fazendo com que associações políticas se organizem em torno de projetos bastante áspers para a classe trabalhadora, como em 1964 e, mais recentemente, em 2016. Tomando o período analisado neste tópico, precisamente,

dos anos 1950 até 2003, tem-se o seguinte comportamento da taxa de lucro no Brasil:

Figura 4. Taxa de lucro no Brasil entre 1953 e 2003



Fonte: Marquetti; Maldonado; Lautert (2010, p. 492)

O gráfico acima mostra que, no início da década de 1960, ocorre uma acentuada queda da taxa de lucro no país e, neste mesmo período, ocorre uma exarcebção da luta de classes, consolidando o poder político da classe dominante a partir do golpe militar:

Em 1964, um golpe militar derrubou o governo de esquerda, restaurando o poder capitalista, realizando reformas institucionais e lançando um programa de estabilização para controlar a inflação. No que diz respeito às reformas, as mais importantes foram implementadas nos anos 1964-1965, que reformaram o mercado financeiro, o sistema tributário e o mercado de trabalho. A reforma do mercado de trabalho e a repressão contra os sindicatos e os partidos políticos de esquerda levaram ao aumento da taxa de mais-valia (MARQUETTI; MALDONADO; LAUTERT, 2010, p. 487, tradução nossa³⁸).

Outra fase marcante de reestruturação da economia brasileira através da política se dá a partir dos anos 1990, em especial, durante o governo Fernando

³⁸ "In 1964, a military coup overthrew the left-wing government, restoring capitalist power, carrying out institutional reforms, and launching a stabilization program to control inflation. Insofar as the reforms are concerned, the most important ones were implemented in the years 1964-1965 which reshaped the financial markets, the tax system, and labor markets. The labor market reform plus the repression against labor unions and the left-wing political parties led to the increase in the rate of surplus value".

Henrique Cardoso, quando se consolida o projeto neoliberal. É nesta etapa, mais precisamente desde 1999, que é solidificado o tripé macroeconômico (estabelecimento do regime de metas de inflação, superávit fiscal primário e câmbio flutuante), o qual é colocado como prioridade máxima da política econômica do governo.

A grande dificuldade criada em torno do tripé macroeconômico é que ele produziu uma dinâmica prejudicial à economia brasileira, conduzindo à formação de um tripé negativo: altas taxas de juros reais (favorável à especulação financeira), apreciação da taxa de câmbio (bastante nociva à indústria nacional) e crescimento econômico muito baixo, ou difícil de sustentar. Desde que foi implementado o regime para controle da inflação, o centro da meta foi alcançado apenas quatro vezes (em 2000, 2006, 2007 e 2009) e não foi capaz de garantir nem o crescimento econômico no longo prazo nem a estabilidade dos preços (NASSIF, 2015).

Junto deste pacote, tem-se um movimento de fortalecimento da classe bancário-financeira no país, bem como, uma reversão da tendência de queda da taxa de lucro, como se pode observar na figura 4. Com isto, já se tem indícios importantes de que os programas políticos de desenvolvimento para o Brasil esbarram em conflitos de classe bastante acirrados e em uma classe dominante movida por ganhos privados, sem projeto para o país.

Pretendeu-se, neste subtópico, fazer uma breve retomada histórica da industrialização brasileira a partir de políticas adotadas principalmente entre os anos 1950 e 2000. Apesar das lacunas que a abreviada seção deixa, acredita-se ter sido possível demonstrar uma fotografia dos principais elementos de fragilidade da indústria brasileira, os quais servem de indicativos embrionários para debilidades encontradas no período atual, que será discutido adiante. Antes de prosseguir até o componente central do capítulo, a saber, a recente política industrial brasileira, é fundamental inserir um dos agentes basilares para o processo: o banco de desenvolvimento. Por isso, a próxima matéria é dedicada ao papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

3.2 A CENTRALIDADE DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO: DILEMAS EM TORNO DO BNDES

Neste trabalho, segue-se a definição de banco de desenvolvimento dada por Ferraz, Além e Madeira (2013, p. 8, grifo nosso), o qual se trata de uma *instituição financeira ou bancária controlada pelo Estado e que dispõe de (i) “um mandato de atuação em segmentos de mercado ou setores específicos que geram um impacto socioeconômico relevantes” ou (ii) “um mandato amplo para promover financiamento ao desenvolvimento de determinada região”*. Para estes autores (Ibidem), estas instituições não devem ter o lucro financeiro como medida de resultados e sim a maximização do bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

O banco de desenvolvimento pode executar um duplo papel, fundamental tanto nos momentos de expansão do ciclo econômico quanto na fase de contração da economia. A primeira função refere-se à oferta de crédito de longo prazo, modalidade de concessão que não é objeto de interesse das instituições financeiras privadas, tendo em vista que representa alto risco, incertezas e mobiliza um volume elevado de recursos. O segundo ponto que reforça a importância de um banco público de desenvolvimento é o seu caráter anticíclico, reduzindo os desequilíbrios no mercado de crédito e direcionando para setores estratégicos para o reaquecimento da economia. Os bancos de desenvolvimento fornecem empréstimos contracíclicos e orientam estes empréstimos para setores novos, evitados pelos bancos privados (COUTO; TRINTIN, 2012; MAZZUCATO, 2014).

Criado a partir da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos em 1952, o, à época, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), hoje, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tinha como propósito a realização de análises econômicas e a detecção de problemas estruturais do país, definindo planos de ação. O BNDES surge, portanto, como uma importante linha de

planejamento estratégico do Estado, tendo o desenvolvimento econômico como prioridade, o que fica evidenciado nesta fala de Rômulo de Almeida³⁹ em 1982:

Era muito mais importante criar entidades de financiamento ou de promoção industrial do que tentar um esforço de informação que seria ineficiente, caro e duvidoso, já que a própria informação não estava adaptada às condições da realidade de um país tão heterogêneo como o Brasil. Considerávamos essencial partir de uma concepção básica e criar entidades dinâmicas. Inclusive colocamos a questão: se isso não seria uma contradição com a ideia de desenvolver com maior produtividade o uso dos recursos brasileiros, porque a criação dessas entidades representava certo contingenciamento de recursos, logo, menor flexibilização no uso global deles. Chegamos à conclusão de que isso era muito mais importante do que deixar os recursos no fundo geral, sujeitos a uma dispersão por objetivos secundários, não estratégicos – ou seja, um grande desperdício em escala nacional. Dialeticamente, achamos que, apesar da ideia da caixa única e da flexibilidade do orçamento público e do orçamento financeiro nacional ser a princípio correto, naquele momento, o certo mesmo era destacar recursos importantes para áreas essenciais (BNDES, 2013, p. 24).

Podem ser demarcadas três grandes fases no que diz respeito à forma de atuação do BNDES. A primeira delas refere-se à etapa de financiamento do processo de substituição de importações e de expansão das indústrias de base, da década de 1950 até meados dos anos 1980. A segunda distingue-se por um movimento de retração, tendo em consideração a recessão provocada pela crise da dívida e a tentativa de ajuste macroeconômico. Finalmente, tem-se o período de maior modificação da ação do BNDES, quando o banco se torna um instrumento pelo qual as privatizações são executadas.

A tabela que segue mostra os desembolsos do BNDES em blocos temporais que refletem as oscilações na taxa de crescimento e, mais do que isso, as mudanças históricas na forma de atuação do banco de desenvolvimento na economia, conforme brevemente descrito acima. Destacam-se duas fases de elevada participação da instituição, a que vai de 1973 a 1986, quando os desembolsos do BNDES representam 2,1% do PIB, e a partir de 1995, quando se atingem as marcas de 2% (entre 1995 e 2002) e 2,9% em 2003.

³⁹ Sobre Rômulo de Almeida e a Assessoria econômico-política de Vargas, ver: LIMA, M. C. (Org.). **Os boêmios cívicos: A Assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2013.

Segundo Luna (2015), a etapa 1973-1986 reflete as altas taxas de crescimento e a participação do banco no processo de substituição de importações; entre 1987 e 1994, ocorre uma redução dos desembolsos do BNDES, o que é uma representação dos desequilíbrios macroeconômicos que atinge a economia brasileira; a nova rodada de crescimento dos desembolsos ocorre a partir de 1995, indicativo de uma nova atuação do BNDES, desta vez, no projeto de privatizações das empresas estatais (tabelas 2.3. e 2.4.).

Tabela 4. Desembolsos do BNDES como porcentagem do PIB e Taxa de crescimento real do PIB (%)

Ano	Desembolsos (% do PIB)	PIB (crescimento real %)
1953-1972	0,5	7,4
1973-1986	2,1	5,6
1987-1994	1,0	1,6
1995-2002	2,0	2,3
2003 -	2,9	3,6

Fonte: LUNA (2015, p. 20). Elaboração própria.

Tabela 5. Privatizações Estatais entre 1996 e 2002

Privatizações Estaduais (1996-2002)				
CERJ	Enersul	Flumitrens	Celpe	Telma
Ferroeste	Cia. União de Seguros Gerais	Elektro	Gás Sul	Copel
Coelba	Cemat	Bemge	Cemar	Coelba
Cachoeira Dourada	Energipe	EBE-Empresa Bandeirante de Energia	Manaus Saneamento	Coelce
CEEE-Norte-NE	Cosern	Terminal Garagem Menezes Cortes	Banestado	CEB
CEEE-Centro Oeste	Metrô	Bandepe	Saelpa	Cemig
CEG	Conerj	Comgás	Paraiban	Sabesp
Riogás	Coelce	Baneb	Venda de Participações	Besc
Credireal	Eletropaulo Metropolitana	Cesp-Paranapanema	Coelba	Eletropaulo
Banerj	CRT	Cesp - Tietê	Copel	Sanepar
CPFL	Celpa	Gás Noroeste - SP	CRT	Elektro

Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Tabela 6. Privatizações Federais entre 1990 e 2015

Privatizações Federais (1990-2015)	
Setores	Número de Desestatizações
Siderurgia	8
Petroquímica	27
Fertilizantes	5
Energia elétrica	3
Ferrovário	7
Mineração	2
Portuário	7
Financeiro	6
Petróleo e gás	1
Aeroportuários	6
Rodoviários	21
Outros	6
Total	99

Fonte: BNDES. Elaboração própria.

O trabalho de Luna (2015) traz, ainda, uma relação que tem centralidade na explicação do desencontro entre metas e resultados tanto na política industrial quanto na atividade do banco de desenvolvimento. Ele argumenta que o referencial anterior dos bancos de desenvolvimento, no pós-Segunda Guerra, foram os bancos de investimento europeus do século XIX, os quais cumpriram a tarefa de realizar o *catch up* dos países mais atrasados tecnologicamente em relação à Inglaterra. Entretanto, Luna (Ibidem) revela um contraste entre o modelo do século XIX e o que se implantou através dos bancos de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, em especial, no Brasil.

De acordo com esta interpretação, o BNDES não foi capaz de promover o emparelhamento tecnológico alcançado pelos bancos de investimento europeus e, na explicação para este fenômeno, são abordadas duas causas que são centrais neste trabalho, a saber, (i) o próprio subdesenvolvimento e a relação metrópole-satélite estabelecida, a qual é um produto histórico; mais do que isto, trata-se de um reflexo das relações entre o banco de desenvolvimento, a taxa de investimento e a taxa de lucro; e (ii) a relação de classes dentro dos países subdesenvolvidos e suas implicações na ação dos bancos de desenvolvimento.

Apesar disto, o BNDES possui papel protagonista na estrutura de crédito brasileira. Como apontado na subseção anterior, o Brasil possui uma substancial fragilidade, derivada da armadilha criada em torno do tripé macroeconômico, qual seja, a sustentação de uma taxa de juros altíssima, considerado o padrão mundial. Juntando-se a isto décadas de descontrole inflacionário e recorrente instabilidade de preços, a grande liquidez dos títulos públicos e o limitado acesso ao capital internacional, tem-se no país uma grande debilidade no que diz respeito ao financiamento de longo prazo (FERRAZ; MITERHOF; MARQUES, 2015).

Esta dinâmica de juros altos faz com que o investimento fique estagnado no decorrer do tempo, obtendo pequenas variações mesmo em períodos de crescimento econômico. Entretanto, “a presença do BNDES garante que a média do investimento seja maior e sua volatilidade menor, mas a economia brasileira não pode prescindir do financiamento privado de longo prazo” (Ibidem, p. 472).

Principalmente a partir do governo Lula, o BNDES ampliou sua participação em programas voltados para a expansão do investimento. Dados que apresentam os desembolsos do BNDES voltados para infraestrutura energética, logística e social e urbana oferecem uma dimensão do crescimento do investimento via banco de desenvolvimento no Brasil a partir de 2006, incluindo ações dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): até 2006, o volume de recursos liberados pelo BNDES para infraestrutura foi de R\$ 6. 276 milhões; apenas três anos depois, em 2009, este total foi quase sete vezes maior, passando para R\$ 43. 201 milhões. Ainda no ano de 2009, o banco apoiou investimentos correspondentes a 13,5% da Formação Bruta de Capital Fixo (OLIVA; ZENDRON, 2010).

Apesar disto, a atuação do BNDES não está isenta de críticas, figurando entre as principais: (i) a missão abrangente do banco; (ii) sua incapacidade de promover substanciais elevações das taxas de investimento; (iii) a escolha de vencedores (os “campeões nacionais”) e (iv) questionamentos sobre os impactos microeconômicos dos desembolsos do BNDES na propensão a investir, no emprego e na produtividade (FERRAZ; MITERHOF; MARQUES⁴⁰, 2015, p. 469). Dentre todas

⁴⁰ Neste trabalho, os autores se propõem a refutar estas críticas. No que diz respeito à abrangência de atuação do BNDES, argumenta-se que esta não é a principal causa da inibição do crédito privado de longo prazo no Brasil e atribuem ao quadro de deficiência macroeconômica estrutural a baixa taxa de investimento verificada

estas críticas, é de interesse deste trabalho discutir brevemente uma delas: a escolha de empresas tidas como “campeãs nacionais”.

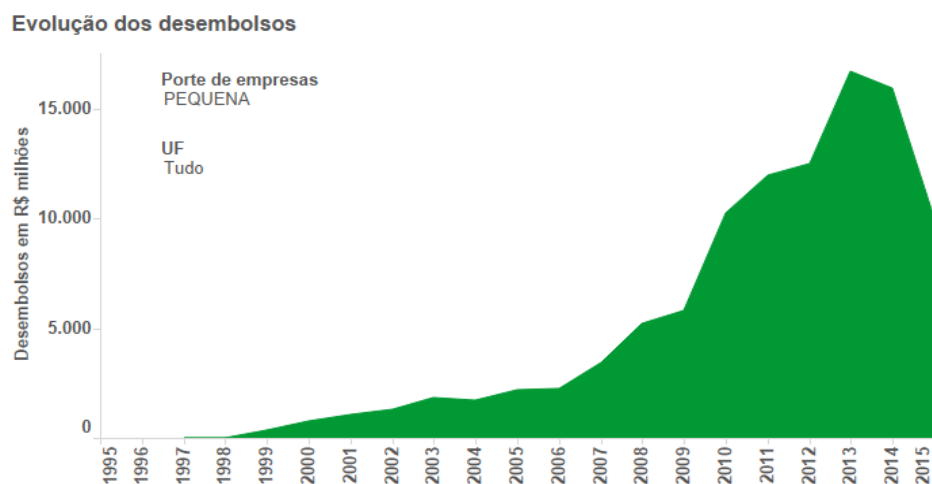
As objeções referentes à escolha de vencedores podem ser divididas em quatro grupos na literatura referente ao tema: (i) beneficiamento de empresas de grande porte em prejuízo ao financiamento de pequenas e médias empresas; (ii) uma ênfase em empresas produtoras de commodities no lugar da promoção de setores intensivos em tecnologia; (iii) liberação de recursos subsidiados para grupos que poderiam obter empréstimos de outras fontes com relativa facilidade; (iv) favorecimento de empresas que fazem doações políticas.

Os mesmos autores rebatem estas críticas indicando que o BNDES “está aberto a analisar projetos de todas as empresas que possuem uma classificação de risco aceitável, cumprem suas obrigações fiscais, não se envolvem em atividades ilícitas e não pertencem a setores cujo apoio seja vedado, como o de comércio de armas” (Ibidem, p. 473). Observados mais de perto, os dados que seguem mostram os desembolsos do banco em 2013: do desembolso total do BNDES a indústria recebeu 30%; infraestrutura, 33% e as micro, pequenas e médias empresas obtiveram 33%, sendo a maior expansão relativa ao ano anterior a que ocorreu no setor agropecuário, alta no volume de empréstimos de 64%, em relação a 2012 (Fonte: BNDES).

Principalmente a partir do segundo governo Lula, houve um expressivo aumento dos desembolsos direcionados a pequenas e médias empresas, como é possível verificar nas figuras que seguem:

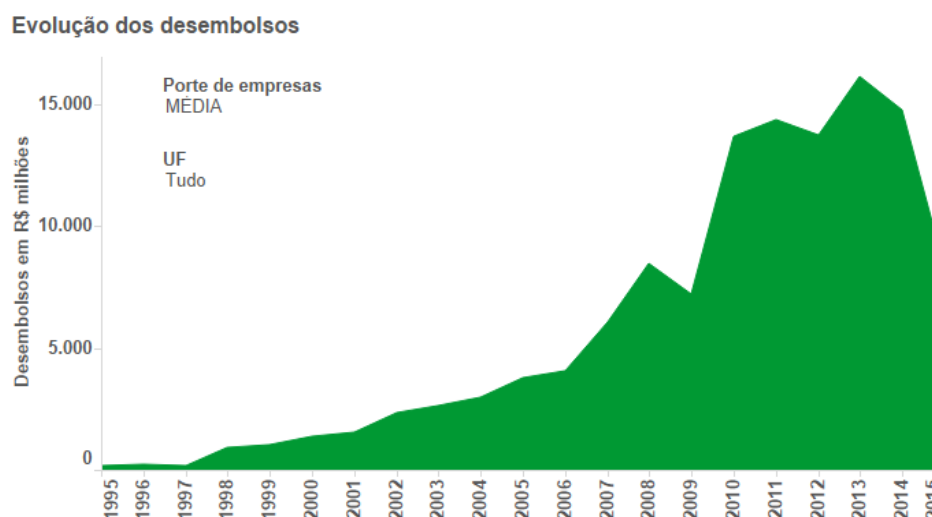
no país; segundo esta interpretação, o BNDES garantiria uma média de investimentos maior e menor volatilidade.

Figura 5. Evolução dos desembolsos do BNDES para pequenas empresas (1995-2015)



Fonte: BNDES.

Figura 6. Evolução dos desembolsos do BNDES para médias empresas (1995-2015)



Fonte: BNDES.

A despeito disto, no que diz respeito aos grandes grupos empresariais, mais especificamente, ao que se chama de criação de “campeões nacionais”, a argumentação de Mansueto Almeida (2009) parece bastante relevante para este estudo. Para ele, existe um dilema da política industrial em torno de fomentar a *indústria que se quer ter* ou a *indústria que se tem*. Para avaliar este aspecto, o caso

do BNDES é de grande relevo, tendo em vista que o banco foi um vetor de internacionalização para algumas empresas, o que converge com as propostas das políticas industriais implementadas a partir de 2004⁴¹. Entretanto, este incentivo esteve concentrado em empresas de baixa e média-baixa intensidade tecnológica, o que diverge da intenção da política de modificar o padrão da pauta de exportações. Oito das dez maiores aplicações diretas do BNDES na indústria, no ano de 2008, foram em setores de baixa intensidade tecnológica, em boa medida, na indústria de alimentos:

Quadro 7. Maiores aplicações diretas do BNDES (2008)

Empresa	Setor	Aplicações diretas do BNDES em 2008 (em Reais)	BNDES na empresa em 2008
Bertin S.A.	Alimentos/carnes	2.499.929.732	26,92%
JBS S.A.	Alimentos/carnes	1.109.267.813	13%
Marfrig Frigoríficos	Alimentos/carnes	700.000.000	14,66%
Independência	Alimentos/carnes	449.999.979	13,89%

Fonte: Almeida (2009, p. 29).

A mudança da participação no total de desembolsos do BNDES por intensidade tecnológica, em um comparativo entre 2002 e 2007, mostra uma substancial queda para o setor de alta intensidade tecnológica, o qual obteve 33,1% do total em 2002 e apenas 9,5% em 2007. Em contrapartida, os setores de média-baixa e baixa tecnologia apresentaram um aumento:

⁴¹ Este tema será discutido em maior profundidade no tópico subsequente.

Tabela 7. Desembolsos totais do BNDES segundo intensidade tecnológica (participação %)

	2002	2007
(A) Indústrias de alta tecnologia	33,1	9,5
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	1	1,1
Instrumentos médicos de ótica e precisão	0,1	0,3
Farmoquímica, farmacêutica	0,7	2,3
Componentes eletrônicos e de informática	1	2,0
Aeronáutica e aeroespacial	30,3	3,8
(B) Indústrias de média-alta tecnologia	20,4	30,5
Produtos químicos, exclusive farmacêuticos	5,1	7,4
Máquinas e equipamentos mecânicos	5,4	6,8
Máquinas e equipamentos elétricos	1,2	3,3
Veículos automotores, reboques e semirreboques	8,5	12
Equipamentos para ferrovia e material de transporte não elétrico	0,2	1
(C) Indústrias de média-baixa tecnologia	19,5	29,5
(D) Indústrias de baixa tecnologia	27	30,5
Total (A + B + C + D)	100	100

Fonte: Almeida (2009, p. 28).

Retome-se a definição anunciada no início desta seção, a qual orienta que um banco de desenvolvimento deve gerar impactos socioeconômicos relevantes, bem como uma maximização do bem-estar social e desenvolvimento econômico (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013). Pode-se inferir que o BNDES, listado entre os mais importantes bancos de desenvolvimento do mundo, tem se enquadrado nesta demarcação teórica, tendo promovido, desde sua fundação nos anos 1950, o desenvolvimento econômico brasileiro. Como ações fundamentais do BNDES tem-se a criação de infraestrutura, a participação direta no processo de internacionalização de empresas nacionais, a ampliação da formação bruta de capital fixo e a garantia de melhor média de investimentos e menor volatilidade.

Não obstante, observa-se uma fragilidade no que diz respeito à calibragem entre o que objetiva a política industrial brasileira - quanto à necessidade de uma alteração do padrão de comércio, no sentido de conter o avanço da reprimarização da pauta de exportações – e o direcionamento dos desembolsos do banco para cada setor. Como indicado no organograma apresentado no capítulo teórico (vide capítulo 1), o banco de desenvolvimento representa um canal fundamental entre todo o planejamento estatal e a ação, em interação direta com o setor privado.

O trabalho de Marques (2014) traz um importante levantamento de parte da literatura sobre o BNDES, mostrando que, de modo geral, os estudos apontam impactos positivos da atuação do banco para três (*investimento, emprego e exportações*) das quatro variáveis avaliadas, sendo inconclusivo apenas para o quesito *produtividade*:

Quadro 8. Avaliações dos impactos do BNDES em variáveis selecionadas (2002-2014)

Estudo/Variável Examinada	Impacto do apoio do BNDES			
	Investimento	Emprego	Exportações	Produtividade
Ottaviano e Sousa, 2008				Parcialmente positivo
Ribeiro e De Negri, 2009				Não significativo
Coelho e De Negri, 2010		Positivo		Positivo
De Negri et al., 2011		Positivo	Positivo	Não significativo
Galleti e Hiratuka, 2011			Positivo	
Machado et al., 2011*		Positivo		
Ottaviano e Sousa, 2011				Não significativo
Lazzarini et al., 2012	Não significativo			
Lobo e Silva, 2012			Positivo	
Oliveira, 2013	Positivo			
Machado et al., 2014*	Positivo			
Sant'Anna et al., 2014*	Positivo			
Conclusão das avaliações	Positivo	Positivo	Positivo	Inconclusivo
* Autor principal é funcionário do BNDES				

Fonte: Marques (2014). Elaboração própria.

Mesmo diante de todas as fragilidades estruturais, que podem mitigar algumas reações da economia às políticas industriais, sendo um dos principais braços do financiamento, através de seu amplo conjunto de linhas e programas de crédito, o BNDES tem atendido bem ao seu papel histórico de promoção do

desenvolvimento econômico brasileiro. O BNDES é reconhecido internacionalmente como um banco de desenvolvimento forte e de referência, o qual tem representado um dos pilares da política industrial brasileira recente. Estas políticas serão avaliadas mais profundamente no tópico que segue.

3.3 A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE: DA PITCE AO PLANO BRASIL MAIOR

Até esta altura foram colocadas (i) uma retrospectiva histórica acerca da construção da industrialização brasileira, especialmente, a partir dos anos 1950 e (ii) uma breve discussão sobre a atuação e dilemas em torno das práticas do banco de desenvolvimento brasileiro. Passar-se-á, agora, ao cerne do capítulo e a um dos eixos basilares da pesquisa, a saber: um levantamento das políticas industriais executadas no Brasil a partir do primeiro governo Lula, a fim de averiguar o ambiente político-institucional e econômico em que estas políticas foram lançadas e verificar em que medida se obteve o alcance dos resultados delineados ou um desvio deles. Pretende-se, fundamentalmente, investigar o que conduz o Brasil a encontrar barreiras no que concerne ao cumprimento de metas de fortalecimento da indústria.

Desta forma, o objetivo do capítulo em seu conjunto é acumular elementos que expliquem por que o Brasil, tendo montado um parque industrial reconhecidamente diversificado e forte, passa por um processo de arrefecimento da sua indústria, com substanciais reduções de participação de manufaturados na sua pauta exportadora. A explicação para as deficiências atuais da indústria nacional deve passar por um componente explicativo *exógeno* (pressão da concorrência com os manufaturados chineses e deslocamento das exportações de bens industrializados em consequência do processo de reprimarização) e outro *endógeno* (debilidades político-institucionais na criação de canais de coordenação e estabelecimento de contrapartidas entre governo e setor privado, ou seja, um entrave entre as instâncias política e econômica, que faz com que a instância social não seja alcançada).

De modo específico, esta subseção concentra-se no componente endógeno, abarcando recente retomada da política industrial como instrumento de planejamento do Estado para o setor industrial. Desta forma, serão discutidos três programas colocados em marcha a partir de 2004, nos governos Lula e Dilma: (i) Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2004-2007); (ii) Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP (2008-2010); (iii) Plano Brasil Maior – PBM (2011-2014).

3.3.1 O retorno da política industrial: A articulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior a partir de 2004

Após os desgastes provocados pelos desarranjos macroeconômicos, sofridos na economia brasileira desde a década de 1980, e pela negligência em torno de políticas para indústria nos anos 1990, no segundo ano do primeiro mandato do Presidente Lula é montado um grupo de trabalho que dá origem à *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PITCE). Tendo como prazo de execução o período 2004-2007, o plano marca uma necessária retomada dos instrumentos de política industrial no Brasil, o que foi feito lançando-se mão de um programa moderno e complexo, que englobava diversos setores político-institucionais. A abrangência e complexidade do programa podem ser compreendidas a partir do esquema que segue:

Figura 7. Estratégia de desenvolvimento industrial a partir da inserção da PITCE



Fonte: Salerno e Daher (2006, p. 4).

A PITCE é distinta por uma mudança de enfoque, a saber: um nítido sentido de obtenção de vantagens comparativas dinâmicas, com ênfase na valorização da inovação, difusão de tecnologia e capacitação institucional. Em termos de planejamento, teve seus objetivos e medidas básicas traçados em três documentos (i) *Sexta carta de concertação: política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento*; (ii) *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* e (iii) *Medidas de política indústria e de comércio exterior* (CAMPANÁRIO; SILVA; COSTA, 2005).

Além disso, a PITCE teve arranjo sustentado pelo seguinte tripé: uma linha de ação *horizontal* (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional); *promoção de setores estratégicos* (softwares, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e *atividades portadoras de futuro* (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis) (ALMEIDA, 2009, p. 17).

Na PITCE é reforçado o sentido de promoção, distribuição e inserção dos produtos brasileiros nas cadeias internacionais de valor; tendo como plano de ação

o financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária, incentivo à internacionalização e consolidação da imagem, dentre outras formas de atuação. No que se refere à criação de um ambiente institucional favorável, são destaque a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)⁴² e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)⁴³, enquanto sob o ângulo da redução de custos e atração de investimentos, destaque-se a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens de capital e diminuição do Imposto de Importação (II) para máquinas não produzidas pela indústria nacional (CASTILHOS, 2005).

A participação do BNDES no processo de execução da PITCE foi fundamental, tendo havido um salto considerável no volume de desembolsos do banco desde a PITCE, em 2004, até o Plano Brasil Maior, passando de R\$ 161 milhões anuais em 2004 para R\$ 5,2 bilhões em 2013. A centralidade conferida à inovação dentro da PITCE se refletiu nas ações do banco, o qual fomentou o financiamento através de (i) linhas transversais de crédito (inovação PD&I e Inovação Produção); (ii) programas setoriais (Prosoft⁴⁴, Profarma⁴⁵ e Proengenharia⁴⁶); (iii) apoio a projetos de instituições científicas e tecnológicas com

⁴² Segundo o Decreto 5.353/2005, “compete ao **CNDI** subsidiar, mediante proposições submetidas à Presidência da República, a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia, de forma a atender, dentre outros: a) ao desenvolvimento e ao fomento da produção industrial; b) às atividades de infra-estrutura de apoio à produção e comercialização; c) à normatização de medidas que permitam maior competitividade das empresas que compõem o setor industrial; d) ao financiamento mais consistente e duradouro de atividades empreendedoras; e e) à manutenção, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de programas eficientes e sustentáveis de desenvolvimento industrial, de comércio exterior e de ciência e tecnologia”. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm>.

⁴³ É competência da **ABDI** “promover a execução da política industrial, em consonância com as políticas de ciência, tecnologia, inovação e de comércio exterior”, bem como atuar “como elo entre o setor público e privado, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país por meio de ações que ampliem a competitividade da indústria”. Disponível em: < http://www.abdi.com.br/paginas/sobre_abdi.aspx>.

⁴⁴ Mecanismo de financiamento à aquisição, no mercado interno, de softwares e serviços correlatos desenvolvidos no país, com taxas de juros e prestações fixas, conforme as medidas previstas na PITCE para o segmento de software (Fonte: BNDES).

⁴⁵ Apoio a investimentos de empresas sediadas no Brasil, bem como investimentos voltados para a reestruturação da indústria farmacêutica por meio de três subprogramas: Investimentos Associados à Produção, Investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento, e Fortalecimento das Empresas de Controle Nacional (Fonte: BNDES).

⁴⁶ Financiamento a partir de R\$ 1 milhão para projetos e serviços de engenharia em setores estratégicos, podendo financiar: (i) atividades de engenharia local apresentadas sob a forma de projeto e que ampliem a

empresas através do Fundo Tecnológico (Funtec⁴⁷); e (iv) participação no capital de empresas inovadoras (ABDI, 2015, p. 70-71).

Dentre as dificuldades encontradas, pode-se argumentar que foram decorrentes, em alguma medida, de um longo período anterior sem que se tivesse nenhum resquício de política industrial em execução no Brasil. O CNDI e a ABDI, por exemplo, apesar de importantes iniciativas de criação de instrumentos institucionais, passaram por uma longa fase de paralisia, tendo em vista a dificuldade de mobilizar recursos para seu funcionamento (LAPLANE; SARTI, 2006). Mesmo diante deste quadro, o CNDI realizou 14 reuniões entre 2004 e 2006, trazendo para a agenda temas como universalização da banda larga, TV digital, gestão dos fundos de investimento em inovação e desoneração do IPI para bens de capital (ABDI, 2015, p. 10).

Apesar de ter se configurado como um importante marco no retorno à política industrial, diante da rigidez de recursos - assinalada acima pelos casos do CNDI e da ABDI – e do engessamento da política macroeconômica, conforme argumentam Cano e Silva (2010, p. 10), a PITCE não produziu os resultados esperados “do ponto de vista do desempenho da indústria no seu conjunto e da sua contribuição para o crescimento e fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional, a despeito do bom desempenho de algumas empresas e setores individualmente”.

Em um contexto de rearticulação das iniciativas e instituições de apoio ao fortalecimento da indústria nacional e de descompasso entre a política industrial e a política macroeconômica, o esforço da PITCE não foi capaz de reverter históricos problemas estruturais. Laplane e Sarti (2006, p. 314) destacam, por exemplo, o problema da política monetária; tendo havido uma forte apreciação cambial a partir de 2005, ocorreu uma erosão da rentabilidade das exportações dos produtos manufaturados brasileiros; os juros altos aumentaram o custo de oportunidade do

capacitação das empresas; (ii) infraestrutura física destinada a pesquisa, desenvolvimento, engenharia de produtos, testes e ensaios; e (iii) serviços de engenharia de projetos conceituais e de engenharia básica, executados por empresas de Engenharia Consultiva, desde que destinados a atender os setores apoiados pelo programa (Fonte: BNDES).

⁴⁷ Apoio financeiro não reembolsável a projetos de pesquisa aplicada, desenvolvimento tecnológico e inovação (Fonte: BNDES).

capital e desestimularam investimentos públicos e privados. Além disso, a indústria brasileira:

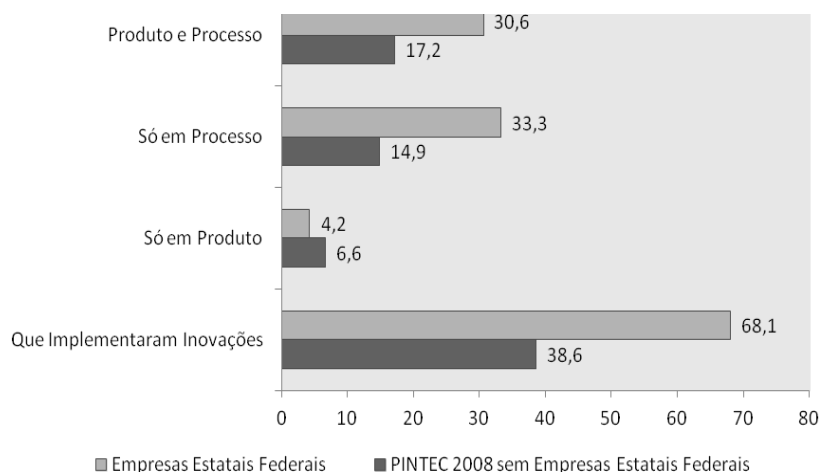
[...] depois de mais de uma década de exposição mais intensa à concorrência internacional, sofre ainda de duas graves deficiências que comprometem severamente suas possibilidades de expansão: a) relativa capacidade de gerar inovações (suprida recorrentemente e de maneira insuficiente com o acesso a tecnologias geradas no exterior); b) sérias limitações no acesso ao financiamento (Ibidem).

Antes de finalizar este subtópico, cabe apresentar uma breve fotografia das atividades de inovação nas empresas brasileiras, estatais e privadas, no período 2006-2008, a fim de capturar quais as condições que a PITCE ofereceu para sua subsequente política industrial, a PDP. Aqui, serão utilizados dados da Pesquisa de Inovação tecnológica (PINTEC), realizada pelo IBGE, mais especificamente, os resultados exibidos na publicação “Pesquisa de Inovação nas empresas estatais federais – 2008”, divulgada em 2011.

No triênio 2006-2008, do total de 72 empresas estatais federais, de setores diversos, 49 empresas implementaram produto e/ou processo novo ou substancialmente aprimorado; neste sentido, 68,1% das empresas estatais federais foram inovadoras. Pormenorizando os dados, o IBGE (2011) indica que o padrão de inovação nas empresas estatais federais tem como característica priorizar a inovação em processo (33,3%), seguido de inovação em produto e processo (30,6%) e, em terceiro lugar na escala de prioridades, aparece a inovação apenas em produto (4,2%).

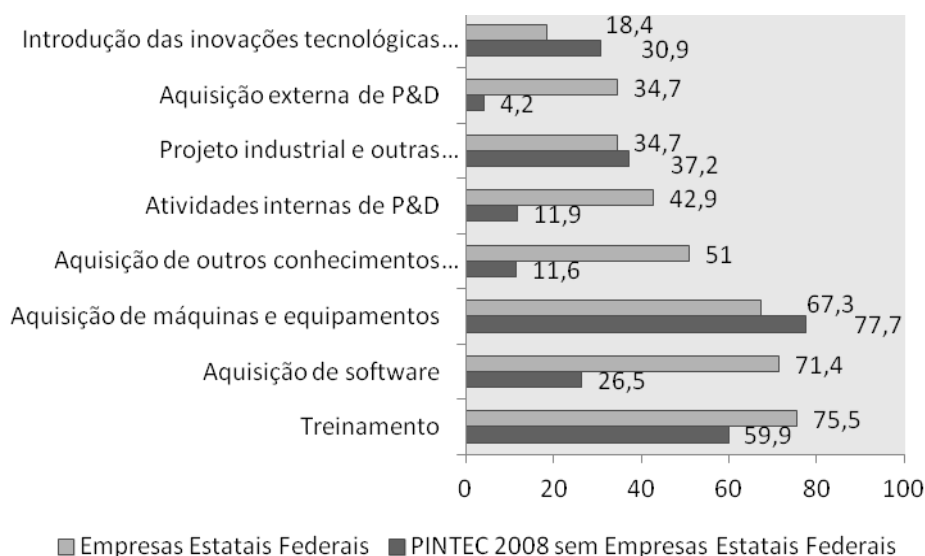
Os gráficos abaixo comparam as participações de empresas estatais federais e das empresas da PINTEC sem as empresas estatais federais em todas as modalidades citadas anteriormente e no que diz respeito à importância dada às atividades inovativas realizadas, respectivamente. Através destes dados, é possível identificar a centralidade das empresas estatais nas atividades de inovação:

Gráfico 3. Participação percentual do número de empresas que implementaram inovações, por Empresas Estatais Federais e empresas da PINTEC sem Empresas Estatais Federais, segundo o tipo de inovação - Brasil - período 2006-2008



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação nas Empresas Estatais Federais 2008 e Pesquisa de Inovação Tecnológica 2008. Elaboração própria.

Gráfico 4. Importância das atividades inovativas realizadas, por Empresas Estatais Federais e empresas da PINTEC 2008 sem Empresas Estatais Federais - Brasil - período 2006-2008

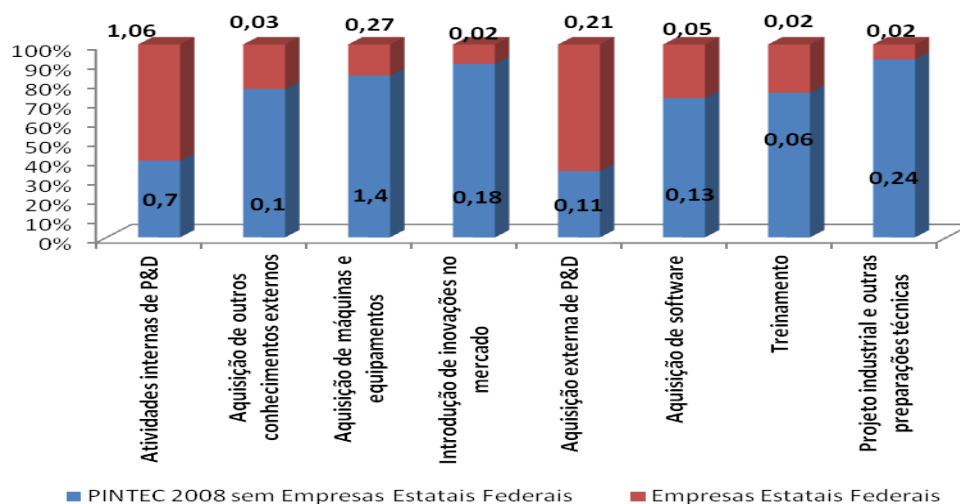


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação nas Empresas Estatais Federais 2008 e Pesquisa de Inovação Tecnológica 2008. Elaboração própria.

Estes elementos indicam que as empresas estatais inovam mais do que as empresas privadas, o que converge com a tese do “Estado empreendedor” de Mazzucato (2014), segundo a qual, de modo geral, o Estado seria dianteiro nos investimentos mais audaciosos e de maiores riscos, sendo seguido pelo setor privado de maneira retardatária. A autora mostra que, para o ano de 2008, nos Estados Unidos, o governo federal foi responsável por 57% do financiamento para pesquisa básica em P&D (MAZZUCATO, 2014, p. 96); no caso brasileiro, tanto em relação à aquisição externa quanto a atividades internas de P&D, as empresas estatais federais superaram o setor privado no triênio 2006-2008. Observe-se no gráfico 4. que os quesitos “aquisição externa de P&D” e “Atividades internas de P&D” são de maior importância para as empresas estatais federais do que para as empresas privadas.

No que se refere aos dispêndios com atividades inovativas como porcentagem da receita líquida, as empresas estatais federais gastaram, entre 2006 e 2008, 1,06% com atividades internas de P&D - sendo esta sua principal despesa em atividades inovativas -, no caso das empresas privadas, foram gastos, nesta mesma atividade, 0,70% de suas entradas. O maior desembolso do setor privado foi em aquisição de máquinas e equipamentos (1,4% de sua receita), contra 0,27% das estatais (ver gráfico 5.).

Gráfico 5. Dispendio nas atividades inovativas como percentual da receita líquida de vendas, por Empresas Estatais Federais e empresas da PINTEC 2008 sem Empresas Estatais Federais Brasil – 2008



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação nas Empresas Estatais Federais 2008 e Pesquisa de Inovação Tecnológica 2008. Elaboração própria.

Finalmente, o quadro abaixo traz um indicativo de como evoluíram a taxa de inovação na indústria extrativa e de transformação, entre 1998 e 2008, e os gastos em P&D como proporção do PIB para todas as empresas da PINTEC (privadas e estatais), entre 2000 e 2008. A fim de traçar um panorama comparativo, são incluídos dados de países selecionados no que diz respeito à relação P&D/PIB.

Quadro 9. Taxa de inovação e gastos em P&D/PIB (%)

Período	Taxa de Inovação na indústria extrativa e de transformação (%)	Ano	Gastos P&D (PintecBrasil)/PIB (%)
1998-2000	31,52	2000	0,37
2001-2003	33,27	2003	0,34
2003-2005	33,36	2005	0,54
2006-2008	38,11	2008	0,58
Ano (2005/2008)	Países selecionados	Gastos P&D/PIB (%)	
2005	EUA	1,73	
2008	EUA	1,97	
2005	Zona do Euro	1,16	
2008	Zona do Euro	1,24	
2005	China	0,91	
2008	China	1,08	

Fonte: Pintec (IBGE, 2011); Cavalcante e De Negri (2013). Elaboração própria.

Como se pode observar no quadro acima, ocorre uma ampliação relevante na taxa de inovação da indústria brasileira, a qual vinha de uma trajetória de quase estagnação entre 1998 e 2005. A partir de 2003, também foi crescente o gasto com P&D como porcentagem do PIB, que chegou a 0,58% em 2008. No comparativo com outros países, para o mesmo período, têm-se os Estados Unidos com 1,97% em 2008, os países da Zona do Euro, 1,24%, e a China com 1,08%.

A proeminência da PITCE não está nos resultados, contudo. Suas principais contribuições foram a retomada de um debate que estava atenuado havia cerca de duas décadas e, no plano prático, o estabelecimento de marcos legais - *Lei da Inovação* (10.973/2004); *Lei do Bem* (11.196/2005); *Lei da Biossegurança* (11.105/2005) e *Política de Desenvolvimento da Biotecnologia* (6.041/2007) - e a criação de linhas de crédito específicas no BNDES. Trazer a política industrial para a agenda política do país foi um legado consolidado e aquilatado a partir do projeto seguinte: a Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP.

3.3.2 Consolidando a agenda para a indústria: Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)

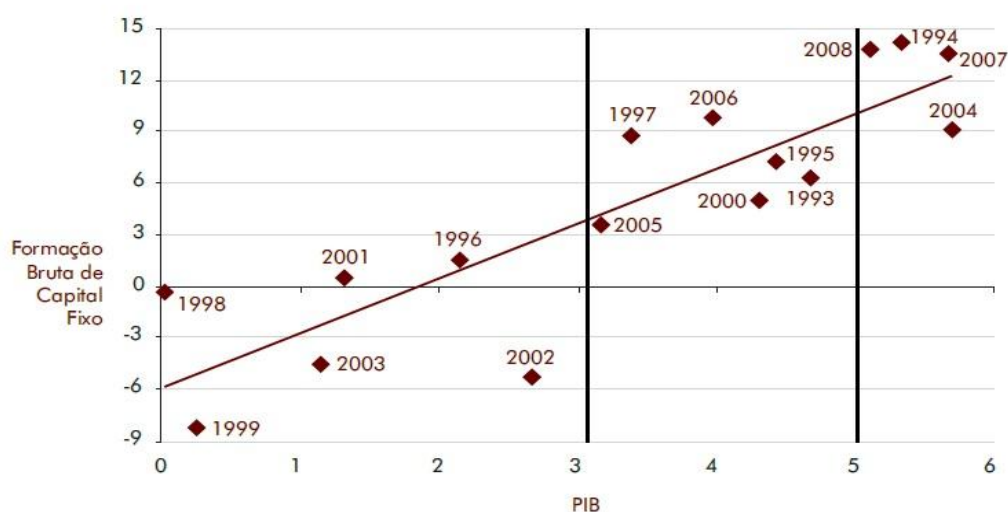
A Política de Desenvolvimento Produtivo foi desenhada para o período 2008-2010 e caracteriza-se por um escopo mais abrangente e transversal, em relação à política industrial anterior. Neste sentido, a PDP retrata um projeto mais ambicioso para a indústria, tendo em vista que, em termos de conformação, possui desígnios mais profundos, melhor articulação institucional e nítido estabelecimento de metas. Já na etapa inicial, o governo compreende que houve um déficit de coordenação na PITCE e demonstra preocupação com o fortalecimento da articulação, especialmente intragovernamental (DIEESE, 2008; CANO; SILVA, 2010).

A fim de dar impulso a um movimento de expansão e desenvolvimento produtivo, o programa tem como sustentáculo quatro elementos: investimento; inovação; competitividade e exportações. Mirando na construção de canais de comunicação com o setor privado, foram organizadas metas em dois níveis: um mais geral, as *macrometas* e outro particular, as *metas específicas*. No plano das ações sistêmicas estão:

(i) **Aumento da taxa de investimento:** Passar dos 17,6% em 2007 para 21% em 2010. O que implicaria um crescimento médio anual de 11,3%.

Neste ponto, entretanto, é possível identificar um primeiro obstáculo. Conforme identificado no estudo da Confederação Nacional da Indústria (2009), existe, no Brasil, uma dinâmica peculiar atrelando as oscilações da taxa de investimento e o crescimento do Produto Interno Bruto. Segundo a tendência observada, quando o PIB cresce a uma taxa inferior a 3%, a variação da Formação Bruta de Capital Fixo é inferior a 3% ou mesmo negativa, como foram os casos em 1999, 2002 e 2003 (gráfico 6.). Quando o PIB cresce entre 3% e 5%, a expansão da taxa de investimento costuma ser maior, conforme se verifica no gráfico abaixo. Diante desta relativa rigidez, já em 2009, em meio à crise financeira internacional, a CNI já fazia a previsão de que esta macrometa não seria alcançada ao fim da PDP, em 2010.

Gráfico 6. Taxas de variação real anual do PIB e da FBCF no Brasil (%)



Fonte: Contas Nacionais/IBGE.

Elaboração: Confederação Nacional da Indústria (2009, p. 16).

(ii) **Elevação do gasto privado em Pesquisa e Desenvolvimento:** O objetivo seria avançar de 0,51% em 2005 para 0,65% em 2010. O que significaria um crescimento médio anual de 9,8%.

(iii) **Ampliação da participação das exportações brasileiras no total de exportações mundiais:** Progredir de 1,18% do total exportado no mundo (2007) para 1,25% em 2010. Crescimento anual de 9,14% entre 2008 e 2010.

(iv) **Dinamização das Micro e Pequenas Empresas (MPes):** Aumentar o número de MPes exportadoras. De 11.792 em 2006 para 12.972.

Em termos de metas específicas, foram estabelecidos:

(i) **Ações sistêmicas:** Ampliação de recursos do BNDES; redução do *spread* do BNDES em 20% para operações de financiamento; prorrogação da depreciação acelerada; ações coordenadas com o PAC (reduzindo os gargalos nas áreas de energia, transporte e logística), dentre outras medidas.

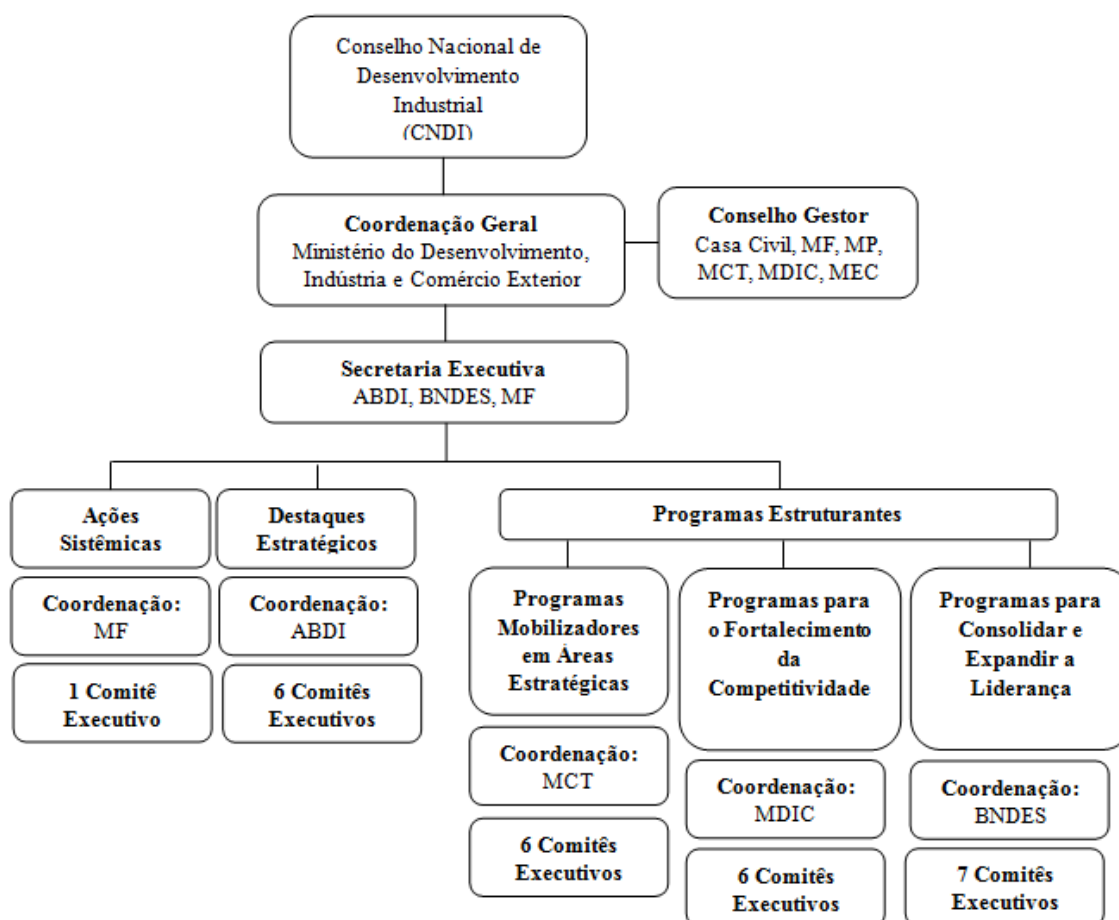
(ii) **Destaques estratégicos:** Elencando seis áreas essenciais.

1. Regionalização, devido à nova distribuição geográfica da indústria;

2. MPEs, capacitação para o mercado externo e geração de postos de trabalho;
3. Exportação, ampliação e diversificação com vistas a manter o equilíbrio do setor externo, vital para o crescimento sustentado;
4. Integração produtiva com a América Latina e Caribe, com o aumento da articulação com as cadeias produtivas dessas áreas e com foco no Mercosul;
5. Integração com a África no sentido de aproveitar a presença de grandes empresas brasileiras naquele continente para aumentar a corrente de comércio e a integração produtiva;
6. Produção sustentável, que diz respeito à preservação do meio ambiente (DIEESE, 2008, p. 6-7).

Do ponto de vista da estrutura de governança, tanto a PDP quanto o Plano Brasil Maior representaram avanços importantes no que se refere ao estabelecimento de mecanismos de comunicação entre as diversas instâncias, conforme sugerem as teorias de política industrial apresentadas no capítulo 1. No caso da PDP, a coordenação de todo o projeto se daria, pelo menos no plano subjetivo, segundo a figura que segue:

Figura 8. Estrutura de Governança da PDP



Fonte: Brasil (2008, p. 7). Elaboração Própria.

Na base deste organograma destacam-se os *comitês executivos*, os quais teriam como função *planejamento*, *execução* e *monitoramento* das ações. Em termos estruturais, a configuração da PDP possui, em muitos aspectos, uma organização que traz similaridades com a proposta apresentada neste trabalho (ver organograma “política industrial” no capítulo 1). Entretanto, cabe questionar por que, diante de uma política industrial robusta, moderna e complexa como a PDP, a indústria não responde aos estímulos? Neste trabalho, sugere-se que a resposta a esta questão pode estar não no desenho da política em si, mas em aspectos relacionados a formulações de caráter mais político-sociológico do que econômico, que serão avaliados mais adiante.

Por ora, talvez o caso do setor petrolífero seja sintomático. À época do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, estava

recém-descoberto um grande ativo para o país: o pré-sal. Naquele momento, depositou-se no setor de petróleo a maior expectativa de retorno, onde se abria uma importante janela de oportunidade de avanços tecnológicos dentro da principal empresa estatal brasileira – a Petrobrás. Naquele momento, acreditava-se que o Brasil estaria

[bem] servido, poupando uma grande quantidade dos recursos financeiros, garantindo que o aumento da riqueza do país beneficie aos mais pobres por meio de um planejamento fiscal robusto que oriente o investimento de forma efetiva e que desenvolva a capacidade de pesquisa e de inovação no país (FAJNZYLBER, 2013 apud BOEIRA; MENDONÇA, 2015, p. 207).

Entretanto, após uma abrupta mudança de rumo político, em 2016, com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, é aprovada, no Senado, uma mudança na regra da partilha do Pré-Sal. O Brasil deixa de ter exclusividade na exploração e empresas estrangeiras passam a poder comandar operações de poços de petróleo nesta camada. Este movimento compromete completamente as antigas expectativas de utilização destes recursos para o desenvolvimento brasileiro. Este exemplo indica que muitos projetos de longo prazo esbarram em modificações brutais de viés político-ideológico, ou seja, os ciclos políticos (este último claramente determinado pelas elites) aparecem como um dos principais pontos de constrangimento na dinâmica brasileira, o que não ocorre no caso chinês.

Pode-se argumentar que a PDP, apesar dos méritos no sentido de estipular metas e mecanismos para alcançá-las, possui importantes gargalos. O primeiro a ser ressaltado é a ausência de interferência na política macroeconômica, especialmente, na taxa de câmbio. Um câmbio valorizado, aliado à falta de medidas de proteção diante dos manufaturados importados, criou um ambiente de pressão competitiva prejudicial à indústria brasileira. No que diz respeito às metas, suas intenções pouco ambiciosas e de curtíssimo prazo não representaram mudanças estruturais (GUERRIERO, 2012).

Ressalte-se, portanto, que, além de se configurar como um programa modesto, o qual não foi capaz de mobilizar a sociedade, a PDP possui um profundo descompasso com a política macroeconômica do período. Como indicativo desta deficiência, pode-se citar o caso das políticas de incentivo ao investimento e à

ampliação das exportações, as quais foram prejudicadas pelo aumento da taxa Selic e pela valorização cambial. Em um quadro geral:

[...] faltou à PDP utilizar o poder de compra governamental no sentido de estimular inovações, articular a política de comércio exterior com a política tecnológica, além de desenvolver mecanismos de defesa comercial. Além disso, o ambiente macroeconômico adverso minimizou a eficácia dos instrumentos adotados, atuando como força contrária às ações de uma política industrial modesta (FIESP, 2011, p. 1).

A ausência de sincronia e as dificuldades relacionadas à crise mundial, em 2008, resultaram em falha no que se refere ao alcance das metas. Começando pela macrometa relacionada ao investimento, o quadro abaixo mostra os objetivos traçados pela PDP para o período 2008-2010 e os números alcançados:

Quadro 10. Comparativo entre metas e resultados para a macrometa da FBCP na PDP (2008-2018)

	2008	2009	2010
	METAS	METAS	METAS
FBCF/PIB (%)	18,7	19,8	21
Variação FBCF (% a. a.)	11,6	11,6	11,1
Variação PIB (% a. a.)	5	5	5
	REALIZADO	REALIZADO	REALIZADO
FBCF/PIB (%)	19,1	16,9	18,4
Variação FBCF (% a. a.)	13,6	-10,3	21,8
Variação PIB (% a. a.)	5,16	-0,64	7,49

Fonte: FIESP (2011, p. 8). Elaboração própria.

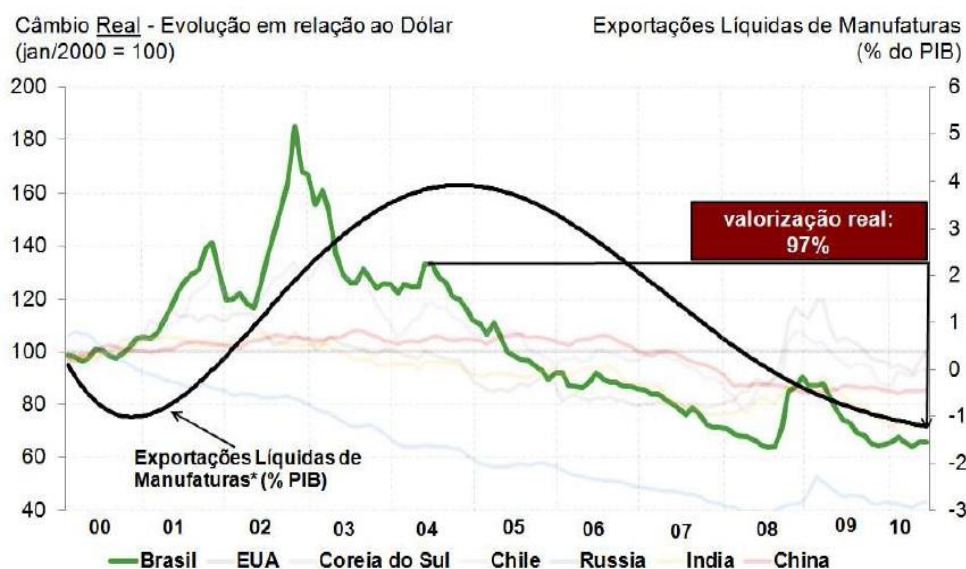
A segunda macrometa da política industrial fixada a partir de 2008 estava relacionada à ampliação dos gastos com Pesquisa e Desenvolvimento. Esta também não foi atingida, tendo sido atingido o patamar de 0,59% (P&D/PIB), aquém dos 0,65 prescritos na meta da PDP.

A terceira meta, a saber, referente a uma elevação da participação das exportações brasileiras no total mundial foi a única das macrometas atingida. As causas para esta realização, entretanto, são problemáticas. Deve-se ter em

consideração que houve uma (i) retração do comércio mundial, diante da crise financeira, e (ii) um aumento das exportações brasileiras de *commodities*, o que provocou uma elevação das vendas brasileiras no exterior, entretanto, tendo como base um processo de reprimarização da pauta exportadora, completamente contraditório aos objetivos de uma política industrial. As pretensões marcadas pela PDP para as exportações brasileiras eram: obter, em 2008, 1,2% do total mundial; 1,23% em 2009 e, em 2010, 1,25%. Os números concretizados superaram as metas estabelecidas: em 2008, o Brasil foi responsável por 1,25% das exportações mundiais; em 2009, 1,24% e, em 2010, 1,38% (FIESP, 2011).

Estes resultados, como mencionado, dizem respeito a um crescimento das exportações de *commodities*, na esteira da reversão dos termos de troca e pela ampliação da demanda chinesa, que passa a ser o principal parceiro comercial do Brasil em 2009. Estes dados, à primeira vista, satisfatórios, refletem, na verdade, uma grande incoerência, quando colocados no contexto de uma política industrial. Mais uma vez, cabe destacar o problema cambial brasileiro. Em uma persistente trajetória de valorização do Real, tem-se um favorecimento das importações, especialmente, uma entrada substantiva de produtos chineses. O gráfico que segue mostra a relação entre a taxa de câmbio e as exportações líquidas de manufaturados. À medida que a moeda brasileira percorre um caminho de valorização, as exportações líquidas de manufaturados, sua participação no PIB (%), vai decrescendo.

Gráfico 7. Evolução da taxa de câmbio brasileira e exportação de produtos manufaturados entre 2000 e 2010



Fonte: FIESP (2011, p. 16).

A última macrometa a ser destacada é aquela que trata da ampliação do número de MPEs exportadoras, de 11.792 em 2006 para 12.972 em 2010. Aqui ocorre mais um revés para a política industrial brasileira. Houve, no período, uma redução do número de Micro e pequenas empresas exportadoras, só entre 2008 e 2009, passou de 11.120 (número já reduzido, comparado a 2006) para 9.871.

Apontados os resultados referentes às macrometas, deve-se lançar luz sobre os dados realizados no que se refere aos objetivos setoriais da PDP. Ainda recorrendo ao relatório da FIESP (2011), observa-se um quadro distante de qualquer entusiasmo, divergindo, apenas, os segmentos que estiveram dentro da área “mobilizadores em áreas estratégicas”, a saber, *equipamento médico-hospitalar* e *ótico*, com crescimento de 7,1%, e *farmacêutica*, com 7,6%. Destaca-se, também, o setor de *construção e montagem de aeronaves*, o qual teve uma taxa média de crescimento de 21,2% entre 2008 e 2010.

Tabela 8. Taxa média anual de crescimento de setores selecionados entre 2008 e 2010

Taxa média de crescimento anual dos setores (2008-2010)	
Mobilizadores em áreas estratégicas	
Equipamento médico-hospitalar, ótico e outros	7,1
Farmacêutica	7,6
Consolidar e expandir a liderança	
Tubos de Ferro e Aço c/ Costura, Incl. Fundidos	-4,5
Abate de Bovinos e Suínos e preparação de carnes	-2,6
Extração de Minerais Metálicos não-ferrosos	-1,8
Ferro-Gusa, Ferroligas e Semi-acabados de aço	-1,3
Petroquímicos Básicos e Interm. p/resinas e fibras	-1,2
Álcool	-0,7
Refino de petróleo	0,2
Extração de Petróleo e Gás Natural	3,5
Construção e Montagem de Aeronaves, incl. Reparação	21,2
Papel, Papelão Liso e Cartolina, excl. material de embalagem	2,1
Celulose e Pasta p/ Fabricação de papel	3,5
Fortalecer a competitividade	
Material eletrônico e aparelhos de comunicação	-12,2
Preparação de couro e fabricação de artefatos, ecl. Calçados	-8,4
Produtos de madeira	-5
Calçados	-2
Bens de capital - exc. Equipamentos de transporte industrial	-1,2

Fonte: FIESP (2011, p. 20). Elaboração própria.

Em termos de projeto, entende-se que a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) representou um significativo avanço na produção de uma política industrial para o Brasil. Em muitos aspectos, a PDP carrega preocupações horizontais e verticais e a formação de um arcabouço político-institucional que, pelo menos no plano abstrato, se aproxima bastante do que indica a teoria apresentada no capítulo 1. Alguns reveses, entretanto, provocaram um deslocamento entre objetivos e resultados. Um deles, exógeno e alheio ao controle do governo, foi a crise de 2008, a qual exigiu um redirecionamento dos interesses do Estado para uma minimização de seus efeitos na economia do país, o que se deu com considerável sucesso por meio de importantes medidas anticíclicas.

Apesar disso, problemas internos também interferiram na execução da PDP. O primeiro deles foi o descompasso entre a política industrial e a macroeconômica. Como se procurou demonstrar nesta seção, a trajetória de valorização cambial prejudicou a exportação de manufaturados, bem como, facilitou a entrada de importados, especialmente de origem chinesa. O efeito do barateamento das

importações, encontrando uma indústria nacional com dificuldades de competitividade, fez com que os produtos industrializados brasileiros tivessem perda importante de participação no PIB. Avalia-se, ainda, que, apesar de ser um projeto complexo e avançado, o programa propôs metas pouco audaciosas, que não se refletiram em um verdadeiro esforço nacional em torno das medidas.

É com esse cenário que se coloca uma nova proposta, o Plano Brasil Maior (PBM), lançado em 02 de agosto de 2011, o qual compreende o período 2011-2014, durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Programado para uma fase em que o superciclo das *commodities* começava a dar sinais de arrefecimento, o PBM obteve ainda menos destaque do que seu sucessor, como será discutido no tópico que segue.

3.3.3 *Política industrial: continuidade e declínio no Plano Brasil Maior*

O Plano Brasil Maior, previsto para o período 2011-2014, foi lançado durante o governo Dilma Rousseff, contando com a participação pessoal da Presidenta em sua elaboração. Fechando a tríade de políticas industriais recentes, o plano aparece como continuidade, ao mesmo tempo em que incorpora componentes novos, pavimentados a partir das experiências anteriores.

Apesar de ter uma amplitude de ação maior, o PBM enfrenta dificuldades exógenas às suas competências, tendo em vista uma conjuntura internacional mais atribulada, por conta do aprofundamento da crise internacional e do fim do superciclo das *commodities*, que já daria claros sinais a partir de 2012.

Estes desafios, entretanto, já estavam previstos durante o planejamento do PBM, pois o documento previa preocupações com:

- (i) *sustentação do crescimento econômico inclusivo em um contexto adverso;*
- (ii) *sair da crise internacional em uma posição melhor, o que seria possível a partir de uma mudança estrutural da inserção brasileira na economia mundial.*

O Plano Brasil Maior teria, então, como base a “*inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados de*

*produtividade do trabalho*⁴⁸. Dentre as diretrizes do plano estão a promoção da inovação e do desenvolvimento tecnológico; a necessidade de criação de competências; ampliar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; ampliar tanto o mercado externo quanto o doméstico das empresas nacionais; garantir crescimento inclusivo e sustentável (GUERRIERO, 2012; MATTOS, 2013).

Como objetivos gerais, esta política industrial tinha como prioridade (i) o fortalecimento da competitividade; (ii) acelerar os ganhos de produtividade; (iii) ampliação dos mercados; (iv) criação de empregos de melhor qualidade; (v) garantir o crescimento industrial e sustentável. No que diz respeito à estrutura organizacional (vide figura 9.), o plano integra vários ministérios e instituições que buscam executar ações transversais e setoriais.

Tais ações possuem dois recortes gerais, a saber: uma dimensão *sistêmica e estruturante* e uma *dimensão setorial*. No primeiro grupo estão incluídas iniciativas como desoneração das folhas, o *pronatec*⁴⁹ e elevação do teto do *simples*⁵⁰; nesta dimensão, procura-se contribuir de forma abrangente para o alcance das metas, o que conta com uma agenda mais ampla de governo. No segundo grupo verificam-se propostas construídas na instância dos conselhos de competitividade, estruturados em agendas estratégicas setoriais (BRASIL, 2012).

Todo este arcabouço de gestão está estruturado para atingir as principais metas do PBM, que são as seguintes:

- 1) Ampliar a taxa de investimento de 18,4% do PIB em 2010 para 22,4% em 2014;
- 2) Aumentar o gasto privado em P&D de 0,59% em 2010 para 0,9% em 2014;

⁴⁸ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2013_7665-versao%20para%20publicacao.pdf>. Acesso em 09 de Dezembro de 2016.

⁴⁹ Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Lei 12.513/2011). Este programa foi criado pelo governo federal no ano de 2011, visando a expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos profissionalizantes e tecnológicos. O Pronatec busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. Fonte: <<http://pronatec.mec.gov.br/inscricao/>>. Acesso em 17 de jan. 2017.

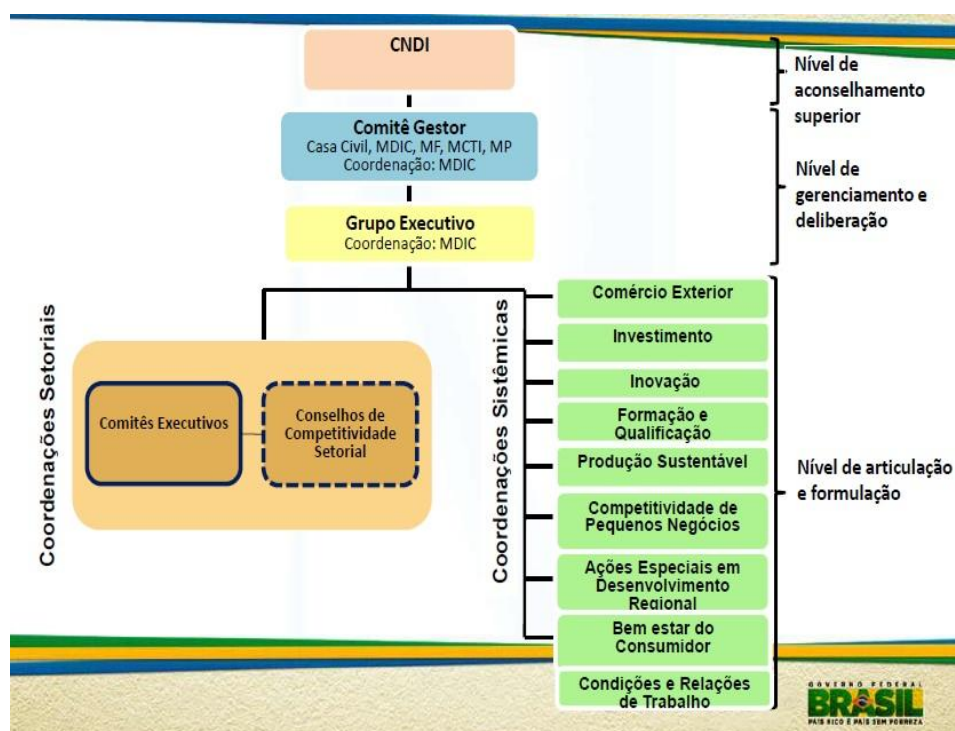
⁵⁰ O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Abrange a participação de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Fonte: <<https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Documentos/Pagina.aspx?id=3>>. Acesso em 17 de jan. 2017.

- 3) Elevar a qualificação dos trabalhadores da indústria, tendo como parâmetro o número de empregados com, ao menos, o ensino médio, de 53,7% em 2010 para 65% em 2014;
- 4) Elevar a razão Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP⁵¹), de 44,3% para 45,3%;
- 5) Ampliar a participação da indústria intensiva em conhecimento, de 30,1% em 2009 para 31,5% em 2014;
- 6) Fortalecer as micro, pequenas e médias empresas inovadoras. De 37 mil para 58 mil em 2014;
- 7) Diminuir o consumo de energia na indústria, de 150,7 tep por R\$ milhão em 2010 para 137 tep por R\$ milhão em 2014;
- 8) Ampliar a participação brasileira no comércio mundial, de 1,36% em 2010 para 1,6% em 2014;
- 9) Aumentar a participação nacional nos mercados de tecnologia, bens e serviços para energia;
- 10) Ampliar o acesso à banda larga nos domicílios, de 13,8 milhões para 40 milhões.

Estas medidas deveriam ser executadas a partir da estrutura que segue (ver figura 2.6.). Em comparação ao arranjo da PDP (ver figura 8), o sistema de gestão do PBM parece ser mais condensado, entretanto, a espinha dorsal do organograma de execução da política industrial anterior é mantida. Os destaques são as coordenações setoriais, onde os Conselhos de Competitividade Setorial, que funcionam como instâncias de diálogo público-privado, articulam-se com os Comitês Executivos Setoriais, que são instâncias governamentais:

⁵¹ “a relação VTI/VBP mede o uso de insumos importados pela indústria, ou a transferência de produção e de valor agregado para o exterior, enfraquecendo os elos produtivos da produção industrial nacional” (ALMEIDA; FEIJÓ; CARVALHO, 2007, p. 8). Quanto maior essa razão, maior é a agregação de valor.

Figura 9. Sistema de Gestão do Plano Brasil Maior



Fonte: Brasil (2012, p. 5).

Uma das principais ferramentas do PBM é a redução dos custos do capital e indução do desenvolvimento tecnológico, especialmente por meio da desoneração dos investimentos. Em termos práticos, isto significou a completa desoneração dos tributos federais (IPI e PIS/COFINS) sobre os bens de investimento, obtendo-se uma redução da tributação efetiva de bens de capital para 4,3% do custo do investimento (BRASIL, 2013).

O quadro que segue mostra os reflexos macroeconômicos das medidas supracitadas:

Quadro 11. Impactos Macroeconômicos da Redução do IPI (%)

Variáveis	2013
PIB	0,25
Emprego	0,35
Investimento	1,46
Exportações	0,14
Importações	1,11
Consumo	0,25

Fonte: Brasil (2013, p. 13). Elaboração própria.

Ainda dentro da iniciativa em torno do investimento, tem-se o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), o qual foi criado em 2009, como parte das medidas anticíclicas do governo Lula, e ampliado por ocasião do Plano Brasil Maior. Apresentando os dados concretos, observa-se uma grande demanda no setor industrial e para infraestrutura:

Quadro 12. Desembolsos do PSI (BNDES) por setor (em R\$ milhões)

Setor	2011	2012	2013 (até jun)
Indústria	16.360	13.853	16.225
Infraestrutura	16.477	14.178	11.998
Comércio e Serviços	5.734	9.870	7.914
Agropecuária	4.533	7.407	6.910
Total PSI	43.105	45.308	43.047

Fonte: BNDES

Fonte: Brasil (2013, p. 16).

No que diz respeito à dinâmica setorial, o PBM conta com cinco grupos que abrangem, ao todo, 19 agendas diferentes. É válido destrinchar esses grupos nos

diversos itens que incorporam, pois isto aponta um bom indicativo da abrangência da política industrial do governo Dilma Rousseff:

- 1) *Sistemas da mecânica, eletrônica e saúde*: petróleo & gás e naval (cadeia de suprimento); complexo da saúde; automotivo; aeronáutico e complexo de defesa; bens de capital; Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).
- 2) *Sistemas intensivos em escala*: químico; energias renováveis; higiene pessoal, perfumaria e cosméticos (HPPC); mineração; metalúrgico; celulose e papel.
- 3) *Sistemas intensivos em trabalho*: calçados, têxtil e confecções; móveis; complexo da construção civil.
- 4) *Sistemas da agroindústria*: agroindústria.
- 5) *Comércio, logística e serviços pessoais*: comércio e serviços pessoais; serviços produtivos; serviços logísticos.

Em 2014, foram desonerados 56 setores, o que significou, em 2014, em uma renúncia fiscal de 21,6 bilhões de reais. Este é um dado relevante, tendo em vista que mostra que além do setor financeiro, que obteve taxas de lucro exorbitantes durante o governo Lula, o setor produtivo também se beneficiou bastante durante o projeto político do Partido dos Trabalhadores. Neste sentido, como se tentará apontar nas considerações finais desta pesquisa, a relação entre o governo e as classes e frações de classe dominantes é a chave para a compreensão do processo desenvolvimento (ou para o subdesenvolvimento) brasileiro. Este tema será discutido mais adiante.

Ainda sobre as desonerações ocorridas dentro do Plano Brasil Maior, a tabela que segue mostra o montante de renúncia fiscal⁵² para o período 2011-2014:

⁵² Renúncia fiscal significa que o governo diminui encargos sobre o setor empresarial, deixando de arrecadar parte do que era devido. Cabe observar que, aqui, tem-se um dilema em torno de quais os resultados concretos dessas desonerações, se elas, de fato, vão produzir algum efeito multiplicador. Em 2016, o então presidente em exercício Michel Temer, manteve esta renúncia fiscal para os 56 setores. Este dado é relevante em um contexto que se coloca uma agenda de austeridade, que, entretanto, mantém intocáveis os ganhos do empresariado e do setor bancário-financeiro, fazendo com que a conta do ajuste fiscal se dê pelo lado dos gastos sociais.

Tabela 9. Renúncia fiscal estimada (2011-2014)

Ano	Renúncia fiscal estimada
2011	R\$ 154 milhões
2012	R\$ 3,822 bilhões
2013	R\$ 16,492 bilhões
2014	R\$ 21,607 bilhões

Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração própria.

A partir desta visão geral, pode-se partir para os resultados do Plano Brasil Maior. É importante ressaltar que são escassas as análises e relatórios encontrados sobre os resultados desta política industrial. Isto é um indicativo de que o PBM já apresenta um esgotamento em termos de adesão de diversos setores da sociedade, pode-se argumentar que há certo desinteresse pelo programa.

Isto pode ter se dado pelo fato de que, a partir da segunda metade do PBM, em 2013, o Brasil já começava a enfrentar problemas político-econômicos, como aumento da inflação, desaceleração econômica e acirramento de disputas políticas, o que foi brutalmente acentuado com as eleições de 2014. Em outros termos, o ambiente em que se dava a execução desta política industrial já não era tão apropriado e favorável quanto na época da PDP.

Com relação aos dados concretos, na dimensão setorial, dividida em cinco grandes grupos e dezenove agendas, os resultados finais mostram que nenhum deles cumpriu 100% do que foi programado para o período 2011-2014:

Tabela 10. Medidas das Agendas Estratégicas ao fim do PBM

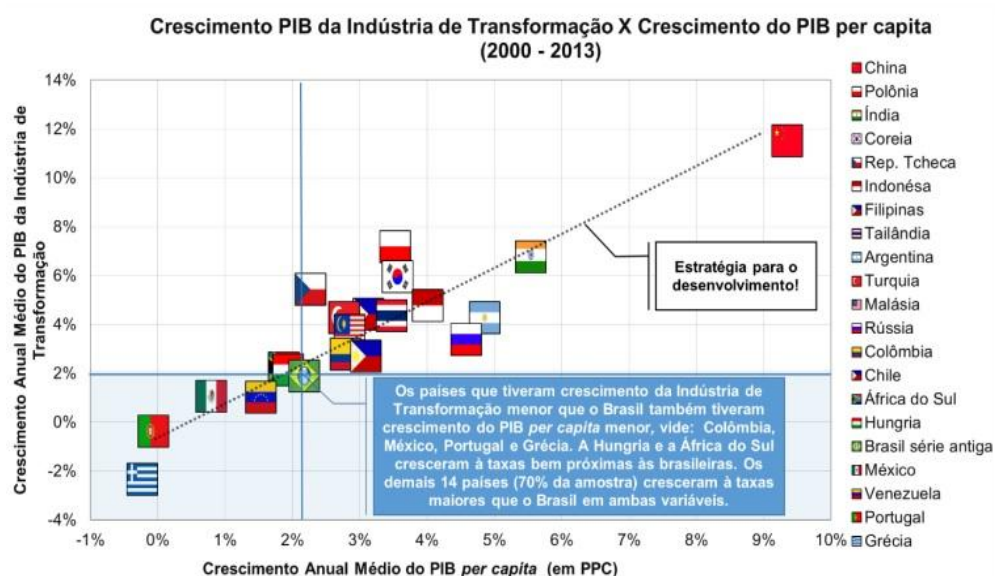
Setores Produtivos				
Sistemas de mecânica, eletrônica e saúde	Concluídas/ Em operação	Em andamento	Não iniciadas	Índice geral de escopo
Automotivo	8	19	-	63%
Petróleo, gás e naval	3	8	-	55%
Complexo da saúde	11	13	-	75%
Bens de capital	10	15	-	53%
TIC e complexo eletroeletrônico	16	8	-	87%
Defesa, aeronáutico e espacial	12	16	1	70%
Sistemas intensivos em escala				
Celulose e papel	4	2	-	40%
Energias renováveis	10	4	-	85%
Indústria da mineração	2	7	-	60%
Metalurgia	-	3	-	35%
Higiene pessoal, perfumaria e cosméticos	1	1	-	75%
Indústria química	1	4	-	60%
Sistemas intensivos em trabalho				
Móveis	12	1	-	97%
Couro, calçados, têxtil e confecções, gemas e joias	4	4	-	75%
Construção civil	-	5	-	45%
Sistemas da agroindústria				
agroindústria	53	9	-	93%
Comércio, logística e serviços pessoais				
Comércio	6	2	*	80%
Serviços	9	2	*	90%
Serviços logísticos	7	3	*	85%

Fonte: Adaptado de ABDI (2016, p. 144). Elaboração própria.

Em 2015, boa parte dos pilares do PBM começou a ser desintegrado. Em meio a um cenário de restrição fiscal e tentativas de controle dos preços, o governo revoga, por exemplo, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), programa do BNDES utilizando recursos do Tesouro, que existia desde 2009. Nesta conjuntura, a política econômica brasileira se volta, mais uma vez, para as questões de equilíbrio macroeconômico, em uma agenda mais ortodoxa (ajuste fiscal e controle inflacionário), e abandona a política industrial.

Conforme se procurou demonstrar, seguindo diversos aportes teóricos, no capítulo 1, a relação indústria de transformação-PIB tende a ser positiva, no sentido de que, o crescimento intenso da indústria de transformação deve refletir um importante aumento do produto. Como se pode observar na figura abaixo, os países com maior crescimento industrial costumam crescer a taxas maiores. O Brasil entre 2000 e 2013, obteve crescimento industrial médio de 2%, o mesmo valor apresentado no que se refere ao crescimento médio do PIB. No caso chinês, uma elevação média de aproximadamente 12% no PIB da indústria de transformação implicou, no mesmo período, em uma elevação média do PIB de aproximadamente 10%:

Figura 10. Crescimento do PIB da Indústria de Transformação e Crescimento do PIB *per capita*, 2000-2013 (%)



Fonte: Banco Mundial, FMI e IBGE. Elaboração: DECOMTEC/FIESP.

Este retrato mostra um quadro problemático para a indústria brasileira, principalmente, diante de (i) *importante decréscimo de sua participação no PIB nos últimos anos* - tendo caído de uma média de 24,3% entre as décadas de 1970 e 1980 para 17,3% entre 1990 e 2010⁵³) - e (ii) das fragilidades das políticas industriais discutidas nesta seção. No tópico seguinte, pretende-se trazer argumentos e dados sobre o processo de desindustrialização brasileiro e seus

⁵³ Fonte: Sistema de Contas Nacionais/IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=48>. Acesso em 5 de Dezembro de 2016.

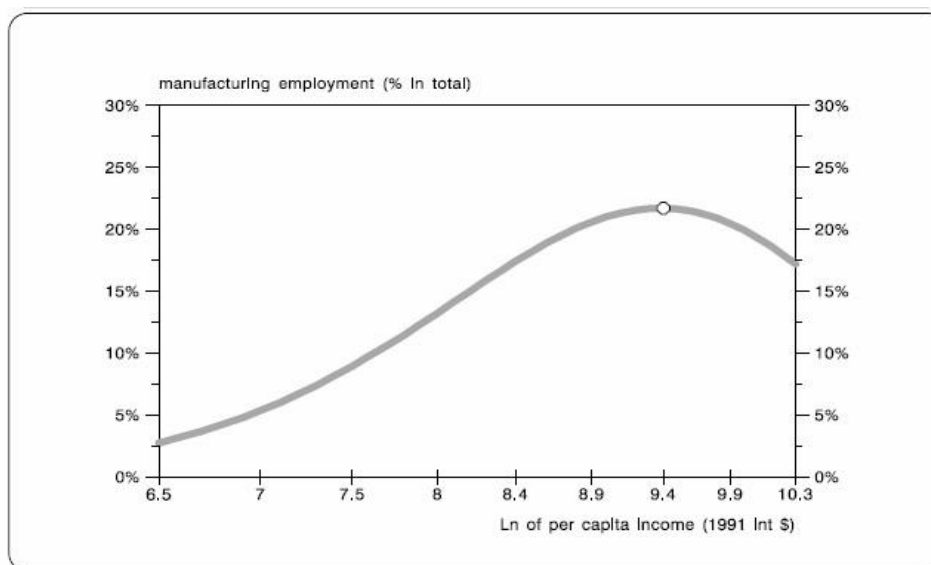
reflexos na inserção internacional e no desenvolvimento do país. A próxima seção deve indicar que, ainda que tenha sido reacendido o debate e a execução de políticas industriais, a partir de meados dos anos 2000, o Brasil não conseguiu amenizar os decréscimos de participação do setor industrial na economia.

3.4 MUDANÇAS NA ESTRUTURA PRODUTIVA BRASILEIRA: A DESINDUSTRIALIZAÇÃO EM QUESTÃO

Pretende-se, na presente seção, traçar um panorama do setor industrial brasileiro no período recente, buscando uma análise macrossetorial da indústria. Em convergência com o arcabouço teórico apresentado no capítulo 1, compreende-se a indústria como o setor mais dinâmico da economia, sendo o motor de um processo de desenvolvimento econômico consistente e persistente. Como indicado no capítulo teórico (ver capítulo 1), alguns estudos indicam que existe uma faixa de renda *per capita* a partir da qual o processo de queda da participação industrial é considerado um movimento “natural”, como parte da evolução da economia.

Desta forma, a diversificação e a concentração setorial, conforme já discutido, ocorreriam seguindo uma curva em forma de “U”, sendo o ponto de mínimo o marco para o início da concentração setorial. Em uma dinâmica semelhante, pode-se compreender o mesmo fenômeno a partir de uma curva de “U” invertido, onde ocorre uma queda do emprego no setor industrial e um consequente aumento do número de trabalhadores no setor de serviços; mais uma vez, esta seria a trajetória apropriada diante de um processo de desenvolvimento econômico de longo prazo (RODRIK, 2005; FERREIRA; PESSÔA; VELOSO, 2013; PALMA, 2014). Estas interpretações indicam uma correlação entre emprego industrial e renda *per capita*, sendo o ponto de inflexão uma faixa de renda entre US\$ 8 e 12 mil. A figura abaixo mostra como seria esta correspondência entre emprego industrial e renda:

Figura 11. Relação entre emprego industrial e renda *per capita* (para a década de 1990)



Fonte: Palma (2014, p. 10).

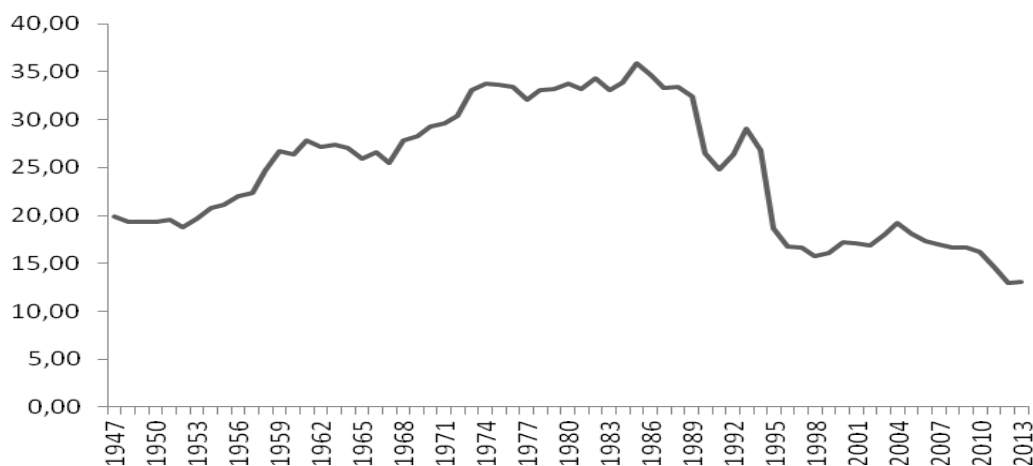
O movimento de desindustrialização da economia brasileira no período recente é um tema controverso na literatura econômica. A desindustrialização seria um fenômeno marcado por “declínio da produção ou do emprego industrial em termos absolutos ou como proporção do produto ou emprego nacional” (FEIJÓ; CARVALHO; ALMEIDA, 2005, p. 1). A despeito disto, o Brasil é um país que ainda mantém importante ativo industrial. Em outros termos, diante de um possível quadro de desindustrialização, não se trata de um processo irreversível, já que ainda é mantida “significativa diversificação” e “preservou-se setores de ponta tecnológica e capacidade de ampliar sua produtividade e capacidade exportadora” (p. 2). Por isto mesmo, reafirma-se neste trabalho a importância da asseveração de políticas industriais que revertam a tendência atual.

A figura que segue indica que o processo de queda da participação industrial no Brasil já seria anterior ao superciclo das commodities (iniciado em 2005) e à especialização regressiva da pauta exportadora brasileira em virtude da demanda chinesa. É importante notar que a linha tendencial (em verde) demonstra uma trajetória decrescente a partir da década de 1980, quando a questão do equilíbrio macroeconômico passa a dominar a agenda política brasileira e a política industrial torna-se negligenciada. Esta queda passa a ser mais acentuada a partir da década de 1990, com a solidificação de políticas de corte neoliberal.

A escolha política por liberalização comercial e financeira, que predomina na América Latina, contrasta com o modelo do Leste Asiático, demarcado por uma opção insistente pela industrialização. Conforme pode ser sintetizado:

No Brasil, como na América Latina, a renúncia ao papel motor que a indústria exercera até os anos 1970, pode ser entendida como uma forma de desindustrialização, que, no caso, podemos qualificar de “precoce”. [...] No caso brasileiro, somente em uma parcela modesta o baixo crescimento industrial dos anos 1990/2003 (1,6% a.a.) foi compensado pelo maior dinamismo de outros setores, de forma que o PIB global aumentou em média apenas 2,6% ao ano (2,8% se considerarmos a projeção preliminar de crescimento do PIB de 2004, 4,9%), gerando um crescimento do PIB per capita próximo a 1% a.a. no período. Na média da América Latina, onde este modelo de desenvolvimento foi predominante, a evolução do PIB também foi baixa: 2,7%, ao passo que entre os países do leste da Ásia e Pacífico, que, em termos gerais seguiram o modelo de industrialização, o progresso do PIB puxado pela indústria, foi muito maior: 7,6% como média anual (FEIJÓ; CARVALHO; ALMEIDA, 2005, p. 3).

Figura 12. Participação da Indústria de Transformação no PIB brasileiro
(var. % - referência 2000)



Fonte: IPEA. Elaboração própria.

O gráfico acima mostra que existe um movimento de queda da participação industrial anterior aos impactos diretos da ascensão chinesa. Por isto, neste trabalho, considerou-se adequado um alinhamento à interpretação de Palma (2005), para quem o movimento de arrefecimento do papel da indústria na economia do país

seria, inicialmente, produto do impacto da drástica modificação de um modelo de substituição de importações para um processo de liberalização comercial e financeira no início da década de 1990. De acordo com este arcabouço, a alteração da política econômica ocasionou por um lado a queda da participação do setor industrial no PIB e, por outro, um retorno a um padrão de especialização que reinsere o Brasil na Divisão Internacional do Trabalho como fornecedor de produtos intensivos em recursos naturais (PALMA, 2005; NASSIF, 2008).

Acrescente-se a este cenário mais três elementos agravantes, um de caráter interno, relacionado ao gerenciamento da política econômica e dois relacionados à ascensão chinesa: (i) a partir da consolidação do Plano Real, uma persistente trajetória de câmbio apreciado, facilitador das importações; (ii) o superciclo das commodities, que melhora os termos de troca e impulsiona a especialização regressiva da pauta de exportações brasileira e (iii) a competição com a indústria chinesa no mercado interno e em terceiros mercados, especialmente na América Latina e nos Estados Unidos. Esta seção será desenvolvida, principalmente, em torno dos pontos supracitados, que são centrais para a compreensão dos entraves ao desenvolvimento da indústria no Brasil no período recente.

(i) A configuração do Plano Real é de fundamental relevância explicativa para o problema cambial e da taxa de juros em nível muito elevado, que permanecem até os dias atuais e são prejudiciais à indústria nacional. O Plano Real estava dentro de um projeto maior de liberalização da economia brasileira. Com isto, a política para a indústria estava destinada a ser restrita à abertura comercial para criação de concorrência com produtos importados, o que, dentro deste paradigma, ampliaria a competitividade da indústria nacional.

Entretanto, a importação exige uma contrapartida de reservas internacionais, que foi garantida pela manutenção de uma elevada taxa de juros e pelo excesso de liquidez internacional; cenário que permitiu a persistência do fluxo de capitais externos (CERQUEIRA; DANTAS, 2014). Junte-se a isto que “consistentemente com a opção pela âncora monetária, o Banco Central retirou-se do mercado de câmbio, permitindo que o excesso de oferta de divisas ocasionado pela sua política de juros se refletisse em queda do câmbio nominal” (BATISTA JR., 1996, p. 145).

Desta forma, pode-se argumentar que foi armada uma base com dois pilares de sustentação para as importações: (a) uma elevada taxa de juros que garantisse a entrada de reservas e (b) forte valorização cambial, que tornou os importados mais competitivos em termos de preço. Além de ser parte de uma política para a indústria, a partir de parâmetros neoliberais, esse instrumental também foi utilizado como forma de impedir os repasses de custos nos preços dos produtos nacionais, auxiliando na manutenção de uma inflação estável. Diante deste cenário de ingresso de produtos importados competitivos, os produtores nacionais seriam forçados a segurar os preços para concorrer.

É neste cenário que o Brasil consolida sua inserção na financeirização capitalista mundial. Tendo sido pavimentada a estabilidade monetária, partiu-se para outras medidas como “a concessão de isenções tributárias a ganhos financeiros de não residentes, alterações legais para dar mais garantias aos direitos dos credores do Estado, e uma reforma previdenciária para cortar gastos e abrir o mercado previdenciário ao capital privado” (PAULANI, 2012, p. 92-93). Configurações deste tipo fizeram do país uma plataforma para desmedidos ganhos rentistas, sendo este um dos grandes entraves ao desenvolvimento brasileiro atual e um dos fatores que levaram ao colapso do modelo lulista/dilmista.

Ainda sobre a estratégia de desenvolvimento adotada na década de 1990, a partir do Plano Real, Cerqueira e Dantas (1996, p. 8) elencam os principais pressupostos do período:

- 1) A estabilidade dos preços criaria um cenário de previsibilidade, permite o cálculo econômico de longo prazo e estimularia o investimento privado⁵⁴;
- 2) A abertura e a valorização cambial imporiam disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando ganhos de produtividade;
- 3) Privatizações e investimento estrangeiro removeriam gargalos pelo lado da oferta na indústria e na infraestrutura, o que reduziria os custos e ampliaria a eficiência;

⁵⁴ O que não se configurou na prática. Como visto neste capítulo, o BNDES tem sido o instrumento principal de elevação da taxa de investimento no Brasil, que, ainda assim, permanece muito baixa.

4) A atração de poupança externa via liberalização cambial complementaria o esforço de investimento doméstico e financiaria o déficit em conta corrente.

Não é de interesse pormenorizar os mecanismos do Plano Real nesta pesquisa. O que se objetiva é apontar os gargalos estruturais que não foram enfrentados ao longo do tempo e que contribuíram para ampliar a fragilidade do parque industrial brasileiro. A questão cambial tem sido, também, um dos pontos fundamentais da análise novo desenvolvimentista dentro do debate sobre desindustrialização no Brasil. Identifica-se que o aumento dos preços das commodities produz implicações mais graves para a indústria do que para o setor de bens não-comercializáveis (*non-tradable*). Isto porque, com a taxa de câmbio apreciada, a competitividade dos produtos de maior valor agregado será reduzida, podendo, em caso de persistência, conduzir a um processo de desindustrialização, o que parece ter sido o caso brasileiro. Portanto, dentro da avaliação do novo desenvolvimentismo, a valorização do Real deve ser um dos elementos neutralizados, a fim de que se construa uma trajetória de desenvolvimento que tenha sustentação no longo prazo (MARCONI; ROCHA; MAGACHO, 2016).

Diante do problema da valorização do Real, alguns dados mostram a ampliação do peso das importações. Entre 1990 e 1998, a penetração das importações teve um incremento relevante. A partir deste período, as indústrias locais procuraram ampliar a competitividade por meio de cortes de gastos, substituindo insumos nacionais pelos importados, reduzindo as cadeias intersetoriais. Dados do IBGE, apresentados por Marconi, Rocha e Magacho (2016, p. 477), indicam que o coeficiente de penetração de importados para produtos intermediários aumentou de 2,7% em 1990 para 10,5% em 1998.

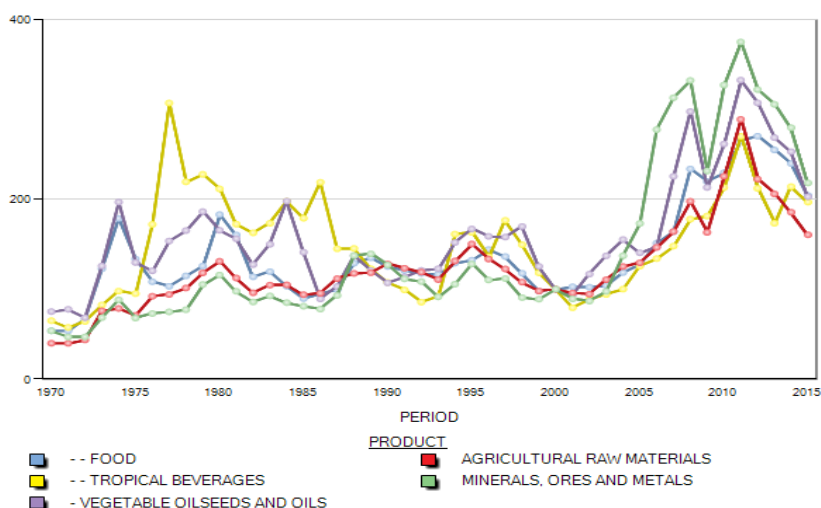
Desta forma, “à medida que os insumos locais foram amplamente substituídos pelas importações, o processo de desenvolvimento da produção interna exigiu uma quantidade crescente de moeda estrangeira, o que tornou cada vez mais difícil manter essa estratégia de crescimento⁵⁵” (Ibidem, tradução nossa). Esse aumento das importações persiste em períodos posteriores: em 2009, as importações líquidas

⁵⁵ “Thus, as local inputs were largely replaced by imports, the process of developing domestic production required an increasing amount of foreign currency, which made it increasingly difficult to keep that growth strategy”.

correspondiam a quase 1% do PIB; a partir de 2011, esta participação salta para mais de 6% (BACHA, 2013, p. 143).

Outro destaque é a reversão dos termos de troca. (ii) O superciclo das commodities compreende o período que vai de 2005 até 2011, quando “o Brasil foi contemplado com uma significativa entrada de capitais estrangeiros e um grande aumento dos preços de suas exportações. Essa bonança externa permitiu aos brasileiros gastar nesse período muito além do PIB gerado no país”. Diante deste cenário excepcional, “enquanto o PIB cresceu 4,2% ao ano, o gasto interno cresceu 5,7% ao ano. Esse excesso do gasto sobre o PIB esteve associado em partes aproximadamente iguais à melhoria das relações de troca e à entrada líquida de recursos financeiros externos” (Ibidem, p. 98). No gráfico que segue, é possível observar que pouco antes de 2005 ocorre uma trajetória de elevação de preços, a despeito de oscilações causadas pela crise de 2008, a qual começa a ser revertida a partir de 2011:

Gráfico 8. Índice de preços das commodities



Fonte: UNCTAD⁵⁶. Obs.: ano base 2000 = 100.

Nelson Barbosa (2011) aponta quatro grandes movimentos relacionados às modificações nos termos de troca a partir do final dos anos 1990. São eles:

⁵⁶ Disponível em: < <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/chartView.aspx?ReportId=104197>>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

1. Estabilidade: após as flutuações verificadas no Brasil no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, **os termos de troca do Brasil permaneceram relativamente estáveis de 2003 a 2005.**
2. Expansão: o crescimento chinês começou a ter um impacto mais claro sobre os preços internacionais de *commodities* no final de 2005, contribuindo para que os termos de troca do Brasil aumentassem 11,2% de 2006 a 2008.
3. Queda: o crash financeiro internacional de setembro de 2008 reduziu os preços internacionais das *commodities* nos meses seguintes, fazendo com que os termos de troca do Brasil caíssem 3,4% em 2009.
4. Nova expansão: a retomada no crescimento da demanda chinesa e a expansão da liquidez internacional por parte dos países mais avançados geraram um novo *boom* nos preços das *commodities*, fazendo com que os termos de troca do Brasil subissem 22,1% do final de 2009 ao início de 2011.

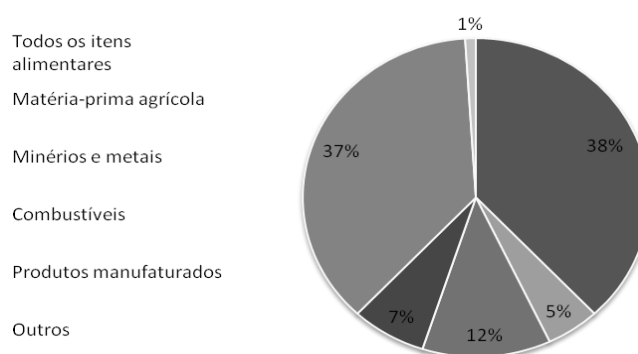
Alguns números do agronegócio brasileiro mostram a dimensão da resposta do setor aos impactos do aumento dos preços no cenário internacional. De acordo com dados do IBGE, apresentados por Gurgel e Serigati (2015, p. 596), entre a safra de 2000-2001 e a safra de 2013-2014, houve um crescimento da produção de grãos da ordem de 95%, a produção de açúcar aumentou 153%, a de etanol, 157%, carne bovina, 53%, carne de frango, 106%, carne suína, 34% e a produção de café cresceu 44%. São relevantes, também, os números do comércio exterior brasileiro nestes segmentos: na safra 2000-2001, o Brasil era responsável por 8,2% do milho vendido no comércio internacional, na safra 2013-2014, passou a obter 16,7% deste mercado; no caso da soja, no mesmo período, a participação brasileira passa de 28,7% para 41,1% (*ibidem*, p. 598).

Deve-se destacar ainda que a elevação dos preços das *commodities* não teria produzido tamanho choque se não estivessem dadas condições internas favoráveis ao setor. Nesta cesta de componentes internos estão a disponibilidade de terras para expansão da fronteira agrícola, principalmente no cerrado brasileiro, o desenvolvimento de tecnologia e um arcabouço institucional favorável, como a expansão do crédito agrícola. Entre 2003 e 2012, as lavouras temporárias (em especial de grãos) foram ampliadas de 45,6 milhões de hectares para 63 milhões,

tendo expandido em 38% (GURGEL; SERIGATI, 2015, p. 602-603). Considerando esta expansão em um contexto de acentuada concentração fundiária e domínio de restritos grupos empresariais, entende-se que o modelo de crescimento baseado na expansão do setor primário é bastante problemático no caso brasileiro.

Este é o contexto que está por trás da precoce perda de peso da indústria brasileira no PIB. Dados da Unctad⁵⁷ apontam que, no início da década de 1970, a participação da indústria no emprego e na produção de valor agregado era de 27,4% do PIB, caindo para 10,9% em 2014. Em termos de pauta exportadora, os dados mais recentes, de 2015, também apontam a persistência da tendência reprimarizadora. Somando-se os quatro primeiros itens (alimentos (38%), matéria-prima agrícola (5%), minérios e metais (12%) e combustíveis (7%)), tem-se uma concentração de 62% da pauta exportadora brasileira em produtos de baixo valor agregado, enquanto os produtos manufaturados representam apenas 38% do total exportado; em 2000, a participação dos manufaturados no total exportado era de 59%.

Gráfico 9. Exportações brasileiras em 2015 por grupos de produtos
(participação %)



Fonte: Unctad. Elaboração própria.

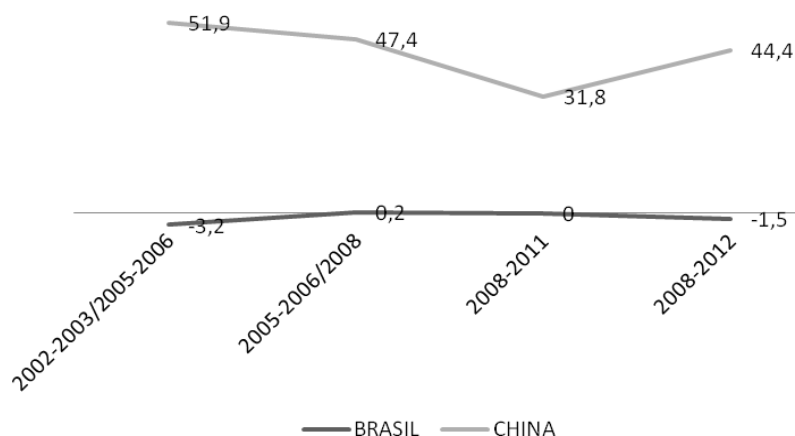
No caso de (iii) terceiros mercados, os dados são igualmente contundentes no que diz respeito à perda da participação brasileira. O total de exportações brasileiras

⁵⁷ Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=332>>. Acesso em: 09 de jan. 2017.

para os Estados Unidos teve uma queda de 25% para 10% entre os anos de 2002 e 2013; no caso da União Europeia, as exportações brasileiras caíram de 24% para 19% (PEREIRA, 2015). Tratando especificamente dos produtos manufaturados, 72% do que o Brasil vendia para o mercado norte americano, em 2005, era de produtos manufaturados; em 2011, esse número caiu para 45% de acordo com dados da FUNCEX⁵⁸. A tabela 11 apresenta os produtos manufaturados brasileiros com pior desempenho no período 2005-2011.

Parte dessa queda por ser explicada pelo deslocamento de produtos similares de origem chinesa, em outros termos, o Brasil perdeu *market share* para o país asiático, conforme se observa no gráfico 10. É importante ressaltar que a crise de 2008 teve um impacto acentuado na economia americana, o que pode ser um dos fatores explicativo para a redução das exportações brasileiras para o país; entretanto, isto não pode eclipsar o fato de que em alguma medida estas exportações foram substituídas por produtos coincidentes de origem chinesa.

Gráfico 10. Saldos entre os ganhos e as perdas dos produtos coincidentes do Brasil e da China nos Estados Unidos



Fonte: Adaptado de Pereira (2014, p. 25). Elaboração própria.

⁵⁸ Disponível em: < <http://www.funcex.org.br/publicacoes/boletins/destaque.asp?opb=4>>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

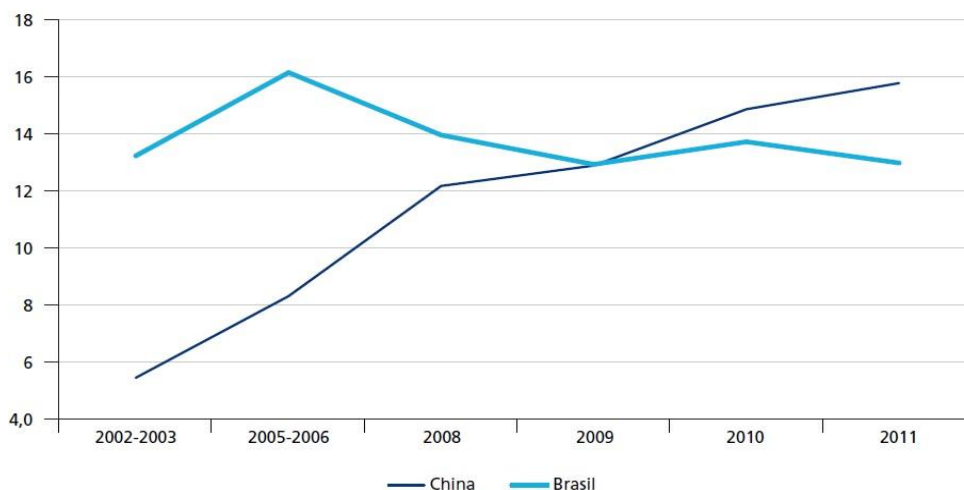
Tabela 11. Produtos manufaturados com pior desempenho nas exportações para os Estados Unidos no período 2005-2011

Produtos	Variação (em %)
Aviões	-66,1
Calçados, suas partes e componentes	-75,2
Aparelhos transmissores ou receptores e componentes	-87,8
Partes e peças para veículos automotores e tratores	-52,3
Gasolina	-96,9
Madeira compensada ou contraplacada e semelhantes	-98,3
Móveis e suas partes, exceto médico-cirúrgicos	-78,8
Motores para veículos automóveis e suas partes	-95,8
Subtotal	-75,2

Fonte: FUNCEX. Elaboração própria.

Apesar de ter aumentado as exportações para a América do Sul, o Brasil perdeu espaço para a China na região, conforme se observa abaixo (gráfico 11.). O caso argentino é emblemático. Em 2002, a China respondia por 4,6% das importações argentinas, enquanto o Brasil tinha uma participação de 31,4%. Em 2011, os produtos chineses representavam 15,2% das importações da Argentina, no caso brasileiro, esta participação caiu para 28,6%.

Gráfico 11. Participação do Brasil e da China nas importações da América do Sul (%)



Fonte: Pereira (2014, p. 17).

Como estes dados apontam, o Brasil modifica sua posição na Divisão Internacional do Trabalho, em direção a uma pauta reprimarizada. Como se tentou demonstrar nesta seção, tem-se dois problemas fundamentais: (i) inserção no comércio internacional com base em uma pauta de produtos com baixa elasticidade-renda e volatilidade de preços; (ii) incentivo ao ganho rentista fundamentado na prática de elevadas taxas de juros, que fazem do país uma plataforma de valorização do capital financeiro. Estes fatores são altamente nocivos para a indústria nacional e do ponto de vista de uma conformação política capaz de engrenar uma agenda progressista de desenvolvimento econômico. Portanto, mais do que uma estrutura perniciosa em termos econômicos, do ponto de vista das relações sociais, entraves importantes são colocados no jogo de poder brasileiro, conforme se observará nas considerações finais desta pesquisa.

O entrelaçamento da questão da política econômica (juros altos e câmbio valorizado) com fortalecimento do capital financeiro e o aumento dos preços das commodities produziram uma armadilha reprimarizadora para a economia brasileira, fazendo com que as políticas industriais adotadas entre 2008 e 2014 fossem neutralizadas. Sobre isto, converge-se com a análise de Leda Paulani (2012, p. 94, grifo nosso), para quem:

Antes da crise de 2008, os elevadíssimos juros reais somados aos ganhos em mercados derivativos produzidos pela contínua valorização de nossa moeda fazia do país o paraíso dos ganhos rentistas. Logo depois da crise, a modesta desvalorização do real não é suficiente para compensar as elevadíssimas taxas de juros que ainda permanecem internamente: apesar de sua queda ao longo de 2009 elas continuam a ser extremamente atrativas, num momento de taxas internacionais irrisórias ou mesmo negativas. [...] O resultado conjunto desses movimentos não poderia ter sido outro: a economia brasileira afogada em dólares e a moeda doméstica em permanente estado de sobrevalorização. *Do ponto de vista produtivo, isto significa desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações do país.*

Neste sentido, compreende-se que o Brasil passou por um período de crescimento sobre bases bastante frágeis e contraditórias, com uma interação conflituosa entre as classes que fez com que eclodisse no país uma crise econômica e política de grandes proporções. Estas questões serão aprofundadas nas seções finais. Por ora, observar-se-ão os pressupostos da experiência chinesa a fim de capturar os principais antagonismos com relação ao modelo brasileiro e, a partir desta avaliação comparativa, pretende-se formular algumas teses sobre o caso do país latino americano, quando contraposto ao seu principal parceiro comercial, o qual também traz a estampa de emergente.

4 POLÍTICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO NA CHINA

O homem de bem conhece a retidão, o homem de baixa condição não conhece senão o lucro. O homem de bem é imparcial e visa o universal; o homem de baixa condição, ignorando o universal, fecha-se no sectário (Confúcio⁵⁹).

O trecho supracitado parece bastante elucidativo no que diz respeito à filosofia chinesa mais reconhecida, o confucionismo, e que influenciou historicamente a formação desta sociedade. Neste fragmento, é possível identificar a ênfase no bem comum, em detrimento da lógica individualista e do ganho privado sobre o coletivo, elementos evidenciados no nexo ocidental padrão, especialmente a partir da década de 1980.

Compreender a China é um exercício que excede a pura análise de fatos e dados políticos e econômicos, exige, para além disto, a captura de relevantes nuances, em boa medida, mais subjetivas. Esta subjetividade está exposta em uma racionalização diferenciada da organização social, pavimentada por uma filosofia que garante a formação de um sistema moral diferenciado.

A ascensão chinesa é um dos principais acontecimentos do século XXI, entretanto, a magnitude desta economia não é um fenômeno inusitado na História. A avaliação de políticas industriais ou mesmo, de forma mais ampla, a dinâmica contemporânea de desenvolvimento chinês (pós-Reformas de 1978) não podem ser fragmentados de processos anteriores. Neste sentido, é necessário reconhecer a primazia da China anterior à Revolução Industrial, fenômeno que coloca a Europa no centro da ordem econômica mundial. Acompanhando a leitura feita por Gunder Frank (1998), identifica-se que a economia-mundo é formada por vários centros, todos integrados dentro da ordem global. Segundo ele, durante muito tempo o centro econômico predominante sobre todo o conjunto foi o chinês e não o Europeu.

⁵⁹ Confúcio *apud* Cheng, 2008, p. 70.

Desta forma, a amplitude da economia chinesa superava a de todos os Estados da Europa, sendo que, até o advento da Revolução Industrial, a China predominava no cenário internacional. Conforme destacado:

A China experimentou aumentos maciços de produção, consumo e população, que foram brevemente interrompidos durante a transição Ming/Qing em meados do século XVII. [...] A China era inigualável em cerâmicas de porcelana e tinha poucos rivais em seda, que era o principal produto de exportação (FRANK, 1998, p. 111, tradução nossa)⁶⁰.

Até o século XV, o país asiático possuía a maior renda per capita do mundo e a primazia no que diz respeito aos processos de inovação tecnológica. Neste sentido, “embora a renda per capita do continente europeu tenha recuperado a chinesa por volta de 1500, a China continua a deter o maior produto nacional até o começo do século XIX”. Para se ter a dimensão do tamanho daquela economia, em 1750, o país asiático era responsável por 32,8% da produção manufatureira mundial. A partir de 1500, acelera-se o processo de decadência da economia chinesa, em especial por sua fragilidade externa - um descolamento entre avanço civilizacional (progresso econômico e cultural) e força político-militar -, movimento que rebaixaria o país a uma condição de subdesenvolvimento (LYRIO, 2010, p. 17-18).

Em linhas gerais, pode-se argumentar que o êxito chinês, em especial durante a dinastia Song (960-1279), esteve associado a um arcabouço político fundamentado na ideologia neoconfuciana, a qual enfatiza a lealdade à autoridade no contexto de uma ordem social hierárquica. Neste sentido, é de relevo ressaltar a predominância de um crescente ativo cultural (educação, filosofia, literatura e artes), que se reflete em altíssimo nível cultural da elite política chinesa.

Apesar da riqueza histórica do período dinástico chinês, não cabe, nesta pesquisa, trabalhar de forma pormenorizada os termos deste momento específico. Por ora, breves aspectos estão colocados apenas para lançar luz sobre o fato de que a dimensão atual da economia chinesa e sua crescente influência no sistema internacional não é um movimento pontual e abrupto, deslocado de outros processos históricos. Um dos elementos centrais da dinâmica de desenvolvimento da China

⁶⁰ “Ming and Qing China experienced massive increases of production, consumption, and population, which were only briefly interrupted at the time of the Ming/Qing transition in the mid-seventeenth century. [...] China was unrivaled in porcelain ceramics and have few rivals in silk, which was China’s largest export product”.

contemporânea é seu movimento de industrialização, o qual converge não apenas com os preceitos do arcabouço teórico exibido nesta pesquisa (ver capítulo 1), como é uma das noções basilares da edificação socialista naquele país. Isto indica a relevância de um momento histórico precedente às reformas de Deng Xiaoping em 1978: a China de Mao Zedong, que será discutida na próxima seção.

Este capítulo tem objetivos análogos ao anterior (ver capítulo 2), a saber, identificar a atuação do Estado na condução de um processo de desenvolvimento via industrialização, em conformidade com o aparato teórico apresentado. Este exercício passa a ser o motor da pesquisa por, em perspectiva comparativa - contrapondo duas experiências históricas diversas-, instrumentalizar a avaliação do caso brasileiro de desindustrialização recente.

Em outras palavras, a China é um parâmetro em termos de economia em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, é um agente ativo no processo de reprimarização da pauta de exportações brasileiras em curso. Nestes termos, é de relevo compreender a China por uma (i) perspectiva de possibilidades de emulação de algumas políticas, transplantando-as com a devida adaptação à realidade concreta brasileira, e para (ii) tentar fazer frente aos impactos que o crescimento desta economia provocou na dinâmica brasileira, no caso específico, como lidar com o avançado processo de especialização regressiva da pauta exportadora.

No intuito de compreender a política industrial chinesa e assentar, ainda que de forma pulverizada, uma comparação pelas diferenças com o caso brasileiro, o capítulo está dividido da seguinte maneira: (i) Indústria e socialismo no pré-1978: a adoção do modelo soviético de industrialização rápida; (ii) Capitalismo com características chinesas: a China e o processo de reforma e abertura; (iii) Sistema bancário e Banco de Desenvolvimento na China e, por fim, (iv) Política Industrial na China.

4.1 INDÚSTRIA E SOCIALISMO NO PRÉ-1978: A ADOÇÃO DO MODELO SOVIÉTICO DE INDUSTRIALIZAÇÃO RÁPIDA

4.1.1 *Aspectos preliminares: A China dialética e um socialismo controverso*

Em primeira instância, antes de se conhecer os pormenores da industrialização chinesa e seus aspectos econômicos mais gerais, cabem alguns comentários preliminares. Sabe-se que a consolidação do socialismo na China é um tema controverso quando se confronta teoria e práxis. Isto porque, do ponto de vista da construção teórica marxiana, a China não seguiria as etapas necessárias para a construção do modo de produção socialista. Isto quando se observa a teoria marxiana em termos rígidos.

A vanguarda revolucionária dos trabalhadores operários não foi uma realidade na revolução chinesa de 1949, como também não havia sido na Revolução Russa de 1917. Sendo um país predominantemente agrário, foram os camponeses que tomaram o protagonismo do processo e aqui estaria o principal ponto de divergência com a ortodoxia marxista. Em um cenário como este, a alocação dos recursos e a própria dinâmica da acumulação socialista adquirem características particulares, que serão apontadas na seção seguinte.

Alinhando-se com a perspectiva de Pomar (2015, p. 16), entende-se que não se pode confundir a “análise *lógico-dialética* das contradições internas e do desenvolvimento do capital” com a “análise *histórico-concreta*”. Para a primeira, “o desenvolvimento do capital é estudado idealmente, sem a interferência dos fatores condicionantes”; para a segunda categoria, em que se encaixa o caso chinês e qualquer outro episódio empírico, tem relevância a consideração do que “Lênin chamava de análise concreta da situação concreta”.

Nesta mesma direção, Harvey (2013) argumenta que deve ser feita uma interpretação da obra marxiana em uma direção que calibre argumentações históricas e lógicas, sendo necessário avaliar quando uma se sobrepõe à outra. Segundo ele, “o verdadeiro poder do argumento [em Marx] só se torna claro quando, tendo retornado ao reino da experiência, vemos que possuímos um arcabouço inteiramente novo de conhecimento para compreender e interpretar essa

experiência” (p. 18). Neste sentido, a própria leitura marxiana da realidade deve ser feita como um processo de confrontação entre teoria e realidade concreta.

Mais problemática e enigmática, entretanto, é a avaliação do que seria o socialismo na China contemporânea. Uma nova discussão se forma em torno do que seria a construção de um “socialismo de mercado”. O papel do consumo na economia e a criação de novos produtos como uma necessidade social, por exemplo, parecem aspectos próprios da dinâmica de acumulação capitalista; entretanto, este processo ocorre em concomitância com uma robusta ampliação do poder de consumo da classe trabalhadora, reduzindo desigualdades, e com uma presença marcante do Estado via planejamento e propriedade de empresas em setores-chave (POMAR, 2015; KENNY, 2008).

Em uma perspectiva comparativa dentro do próprio arcabouço socialista, seria possível comparar as políticas de Deng Xiaoping, a partir de 1978, com as medidas tomadas por Lênin quando estabelecida a Nova Política Econômica (NEP) em 1921? Kenny (2008) argumenta que sim, tendo em vista que a NEP instituiu na URSS uma espécie de *capitalismo de Estado*: (i) estabelecimento de *joint-ventures* e concessões a empresas estrangeiras; (ii) cooperativas baseadas em mecanismos de mercado; (iii) formação de quadros técnicos formados com métodos de gestão e organização capitalistas; (iv) arrendamento de empresas estatais e de recursos naturais para empresas privadas nacionais e estrangeiras.

Ao mesmo tempo, a China se insere no capitalismo mundial de modo muito mais integrado do que no caso da NEP na URSS, dependendo, segundo o autor (Ibidem), de uma ordem política e militar dirigida pelo imperialismo norte-americano. Provavelmente, isto fará desta versão chinesa da NEP, se assim for possível caracterizar a economia socialista de mercado, um caminho sem volta, onde as estruturas capitalistas tenderão a se agudizar.

Neste sentido, a China permanece contraditória, provavelmente, muito mais no pós-Reforma do que na era maoísta. Isto porque, ao mesmo tempo em que lança mão de mecanismos de mercado e promove uma inserção internacional que abarca não só o comércio exterior (mas também uma forte financeirização, assuntos de ordem geopolítica, etc.), a China mantém intactos elementos como planejamento estatal de sua economia, estabelece junto a outros países em desenvolvimento uma

frente de contraposição às instituições do capitalismo central, apenas para citar alguns aspectos. Junte-se a isto o debatido discurso da ascensão pacífica, e o rechaço a pretensões imperialistas, ao mesmo tempo em que é protagonista de uma espécie de *neocolonialismo brando* na África e na América Latina, criando dinâmicas que aprisionam aqueles países em suas condições históricas de subdesenvolvimento. Em termos de funcionamento de unidade de contrários, a China é um país por excelência dialético.

4.1.2 *A China não nasce em 1978: Industrialização na Era Mao*

Como indicado na introdução deste capítulo, e como enfatiza uma vasta literatura - ainda pouco difundida -, a China não é resultado unilateral do processo iniciado em 1978 por Deng Xiaoping. Como descrito, o país asiático foi, até a Revolução Industrial, a maior economia do mundo, estando na vanguarda econômica e tecnológica. Não cabe, neste espaço restrito, uma revisão exaustiva deste encadeamento histórico. Entretanto, este episódio merece, ao menos, ser citado como nota convidativa a um combate ao eurocentrismo, que impõe a consolidação do capitalismo ou a modernidade europeia como marco central da História, infligindo à China um papel menor, periférico. Quer dizer, a China não se agiganta por se render ao mercado; mais do que isto, a China já era proeminente antes mesmo do mercado.

Para os termos deste trabalho, é relevante iniciar tratando do processo de industrialização colocado em marcha a partir do estabelecimento da República Popular da China. A consolidação política do novo regime tem seu momento crucial entre a tomada do poder pelos comunistas na Revolução de 1949 e o Grande Salto Adiante, em 1953. É nesta fase que se identifica a transição socialista cujos pilares econômicos são a (i) coletivização da agricultura e a (ii) industrialização em moldes soviéticos.

Este modelo tem como características o monopólio da indústria pelo Estado, a mobilização de recursos para um processo rápido via indústria pesada (*big push*

development strategy), em detrimento da indústria de bens de consumo⁶¹, e a adoção de planejamento central através da formulação de Planos Quinquenais (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006).

A formatação da economia chinesa, a partir da República Popular da China é subdividida em um gigantesco setor estatal que controla grandes empresas, a indústria e as minas; fazendas privadas, que serão, posteriormente, coletivizadas e pequenas e médias empresas privadas.

Neste momento, a China passa a emular o modelo soviético de industrialização, especialmente durante a primeira década da República Popular da China, nos anos 1950. Isto significa que a estratégia soviética de desenvolvimento *Big Push* e a forma de controle da economia, centralizada e baseada no planejamento, são copiadas no país asiático; da mesma forma, tanto a tecnologia industrial quanto o aparato organizacional são transplantados da URSS para a China (NAUGHTON, 2007).

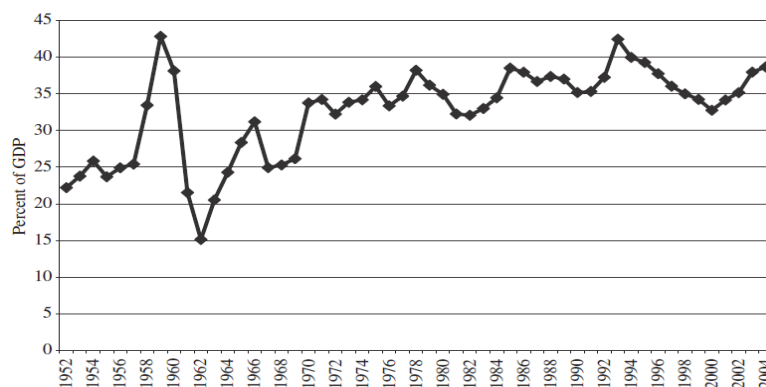
Para se ter um parâmetro do tamanho do esforço de industrialização na China, a participação do investimento estatal no PIB, desde a década de 1950 até os dias atuais, nos países pobres ronda, em média, os 20%; na China, nesta condição, em 1954, o investimento estava acima dos 26%. Deste total, 80% foi destinado à indústria, em especial, à indústria pesada (Ibidem). Na China pós reformas, o investimento chegou a um patamar de 40% do PIB, enquanto que este permanece um dos maiores gargalos da economia brasileira. Mesmo no período recente de grande crescimento, no superciclo das commodities, a participação do investimento no PIB não chega nem mesmo aos 20% acima mencionados.

Como se observa no gráfico (3.1.) que segue, a partir de 1954, ocorre um crescimento robusto do investimento, trajetória que é interrompida a partir da crise provocada pelas falhas do Grande Salto Adiante (1958-1961). Entretanto, ainda na década de 1960, ocorre uma recuperação, cujo pico se dá em 1967, quando o investimento chega a ultrapassar os 30%. Após o processo de reforma e abertura,

⁶¹ Os bens de consumo classificados como “bens racionados”, como comida, grãos, açúcar, eram distribuídos pelos consumidores por meio de um sistema de racionalização, de forma controlada; aqueles bens considerados “não-racionados” eram vendidos em lojas operacionalizadas pelo planejamento central (GONÇALVES, 2006).

esta variável se mantém sempre acima do patamar de 30%, sendo um dos componentes explicativos do persistente dinamismo do crescimento chinês.

Gráfico 12. Participação do investimento no PIB chinês (%)



Fonte: Naughton (2007, p. 57).

No caso brasileiro, a presença marcante do Estado na industrialização pode ser tomada como característica em comum com a experiência chinesa. Todavia, tendo sido conduzida por uma classe dominante que se beneficiou de forma exclusiva da modernização, diante da preocupação de apenas reproduzir padrões de consumo dos países centrais, e por entrada maciça de capital estrangeiro, a industrialização brasileira não foi capaz de reduzir a desigualdade. A relação estatal chinesa se dá em outras bases. A construção de uma estrutura industrial sólida tornou-se um imperativo para sustentação do regime político e a modernização seria instrumento de desenvolvimento para todos (BRESSER-PEREIRA, 1980).

O traço mais relevante do viés soviético na industrialização chinesa é a centralidade da indústria de aço, tendo a agricultura o papel de intermediário, de setor gerador de excedente. Isto se dava a partir necessidade de suprir não apenas as condições de subsistência do trabalhador urbano, somado a isto, o setor agrícola seria o vetor maximizador do crescimento industrial via comércio exterior. Com a exportação de produtos agrícolas, seria possível a geração de divisas para aquisição de máquinas, equipamentos e tecnologia para o processo de industrialização (KUEH, 2006).

A tabela que segue mostra que o processo de industrialização chinês não deve ser completamente atribuído ao período pós-Reformas, em 1978, tendo em

vista que já estava em curso um movimento ampliação significativo da participação do setor tanto no PIB quanto no emprego total. Como se pode observar, em 1952 a participação da indústria no PIB chinês era de 21% e correspondia a apenas 7% do emprego. Em 1978, quando se iniciam as modernizações, o setor secundário já era responsável por 48% do PIB da China. No que diz respeito ao emprego, entretanto, ainda prevalecia o trabalho no setor agrícola, com participação de 71%.

Tabela 12. Participação no PIB e no Emprego Total por setores em 1952 e 1978 (%)

	1952	1952	1978	1978
	PIB	Emprego Total	PIB	Emprego Total
Agricultura	51	84	28	71
Indústria	21	7	48	17
Serviços	28	9	24	12
Total	100	100	100	100

Fonte: KUEH (2006, p. 707). Elaboração própria.

Diegues e Milaré (2012) destacam quatro grandes reformas ocorridas durante a era Mao: a primeira seria uma (i) quebra do imobilismo tradicional. Este aspecto estaria relacionado à ruptura com a crença equivocada de que a China continuava sendo uma potência, deixando para trás as modernizações executadas pelos países ocidentais no pós-revolução industrial. Esta perspectiva estaria ligada ao confucionismo, diante de um reconhecimento de que as decisões do imperador seriam emanadas de Deus. Tal estrutura de pensamento seria rompida pela ideia de Mao Tse-Tung de um estado permanente de revolução.

As outras três reformas parecem intimamente interligadas. Seriam elas: (ii) a formação da indústria pesada; (iii) o aumento da área irrigada e, finalmente; (iv) a criação de uma indústria de insumos agrícolas. Esta simbiose entre os setores agrícola e industrial passava pela realização de uma importante reforma - que, no caso do Brasil, por exemplo, é, ainda hoje, fonte de problemas estruturais graves. Trata-se da Reforma Agrária, que possibilitou a democratização da terra na China, bem como o aumento da produtividade e da renda do trabalhador rural.

Aproximadamente 47 milhões de hectares teriam sido divididos entre 300 milhões de camponeses pobres, o que marcaria a seguinte modificação na estrutura

rural chinesa: 40 milhões de camponeses com propriedade superior à média tiveram suas terras reduzidas; 70 milhões de camponeses mantiveram suas terras e 300 milhões de camponeses conquistaram sua propriedade (DIEGUES; MILARÉ, 2012, p. 364). Com o processo de coletivização do campo, aos poucos, as pequenas propriedades familiares foram sendo substituídas pelas fazendas coletivas. Enquanto aproximadamente 2% das famílias produziam em cooperativas em 1954; em 1955, este total passou para 14%, sendo ampliado para a quase totalidade já em 1956, quando 98% das famílias camponesas da China produziam em fazendas coletivas (NAUGHTON, 2007).

Segundo Gonçalves (2006), portanto, a Lei da Reforma Agrária teria três objetivos: (i) o fim da propriedade feudal e a neutralização de uma aristocracia rural tradicional; (ii) a redistribuição de terra para camponeses pobres, os quais eram o núcleo principal da população rural chinesa; (iii) a proteção dos interesses dos pequenos e médios proprietários de terra e seu distanciamento da influência dos grandes proprietários.

Neste ponto, cabe identificar uma convergência entre o modelo chinês do período em discussão e a referência teórica de Oskar Lange (1986), discutida no primeiro capítulo deste trabalho. Lange destaca a relevância do planejamento no socialismo e revela que, neste modo de produção, a composição das classes no poder e forma de apropriação do excedente são um ponto de distinção do modelo capitalista.

A China de Mao é um bom exemplo empírico destes aspectos. Ao enfraquecer uma tradicional fração de classe (a dos grandes proprietários rurais) e romper com antigas estruturas de pensamento (a discutida quebra do imobilismo social), o governo modifica a correlação de força entre as classes sociais. A forma de apropriação do excedente agrícola para fomento da indústria é outro aspecto que corrobora a teoria de Lange. Como apontado no capítulo 1, o subdesenvolvimento teria em suas bases, do ponto de vista material, a deficiência em termos de bens de capital e a concentração de terras, ou seja, a questão agrária. Ao atacar estas duas deficiências, erguendo a indústria pesada e promovendo a reforma agrária, pode-se identificar, já na China maoista, o primeiro e mais importante esforço no sentido de romper com o subdesenvolvimento.

A primeira prática de planejamento socialista na China foi colocada em execução no período 1953-1957 (Primeiro Plano Quinquenal) e tinha como objetivo a construção de 694 unidades fabris, das quais 156 seriam construídas com ajuda do governo soviético. Em termos de crescimento econômico, o Primeiro Plano Quinquenal produziu um crescimento anual médio de 8,9% (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006; GONÇALVES, 2006).

Durante este período, foram realizados importantes investimentos em infraestrutura e na indústria, sendo que, já em 1957, a China possuía indústria de produção de aço, aviões, automóveis, equipamentos de geração de eletricidade e máquinas pesadas (POMAR, 2003). O esforço de industrialização foi ainda maior do que o aquilo que fora previsto no plano. Como se pode observar na tabela abaixo, mais do que alcançadas, as metas foram, em larga medida, ultrapassadas:

Tabela 13. Valor Bruto da Produção no Primeiro Plano Quinquenal (em milhões de yuans/1952)

Valor Bruto da Produção	1952 (realizado)	1957 (planejado)	1957 (realizado)	Realizado 1957/1952
Industrial	27.010	53.560	65.020	141%
Energia elétrica (kwh bilhões)	7	16	19	166%
Máquinas (em unidades)	13.734	12.720	28.000	104%
Locomotivas (em unidades)	20	200	167	735%
Vagões ferroviários (unidades)	5.792	8.500	7.300	26%
Navios mercantes (mil toneladas dwt)	22	179	54	151%

Fonte: Elaboração própria com base em dados selecionados de Spence (1990 apud DIEGUES; MILARÉ, 2012).

A cooperação junto à União Soviética foi estabelecida logo em 1949, através do *Friendship Alliance and Mutual Assistance Treaty*. O Primeiro Plano Quinquenal seguiu o modelo soviético e o governo chinês obteve suporte considerável do então aliado. Entretanto, o estabelecimento do Grande Salto Adiante (1958-1961) representou um dos principais elementos de ruptura entre os dois países, o que se

deu concretamente em 1960, quando a URSS cancelou sua ajuda técnica, financeira e de assistência à China.

O Grande Salto Adiante foi recebido com descrédito pelo governo soviético, especialmente por práticas do tipo *backyard steel*, onde, a fim de alcançar a meta de produzir em quatro meses a mesma quantidade de aço atingida nos oito meses anteriores, foi construído um esforço que envolvia, inclusive, o derretimento de panelas nos quintais das casas (PALESE, 2009). Neste sentido, a falta de realismo na concepção das metas e o descolamento entre o planejamento e o que se poderia alcançar diante da realidade econômica do país produziram críticas e descontentamento dos antigos aliados.

Outro elemento do afastamento do modelo de corte soviético foi a compreensão, por parte do governo chinês, de que não seria mais viável o estabelecimento de um planejamento estritamente centralizado. Isto significou uma descentralização que conferiu maior poder às províncias, como uma forma de favorecimento das capacidades e responsabilidades de administradores locais, técnicos e dos próprios trabalhadores (GONÇALVES, 2006). Em termos práticos, as empresas submetidas à autoridade central foram reduzidas de um total de 9.300 para apenas 1.200 e os itens econômicos controlados pelo governo central diminuíram de 532 para 132, o que, do ponto de vista do aumento da produtividade, foi positivo (POMAR, 2003).

Segundo Ruiz (2006, p. 7), esta descentralização era justificável, já que “algumas províncias chinesas possuíam mais de 50 milhões de habitantes e suas empresas adquiriam parte significativa dos insumos no mercado local, que era também seu principal mercado consumidor”. Desta forma, coube ao governo central optar por repassar o controle destas empresas para as províncias, pois “não havia razão para um planejamento central em todos os níveis de produção”.

Cabe mencionar, a título de nota, que existem interpretações diversas acerca de processos de descentralização econômicos e políticos. Um exemplo de análise divergente é a que David Harvey (2016, p. 136) propõe brevemente em seu livro sobre as contradições do capitalismo. Para ele, corroborando uma ideia que já estava presente em Smith, centralização e descentralização podem ser compreendidas “nos termos de uma unidade contraditória” e que se verifica, com

frequência, “que a descentralização é um dos melhores meios de preservar um poder altamente centralizado, porque esconde a natureza desse poder por trás de uma capa de autonomia e liberdade individual”. Desta forma, ele argumenta:

Era isso que Adam Smith defendia: um Estado centralizado pode acumular muito mais riqueza e poder dando rédeas a liberdades de mercado individualizadas e descentralizadas. Isso é uma coisa que o Estado chinês reconheceu nas últimas décadas (HARVEY, 2016, p. 136).

Define-se, portanto, que, entre o período 1949-1978, a China esteve sob um arranjo que combinava centralização política e desconcentração econômica, ainda que apenas parcial (Ibidem). Ainda assim, diante de acusações de revisionismo de ambos os lados e do crescimento de divergências geopolíticas, em 1964, a relação diplomática sino-soviética é oficialmente rompida.

Ainda que tenha produzido um importante impacto na indústria, pelo lado da produção agrícola, o Grande Salto Adiante apresentou deficiências que geraram problemas sociais graves. Em uma “economia planificada são as restrições pelo lado da oferta agregada que condicionam o ritmo de crescimento do país, na medida em que o governo dispõe de meios para mobilizar toda a capacidade produtiva e força de trabalho disponíveis”; diante disto, o governo chinês fez uma escolha deliberada pela indústria em detrimento do setor agrícola, tendo, ainda, proporcionado um deslocamento de trabalhadores do campo para atividades urbanas que reduziu a oferta de alimentos de forma considerável (CARVALHO, 2015, p. 7).

Além de falhas na alocação de recursos, na época da execução do Grande Salto Adiante, a China ainda passou por problemas de ordem natural que diminuíram a produção de alimentos. Desta forma, o abastecimento das áreas urbanas, que alimentavam os trabalhadores da indústria, permaneceu relativamente regular, enquanto as áreas rurais foram negligenciadas. O mapa que segue mostra o tamanho da tragédia social, indicando a porcentagem de mortes ocorridas em razão da fome, tendo sido o caso mais grave em Sichuan, onde se perdeu cerca de 10% da população:

Figura 13. Total de mortes ocorridas após o Grande Salto Adiante (em % da população local)

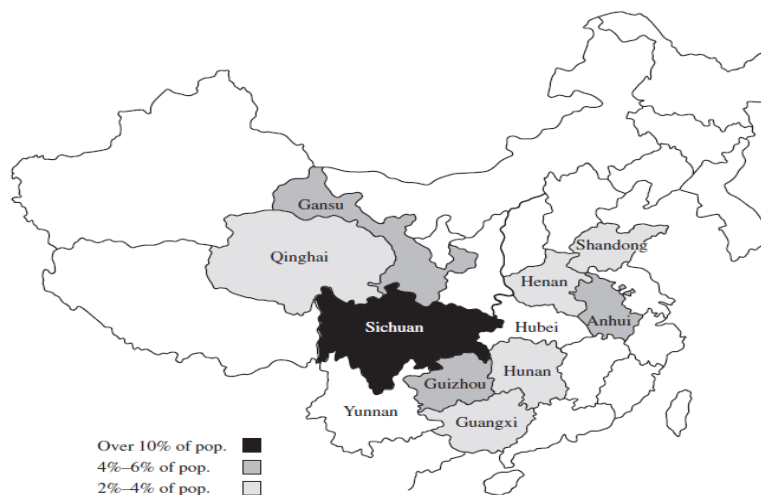


Figure 3.3
The post-GLF famine

Fonte: Naughton (2007, p. 720).

No início dos anos 1970, a China passa por conflitos internos e externos. No âmbito do Partido Comunista, crescem as dissensões entre seus membros; no que diz respeito às questões externas, a inclusão da URSS entre seus adversários regionais e a aproximação com os Estados Unidos, em 1972, provocam uma reconfiguração das relações exteriores do país. Em 1973, três anos antes da morte de Mao, Deng Xiaoping volta ao poder⁶² como *vice-premier*, sendo o principal defensor e articulador da desregulamentação da economia.

Já em 1975 são anunciadas as chamadas “Quatro Modernizações”, referentes aos setores da *agricultura, indústria, tecnologia e forças armadas*, sendo após a morte de Mao Tse Tung, no ano seguinte, 1976, que estas propostas passam a ter centralidade no governo chinês enquanto política econômica (RUIZ, 2006). Na seção seguinte, é colocado o desenvolvimento deste processo.

⁶² Deng Xiaoping havia sido excluído dos fóruns decisórios do PCC durante a Revolução Cultural (1966-1976), justamente por apoiar medidas liberalizantes.

4.2 SOCIALISMO COM CARACTERÍSTICAS CHINESAS: A CHINA E O PROCESSO DE REFORMA E ABERTURA

A industrialização da era maoista obteve um salto qualitativo relevante para a distribuição de riqueza regional na China. Antes do estabelecimento da República Popular, a indústria chinesa já estava majoritariamente concentrada na zona costeira do país, pela facilidade no acesso aos portos: em 1933-1934, nas províncias de Guangdong, Jiangsu, Shandong, Hebei e Liaoning ficavam localizadas quase metade da indústria mineradora e praticamente todas as empresas de algodão e seda, enquanto Xangai, sozinha, possuía metade das indústrias (ainda precárias) do país. No fim da década de 1940, Xangai era responsável por 61% do emprego industrial e tinha 60% das fábricas mais modernas (PAINE, 1980; RUIZ, 2006).

Entretanto, as próprias políticas do Primeiro Plano Quinquenal já apresentavam uma preocupação com a questão regional:

Por exemplo, dos 700 maiores projetos industriais do primeiro plano quinquenal, *mais de 2/3 dos projetos industriais foram localizados no interior do país, o que correspondeu a 69% dos investimentos estatais*. Essa estratégia favoreceu o deslocamento de atividades industriais para o interior e estimulou o surgimento de centros urbanos nas regiões centrais (Ibidem, p. 13, grifo nosso).

Desta forma, antes de aprofundar a discussão sobre as transformações da China atual, é necessário salientar que o período que antecede as reformas foi fundamental para o estabelecimento do país que se tornou a segunda economia do mundo. Como argumenta Ping (2014, p. 194, tradução nossa⁶³):

⁶³ “The formation of the single public ownership and the planned economy resulted in the need to accelerate industrialization, that is to say, at that time under the conditions of shortage capital, China increased capital investment relying both on depressing domestic consumption and improving accumulation. In the 25 years from 1953 to 1978, China maintained a relatively high economic growth rate, and almost set up an autarkic industrial system, which was closely and inseparably related to such a high rate accumulation. In addition, the single public ownership and planned economic system has another function: to guarantee social security to all people in China, to insure social stability during a period of high accumulation and deficiency in goods and materials, although this kind of social security is at low levels of income”.

A formação da propriedade pública e da economia planejada resultou na necessidade de acelerar a industrialização, ou seja, naquela época, em condições de escassez de capital, a China aumentou o investimento de capital, dependendo tanto da depressão do consumo interno quanto da acumulação. Nos 25 anos, entre 1953 a 1978, a China manteve uma taxa de crescimento econômico relativamente alta, e quase montou um sistema industrial autárquico, que estava estreitamente e inseparavelmente relacionado a uma alta taxa de acumulação. Além disso, a propriedade pública e o sistema de planejamento econômico têm outra função: garantir a segurança social a todas as pessoas na China, assegurar a estabilidade social durante um período de alta acumulação e deficiência de bens e materiais, embora esse tipo de segurança social esteja em um contexto de níveis de renda baixos.

É importante reconhecer estas bases, pois, é a partir dela que se processa a inserção dos mecanismos de mercado na China pós-1978. A ascensão de Deng Xiaoping inaugura importantes modificações na estrutura econômica chinesa. Uma das principais marcas do processo de reforma e abertura é o gradualismo com que a transição ocorre. No que diz respeito às empresas estatais, não foram diretamente privatizadas e o governo optou por introduzir gradativamente os instrumentos de mercado, reduzindo aos poucos as restrições ao capital privado em vários setores, inclusive na agricultura, onde se executou uma descoletivização e o estabelecimento de mercados locais (PINGYAO, 2003; RUIZ, 2006).

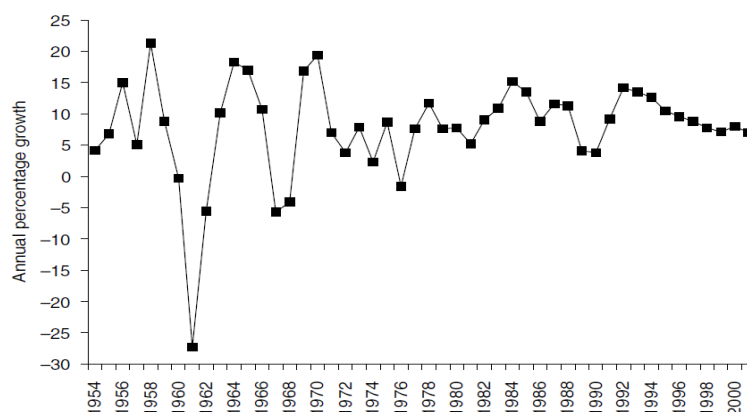
Em sua fase inicial, portanto, a reforma estabelecia o fim da coletivização na área rural, a abertura para o investimento estrangeiro e para o capital privado, ainda que grande parte das indústrias permanecessem sob controle estatal. A partir disto, são colocadas as bases de um modelo de industrialização que privilegia a promoção de exportações, tendo como fundamentos a criação de um ambiente institucional favorável e a desvalorização da moeda (PINGYAO, 2004).

As primeiras etapas da reforma tiveram como alvo principal as áreas da agricultura e o comércio exterior, especialmente no período 1978-1984. A nova configuração política chinesa previa uma combinação entre socialismo e mercado, onde o planejamento macroeconômico e macrosocial seriam compactuados com mecanismos de mercado como base para o cálculo econômico, sendo que o Estado cumpriria o papel de reparador dos desvios de mercado e de orientador, a fim de que fosse orientado para as estratégias gerais de desenvolvimento (POMAR, 2003). Desta forma:

Ainda subsistem monopólios estatais em áreas sensíveis do abastecimento e ainda existem preços administrados para uma série de produtos básicos, como alimentos populares, transportes, etc. No entanto, a tendência é que, à medida que a escassez seja superada e os rendimentos elevados, os monopólios restantes sejam quebrados e o mercado vá paulatinamente determinando todos os preços conforme a relação entre oferta e procura (Ibidem, p. 111).

Esta reorganização político-econômica faz com que a China obtenha altas taxas de crescimento. Entre as décadas de 1980 e 1990, o país obteve uma taxa média de crescimento de 9,5%, embora se deva reconhecer que, entre 1965 e 1980, a economia já crescia a uma taxa média de 6,5%, o que não é um dado trivial. Mais uma vez, o setor agrícola exerceu um papel fundamental para o fortalecimento da indústria chinesa, na era Mao para ampliação de setores de base e, no pós-1978, para a consolidação do setor de bens de consumo. A partir das reformas, a mecanização da agricultura e a criação de um complexo agroindustrial permitiram a expansão da indústria leve de consumo. (MEDEIROS, 1998).

A evolução da taxa de crescimento econômico da China ao longo do tempo indica a dimensão dos números antes e após a reforma. A partir da figura que segue é possível notar que, entre 1949 e 1978 houve acentuada instabilidade no crescimento do PIB chinês, onde se combinam períodos de elevadas taxas, seguidos de austeros declínios. Os números coincidem com os acontecimentos históricos. Pode-se verificar um sucesso inicial do Primeiro Plano Quinquenal (1953-1957), o resultado catastrófico do Grande Salto Adiante (1958-1960) e uma nova queda acentuada no período da Revolução Cultural (1966-1969). Entretanto, já em 1978, antes mesmo das reformas serem colocadas em execução, a China já crescia a uma taxa de aproximadamente 10%.

Gráfico 13. Taxa de crescimento anual da China entre 1954 e 2000 (%)

Fonte: Wu (2004, p. 2).

Como fora brevemente discutido, no início deste capítulo, a China apresenta contradições aparentes que, na verdade, se apresentam de forma bastante funcional na experiência chinesa. Um destes elementos é a prática simultânea de abertura e protecionismo. Enquanto na América Latina estes dois polos se apresentaram de maneira relativamente distinta (ora se optou pelo protecionismo, ora se optou pela abertura irrestrita), no caso do país asiático, houve uma convergência entre estes dois vetores, isto é, praticou-se, a partir de 1978, tanto a abertura quanto a proteção de empresas locais.

As Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) são os locais onde esta aparente contradição se coloca efetivamente. As ZEEs funcionam como plataformas de exportação, tendo em vista que o comércio exterior, bem como os investimentos, são as variáveis centrais no crescimento econômico chinês. O componente de abertura das ZEEs consiste em serem regiões captadoras de investimentos e de instalação de empresas estrangeiras; entretanto, estas áreas possuem elementos de protecionismo ao não adotarem abertura irrestrita, tendo em vista que os investidores estrangeiros estariam condicionados a promover uma associação com empresas nacionais, transferindo tecnologia. Este é um dos traços significativamente divergentes entre o ingresso de capital estrangeiro na China e no Brasil, onde, neste último, em geral, as empresas multinacionais não estiveram submetidas a compromissos de parcerias com empresas locais.

Um movimento de industrialização acelerado tem como efeito imediato um aumento da população urbana e a necessidade de organização deste processo. No

caso chinês, “o Estado mantém sua política geral de impedir o inchamento desordenado das cidades”, “entre 1979 e 2000, os investimentos em moradia representaram cerca de 23% dos investimentos em ativos fixos sociais e a superfície das habitações foi ampliada em mais de dezoito bilhões de metros quadrados”. Na extensão urbana, “a área habitacional per capita passa de 3,8m², em 1978, para 9,3m², em 1998, enquanto nas zonas rurais passou de 8,1m² para 23,7m²” (POMAR, 2003, p 125). A questão da urbanização na experiência brasileira, entretanto, manteve-se relativamente negligenciada:

Tomando o exemplo brasileiro, o processo de industrialização e o consequente crescimento das cidades permitiu a consolidação da classe média *pari passu*, com a criação de uma mão de obra superexplorada nos centros urbanos, mais a formação de um exército industrial de reserva, também de origem rural, que engrossou a parcela de favelados e marginalizados à parte do progresso crescente nas metrópoles. A mesma lógica, portanto, reforçou fenômenos contraditórios e articulados: moderno e arcaico, incluído e marginalizado, central e periférico (LIMA; SILVA; ALVES, 2015, p. 207).

Diante deste cenário, o déficit habitacional permanece um dos principais problemas estruturais da economia brasileira. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE) mostram que, entre 2010 e 2014, houve uma redução do déficit habitacional brasileiro, em função do programa “Minha casa, minha vida”. No período em destaque, o déficit passou de 6,9 milhões de famílias para 6,1 milhões, o equivalente a uma queda de 2,8% ao ano. A região nordeste apresentou uma redução de 3% ao ano; na região sudeste, a taxa média de queda foi de 1,4% ao ano, passando de aproximadamente 2,7 milhões de famílias no déficit habitacional em 2010 para 2,6 milhões em 2014.

Segundo Medeiros (2006), parte significativa dos investimentos públicos na China é direcionada à construção civil. Até meados dos anos 2000, a taxa de urbanização cresceu 38% ao ano, o que implica uma demanda gigantesca por moradia, tendo sido este um dos setores que mais impulsionaram o mercado doméstico chinês desde o processo e aceleração da industrialização.

Ainda que a presença do Estado permanecesse ampla, mesmo após a reforma, é relevante destacar uma alteração na sua forma de atuação. Especialmente no período 1949-1976, o gerenciamento estatal se dava majoritariamente via planejamento central. Com o processo de abertura e a inserção

de mecanismos de mercado, houve uma relativa substituição do planejamento central e uma opção pela regulação política indireta. Daquele primeiro modelo restariam ainda duas bases: (i) alocação de crédito via bancos estatais e (ii) forte presença de empresas estatais em setores estratégicos, as quais seguem o planejamento do governo (MEDEIROS, 2006). Desta forma, o Estado chinês não deixa de executar o planejamento, em vez disso, ele passa a articular planejamento com políticas indiretas e permite a inserção gradativa de instrumentos típicos de economias de mercado.

Tendo em vista que os bancos estatais permanecem como um dos principais articuladores da dinâmica de desenvolvimento da China, a seção que segue deve tratar destas instituições de modo específico.

4.3 SISTEMA BANCÁRIO E BANCO DE DESENVOLVIMENTO NA CHINA

O sistema bancário chinês, como todo o processo de reforma e abertura, possui especificidades e diretrizes próprias que divergem da lógica financeira ocidental. Desta forma, tanto os bancos públicos comerciais quanto os bancos de desenvolvimento exercem papel central na distribuição de recursos para projetos estratégicos para o crescimento do país.

Pode-se identificar que, no caso da China, existe relativa linearidade na função social do banco de desenvolvimento, no sentido de que as instituições - ou mesmo o sistema bancário em seu conjunto - não são atingidas por rupturas políticas abruptas. Em outros termos, o projeto não é fragmentado em virtude de mudanças políticas de curto prazo (um ou dois mandatos presidenciais, por exemplo). O mesmo não tem sido válido para a experiência brasileira, tendo em vista que, no decorrer da história, o BNDES apresenta, como visto no capítulo anterior, volatilidade em suas funções e na sua capacidade de financiamento; movimento este que fica suscetível a políticas de recortes diferentes, quando não opostos.

Neste quesito, um dos entraves centrais no Brasil é a interação com o setor privado, em específico, o segmento financeiro. Conforme argumentam Burlamaqui e Keidel (2014, p. 4, tradução nossa⁶⁴):

O maior desafio para uma tentativa brasileira de introduzir lições do sucesso do CDB [*China Development Bank*] seria as implicações para uma resistência do setor financeiro privado brasileiro. As instituições financeiras privadas veriam um BNDES muito ampliado como potencialmente ameaçador. No entanto, a expansão e a reorientação bem-sucedidas do BNDES e dos outros bancos públicos do Brasil gerariam um Brasil mais lucrativo para o setor privado em apenas alguns anos, devido às implicações para o rápido crescimento e aumento da atividade financeira em geral.

O sistema bancário chinês foi estabelecido logo no início da República Popular da China e seguia formato análogo ao soviético. O Banco do Povo da China (*People's Bank of China*, doravante, PBOC) teve suas funções de Banco Central retiradas durante a Revolução Cultural, entretanto, retomou seu papel no final da década de 1970, sendo o responsável por questões cambiais e controle monetário. Após a reforma, o PBOC assume dupla função; torna-se, ao mesmo tempo, Banco Central e banco comercial.

Mais do que isto, o sistema bancário chinês, em seu conjunto, é expandido. São quatro os bancos estatais chineses mais importantes, conhecidos como “*Big Four*”: (i) *China Construction Bank* (CCB); (ii) *Bank of China* (BOC); (iii) *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC); (iv) *Agricultural Bank of China* (ABC). Estes últimos estiveram, de início, restringidos a atuar em suas áreas específicas sendo que, a partir do relaxamento de alguns aspectos da regulação do sistema, na década de 1980, estes bancos passaram a ter autorização para competir em setores diversos (COUSIN, 2011; JAGUARIBE, 2015).

Um traço relevante da evolução do sistema financeiro chinês é que o ingresso de bancos estrangeiros foi permitido de modo gradativo e restrito a condições específicas. Apenas em 1979 seria autorizado o estabelecimento de escritórios de bancos de outros países, os quais puderam, a partir de meados da década de 1980,

⁶⁴ “The major challenge to a Brazilian attempt to introduce lessons from CDB’s success would be the initial implications for a resistance from Brazil’s private financial sector. Private financial institutions would see a greatly enlarged BNDES as potentially threatening. In fact, however, successful expansion and reorientation of BNDES and Brazil’s other government-owned banks would generate a more profitable Brazil for the private sector in just a few years because of the implications for rapid growth and increased financial activity across the board”.

realizar operações nas Zonas Econômicas Especiais, sendo que esta reserva geográfica viria a ser flexibilizada em 1994. Uma vez desfeita a necessidade de atuação em áreas específicas, já em 1998, aos bancos estrangeiros foi permitida a operação de atividades também com regiões vizinhas. Até o período recente, estas instituições permanecem responsáveis por apenas 2% dos ativos na China (BERGER; HASAN; ZHOU, 2009; SANDERSON; FORSYTHE, 2013).

Cousin (2011) divide o processo de reforma do sistema bancário chinês em três etapas:

- (i) A primeira fase vai de 1978 até 1993, quando o sistema bancário da China deixa de ser monobancário, com centralidade de funções no PBOC, para uma teia baseada em um conjunto de bancos comerciais (estabelecimento do “*Big Four*”) que se consolidam como unidades independentes, sob o controle, entretanto, do Ministério das Finanças e do Conselho de Estado.
- (ii) A segunda etapa das reformas ocorre entre 1994 e 2000. Este momento caracteriza-se por uma mudança gradativa de um sistema que opera, a partir deste marco, menos administrativamente e de forma ainda mais independente.
- (iii) A terceira e última fase é caracterizada pelo aprofundamento da liberalização, em conformidade com as exigências da OMC. Desta forma, amplia-se o escopo de atuação das instituições estrangeiras sem que fossem, contudo, arraigadas a ponto de se criar um ambiente totalmente liberalizado, aos moldes capitalistas ocidentais.

Diante deste monitoramento e das barreiras colocadas pelo governo, no sentido de regular o sistema financeiro, considera-se que a China é um país relativamente menos exposto a ativos financeiros tóxicos. Isto ocorre, em larga medida, por que as agências reguladoras “recusam-se firmemente a permitir a criação de produtos derivativos complexos no mercado doméstico e as instituições financeiras são severamente limitadas à exposição a recursos externos destes produtos⁶⁵” (BURLAMAQUI; KEIDEL, 2014, p. 6, tradução nossa).

Os bancos públicos chineses também se mostraram um importante instrumento de medidas anticíclicas, o que ocorreu, por exemplo, durante a crise de 2008. O banco de desenvolvimento da China foi utilizado para conter a crise

⁶⁵ “China financial regulatory agencies had steadfastly refused to permit the creation of complex derivative products in the domestic market and severely limited financial institutions exposure to foreign resources of these products”.

financeira que se abatia sobre o mundo ocidental. Como medida de estímulo, em novembro de 2008, a China anuncia um investimento de 4 trilhões de Yuan, equivalente a 12,5% do PIB daquele ano (SANDERSON; FORSYTHE, 2013).

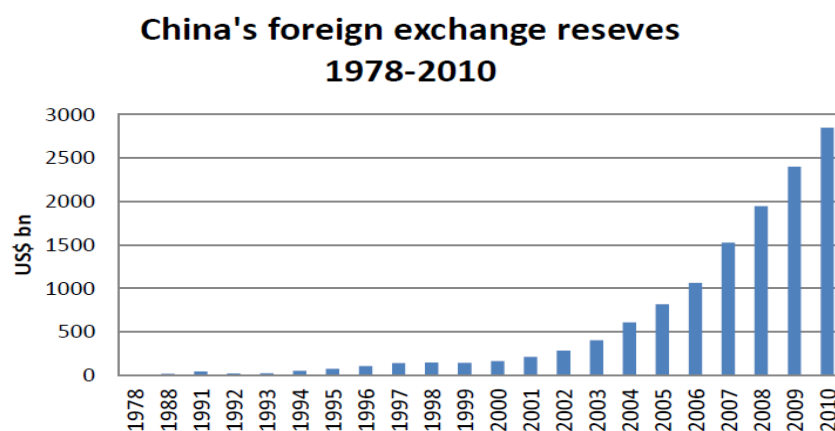
A tabela abaixo confere a dimensão dos bancos de desenvolvimento chineses quando comparados a seus correspondentes de outros países, tanto em termos de ativos quanto no total de empréstimos realizados. Em seguida, observe-se o crescimento das reservas em dólar que o governo chinês acumulou entre os anos de 1978 e 2010, dentre estas reservas, cerca de 60% estão em títulos do Tesouro americano (ver gráfico 14.). Com estes dados é possível ter noção da estatura do sistema financeiro chinês no período recente.

Tabela 14. Comparativo entre Bancos de Desenvolvimento
(Ativos e empréstimos em US\$)

Banco	Ativos (em US\$ bilhões)	Empréstimo Total (em US\$ bilhões)
China Development Bank (2011)	991	876
China Exim Bank (2011)	190,34	143
Asian Development Bank (2011)	113	nd
World Bank (2011)	545	327
Inter-American Development Bank (2010)	87,22	129
Korea Development Bank (2011)	132	73
BNDES (2010)	306	208
KFW Bankengruppe (2011)	606	153

Fonte: Sanderson;Forsythe (2013, p. 42). Elaboração própria.

Gráfico 14. Reservas em moeda estrangeira na China entre 1978 e 2010



Fonte: Burlamaqui; Keidel (2014, p. 13).

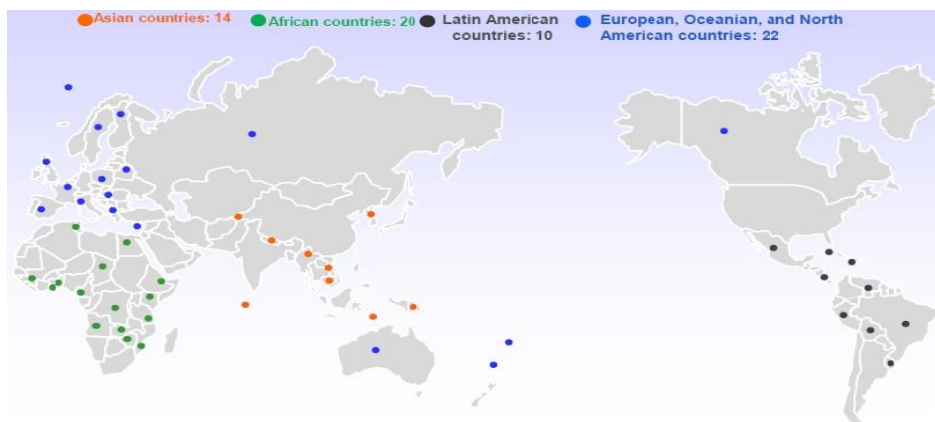
Tendo sido fundado em 1994, o principal banco de desenvolvimento chinês, CDB, teve um papel fundamental na ampliação da participação da taxa de formação de capital fixo da China, a qual passou de 25% do PIB nos anos 1990 para 46% em 2012. Em 2013, o BD chinês possuía 991 bilhões de dólares em ativos, fornecendo 876 bilhões em empréstimos, como verificado na tabela 14., o CDB possui mais ativos do que importantes bancos como o sul coreano, o alemão, o Banco Mundial e o brasileiro BNDES (Sanderson; Forsythe, 2013).

No que diz respeito à internacionalização, verifica-se uma nítida política de Estado, no sentido de uma “*going out strategy*”, onde o banco possibilita a expansão de empresas nacionais e estabelece parcerias com governos e empresas de outros países. Com esta orientação, o CDB auxilia na expansão do *market share* de corporações chinesas e amplia a cesta de países ofertantes de recursos naturais de que a China precisa.

Alguns exemplos ilustram esta atuação: o BD chinês tem garantido linhas de crédito para empresas de telecomunicação, como Huawei e ZTE, a fim de que promovam a expansão de seus mercados. A Telecom Huawei recebeu US\$ 30 bilhões para reduzir seu custo de capital e oferecer financiamento para seus clientes. Com isto, a Huawei proveu financiamento para a empresa brasileira de telefonia fixa Tele Nordeste Leste Participações S/A para comprar seus produtos (PROVAGGI, 2013). Destaque-se também a atuação do CDB nas políticas anticíclicas e nos ajustes via investimento (BURLAMAQUI; KEIDEL, 2014).

Desta maneira, como parte da estratégia de internacionalização chinesa, o CDB possui atuação em vários países, como parte de um planejamento global. O mapa que segue aponta a presença de projetos orientados pelo CDB em todos os continentes, sendo destaque a presença chinesa na África:

Figura 14. Participação do CDB em projetos de desenvolvimento internacionais



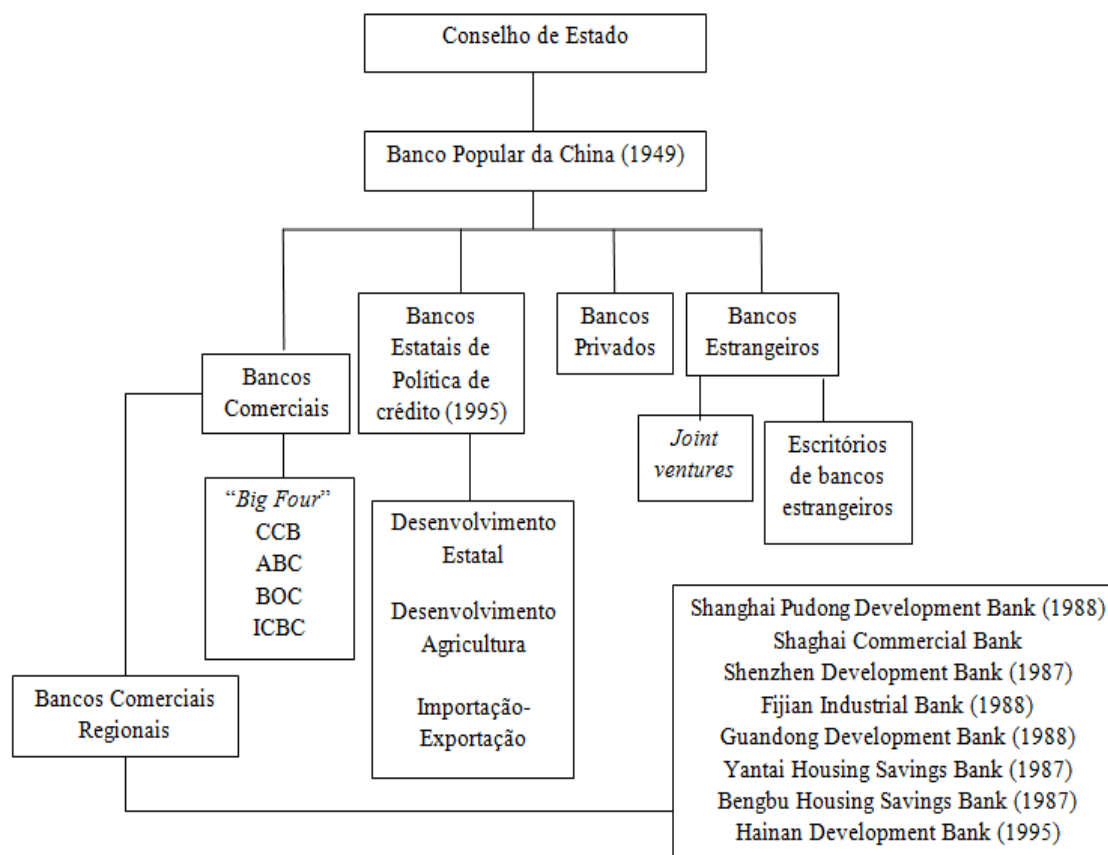
Fonte: Zhigang, J. (2015, p. 22).

Cabe mencionar, ainda, o financiamento da estratégia *One Belt, One Road* (OBOR) de reconstrução da antiga rota da seda, projeto no qual o CDB é o principal financiador. Um planejamento que envolve dois níveis básicos de articulação: uma em escala regional, como a construção do corredor econômico China-Paquistão e outro mais abrangente, envolvendo diversos países, como a zona de cooperação industrial (ZHIGANG, 2015).

O Banco de Desenvolvimento da China criou, ainda, uma linha de crédito de US\$ 3,7 bilhões para produção de gás natural sintético, produzido à base de carvão, visando a utilização do carvão ucraniano e a redução da dependência do gás natural russo. Além do desenvolvimento de usinas de energia na Ucrânia, o CDB também está fornecendo suporte financeiro para a modernização da rede de telecomunicações do país, por meio da mais importante empresa de equipamentos de comunicação da China, a Huawei. Ainda dentro do projeto OBOR, existem iniciativas de apoio financeiro na Índia via CDB e AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank) para apoio em infraestrutura e energia; em especial, a China está interessada no fornecimento de trens de alta velocidade para o país (THE ECONOMIST, 2015).

Além do Banco de Desenvolvimento Chinês, existe uma rede na estrutura bancária chinesa, a qual inclui também bancos regionais e bancos comerciais estatais e privados (nacionais e estrangeiros). O organograma abaixo mostra, de modo simplificado, o arcabouço básico deste sistema:

Figura 15. Estrutura do Sistema Bancário Chinês



Fonte: Adaptado de Dias (2004). Elaboração própria.

No que diz respeito aos empréstimos por setores, especificamente na comparação entre os anos 2000, 2005 e 2008, pode-se notar que a indústria tem sido um dos principais destinos dos financiamentos de curto prazo e o segmento de maior participação no produto chinês. Como apresentado na tabela abaixo, no ano 2000, a indústria representava 40,4% do PIB da China e captava 25,9% dos empréstimos de curto prazo; em 2008, este setor significaria 42,9% do produto e 28,9% do total de empréstimos.

Tabela 15. Empréstimos por setores da economia e suas respectivas participações no PIB chinês (%)

	2000	2000	2005	2005	2008	2008
	PIB	Empréstimos	PIB	Empréstimos	PIB	Empréstimos
Agricultura	15,1	7,4	12,2	13,2	11,3	14,1
Construção	5,6	2,5	5,5	3,4	5,7	2,9
Indústria	40,4	25,9	42,2	25,7	42,9	28,9
Comércio	39	27,2	40,1	18,8	40,1	14,2
Outros		37		38,8		39,9

Fonte: Adaptado de Cousin (2011, p. 80). Elaboração própria.

Obs: Estes números referem-se a empréstimos de curto prazo.

Se, em termos macrossetoriais, a indústria é um dos principais receptores dos empréstimos, no caso das firmas, são as empresas estatais as principais beneficiadas com o crédito. Quando classificadas de acordo com o tipo de propriedade, em 2008, as empresas chinesas, considerando indústria, comércio e construção, estavam assim distribuídas: 4,1% - empresas estatais, 16,7% - *joint-stocks*, 51% - empresas privadas, 13,4% - empresas estrangeiras, 4,9% - empresas coletivas, 10% - Outras. Dentre estas, as estatais são as que recebem mais recursos. No caso específico do *China Construction Bank* (CCB), em 2008, as empresas controladas pelo Estado receberam 47,7% do volume total de empréstimo, seguidos das empresas privadas com 19,1%, *joint-stocks* com 14,2%, estrangeiras, 10,4% (COUSIN, 2011, p. 83).

Apesar da relevância dos dados apresentados, uma das críticas lançadas sobre o setor bancário chinês diz respeito à questão regional e à relativa negligência com relação ao apoio prestado a empresas de menor porte. Hsu, Wang e Wu (2013) reconhecem que o sistema bancário da China exerce importante papel na promoção das inovações, entretanto, destacam que existe uma variação no desenvolvimento deste segmento do ponto de vista das províncias, o que ocorre desde 1978. Nesta mesma pesquisa, os autores advertem sobre a necessidade de uma reforma no que chamam de “*poorly regulated financial industries*”, diante da verificação de que o “*Big Four*” tem discriminado sistematicamente pequenas empresas em favor de corporações maiores e mais bem estabelecidas.

4.4 POLÍTICA INDUSTRIAL NA CHINA

Como foi possível observar no capítulo anterior, a questão da política industrial no Brasil passou por períodos de intensificação e de apassivação, em um processo fragmentado pela alternância de poder político. No caso chinês, torna-se mais difícil compartimentar a política industrial em termos de nomes de programas, planos específicos (no sentido de que não ocorre um equivalente à PDP ou ao Plano Brasil Maior), etc. Isto porque, percebe-se que a PI está intrínseca a um planejamento maior de desenvolvimento, sendo seu centro dinâmico.

A política industrial chinesa é, portanto, um mecanismo usado pelo governo que não se pode enquadrar através de planos específicos, como foi feito na análise anterior, para a economia brasileira. Exemplo disto é que, mesmo depois de práticas concretas de valorização do setor industrial e de um nítido reconhecimento da indústria como centro dinâmico do desenvolvimento chinês, o termo *política industrial* só aparece no sétimo Plano Quinquenal (1986-1990).

Ainda em termos comparativos, existe na literatura uma vastidão de interpretações que procura indicar se a China seguiu um modelo de industrialização ao estilo asiático (brevemente aludido no capítulo 1) ou se tem em suas bases uma dinâmica própria, independente. É ponto de descanso, entretanto, a compreensão de que a China se beneficiou de uma formatação geopolítica *parcialmente* mais virtuosa no continente asiático do que o Brasil na América Latina.

Coloca-se este elemento virtuoso como “parcial” porque, em termos estritamente políticos, a China sempre esteve em um ambiente regional mais hostil, com rivalidades históricas com Índia, Japão, URSS, etc. Entretanto, do ponto de vista econômico, conforme discutido no capítulo 1, no continente asiático, a partir do Japão e, posteriormente, das demais experiências de desenvolvimento, ocorreu difusão e transferência tecnológica, estabelecimento de fluxos comerciais e financeiros intensos e uma reestruturação industrial japonesa, que abriu espaço para a formação de uma cadeia regional de produção.

Comparando com o caso latino americano, apesar de não alimentar conflitos regionais importantes, o Brasil permaneceu preso a uma dinâmica econômica externa nada virtuosa. A América Latina esteve, conforme também mencionado, no capítulo 2, sob cautela direta da hegemonia norte-americana, tendo sido, nos anos 1990, um espaço utilizado para a tentativa de reversão do colapso hegemônico e

mesmo econômico dos Estados Unidos (pela progressiva perda de competitividade da indústria e pelos sucessivos déficits na balança comercial daquele país).

Em termos mais simples, o mercado latino-americano esteve na mira da recuperação e ampliação do *market share* da indústria norte-americana e de seu movimento de transnacionalização produtiva. Cabe, portanto, indicar que, enquanto a China avançava em seu processo de desenvolvimento econômico, o Brasil encontrava-se em um movimento de reafirmação de sua condição de economia dependente.

Em termos internos, a China norteou seu desenvolvimento industrial, no período pós-reforma, nos seguintes pilares: (i) mudança estrutural; (ii) propriedade estatal e controle das atividades econômicas; (iii) capacidade estatal e (iv) evolução dos regimes de demanda (LO; WU, 2014). O quadro abaixo explica cada uma destas bases:

Quadro 13. Pilares do desenvolvimento econômico chinês no período Pós-Reforma

Mudança estrutural	Transição de uma industrialização trabalho-intensivo na primeira fase (1978-1992) para um modelo capital-intensivo (a partir de 1992).
Propriedade estatal e controle das atividades econômicas	Predominância da propriedade estatal na primeira etapa da reforma e participação reduzida, porém significativa, na segunda etapa (pós-1992). Controle estatal da alocação de recursos financeiros e participação majoritária de bancos estatais.
Capacidade estatal	Descentralização do poder como característica da transformação econômica, sendo governos locais importantes <i>players</i> econômicos.
Evolução dos regimes de demanda	O desenvolvimento chinês foi conduzido, no primeiro momento, pela maior participação do consumo no gasto agregado e, a partir da década de 1990, pelo investimento e, em menor extensão, pelas exportações. Neste movimento, a queda da participação do consumo final no gasto agregado foi de mais de 10% entre o final da década de 1980 e meados dos anos 1990.

Fonte: Adaptado de Lo; Wu (2014). Elaboração própria.

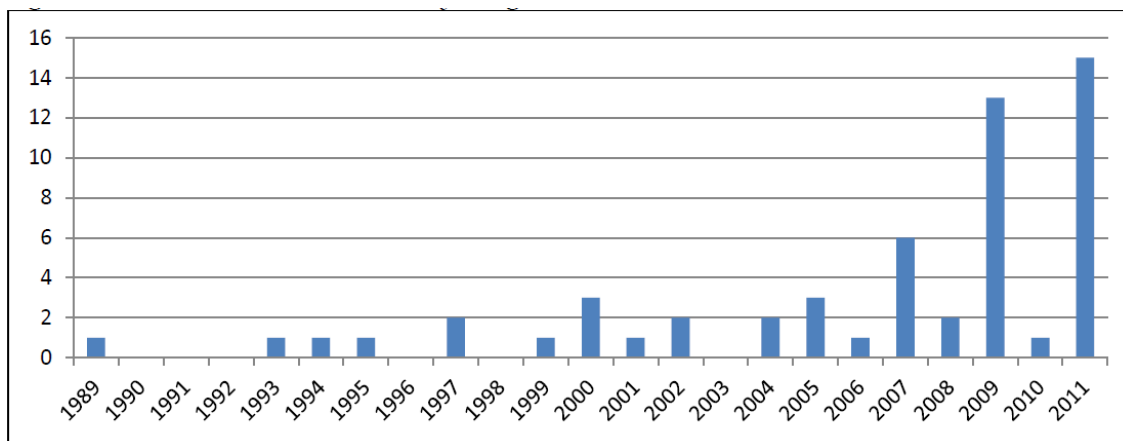
É importante destacar alguns aspectos, em particular, sobre os dois primeiros pontos. Esta “mudança estrutural”, que marca a transição da indústria trabalho-intensivo para capital-intensivo foi facilitada pelo esforço de industrialização anterior

às reformas, durante as décadas de 1950 e 1970. Em outros termos, este arranjo trabalho-intensivo e a ampliação do consumo no gasto agregado tiveram suas bases na estrutura montada na promoção da indústria pesada, a qual já foi discutida neste capítulo. No que diz respeito à “propriedade estatal”, as empresas estatais e aos bancos públicos chineses:

[...] eram responsáveis por sustentar o padrão existente de distribuição de renda igualitária. Proporcionaram segurança no emprego e serviços sociais para virtualmente toda a população urbana, fomentando a “revolução do consumo”, que foi essencial para a industrialização naquele período⁶⁶ (LO; WU, 2014, p. 314, tradução nossa).

Como o termo específico “política industrial” passou a ser utilizado a partir de 1986, é apenas em 1989 que começam a aparecer projetos específicos, diferentes dos Planos Quinquenais, os chamados *Programas Nacionais de Política Industrial*. Entretanto, conforme afirmam Heilmann e Shih (2013), a amplitude quantitativa e setorial destes programas estive bastante limitada, principalmente entre 1989 e 2004, quando estavam restritos a projetos de reestruturação setoriais individuais. Estes mesmos autores oferecem os números de projetos efetivos:

Gráfico 15. Programas Nacionais de Política Industrial na China



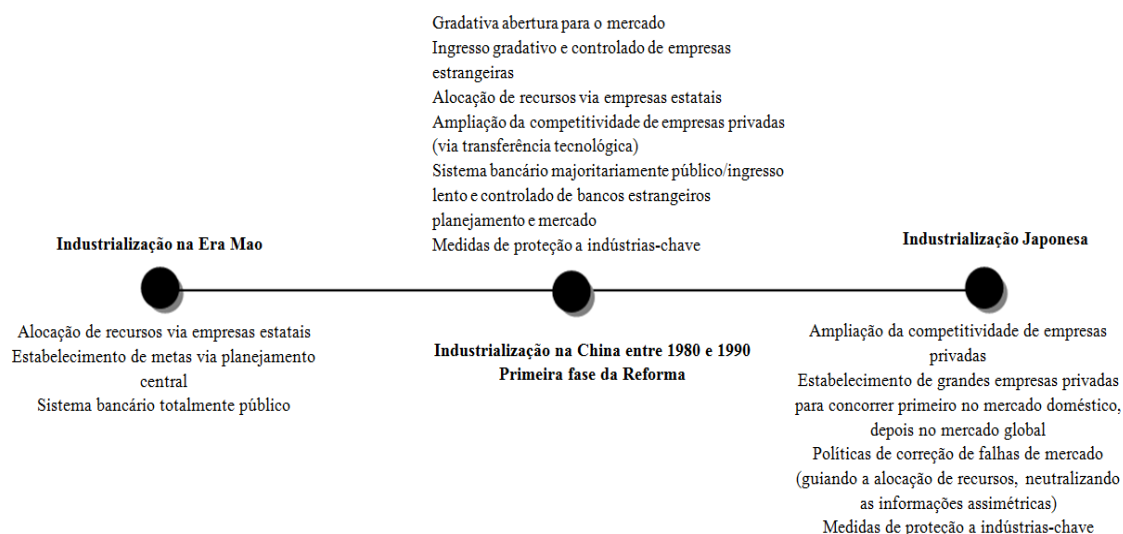
Fonte: Heilmann; Shih (2013, p. 3).

⁶⁶ “[...] were responsible for sustaining the existing pattern of egalitarian income distribution. They provided job security and social services for virtually the entire urban population, thus fostering the “consumption revolution”, which was essential for the industrialization drive of that period”.

Pode-se argumentar que, entre as décadas de 1980 e 1990, a PI chinesa esteve fincada entre dois modelos extremos: o modo de administração maoista (estabelecimento de metas, planejamento central, alocação de recursos via empresas públicas) e o estilo japonês (competitividade de empresas privadas, estabelecimento de grandes empresas, primeiro no mercado doméstico, depois em nível global).

Em se tratando do dilema entre planejamento e mercado ou do “socialismo com características chinesas”, na primeira fase da abertura, a China executa um modelo de economia planejada com regulação do mercado como suplemento, isto é, uma estrutura “*top-down*”, na qual, o governo ajusta o mercado e este guia o empresariado (PING, 2014). Grosso modo, é importante ressaltar que, na primeira etapa da reforma, a China adotou um caminho intermediário entre estes dois padrões:

Figura 16. Comparação entre os modelos de industrialização da China maoista, China pós-reforma e Japão



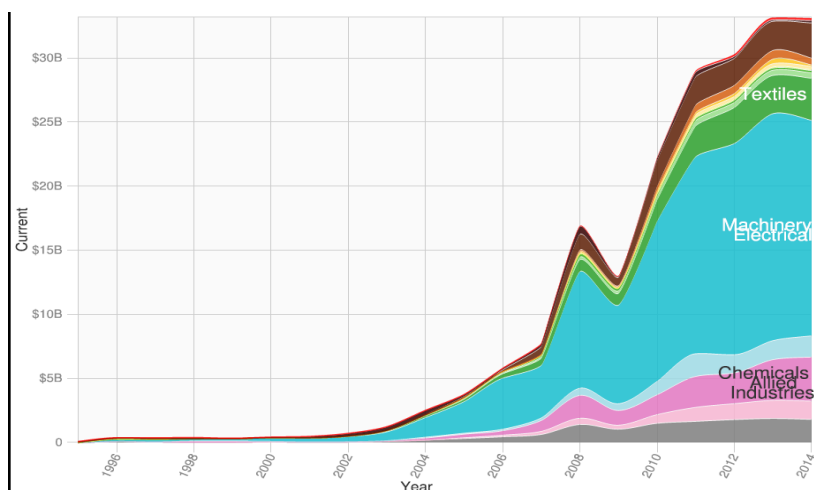
Fonte: Elaboração própria.

Neste esquema são enfatizadas as décadas de 1980 e 1990 por serem consideradas a primeira fase do processo de abertura chinês. Nesta etapa inicial, a reforma ocorre de modo mais vigilante, com importantes restrições ao ingresso de capital estrangeiro, em geral, submetido a reservas geográficas, compelidos a compromissos de transferência tecnológica e à exportação de grande parte da produção.

Diante dos protestos de *Tian'anmen*, em 1989, devido a insatisfações geradas pelo crescimento do desemprego, aumento da inflação e problemas relacionados à expectativa de uma reforma política, ocorre a partir dos anos 1990, mais especificamente, a partir de 1992, uma reconfiguração da economia chinesa. É deste marco que as restrições ao capital estrangeiro passam a ser afrouxadas e o investimento supera o consumo como variável condutora do gasto agregado, seguido das exportações. Em meados da década de 1990 se iniciam, também, as preparações para o cumprimento das exigências para ingresso na Organização Mundial do Comércio, que ocorre em 2001, e pode ser considerado um terceiro marco na trajetória chinesa pós-reforma.

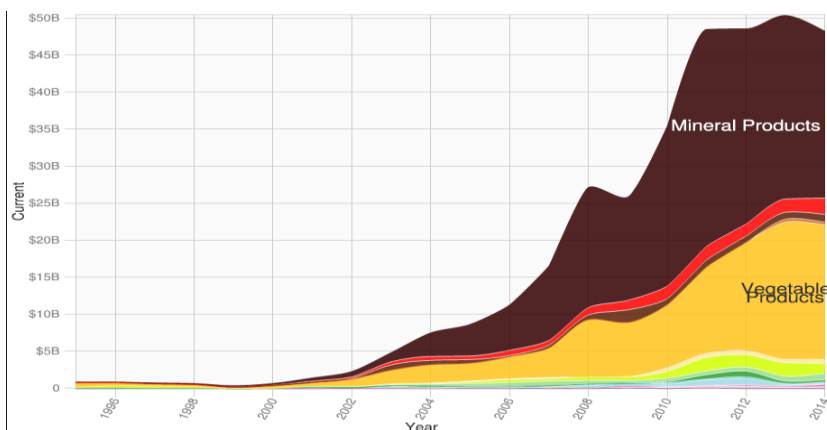
Diante do acesso à OMC, tem-se uma propulsão do movimento de abertura e a China, com uma indústria já robusta, começa a gerar impactos mais relevantes no comércio internacional. É a partir disto, por exemplo, que se inicia o rearranjo da pauta exportadora brasileira em direção à reprimarização (ver gráficos 3.5 e 3.6), o país latino americano passa a perder espaço em terceiros mercados, como no norte-americano e no argentino, para a concorrência chinesa, dentre outros impactos.

Gráfico 16. Exportações chinesas para o Brasil (em US\$)



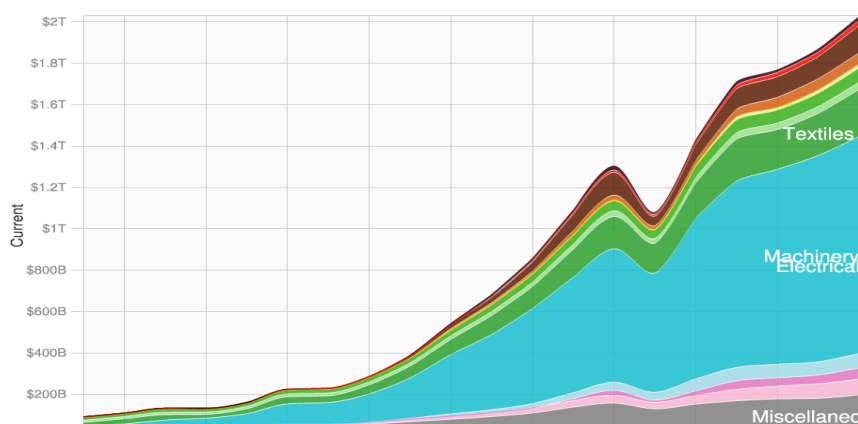
Fonte: The atlas of economic complexity, Harvard⁶⁷.

⁶⁷ Disponível em: <http://atlas.cid.harvard.edu/explore/tree_map/import/chn/show/all/2014/>.

Gráfico 17. Importações chinesas de origem brasileira

Fonte: The atlas of economic complexity, Harvard⁶⁸.

A pauta de exportações da China para o resto do mundo, entre os anos de 1995 e 2014, mostra a dimensão da modificação na estrutura produtiva, essencialmente, a partir dos anos 2000. No gráfico abaixo, em azul, é possível verificar a evolução da venda de máquinas e produtos eletrônicos no comércio exterior, estes segmentos passam a ter maior volume e participação nas exportações chinesas:

Gráfico 18. Exportações chinesas entre 1995 e 2014 (em US\$)

Fonte: The atlas of economic complexity, Harvard⁶⁹.

⁶⁸ Disponível em: <http://atlas.cid.harvard.edu/explore/tree_map/import/chn/show/all/2014/>.

⁶⁹ Disponível em: <http://atlas.cid.harvard.edu/explore/tree_map/import/chn/show/all/2014/>.

Estes dados são resultado de uma estratégia de industrialização orientada para a exportação, com um papel relevante conferido à inovação. Os gastos em P&D como proporção do PIB na China passaram de 0,71% em 1990 para 1,52% em 2008; em 2007, o setor de Pesquisa e Desenvolvimento era responsável por mais de 1,7 milhões de empregos, dos quais mais de 80% de cientistas e engenheiros. Isto significa algo próximo do total de pesquisadores do Japão, Reino Unido, Alemanha e França juntos. Em termos de número de publicações de engenheiros e cientistas, entre 1995 e 2006, houve um aumento impressionante de 7.980 para 71.184 (WU, 2010). Portanto, não se pode tratar do êxito da indústria chinesa e da inserção competitiva da China no comércio internacional sem abordar a estrutura de incentivo ao *catching up* tecnológico industrial criado a partir do Sistema Nacional de Inovação (SNI).

O fortalecimento do SNI chinês começa em 1985, quando se reconfigura a organização das Academias e dos Institutos de Pesquisa, promovendo reformas que, de forma gradativa, integram o processo de *catching up* à diversificação industrial. Em 2004, a estratégia voltada para ciência e tecnologia ganha novo impulso, passando a priorizar as transformações necessárias para o desenvolvimento de setores-chave da indústria chinesa. O Sistema Nacional de Inovação chinês torna-se robusto por sua (i) ampla disponibilidade de financiamento, (ii) pela coordenação com a política macroeconômica⁷⁰, (iii) pela harmonização com a política comercial, (iv) pela capacidade de captação de investimento estrangeiro e (v) por seu impacto em termos de ganhos de competitividade da China no comércio internacional (JAGUARIBE, 2015).

Deste modo, o SNI chinês é erguido como instrumento central no alcance da fronteira global de inovação, ou seja, é parte fundamental na rápida redução do histórico hiato tecnológico entre a China e os países que assimilaram os avanços desde o século XIX, na Revolução Industrial:

⁷⁰ Aqui, cabe uma breve nota para mais uma diferença entre os casos chinês e brasileiro. Como visto no capítulo anterior, uma das principais fragilidades da política industrial brasileira é sua diminuta capacidade de harmonização com outras políticas, principalmente, com a política macroeconômica. Mais uma vez, não é o desenho da política industrial brasileira, em si, que parece ser equivocado, mas o seu descolamento de outros aspectos estratégicos para que os resultados sejam alcançados. Pode-se argumentar que é a política correta em um ambiente infrutífero, inadequado a sua execução.

[...] a particularidade da política tecnológica na China não está tanto na fragilidade institucional da economia de mercado, mas deriva do fato de que o sistema nacional de inovação se desenvolve concomitantemente com a expansão do mercado e a criação do tecido empresarial. Igualmente importante, a política tecnológica responde a questionamentos sobre a perda de centralidade da China na economia global e nas posições de fronteira em ciência e tecnologia a partir e meados do século XIX. *Pode-se dizer que a modernização científica e tecnológica antecede e, por certos versos, guia a política industrial* (Ibidem, p. 9, grifo nosso).

Em termos de corpo administrativo, a estrutura institucional chinesa voltada para o desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação se assemelha ao modelo ideal sugerido no capítulo 1 (ver organograma). A administração do SNI na China passa pela interação entre diversos setores sob comando geral o Conselho de Estado: Ministério da Educação, Ministério de Ciência e Tecnologia, Academia Chinesa de Ciências, Academia Chinesa de Engenharia, Academia Chinesa de Ciências Sociais, Comitê Nacional de Ciências. Todas estas instâncias cooperam com outros ministérios, ligados à indústria, os quais possuem seus próprios institutos de pesquisa e projetos: Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação e Comitê de Desenvolvimento Nacional e Reforma (PING, 2014).

Junto à estruturação de um eficiente Sistema Nacional de Inovação, a prática da política industrial consistiu, ainda, em um processo de aprendizado, principalmente adaptando práticas que levaram o Japão a êxito. Desta forma, foram estabelecidas as seguintes comissões: *comissão de planejamento, comissão econômica, comissão de reforma estrutural*. A seguir, a tabela mostra as proposições de cada um desses agentes da política industrial chinesa:

Tabela 16. Estratégia das comissões de política industrial com base no modelo japonês

	Arcabouço Japonês (pesquisa e proposta política)	Núcleo racional
Comissão de Planejamento	Planejamento setorial para vários anos; apoio para as indústrias-pilar; promoção de novas indústrias estratégicas.	Intervenção governamental (estabelecer um controle-macro)
Comissão Econômica	Estabelecimentos de grupos empresariais de larga escala (semelhantes às <i>keiretsu</i> japonesas); Fundação de associações empresariais parcialmente reguladas pelo Estado.	Manter um relacionamento entre governo e setor privado (estabelecer um controle-micro)
Comissão de Reforma Estrutural	Separação entre governo e empresas; estabelecimento de conselhos formados por governo e setor privado.	Expandir a autonomia das empresas (inserir mais mecanismos de mercado)

Fonte: Adaptado de Heilmann e Shih (2013, p. 7). Elaboração própria.

É possível observar, pelas propostas das comissões, um nítido processo gradativo, onde o Estado se mantém em setores que são tomados como estratégicos (controle-macro); se retira, em certos setores, mantendo canais de acompanhamento (controle-micro), sem deixar de expandir a autonomia do capital privado (inserção de mecanismos de mercado). Nisto se nota a coordenação entre diversos agentes, sendo estabelecidas vias de interação com o setor privado, o qual é parte *ativa* da política industrial chinesa, como propositor, e *passiva*, como tomador de contrapartidas exigidas pelo Estado.

Além da influência no campo prático da política industrial, Heilmann e Shih (2013, p. 9, tradução nossa⁷¹, grifo nosso) chamam atenção para o ensino da

⁷¹ “One of the founding fathers of the Japan-inspired industrial economics curricula of the 1980s and 1990s, Yang Zhi, an economics professor at Renmin University with Japanese roots in one branch of his family, was named as a formative influence by several senior economic officials in interviews. Yet, Yang, to our knowledge, has been ignored in Western studies of the Chinese economic debate, probably due to his non-neoclassical analytical and prescriptive framework. In 1985, Yang Zhi published an *Introduction to Industrial Economics* that was primarily based on Japanese sources. This work became a standard textbook within a short time and was still widely used in academic teaching of industrial economics during the 1990s. Yang closely examined Japanese industrial policies of the 1960 and 1970s, especially sectoral restructuring through administrative guidance and capital allocation, as well as firm-level reorganization by way of enterprise mergers that resulted in the emergence of internationally competitive conglomerates. Yang Zhi's work became extremely influential among Chinese economic planners, since an entire cohort of leading economic officials and policy brokers of the 2000s (Ma Kai, You Quan, Liu He, Yang Weimin) had been trained, or had taught, at Renmin University's economics departments during the mid-1980s and had thereby been exposed to Yang's Japan-inspired approach to industrial policy”.

economia industrial na China, em especial, a difusão de estudos do professor japonês Yang Zhi, da Universidade de Renmin:

Um dos pais fundadores do currículo de economia industrial dos anos 1980 e 1990, Yang Zhi, um professor de Economia da Universidade de Renmin, com raízes japonesas, foi mencionado como influência formativa por várias autoridades econômicas em entrevistas. No entanto, Yang tem sido ignorado nos estudos ocidentais do debate econômico chinês, provavelmente devido ao seu quadro não-neoclássico analítico e prescritivo. Em 1985, Yang Zhi publicou uma *Introdução à Economia Industrial*, a qual se baseou, principalmente, em fontes japonesas. Este trabalho tornou-se um livro-texto padrão em um curto espaço de tempo e ainda era amplamente utilizado no ensino acadêmico de economia industrial durante a década de 1990. Yang examinou atentamente as políticas industriais japonesas dos anos 1960 e 1970, especialmente a reestruturação setorial por meio de *orientação administrativa e alocação de capital*, bem como a reorganização em nível de empresa por meio de fusões de empresas que resultaram no surgimento de conglomerados competitivos internacionalmente.

Desta forma, a influência do pensamento econômico japonês se desdobrou sobre importantes líderes econômicos e políticos:

O trabalho de Yang Zhi se tornou extremamente influente entre os planejadores econômicos chineses, uma vez que um grupo inteiro de líderes econômicos e agentes políticos dos anos 2000 (Ma Kai, You Quan, Liu He, Yang Weimin) foi treinada ou ensinada na economia da Renmin University, em meados da década de 1980 e, assim, foram expostos à abordagem inspirada pelo Japão de Yang na política industrial (Ibidem).

Além da coordenação entre os agentes e do aprendizado com as experiências de crescimento no Leste Asiático, a política industrial chinesa obteve êxito em seus resultados, em boa medida, pela noção de continuidade, de etapas a atingir. Conforme argumentam Coelho e Masiero (2014), a partir das reformas de 1978, teve início um movimento de reorganização da estrutura industrial havendo, após 1989, uma estratégia mais contundente e demarcada de política industrial ativa, que passa a ser, inclusive, assumida institucionalmente, ao serem emitidas diretrizes específicas para a indústria a partir do sétimo plano quinquenal.

Cabe colocar ênfase na característica sistêmica da política industrial chinesa, no sentido de que, diferentemente da prática no Brasil, trata-se de uma ação

coordenada com a estratégia geral de desenvolvimento, estando fortemente atrelada às políticas comercial, cambial, de investimento estrangeiro e de ampliação da capacidade tecnológica. Esta simbiose entre a PI e o projeto de desenvolvimento, de modo mais amplo, é visível, por exemplo, no estímulo de setores-chave, como setores capital-intensivo, de máquinas e equipamentos, e no desestímulo à produção de bens de consumo conspícuo.

Pode-se, então, identificar uma política industrial mais ativa na China a partir dos anos 1990, o que torna seus resultados ainda mais impressionantes. Já no início dos anos 2000, o país ampliava tanto sua participação no comércio internacional quanto a proporção de produtos manufaturados ou, ainda, o grau de sofisticação de sua pauta exportadora. Em 1991, do total exportado, 22% eram produtos primários; em 2001, portanto, em apenas dez anos, esta participação caiu para 9%. Os manufaturados eram 77% da pauta exportadora em 1991, chegaram a 90% em 2001. Esta estratégia foi parte da dinâmica chinesa fincada na importação de bens de capital, transferência tecnológica, captação de investimento estrangeiro e exportação de máquinas e equipamentos (COELHO; MASIERO, 2014).

A partir de meados dos anos 1980, foi possível dar início à promoção de grandes grupos empresariais, como parte da proposta *going global*. Nesta etapa, é estabelecido, na China, o que no Brasil se considera como os “campeões nacionais”, ou seja, empresas de maior projeção internacional, as quais são priorizadas nos programas governamentais de acesso a crédito, por exemplo.

Segundo Nolan (2001), na década de 1990 foi estabelecido o chamado “time nacional”: um conjunto de 120 grandes corporações selecionadas pelo Conselho de Estado, consideradas de importância estratégica. Destas 120 empresas, 77 estavam distribuídas da seguinte forma, em setores prioritários para o desenvolvimento: geração de energia elétrica (8), mineração de carvão (3), automóveis (6), eletrônicos (10), ferro e aço (8), máquinas (14), químicos (7), materiais de construção (5), transportes (5), aeroespacial (6), farmacêuticos (5).

Neste arranjo específico, a base da política foi a promoção de barreiras protecionistas. As tarifas chegavam a 80% sobre veículos importados, sendo de apenas 13% para produtos relacionados a Tecnologia da Informação; em média, as tarifas giravam em torno dos 25% em 1999. Além disso, estavam estabelecidas contrapartidas de transferência tecnológica para certas categorias de produtos importados. Os burocratas chineses, por vezes, selecionavam os fornecedores de

componentes para as empresas multinacionais ingressantes no país, os quais, frequentemente, eram chineses (NOLAN, 2001).

Outra forma de incentivo ao “time nacional” viria por meio do acesso ao crédito. Este mecanismo seria operado via *Big Four* (China Construction Bank (CCB); Bank of China (BOC); Industrial and Commercial Bank of China (ICBC); Agricultural Bank of China (ABC)) havendo, neste sentido, uma nítida justaposição entre a política industrial e a operação do sistema de crédito pelos bancos públicos. Este aspecto é relevante para esta pesquisa por apresentar mais uma divergência na execução das políticas industriais no Brasil e na China.

Em termos de desenho, pode-se argumentar que são medidas análogas (promoção de empresas nacionais, privadas ou públicas, via crédito fornecido por bancos públicos de desenvolvimento). Entretanto, como já mencionado, na realidade brasileira ocorreu um descompasso entre a política industrial e as empresas mais favorecidas pelo financiamento do BNDES, as “campeãs nacionais”.

Enquanto a PI previa uma ampliação da participação da indústria no PIB, o crédito fornecido pelo BNDES favoreceu, em larga medida, empresas exportadoras de produtos primários. Na China, a formação do “time nacional” possuía um encadeamento de ações articuladas entre si, desde o estabelecimento de tarifas, passando pelas políticas de aquisição e transferência tecnológica, até a política de crédito com os bancos públicos. Há, portanto, na experiência chinesa uma linearidade na racionalidade da política industrial de uma ponta à outra:

The CCB has 500 professional branches based in the large enterprises giving advice as well as providing easier access to capital markets for the groups. Encouraged by the State Council, the CBC's stated policy was to support almost 300 'prime clients', in order to 'fuel the fostering of international industrial giants', making it one of the leading supporters of the national team. The BOC has also been active in making loans to large-scale industry. For example, in 1997 it agreed to supply Konka, a leading electronics firm, with one of the largest ever loans to a manufacturing company (totalling half a billion dollars). The Export-Import Bank of China has also given export credit guarantees to large firms in sectors such as electronics, shipbuilding and high-tech machinery sectors. In 1996 alone, it financed \$4.3bn-worth of electronics and machinery exports (NOLAN, 2001, p. 19).

Todo arcabouço de política industrial chinesa, desde as políticas mais gerais até as setoriais passa, portanto, por uma articulação entre diversos agentes

governamentais e privados, nacionais e estrangeiros. Os quais interagem a partir de canais estabelecidos da seguinte forma:

Quadro 14. Agentes envolvidos no planejamento e execução das Políticas Industriais na China

Congresso Nacional do Povo	É o maior nível do corpo legislativo chinês. Estabelece leis e ratifica políticas.	Instituições de Pesquisa (governamentais e não-governamentais)	Instituições de pesquisa estão envolvidas no processo inicial da formulação das políticas, sugerindo necessidades e abordagens. Também são acionadas para remeter relatórios a respeito das políticas.
Conselho de Estado	É o maior nível do corpo administrativo chinês, possui poder legislativo e executivo. Apresenta as políticas finais, que serão apresentadas ao Congresso Nacional do Povo.	Associações Empresariais (Empresas estatais e privadas)	Geram os insumos iniciais da política, com suas demandas, promovem pressão pela modificação de políticas em curso e sinalizam a necessidade de novas políticas.
Conselho de Estado-pequenos grupos	Tem como função o desenho das políticas. Compreende o processo de planejamento das políticas, estando na órbita de temas como C&T, energia, saúde, redução da desigualdade e desenvolvimento. Pode ser formado <i>ad hoc</i> por grupos como, por exemplo, diferentes ministérios reunidos em torno de políticas de amplo alcance.	Empresas nacionais, administradores de empresas e indivíduos	Apresentam as mesmas funções descritas nas Associações Empresariais. No caso de empresas de propriedade estatal, a associação dos líderes do Partido Comunista conferem abertura de canais diretos com o governo, o que facilita a articulação entre estas instâncias. <i>Expertises</i> individuais também são recrutados pelo governo para que atuem diretamente no planejamento e execução das políticas.
Escritório de assuntos legislativos do Conselho de Estado	Organismo responsável pela revisão dos <i>drafts</i> de novas leis a serem apresentadas ao Conselho de Estado.	Associações estrangeiras, empresas e governos	Pressionam o governo chinês durante a execução das políticas, geralmente, em torno de questões específicas. É um setor composto por Câmaras de Comércio Bilateral e governos de outros países.
Ministérios, Agências, Organismos e Comissões	Os principais ministros chineses estão, em maior ou menor grau, envolvidos na execução das políticas, tendo responsabilidade parcial na fase de implementação.	Partido Comunista Chinês	Possui papel-chave por indicar ministros, diretores de empresas de propriedade estatal e do corpo legislativo.

Fonte: Adaptado de Ahrens (2013). Elaboração própria.

O êxito da política industrial chinesa é incontestável: em 2015, os produtos manufaturados representaram 94% do total exportado, estando entre os cinco principais destinos Estados Unidos, Hong Kong, Japão, Coreia do Sul e Alemanha. Neste mesmo ano, a China foi responsável por 13,79% das exportações mundiais, para se ter um parâmetro, os Estados Unidos obtiveram 9,11% e o Brasil, 1,16%

(UNCTAD⁷², 2017). Em 2013, a China se tornou o país com maior volume de comércio internacional, ultrapassando, pela primeira vez, os Estados Unidos.

Contudo, não se pode negligenciar o fato de que existem, mesmo dentro deste cenário de vigor econômico, questões sociais de grande relevo a serem enfrentadas na China. Por exemplo, entre 2011 e 2016, ocorreram 907 ações coletivas de trabalhadores (greves, protestos, etc.) empregados na indústria apenas em Guangdong. Observe-se, na figura abaixo, que a quantidade de confrontos, de diversos tipos, envolvendo trabalhadores da indústria chinesa cresceu a partir de 2015. Uma interpretação possível seria o arrefecimento, no período recente, da taxa de crescimento do país: em 2005 a China cresceu 11,4%, em 2015, 6,9% (UNCTAD, 2017⁷³). Desta forma, ainda que o nível de salários venha aumentando ao longo do tempo, não se pode deixar de ressaltar que o custo de vida nas cidades chinesas também tem sido elevado consideravelmente e a desigualdade de renda continua sendo uma dificuldade a ser enfrentada.

A taxa oficial de desemprego esteve, entre 2014 e 2015, em torno de 4%, o que significaria, virtualmente, o pleno emprego. Entretanto, segundo o *China Labour Bulletin*, estes dados seriam resultado de uma base muito estreita de onde as estatísticas são tiradas: apenas trabalhadores com registro de domicílio urbano. Isto é, esta taxa de desemprego refere-se apenas à proporção de trabalhadores urbanos oficialmente inscritos, que corresponderia a aproximadamente metade da mão de obra total, ignorando trabalhadores rurais e imigrantes rurais, bem como aqueles com trabalho precarizado, de jornada parcial ou eventual.

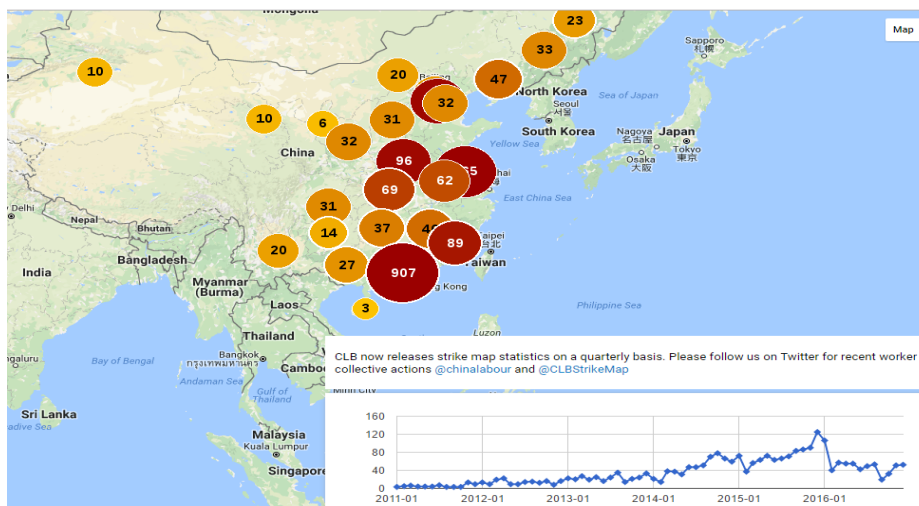
Ainda sobre a migração de mão de obra não-urbana, ocorre, na China, um deslocamento em massa, tendo em vista a falta de dinamismo do setor rural. Estes trabalhadores engrossam o exército industrial de reserva e pressionam os salários para baixo nas grandes cidades (HARVEY, 2012), sendo um dos indicativos da desigualdade regional chinesa. Em termos de disparidade de renda, atualmente, os

⁷² Disponível em: < <http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/156/index.html>>. Acesso em: 09 Maio 2017.

⁷³ Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/156/index.html>>. Acesso em: 09 Maio 2017.

25% mais pobres possuem apenas 1% da riqueza total do país; em 2014, o índice de Gini chinês foi de 0.469, considerado alto (FINANCIAL TIMES, 2016).

Figura 17. Mapa de greves na indústria chinesa entre 2011 e 2016



Fonte: China Labour Bulletin. Disponível em: < <http://maps.clb.org.hk/strikes/en>>.

Cabe menção, ainda, a uma interpretação que aparece como complementar a todos os aspectos internos até aqui desenvolvidos. Não é mera coincidência que a China tenha, a partir dos anos 1980, deslanchado no cenário internacional, ocupando posição que hoje convida e desafia pesquisadores de todas as áreas a tentar compreendê-la. Vale a pena mencionar que é neste mesmo momento que o capitalismo mundial passa por uma profunda modificação, que se propaga não apenas no seu centro, mas também na periferia, como no caso brasileiro.

Este marco refere-se à queda do Sistema Bretton Woods e a subsequente ascensão do neoliberalismo, o qual abre um espaço para a atuação chinesa na arena internacional. Deve ser observado que este processo não avançou sobre a China como sobre outros países em desenvolvimento, os quais foram empurrados para um processo de abertura desregulamentada, para financeirização e brutal redução da participação do Estado em suas economias. Neste sentido, pode-se dizer que a China vai na contramão do processo em curso no mundo, naquele momento, fazendo seus “30 anos gloriosos” quando o capitalismo encerrava o seu.

Desta forma, além de reconhecer os elementos endógenos do desenvolvimento chinês, deve ser considerado o que seria uma espécie de “choque

adverso” (sic⁷⁴) chinês: o estabelecimento do neoliberalismo no capitalismo mundial. Como expresso por Harvey (2012, p. 132, grifo nosso), as reformas de 1978:

[...] não teriam tido a importância que hoje lhes atribuímos, nem a subsequente extraordinária evolução da economia chinesa teria seguido o caminho que seguiu nem obtido os resultados que obteve, se não houvesse havido mudanças paralelas, relevantes, e ao que parece não relacionadas com as reformas [...]. O vigor em ascensão das reformas neoliberais no comércio internacional na década de 1980 abriu o mundo inteiro às forças transformadoras das finanças e do mercado. Assim agindo, abriu um espaço para a entrada e incorporação tumultuosas da China ao mercado mundial de maneiras que não teriam sido possíveis no contexto do sistema Bretton Woods. *A espetacular emergência da China como potência econômica global a partir de 1980 foi em parte uma consequência não pretendida da virada neoliberal no mundo capitalista avançado.*

Portanto, tendo sido esquematizados os principais mecanismos que permitiram à China conquistar um papel diferenciado na Divisão Internacional do Trabalho - com uma pauta exportadora cujo nível de sofisticação é equivalente ao de países com renda per capita muito superior à chinesa -, e tendo sido apontados, de forma pulverizada, algumas diferenças dos processos brasileiro e chinês de industrialização, acredita-se que já está pavimentada uma base sólida para a exploração de aspectos que vão além da política industrial *stricto sensu*. Como se espera que seja possível identificar, o tema tratado na seção seguinte está em uma relação dialética com o que foi abordado nos capítulos 2 e 3. Considera-se, assim, que estão postos os elementos que habilitam o delineamento das principais conclusões desta pesquisa.

⁷⁴ A teoria dos “*choques adversos*” de Celso Furtado é uma interpretação que indica situação externa que impede ou dificulta as importações, bem como as atividades exportadoras, forçando um processo de substituição de importações e fornecendo as condições para que se volte a economia para o mercado doméstico. O uso que se faz aqui é apenas para ilustrar um movimento exógeno que impacta diretamente no processo de desenvolvimento chinês, para tratar em termos comparativos com o caso brasileiro, não tendo uma correspondência exata com conceito conforme delineado por seu idealizador.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: “POR UMA SOCIOLOGIA DA POLÍTICA INDUSTRIAL” OU “POR QUE PRECISAMOS FALAR SOBRE AS CLASSES DOMINANTES?”

O que vemos é o surgimento de uma aliança profana entre os poderes do Estado e os aspectos predatórios do capital financeiro para criar uma forma de “capitalismo abutre” que, por um lado, estimula práticas canibais (economias de espoliação) desvalorizações forçadas e, por outro, deseja um desenvolvimento global harmonioso⁷⁵.

Ao se tornar global e financeirizado, o capital adquire um aspecto fluido, o qual pode se deslocar por todas as partes do mundo em busca de valorização, competitividade, lucratividade, menores custos, e toda sorte de vantagens. Assim foi criada uma cadeia global de produção, na qual a divisão internacional do trabalho se torna mais dinâmica, no sentido de que seu deslocamento no tempo e no espaço é mais rápido, e mais demarcado – com países inseridos em papéis muito nítidos de fornecedores de matérias-primas, de manufaturas, etc.

China e Brasil estão inseridos neste fluxo/refluxo da produção capitalista. O primeiro, conseguindo, para além de suas próprias contradições internas, uma inserção privilegiada nesta corrida geográfica do capital, sendo seu território o novo lugar de descanso de um capitalismo ávido por criação de riqueza, onde estiverem as condições apropriadas para ele. O segundo de forma periférica, suscetível a crises internas de grandes dimensões e encurralado por uma concorrência externa avassaladora. Em outros termos, a China se insere no fluxo, estando na ponta de lança deste reordenamento do capitalismo global. O Brasil, entretanto, se coloca no refluxo, tendo obtido ganhos temporários, residuais, contraídos na esteira do arranque chinês, especialmente nos anos 2000.

Neste trabalho, buscou-se fazer análises em separado destas duas realidades, inserindo, onde coubessem, termos comparativos. Nesta seção final,

⁷⁵ HARVEY, 2016, p. 151.

procurar-se-á identificar por qual motivo dois dos principais países do mundo emergente têm alcançado resultados quase opostos, sendo que, em termos de política industrial *stricto sensu*, de certo modo, foram seguidas conhecidas cartilhas comumente apontadas na literatura a respeito do tema. Em outros termos, ambos os países apresentaram, tomadas suas especificidades, práticas, em boa medida, convergentes com as análises apresentadas no capítulo teórico⁷⁶ (ver capítulo 1).

É neste contexto que se faz um “apelo sociológico”, no sentido de que, caso não se observe o ambiente social brasileiro, será difícil destravar uma das economias de maior potencial do mundo. Ou seja, enquanto teoria e prática negligenciarem as questões sociais, para o Brasil, haverá, por um longo período, esta trajetória cíclica, de crescimento fragmentado, destruído por descontinuidades políticas e conflitos de classe de grandes dimensões. Em linhas gerais, pretende-se apontar que o equívoco não está nas políticas industriais colocadas em execução no país latino americano (em especial, a PDP e o Plano Brasil Maior), mas, na ruptura entre o político-econômico e o político-social. É por esta via que esta pesquisa procura se diferenciar das demais ao tentar promover uma conclusão mais abrangente, que verifique não apenas a política industrial em si mesma.

De tal modo, este trabalho reitera e aprofunda as conclusões obtidas na pesquisa anterior, que abriu precedentes para esta investigação mais alargada. Naquela verificação (SILVA, 2013), procurou-se apontar, ainda antes da grave crise política e econômica que se abateu sobre o Brasil a partir de 2015 e antes de apurados os efeitos do fim do superciclo das commodities, que se tratava de um período curto de bonança, insustentável no longo prazo e incompatível com um projeto político de desenvolvimento. Ali, tentou-se demonstrar a validade e o vigor da teoria da dependência, em especial a marxista, a qual segue rejeitada diante da vitória ideológica, política, econômica e acadêmica do neoliberalismo.

Chama-se atenção para o fato concreto de que a China, a partir de uma relativa continuidade, de uma linearidade de seu projeto de desenvolvimento, consegue reverter suas políticas em ganhos para a sociedade, estabelecendo uma relação de longa data. Problemas conhecidos, como baixa remuneração à mão de obra, começam a ser revertidos: atualmente, os salários já são, em média, mais

⁷⁶ Para o Brasil, as exceções foram os governos de corte nitidamente neoliberais, os quais negligenciaram quase que por completo as políticas para a indústria.

baixos no Brasil do que na China. No caso brasileiro, ainda que no período recente se tenha retomado as políticas industriais - como parte de um projeto de desenvolvimento que envolvia, também, a redução das disparidades de renda - ocorreu um processo altamente volátil, que começa a ser revertido com a mudança de poder político. Em outros termos, para o Brasil, tem-se uma descontinuidade no curso das políticas. O que se verifica, no período atual, é que acontece no Brasil uma crise de transição de uma relativa ordem para o caos (político, econômico e social) e, nestes mesmos termos metafóricos, a China sai de um período de caos, criado a partir da Revolução Cultural, para uma nova ordem.

Foi possível identificar que o país latino americano possui contradições dentro de sua política industrial que fizeram com que as medidas fossem neutralizadas dentro do próprio processo. Exemplos disso são (i) o descompasso entre o crédito fornecido pelo BNDES, majoritariamente para empresas exportadoras de produtos primários, e a proposta da PI; (ii) *pari passu* com a execução da política industrial, a consolidação da reprimarização da pauta exportadora em função do superciclo de commodities em meados dos anos 2000; (iii) um descolamento entre a política industrial e a política econômica, em um cenário de moeda excessivamente valorizada e juros altos. Em outros termos, o Brasil ficou preso em uma armadilha forjada pelo dilema entre a tentativa de fortalecimento de sua indústria e o aproveitamento da janela de oportunidade no mercado externo, dada pela venda de produtos de menor valor agregado.

Pode-se argumentar que, ao passo que, pelo menos em termos de projetos, como a PDP e o Plano Brasil Maior, fez-se uma opção *desenvolvimentista*, fincada nas propostas teóricas que identificam na indústria o motor do desenvolvimento; na prática, prevaleceu uma opção mais convergente com a análise das *vantagens comparativas*, onde o país exportou aqueles produtos cujos custos competitivos eram menores, enfatizando os setores onde os recursos são mais abundantes ou, ainda, prevalecendo as “inclinações naturais” brasileiras. Em termos abreviados, mesmo a heterodoxia política brasileira é simultânea e contraditoriamente ortodoxa. Esta ortodoxia na heterodoxia está relacionada, em grande medida, às complexas questões de classe no Brasil.

Mesmo governos reformistas, não radicais, acabam reféns de uma estrutura social rígida, pouco suscetível a modificações do *status quo*. Em especial, é problemático desenvolver o setor produtivo em um cenário de dominação de grupos

ligados ao agronegócio e ao capital financeiro, os quais possuem tentáculos na instância política e uma mentalidade predatória de lucro privado em detrimento do bem comum. Mais contraditório ainda é compreender como os industriais estiveram em oposição frontal ao governo que mais cedeu isenções e que praticou política industrial ativa depois de anos de paralisia.

Portanto, esta conclusão se ocupa de tentar - ainda que com grandes lacunas e em uma direção de proposição de pesquisas futuras – identificar o ambiente político-social no qual as políticas industriais analisadas nos capítulos anteriores (avaliadas de forma mais técnica naquelas seções) foram lançadas.

5.1 POR UMA SOCIOLOGIA DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Considerados dialeticamente, os fatos sociais somente têm significação como componentes de processo; e assim, como resultantes de um passado onde se elaboraram suas premissas, e como elementos dinâmicos que se projetam para o futuro (PRADO JR., 2014, p. 81, grifo nosso).

Conforme a afirmação metodológica de Caio Prado Jr. (2014) no livro “A Revolução Brasileira”, compreende-se que as debilidades da indústria brasileira não podem ser entendidas apenas a partir do que se observa na superfície da questão. Em outros termos, mais do que a aparência de fatores conjunturais, é importante averiguar o processo histórico e, essencialmente, as relações sociais que formam o tecido sobre o qual se assentam as políticas industriais e os projetos de desenvolvimento, de modo mais amplo.

No que se refere à análise comparativa entre Brasil e China, os modelos e resultados contemporâneos possuem como lastro dinâmicas históricas muito diversas, que não ficaram estáticas em seu tempo e auxiliam na compreensão da divergência nos resultados alcançados por cada uma destas realidades:

Enquanto na Ásia a penetração imperialista encontrou pela frente sociedades e economias já organizadas e estruturadas em moldes próprios que aquela penetração iria subverter profundamente, dando origem em consequência a graves tensões econômicas, sociais e políticas, no Brasil essa penetração foi como que resultante natural

da evolução de um sistema econômico que em nosso país já se achava enquadrado. O imperialismo não é senão o sistema internacional do capitalismo em sua fase contemporânea, e tem suas raízes no capitalismo mercantil dentro do qual e por influxo do qual o Brasil e todos os seus elementos constitutivos se plasmaram e evoluíram (PRADO JR., 2014, p. 81).

A diferença com que penetrou o imperialismo, sua aceitação ou rejeição, na experiência latino americana, em especial brasileira, e na asiática, revela condições históricas iniciais que foram reproduzidas ao longo do tempo:

Enquanto nos países e povos do Oriente as contradições geradas no processo de penetração imperialista se apresentam desde logo em nítida polarização de interesses econômicos e forças sociais e políticas que se alinham em posição frontal, no caso brasileiro aquelas contradições se vão revelar lenta e sutilmente, e a princípio tão somente nos pontos de articulação da economia do país com o sistema internacional imperialista, e em particular, nas nossas relações internacionais financeiras e comerciais (PRADO JR., 2014, p. 94, grifo nosso).

Caio Prado (2014) descreve, ainda, outro paralelo fundamental entre as estruturas sociais de Brasil e China, onde traça as origens da burguesia ligada aos interesses estrangeiros e daquela que tem um caráter nacional, nas duas experiências. Ao descrever o processo chinês, o autor trata da atuação dos “compradores”⁷⁷, os quais introduziram no país manufaturados europeus modernos e desconhecidos, tendo em vista o longo período de isolamento, rompido em meados do século XIX. Estes “compradores” eram alvo de hostilidade, já que seus produtos concorriam com a produção local e prejudicava os interesses do artesanato nativo.

O mais importante a ser destacado deste atrito entre interesses estrangeiros, canalizado por esses “compradores”, e um sentimento nacional é que ele deu origem à consolidação de uma burguesia de caráter nacional, com um contorno muito mais nítido do que o ocorrido no caso brasileiro. O estabelecimento de uma burguesia nacional chinesa aparece mais claramente a partir da incorporação de culturas e padrões ocidentais, tendo como base esse antecedente artesanal interno:

[Com] a gradual difusão na China da cultura e dos padrões ocidentais, teve início e se desenvolveu uma indústria moderna que daria origem a uma nova categoria de capitalistas e homens de

⁷⁷ Negociantes que mantinham negócios com estrangeiros e defendiam estes interesses no país.

negócio chineses. Uma burguesia, em suma, nacional. Essa burguesia, tanto pela sua constituição – eram chineses que, socialmente, e até mesmo racialmente, se distinguiram e apartavam nitidamente dos europeus estabelecidos no país – como pela instância que se formou – a saber, à margem e em oposição aos negócios manejados por aqueles europeus -, iria constituir uma categoria bem definida e caracterizada de que *um dos traços essenciais seria o conflito de interesse com o estrangeiro e o sistema econômico que esse estrangeiro representava e integrava: o imperialismo*. Assim, a burguesia nacional, em contraste com a burguesia compradora, aliada e associada ao estrangeiro, constituiria uma *força anti-imperialista* (Ibidem, p. 112, grifo nosso).

Acredita-se que a formação desta mentalidade nacional, bem como a afirmação de uma burguesia que aparece como vetor dos interesses internos, traz uma indicação, de alto poder explicativo, do sucesso da política industrial e do modelo chinês como um todo. Em contraposição, a formação brasileira possui outro matiz. É de relevo esta comparação, pois, trata-se de dois países cuja mentalidade das elites é, grosso modo, oposta.

No Brasil não houve um embate entre estruturas sociais divergentes ou incompatíveis, no sentido de que “as premissas do capitalismo já se achavam incluídas na ordem econômica e social brasileira, ordem essa que se organizava em função de atividades essencialmente mercantis e voltadas para o mercado, isto é, para a exportação de produtos tropicais”. Esta ausência de entraves à acumulação capitalista resultou em uma “burguesia em rápida ascensão, e que embora se constitua como qualquer burguesia de setores e interesses divergentes, forma no essencial e fundamental uma classe homogênea e coesa que não se acha cindida internamente por contradições e oposições irreduzíveis” (PRADO JR., 2014, p. 114-115).

Feito este breve resgate histórico, baseado no retorno ao pensamento de Caio Prado Jr., e tendo ciência das diferenças na formação das burguesias chinesa e brasileira, é possível dar um salto temporal a fim de capturar as configurações dessas classes e frações de classe no capitalismo contemporâneo. A finalidade desta breve seção de conclusão é, portanto, dar relevo às relações sociais que formam a engrenagem do processo de acumulação.

O esforço, aqui, é de indicar que as políticas industriais, ou mesmo programas gerais de desenvolvimento, não podem obter seus resultados apenas considerando

o desenho inicial. Em termos mais concretos, a conformação das políticas não pode ser um fim em si mesmo; caso o ambiente social não seja adequado e receptivo àquele projeto, seus efeitos, muito provavelmente, serão minimizados. De modo geral, entende-se que um projeto político deve expor uma racionalidade convergente com a consciência das classes dominantes em favor do bem comum.

A própria formação dependente latino americana não permitiu que esta consciência florescesse nas camadas superiores. O que se procura colocar em relevo, nesta pesquisa, é que existe um impedimento de caráter social que está diretamente associado às instâncias econômica e política. Em outros termos, a classe dominante procura, diante das debilidades produzidas pela dinâmica do capitalismo periférico, manter ou mesmo ampliar seus privilégios a partir de instrumentos estatais, econômicos e midiáticos. Para aprimorar a argumentação, recorrer-se-á às formulações de Florestan Fernandes (1975, p. 40, grifo nosso), que afirma:

A exacerbação dos fins, interesses e conflitos de classe é *regulada e imposta pelo tipo existente de capitalismo*. As classes possuidoras e privilegiadas percebem claramente a falta de alternativas e trabalham no sentido de se protegerem contra a rigidez da situação histórica, que elas mesmas criaram. Como já não podem identificar o Estado e a Nação com suas posições e interesses de classes, nem lhes é dado aproveitar com segurança lemas e palavras de ordem mistificadores, precisam assumir os riscos do uso aberto e sistemático da violência – por meios políticos indiretos e através do Estado, com suas formas superestruturais jurídicas – como instrumento de perpetuação do *status quo*.

Pode-se concluir, a partir da análise das classes sociais na realidade da América Latina, que existe pouca elasticidade no que diz respeito à democratização dos privilégios ou à flexibilização do *status quo*. Isto porque as classes atuam unilateralmente, “no sentido de preservar e intensificar os privilégios de poucos e de excluir os demais. Elas não podem oferecer e canalizar socialmente “*transições viáveis*”, por que a “revolução dentro da ordem” é *bloqueada pelas classes possuidoras e privilegiadas*”. Acrescente-se a este quadro a própria dificuldade de mobilização das classes mais baixas, o que se intensifica no capitalismo pós-fordista, o qual tem a fragmentação dos trabalhadores como uma de suas principais características. Neste sentido, “as massas despossuídas estão tentando aprender como realizar a “revolução contra a ordem”, e porque o entendimento entre as

classes tornou-se impossível, sem medidas concretas de descolonização acelerada (em relação a fatores externos e internos dos velhos e novos colonialismos)” (FERNANDES, 1975, p. 42-43, grifo nosso).

A hipótese aqui levantada indica que é neste aspecto que se encontra o elo fraco da estrutura erguida em torno das políticas industriais e dos projetos de desenvolvimento que foram logrados no Brasil dos anos 1930 até os dias atuais. Observa-se que o país passa por ciclos de desenvolvimento que são rompidos por movimentos de reação, os quais pressionam e utilizam a máquina estatal para impor uma reversão de conquistas sociais que arrefecem privilégios das camadas mais altas da sociedade.

O enfraquecimento da burguesia nacional a partir do avanço do neoliberalismo na década de 1990 é um dos fatos mais marcantes do período recente; na esteira deste processo, a fração da classe dominante que passou a obter mais influência no país foi aquela ligada ao setor financeiro - circuito curto de valorização do capital ($D - D'$)- e ao capital estrangeiro. São estes fatores que, segundo avaliação desta pesquisa, fragilizam as possibilidades de apoio a um projeto nacional de desenvolvimento que consiga reparar a histórica e gigantesca dívida social brasileira.

Pode-se começar a argumentação indicando que, de modo genérico, existiria uma incapacidade do empresariado brasileiro em conseguir atuar de forma consensual, em torno de objetivos convergentes. Dentre as origens desta fragilidade estariam a falta de estruturação de um sistema de representação de interesses, uma fragmentação excessiva e a falta de representatividade de entidades com maior escopo de ação (PEDREIRA, 2016). No caso específico brasileiro, poder-se-ia acrescentar uma mentalidade pouco inclinada às medidas progressistas, devido a (i) uma herança retrógrada de um país de estrutura fundiária altamente concentrada, (ii) às disparidades regionais acentuadas e (iii) à manutenção de privilégios para a classe dominante, principalmente através de um regressivo sistema tributário, que onera brutalmente a classe trabalhadora.

No que diz respeito ao capital financeiro, torna-se evidente, a partir da desregulamentação pós-neoliberalismo, que sua atuação nas economias dependentes tem sido predatória e mesmo retardadora dos processos de

desenvolvimento. A fim de conseguir a valorização do capital financeiro, aspectos da política de Estado tornam-se fundamentais: (i) “a integração do mercado financeiro nacional com os mercados internacionais; livre conversão das moedas e livre circulação das aplicações em títulos públicos e em bolsas de valores”; (ii) “câmbio relativamente estável que permita a conversão e a reconversão das moedas sem sobressaltos ou prejuízo”; e, principalmente, (iii) pagamento da dívida pública externa e interna com taxa básica de juro real elevada para assegurar alta remuneração aos títulos públicos detidos”. Mesmo em governos com marcado viés social, nominalmente, durante os dois mandatos de Lula, estes privilégios se mantiveram garantidos ou até aprofundados (BOITO JR., 2006, p. 244-245).

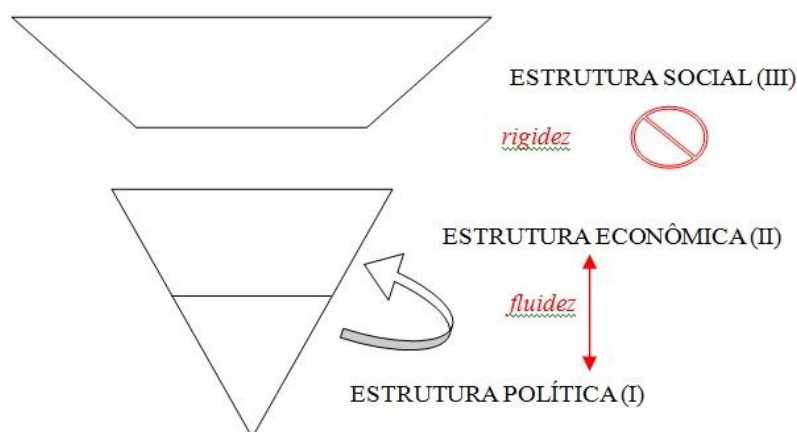
Este avanço do setor financeiro, acomodado em uma política econômica que sustenta sua posição privilegiada, entra em conflito direto com as políticas industriais apresentadas neste trabalho. Isto porque a manutenção do câmbio estável, por exemplo, se dá em um patamar de valorização do Real, que implica favorecimento das importações, além disso, as taxas de juros altíssimas também desfavorecem o setor produtivo. De modo sintético, o que tem ocorrido no Brasil é que a taxa de retorno do capital financeiro é maior do que a do capital produtivo:

O resultado prático da correspondência objetiva entre o modelo capitalista neoliberal e os interesses financeiros é a *taxa de lucro superior do sistema financeiro frente à taxa de lucro do setor produtivo*. Entre 1994 e 2003, segundo levantamento da ABM Consulting, o lucro dos dez maiores bancos brasileiros cresceu nada menos que 1.039%. Durante o primeiro ano do Governo Lula, os bancos voltaram a bater recordes de lucratividade. [...] O investimento em fundos rendeu, no mesmo período, quatro vezes mais que o investimento nos setores produtivos e sobre esses investimentos incidem menos impostos (BOITO JR., 2006, p. 246, grifo nosso).

Nesta altura, far-se-á um retorno à formação das quatro estruturas que classificam os agentes da política industrial, a “pirâmide invertida” apresentada no capítulo 1 (ver figura 3.). Diante dos argumentos apresentados nesta seção, entende-se que ocorre, no caso brasileiro, um processo mais fluido, no que diz respeito às estruturas política e econômica, que são formadas, respectivamente, pela burocracia política e pelas classes dominantes e uma ruptura ou maior rigidez no que tange à criação de canais que liguem as três instâncias. Em outras palavras, ocorre transbordamento muito reduzido dos acordos firmados nas duas primeiras

instâncias para a terceira, o que significa que a política industrial, quando ocorre, não apresenta resultados substanciais no plano social. Isto se dá não pela intenção inicial ou pelo desenho da política em si, mas pela estrutura de classes em que este instrumental é aplicado.

Figura 18. Formação das estruturas e sua deficiência no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

A China, durante a era Mao, produziu uma ruptura com o imobilismo social (conforme argumentado no capítulo 3), além disso, a noção de revoluções permanentes⁷⁸ buscava inviabilizar a consolidação de uma classe no poder, evitando que se beneficiasse do *status quo* - vide a própria Revolução de 1949, o Grande Salto Adiante (1958-1960) e a Revolução Cultural (1966-1969) (DIEGUES, MILARÉ, 2012, p. 363). Diferentemente do Brasil, portanto, cujos arranjos retrógrados originários de uma mentalidade colonizada ainda permanecem presentes.

Portanto, a política industrial não é um aspecto dissociado do contexto social e esta interação é fundamental para seu êxito. Em termos de um incipiente esforço de industrialização, por exemplo, podem-se identificar traços semelhantes nas estratégias brasileira e chinesa, como a priorização dada à indústria pesada. Entretanto, o modo como as classes se apropriam do excedente gerado pela política

⁷⁸ Revoluções permanentes no sentido dado por Mao Tse Tung, não por Trotsky.

industrial é de fundamental importância para que tal medida seja parte de um conjunto que conduza ao desenvolvimento socioeconômico.

No caso chinês, ainda que ocorra um processo de *rent seeking* por parte da burocracia estatal ou da classe empresarial diretamente ligada a ela, existe a necessidade de que o governo, em seu formato “autoritário”, seja respaldado por resultados econômicos. Em outros termos, a legitimação do governo chinês vem de seu desempenho econômico e de sua capacidade de promoção do bem-estar social. Para Chen (2002), a categorização da burguesia como vetor de ideologia liberal e democrática não é válida para o caso chinês. Neste sentido, esta argumentação parece útil por indicar, ainda, que a burguesia tenderá a ser liberal (o que inclui no seu conjunto de valores a “democracia”) quando e onde se beneficiar da livre concorrência e do Estado mínimo, o que, claramente, não é o caso da China. Desta forma, parece não haver, na China dos últimos 40 anos, uma correlação entre o incremento das classes empresarial e média e o apelo à democracia.

Isto é relevante por indicar uma que, nas camadas dominantes da sociedade, existe um respaldo ao Estado chinês na forma como ele se apresenta atualmente, isto porque, esta parcela está, em boa medida, diretamente ligada ao Partido Comunista. Aqui, parece haver uma espécie de “círculo virtuoso”, no sentido de que o governo precisa se legitimar, diante da população, via resultados econômicos e, por outro lado, obtêm, por este mesmo princípio, o aval das classes dominantes, as quais formam também parte do Estado.

Outro traço marcante da sociedade chinesa e que traz uma diferença fundamental do seu correspondente brasileiro é a noção de classe média. Para o Brasil a classe média⁷⁹, grosso modo, tende a ter um comportamento pendular (ora integrada com uma agenda conservadora, identificada com a elite - que aparece como comportamento predominante; ora empobrecida e identificada com as camadas mais baixas). Na China, por questões históricas e práticas, os cidadãos das zonas urbanas tendem a identificar-se como classe trabalhadora. Neste caso, o conceito de classe média tem maior circulação entre os discursos intelectuais, sendo

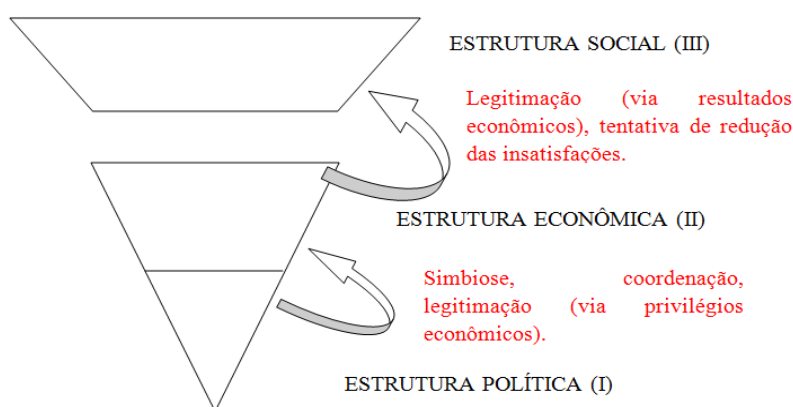
⁷⁹ Aqui, para fins explicativos, faz-se uma simplificação do conceito, sobre o qual caberiam, ainda, várias outras observações, como por exemplo, questões relacionadas à região, nível de escolaridade, religião, formação política, nível de renda (classe B, classe C), etc.

associado às capacidades materiais, a um modo de vida “confortável” (*xiaokang*) (CHEN, 2002).

Seguindo a definição trazida por Ekman (2015), compreende-se que a classe média chinesa caracteriza-se, para além do parâmetro renda, por ser relativamente nova, ainda fortemente ligada ao Partido Comunista Chinês e bastante heterogênea, em termos de práticas e comportamentos. Neste sentido, comparada à classe média brasileira, por exemplo, tem-se na China uma situação mais estável, onde o governo consegue se amparar no respaldo fornecido tanto pela elite econômica quanto pela classe média, tendo ambos os segmentos sido, majoritariamente, contrários a modificações políticas.

Com isto, pode-se identificar que ocorre na China uma relação de beneficiamento entre os agentes econômicos e políticos, havendo uma relativa simbiose entre eles, mas, também se faz necessário um transbordamento para o que se considera “social” na pirâmide invertida, a fim de que esteja garantida a legitimação do PCC.

Figura 19. Formação das estruturas e na China



Fonte: Elaboração própria.

Esta dinâmica não implica a completa eficiência do modelo chinês. Como observado brevemente no capítulo anterior, existem fragilidades importantes que precisam ser enfrentadas, como a crescente ampliação da desigualdade de renda, as disparidades regionais e as questões trabalhistas, salariais, etc. O que se coloca é que a problematização em torno do binômio autoritarismo-democracia não pode

ser abordado unilateralmente, pelo conjunto de valores ocidentais, como uma escolha definitiva pela democracia. A sociedade chinesa apresenta, como se tentou demonstrar nesta seção, uma formação completamente diversa, cuja cesta de valores é diferenciada e confere, naquela estrutura, resultados consideravelmente harmoniosos, como se tem visto nos últimos anos.

Conforme demonstrado na figura 19, existe na China uma relativa simbiose entre o político e o econômico, isto porque, em grande medida, esta elite econômica é também parte integrante ou possui grande proximidade com o Partido Comunista Chinês. Este arranjo, entretanto, não está isento de problemas como corrupção e captura de renda por parte de grupos específicos. Como na China a transição para uma economia de mercado ocorreu a partir de cima, com controle político rigoroso, a consolidação dos grupos empresariais privados foram forçados a criar uma dinâmica cooperativa com o Estado.

Por outro lado, parece haver também um respaldo por parte da classe média chinesa a qual aparece como uma das principais beneficiadas do processo de reforma e abertura. Segundo Ekman (2015), esta parcela da população, ao contrário do que se costuma argumentar, é uma das mais conservadoras e se posiciona de forma favorável à ordem política corrente. Aqui, pode-se afirmar, então, que capital econômico e capital político estão intimamente relacionados, especialmente pela construção de um aparato estatal que serve de guarda-chuva de segurança para as classes dominante e média.

Toda essa discussão é de grande relevo para as conclusões deste trabalho. Compreende-se que a coordenação entre os interesses, por vezes, diversos, da estrutura econômica devem ser harmonizados com a dimensão político-institucional, sendo esta última instância, o lugar que privilegia o estabelecimento do bem comum, em detrimento do privado. Neste sentido, políticas industriais que promovem incentivos ilimitados à classe empresarial, que não possuem mecanismos de comunicação com um projeto de desenvolvimento mais amplo, como parece ser o caso brasileiro, perdem seu sentido enquanto política pública. Desta forma, a política industrial seria convertida em um mero aparato de privilégio de uma classe empresarial descomprometida com um projeto de nação.

Assim, encerra-se esta pesquisa reafirmando que, nos termos comparativos aqui estabelecidos, o Brasil se coloca em uma condição periférica na Divisão Internacional do Trabalho, tendo, nos últimos anos, a despeito de algumas políticas industriais adotadas, perdido boa parte de seu ativo industrial. Tal fenômeno se deu não apenas pelas condições externas que se colocaram diante do país (ascensão da economia chinesa, que impôs a reprimarização pela sua demanda e pela concorrência com seus produtos manufaturados) (ver SILVA, 2013), mas, também, pelas condições internas forjadas em uma complexa relação de classes, pela dificuldade do estabelecimento de uma mentalidade favorável ao desenvolvimento, em detrimento dos ganhos privados, pelas rupturas provocadas por agendas políticas conflitantes. Neste sentido, afirma-se que a deficiência não está no desenho da política industrial, mas no ambiente político-econômico-social em que ela é executada.

Como proposição de investigações futuras, em virtude dos limites deste trabalho, seria de interesse verificar o desenvolvimento dos arranjos até aqui apresentados. Dentre as interrogações produzidas estão:

- (i) Para a China, qual o limite dessa legitimação pela via dos resultados econômicos, tendo em vista um contexto de desaceleração da taxa de crescimento?
- (ii) Para o Brasil, qual o mecanismo que suscitaria uma ruptura com este padrão perverso de acumulação, que enlaça o país em uma condição subalterna na economia mundial?
- (iii) Como modificar a estrutura social brasileira de modo que o arranjo entre as instâncias política e econômica possa produzir ciclos virtuosos de desenvolvimento?
- (iv) Seria possível estabelecer com a China uma relação que permita ao país latino americano uma especialização mais sofisticada, industrial?

REFERÊNCIAS

ABDI. **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas**. Brasília: ABDI, 2015.

ABDI. **Relatório de gestão do exercício 2015**. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Transparencia/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Gest%C3%A3o%20ABDI%202015.pdf>>. Acesso em: 15 Dezembro 2016.

ABRAMI, R. M.; KIRBY, W. C.; MCFARLAN, F. W. **Can China lead?** Reaching the limits of power and growth. Massachusetts: Harvard Business Review Press, 2014.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AHRENS, N. China's industrial policymaking process. **A report of the CSIS hills on governance**. Center for strategic and international studies, 2013.

AKKEMIK, K. A. Industrial development in East Asia: a comparative look at Japan, Korea, Taiwan, and Singapore. **World Scientific Publishing**, 2009.

ALBINATI, A. S. C. B. Chasin: a ontonegatividade da politicidade em Marx. **Revista Verinotio**, n. 9: p. 47-61, Ano V, novembro, 2008.

ALBUQUERQUE, E. M. Sistema Nacional de Inovação no Brasil: uma análise introdutória a partir de dados disponíveis sobre a ciência e a tecnologia. **Revista de Economia Política**. Vol. 16, n. 3, julho-setembro, 1996.

ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. (2010), Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacional brasileira. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES. Cap. 2, 2010.

ALÉM, A. C.; FERRAZ, J. C.; MADEIRA, R. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. In: **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, n. 40, 2013.

ALMEIDA, J. S. G.; FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G. M. **Mudança estrutural e produtividade industrial**. São Paulo: IEDI, 2007.

ALMEIDA, M. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. In: **Texto para discussão** n. 1452. Brasília: IPEA, 2009.

AMITRANO, C. R. O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites. In: CARNEIRO, R. (org.) **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

AMSDEN, A. **Asia's Next Giant: South Korea and late Industrialization**. New York: Oxford University Press, 1989.

_____. **The rise of "the rest": challenges to the west from late-industrializing economies**. New York, Oxford University Press, 2004.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2ª Edição. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARAÚJO, E.; MARCONI, N. Estrutura produtiva e comércio exterior no Brasil. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim. Origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.

AZEVEDO, A. F. Z.; CAMPOS, A. C.; CORONEL, D. A. Política industrial e crescimento econômico: a reatualização de um debate histórico. In: **Revista de Economia Política**, V. 34, nº. 1: p. 103-119, janeiro-março, 2014.

BACHA, E. Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período 2005-2011. In: BACHA, E.; BOLLE, M. de (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BAER, W. **A economia brasileira**. 4ª Edição, São Paulo: Nobel, 2009.

BALANCO, P.; COSTA PINTO, E. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. In: **Revista de Economia Política**, V. 34, n.1: p. 103-119, janeiro-março, 2014.

BALASSA, B. **Policy reforms in developing countries**. Nova York: Pergamon Press, 1977.

BARAN, P. **A economia política do desenvolvimento**. 2ª edição. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

BATISTA Jr., P. N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. In: **Estudos Avançados**, v. 10, n. 28, setembro/dezembro, 1996.

BERGER, A. N.; HASAN, I.; ZHOU, M. Bank ownership and efficiency in China: what will happen in the world's largest nation? In: **Journal of Banking & Finance**. N. 33, p. 113–130, 2009.

BIELSCHOWSKY, R. Evolución de las ideas de la CEPAL. In: **Revista de la CEPAL**. Número extraordinário, Outubro, 1998.

BITAR, S. Neo-conservatism versus Neo-structuralism in Latin America. In: **CEPAL REVIEW**, n. 34, Abril-1988.

BLOMSTRÖM, M.; HETTNE, B. **Development theory in transition. The dependency debate and beyond: Third World responses**. 1ª ed. Londres: Zed Books Ltd, 1984.

BNDES. **BNDES: um banco de história e do futuro**. São Paulo: Museu da Pessoa, 2013.

BOEIRA, J. L. F.; MENDONÇA, V. C. Estratégias de Política Industrial para o setor de petróleo, gás e naval. In: ABDI. **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas**. Brasília: ABDI, 2015.

BOITO JR, A. A burguesia no Governo Lula. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (orgs.). **Neoliberalismo y sectores dominantes: Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. Disponível em: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf>>. Acesso em 3 Novembro 2016.

BONELLI, R.; PESSÔA, S.; MATOS, S. Padrões de crescimento industrial no Brasil. In: FERREIRA, P. et al. **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

BONELLI, R.; PINHEIRO, A. C. Competitividade: significados, dimensões, aplicações. In: BONELLI, Regis (org.). **A agenda de competitividade do Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, 2011.

BONELLI, R.; VEIGA, P. M. A dinâmica das políticas setoriais na década de 1990: continuidade e mudança. In: **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. N. 73, Junho, 2003.

BRASIL. **Plano Brasil Maior 2011/2014: inovar para competir. Competir para crescer**. 2012. Disponível em: <http://www.abic.com.br/publique/media/PlanoEstrat_Cafes_Brasil_Plano_BrasilMaior_RitaMilagres_MDIC.pdf>. Acesso em: 09 Dezembro 2016.

BRASIL. **Plano Brasil Maior: balanço executivo – 2 anos**. 2013. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/PBM%20-%20Balan%C3%A7o_.pdf>. Acesso em 06 Dezembro 2016.

BRAZ, M.; NETTO, J. P. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo, Cortez, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. China e União Soviética: estatismo e socialismo. In: **Cadernos de Opinião**. p. 70-87, agosto, 1980. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1980/79-china&urss.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil?. In: **Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo**, Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; DINIZ, E. Empresariado industrial, democracia e poder político. In: **Revista Novos Estudos**. N. 84. Julho, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A quase estagnação brasileira e sua explicação novo-desenvolvimentista. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

BURLAMAQUI, L. Evolutionary economics and the economic role of the State. In: BURLAMAQUI, L.; CASTRO, A. C.; CHANG, H. J. (Orgs.). **Institutions and the role of the State**. Cap. 2, 2001.

BURLAMAQUI, L.; KEIDEL, A. China development bank's strategy and its implications for Brazil. In: MINDS Conference on the Present and Future of Development Financial Institutions. Rio de Janeiro, 2014.

CABRAL, R.; GUTIERRE, L.; FERRAZ, L. P. C. A indústria brasileira na era das cadeias globais de valor. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

CALDENTEY, E. P. Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el dialogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas. In: BÁRCENA, A.; PRADO, A. (orgs.). **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Santiago: CEPAL, 2015.

CAMPANÁRIO, M. A.; SILVA, M. M. Fundamentos de uma nova política industrial. In: Fleury, Maria Tereza Leme; Fleury, Afonso (org.). **Política Industrial 1**, São Paulo: Publifolha (Coleção Biblioteca Valor), 2004.

CAMPANÁRIO, M. A., SILVA, M. M.; COSTA, T. R. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): Análise de fundamentos e arranjos institucionais. In: **XI Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica**. Salvador, 2005.

CANÊDO-PINHEIRO, M. Política industrial recente e competitividade no Brasil. In: BONELLI, Regis. (org.). **A agenda de competitividade do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

_____. Experiências comparadas de política industrial no pós-guerra: lições para o Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (org.). **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. Política industrial no governo Lula. In: **Texto para discussão**. Campinas: IE/Unicamp, 2010.

CARDOSO, F. H. **As idéias e seu lugar**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, CEBRAP, 1980.

CARNEIRO, R. (org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

_____. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. In: **Texto para Discussão**. Campinas: IE/UNICAMP, n. 153, novembro, 2008.

CARVALHO, M. H. **A evolução econômica e política da China no período maoísta (1949-1978)**. Disponível em: <http://www.niepmarx.com.br/MM2015/anais2015/mc84/Tc841.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

CASTELLS, M. **Fim de Milênio** – A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTILHOS, C. C. Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. In: **Indicadores Econômicos (FEE)**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 54-74, 2005.

CAVALCANTE, L. R.; DE NEGRI, F. Análise dos dados da PINTEC 2011. In: **Nota técnica**, nº15, Brasília: IPEA, 2013.

CERQUEIRA, L. F.; DANTAS, A. T. Plano Real: Auge e Declínio de uma Política Econômica? Uma Revisão. In: **Texto para discussão**. N. 300. Niterói: Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, 2014.

CHANG, H. J. **The political economy of industrial policy**. Palgrave Macmillan, 1996.

_____. An institutionalist perspective on the role of the State: towards an institutionalist political economy. In: BURLAMAQUI, L.; CASTRO, A. C.; CHANG, H. J. (Orgs.). **Institutions and the role of the State**. Cap. 1, 2000.

_____. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Institutions and economic development: theory, policy and history. In: **Journal of Institutional Economics**, 7: 4, 473–49, 2010.

CHEN, A. Capitalist development, entrepreneurial class, and democratization in China. In: **Political Science Quarterly**. V. 117, n. 3, 2002.

CHENG, A. **História do Pensamento Chinês**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. **The political economy of capabilities accumulation: the past and the future of policies for industrial development**, 2008.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R.; STIGLITZ, J. Instituições e Políticas Moldando o Desenvolvimento Industrial: uma nota introdutória. In: **RBI**, Rio de Janeiro (RJ), 6 (1): p.55-85, janeiro/junho, 2007.

CNI. **Política de Desenvolvimento Produtivo: avaliação e perspectivas**. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/publicacoes/2012/11/1,8316/politica-de-desenvolvimento-produtivo-avaliacao-e-perspectivas.html>>. Acesso em: 21 Novembro 2016.

COELHO, D. B.; MASIERO, G. A política industrial chinesa como determinante de sua estratégia *going global*. In: **Revista de Economia Política**. Vol. 34, nº 1 (134), pp. 139-157, janeiro-março, 2014.

COUSIN, V. **Banking in China**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

COUTINHO, L. Coréia do Sul e Brasil: paralelo, sucessos e desastres. In: FIORI, J. L. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. *et al.* Industrial policy and economic transformation. In: SANTISO, J. and DAYTON-JOHNSON, J. (orgs.). **The Oxford handbook of Latin American political economy**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

COSTA PINTO, E. **Bloco no Poder e Governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano**. Rio de Janeiro: Tese (Doutorado em Economia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2010.

COUTO, A. C. L.; TRINTIN, J. G. **O papel do BNDES no financiamento da economia brasileira.** Disponível em:

<http://www.akb.org.br/upload/011020121854415026_Ana%20Cristina%20Lima%20Couto.pdf>. Acesso em: 18 Outubro 2016.

DE TONI, J.; PEDREIRA, R. S. O monitoramento e a avaliação da política industrial brasileira: lições da experiência recente. In: ABDI. **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas.** Brasília: ABDI, 2015.

DIAS, M. M. P. G. **A China no séc. XXI:** a evolução do sistema bancário e o futuro das reformas econômicas. 2004. (Dissertação de Mestrado). Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão. Disponível em: <<http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/1272?mode=full>>. Acesso em: 13 Abril 2017.

DIEESE. Política de Desenvolvimento Produtivo, nova política industrial do governo. In: **Nota técnica**, n. 67, 2008.

DIEGUES, A. C.; MILARÉ, L. F. L. Contribuições da Era Mao Tse-Tung para a industrialização chinesa. In: **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 359-378 mai-ago/2012.

ERBER, F. S. Desenvolvimento industrial e tecnológico na década de 90 – uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento. In: **Ensaio FEE**, 13 (1), 9-42. 1992.

_____. The Brazilian development in the nineties – myths, circles and Structures. In: **Nova Economia**. v. 12 n.1. 2002.

EVANS, P. **Embedded autonomy: States and industrial transformation.** Princeton University Press, 1995.

FAIRBANK, K. J.; GOLDMAN, M. **China: a new history.** London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G.; ALMEIDA, J. S. G. (2005). “Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?”. São Paulo: IEDI, Novembro. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20051129_desindustrializacao.pdf>. Acesso em: 20 de Dezembro de 2016.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; MARQUES, F. S. Industrial Policy as an Effective Development Tool: Lessons from Brazil. In: SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; NÜBLER, I.; KOZUL-WRIGHT, R. (editores). **Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development**. Genebra: International Labour Office (ILO), 2014.

FERRAZ, J. C.; MARQUES, F. S.; MITERHOF, M. T. BNDES: preenchendo lacunas, corrigindo falhas e induzindo externalidades. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV. Cap. 17, 2015.

FERRAZ, J. C.; MARQUES, F. S.; ALVES JR., A. J. A contribuição do BNDES para a política industrial brasileira, 2003-2014. In: ABDI. **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas**. Brasília: ABDI, 2015.

FERREIRA, P.; HAMDAN, G. Política industrial no Brasil: ineficaz e regressiva. In: **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2: p. 305-316, 2003.

FERREIRA, P.; PESSÔA, S.; VELOSO, F. Experiências comparadas de crescimento econômico no pós-guerra. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (org.). **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

FFRENCH-DAVIS, R. Neoestructuralismo y macroeconomia para el desarrollo. In: BÁRCENA, A.; PRADO, A. (orgs.). **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Santiago: CEPAL, 2015.

FILGUEIRAS, M.; KUME, H. A competitividade do Brasil e da China no mercado norte-americano: 2000-2008. In: **Texto para discussão nº 1501**. Brasília: IPEA, 2010.

FIESP. **Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo**. Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC, 2011.

FIORI, J. L. Sonhos prussianos, crises brasileiras - leitura política de uma industrialização tardia. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 11 (1): p. 41-61, 1990.

FINANCIAL TIMES. **China income inequality among world's worst**. 14 Janeiro 2016. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/3c521faa-baa6-11e5-a7cc-280dfe875e28>>. Acesso em: 09 Maio 2017.

FURTADO, J. Quatro eixos para a política industrial. In: Fleury, Maria Tereza Leme; Fleury, Afonso (orgs.). **Política Industrial 1**. São Paulo: Publifolha (Coleção Biblioteca Valor), 2004.

FURTADO, J.; SUZIGAN, W. Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a Partir da Experiência Brasileira. In: **Revista Estudos Econômicos**. V. 40, nº 1, São Paulo, Janeiro-Março, 2010.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. In: **Revista de Economia Política**. V. 23, n. 2 (90), Abril-Junho, 2003.

GONÇALVES, A. China's swing from a planned soviet-type economy to an ingenious socialist market economy: an account of 50 years. **Working Papers Series, Social Sciences Research Network**, 2006. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=949371>> ou <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.949371>>. Acesso em: 17 março 2017.

GONÇALVES, C. E. Desenvolvimento econômico: uma breve incursão teórica. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (org.). **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro, Elsevier.

GONÇALVES, R. **Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas**. In: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/goncalves_2010_otim.pdf>. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, 2011.

GORDON, J. L.; KOELLER, P. Brazil. In: LASTRES, H. M. M.; SCERRI, M. (orgs.). **The role of the State**. Nova Deli: Routledge, 2013.

GUERRIERO, I. R. **Formulação e Avaliação de Política Industrial e o Caso da PDP**. Tese (doutorado). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

GUIMARÃES, A. Q. A economia política do modelo econômico chinês: o Estado, o mercado e os principais desafios. In: **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 20, n. 44, p. 103-120, novembro, 2012.

GURGEL, A. C.; SERIGATI, F. O agronegócio pode contribuir para o desenvolvimento industrial brasileiro? In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

GURRIERI, A. A economia política de Raúl Prebisch. In: GURRIERI, A. (org. e introdução); PREBISCH, R. **O manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

HAGGARD, S. **Pathways from the periphery**: The politics of growth in the newly industrializing countries. Nova York, Cornell University Press, 1994.

HAMAGUCHI, N. Macroeconomic uncertainty and the Brazilian industry. In: HANAGUCHI, N.; FERRAZ, J. C.; ROCHA, C. F. L. (orgs.). **A study of economic liberalization in Brazil: 1995-2002**. Institute of developing economies Japan trade Organization, 2003.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: histórias e implicações. 3ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

_____. **Para entender o capital**: livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **17 contradições e o fim do capitalismo**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2016.

HAUSMANN, R. In search of the chains that hold Brazil back. In: **Working papers, Center for International Development at Harvard University**. Working Paper No. 180, September, 2008.

HEILMANN, S.; SHIH, L. The rise of industrial policy in China, 1978-2012. In: **Harvard-Yenching Institute**. Working Paper Series, 2013.

HENKIN, H. (org.). **Política industrial e internacionalização**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

HETTNE, B. **Thinking about development**. Nova York: Zed Books, 2009.

HIRATUKA, C. Inserção comercial brasileira frente às transformações na economia global: desafios pós-crise. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV. Cap. 11, 2015.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. (2011), “Investimento Direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente”. In: *Texto para discussão nº 1610*, Brasília: IPEA.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. Yale University Press, 1958.

HSU, P.-H.; WANG, C.; WU, C. Banking systems, innovations, intellectual property protections, and financial markets: Evidence from China. In: **Journal of Business Research**, 2013.

HUANG, Y. **Capitalism with Chinese Characteristics**: Entrepreneurship and the State. Cambridge University Press, 2008.

HUANG, Y. Debating China’s economic growth: the Beijing Consensus or the Washington Consensus. Boston: **Academy of Management Perspectives**. 2010. Disponível em: <http://neeley.tcu.edu/uploadedfiles/academic_departments/management/zol002102933p.pdf>. Acesso em 07 de fev. 2017.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IBGE. **Pesquisa de Inovação nas empresas estatais federais 2008**. 2011. Disponível em: <<http://www.pintec.ibge.gov.br/downloads/PUBLICACAO/Pesquisa%20de%20Inovacao%20Empresas%20Estatais%20Federais.pdf>>. Acesso em: 16 de novembro de 2016.

IEDI. (2012), “A política de desenvolvimento industrial: o que é e o que representa para o Brasil”. Disponível em <http://www.iedi.org.br/admin/pdf/pol_desenvolv_industrial.pdf>. Acesso em 01 de Agosto de 2016.

IPEA. **Estados, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010.

JAGUARIBE, A. Capacidades estatais comparadas: China e a reforma do Sistema Nacional de Inovação. In: **Texto para discussão**, n. 2085. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015.

JAYME JR., F. G.; MISSIO, F. J. Estruturalismo e neoestruturalismo: velhas questões, novos desafios. In: **Revista Análise Econômica**, Ano 30, nº 57, p. 205-230, Março, 2012.

JOHNSON, J. B.; JOSLYN, R. A. **Political science research methods**. Congressional Quarterly Inc, 1991.

JOHNSON, C. (ed.) **The Industrial Policy Debate**, San Francisco Institute for Contemporary Studies, 1984.

_____. **MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975**. Stanford University Press, 1982.

KAY, C. Teorias estruturalistas e teoria da dependência na era da globalização neoliberal. In: MARTINS, C. E.; VALENCIA, A. S. (orgs.). **A América Latina e os desafios da globalização**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

KALDOR, N. **Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

KENNY, T. **Lições da NEP soviética para Economia Socialista de Mercado da China Popular**. 2008. Disponível em: <<http://www.hist-socialismo.com/docs/NEPsovietica-ESMChina.pdf>>. Acesso em: 27 Mar. 2017.

KROEBER, A. R. **China's economy: what everyone needs to know**. Oxford University Press, 2016.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: Teoria e prática**. 6ª Edição. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

KUEH, Y. Y. Mao and agriculture in China's industrialization: three antitheses in a 50-year perspective. In: **The China Quartely**. 2006. Disponível em:

<<https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0305741006000336>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

KWONG, S. K. S. Singapore: dominance of multinational corporations. In: KWONG, S. K. S.; LEUNG-CHUEN, C.; LUI, F. T.; QIU, L. D. (orgs.). **Industrial development in Singapore, Taiwan, and South Korea**. World Scientific Publishing, 2001.

LACERDA, A. C.; LOURES, R. R. Para o Brasil evitar o risco da desindustrialização. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

LANDESMANN, M. Industrial policies and social corporatism. In: J. Pekkarinen, M. Pohjola and B. Rowthorn (eds.). **Social Corporatism**. Oxford Clarendon Press, 1992.

LANGE, O. **Ensaio sobre planificação econômica**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LASTRES, H. M. M.; SCERRI, M. **The role of the State**. Nova Deli: Routledge, 2013.

LAPLANE, M. Inovação, competitividade e reindustrialização no Brasil pós-crise. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In: CARNEIRO, Ricardo (org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo, UNESP, 2006.

LAPLANE, M.; SILVA, A. L. G. Dinâmica recente da indústria brasileira e desenvolvimento competitivo. In: **Revista Economia e Sociedade**, nº 3, 81-97p., 1994.

LAWSON, T.; PALMA, J. G.; SENDER, J. **Kaldor's political economy**. Califórnia: Academic Press, 1989.

LAZZARINI, S.; MUSACCHIO, A. **Reinventando o capitalismo de Estado**. O leviatã dos negócios: Brasil e outros países. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

LEOPOLDI, M. A. P. Estratégias de ação empresarial em conjunturas de mudança política. In: **Repensando o Estado Novo**. PANDOLFI, D. (org.). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

LI, K. W. **Capitalism development and economism in East Asia: the rise of Hong Kong, Singapore, Taiwan and South Korea**. Routledge, 2002.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. In: **The American Political Science Review**, Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971), pp. 682-693.

LIMA, M. C. (Org.). **Os boêmios cívicos: A Assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2013.

LIMA, M. C.; SILVA, J. H. F.; ALVES, J. R. C. Território, desenvolvimento e a economia das grandes cidades: perspectivas do Brasil e da China. In: **Revista Pós-Ciências Sociais**. Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, v. 12, n. 24, 2015.

LIN, J.; KOO, W. W. Socialist industrialization and economic performance in China from 1952 to 1989. In: **Agricultural Economics Report**, n. 270. April, 1991.

LO, D.; WU, M. The State and industrial policy in Chinese economic development. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_315676/lang-en/index.htm>. Acesso em: 27 Abril 2017.

LUNA, V. M. I. El BNDES de la substitución de importaciones al neoliberalismo. Una explicación marxista. In: **Revista de Economía**. Vol. 32, Núm. 85, p. 9-34. México, 2015.

LYRA, F. T. A política industrial brasileira: mudanças e perspectivas. In: IPEA. Brasília. Texto para discussão nº 413, Maio-1996.

LYRIO, M. C. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. Brasília: FUNAG, 2010.

MAGALHÃES, E. S.; MOREIRA, C. A. Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 38: p. 92-106, 2014.

MARCONI, N. Estrutura produtiva e desenvolvimento econômico. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

MARCONI, N.; ROCHA, I. L.; MAGACHO, G. R. Sectoral capabilities and productive structure: An input-output analysis of the key sectors of the Brazilian economy. In: **Revista de Economia Política** (Online), v. 36, p. 470-492, n. 2016.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. In: STEDILE, João Pedro; TRASPADINI, Roberta (org.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo, Expressão Popular, 2005.

MARQUETTI, A.; MALDONADO, E.; LAUTERT, V. The profit rate in Brazil, 1953 - 2003. In: **Review of Radical Political Economics**, nº 42, p. 485- 504, 2010.

MARQUES, F. S. **Clientelismo x Efetividade: O atual debate empírico sobre o BNDES**. (Mimeo), 2014.

MASIERO, G. Economia coreana: características estruturais. In: GUIMARÃES, S. P. (ed.). **Brasil e Coréia do Sul**. Brasília: Instituto de Política e Relações Internacionais, Ministério das Relações Exteriores, 2002.

MATTOS, C. Análise do Plano Brasil Maior. Brasília: Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areasdaconle/tema10/2013_7665_versao%20para%20publicacao.pdf>. Acesso em 09 de Dezembro de 2016.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desvendando o mito do setor público vs. setor privado. 1ª Ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEDEIROS, C. A. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e América Latina. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (orgs.). **Poder e dinheiro, uma economia política da globalização**. Ed. Vozes, Petrópolis, RJ, 1997.

_____. Notas sobre o desenvolvimento econômico recente na China. **Instituto de Estudo Avançados USP**, São Paulo: 1998.

_____. China: entre os séculos XX e XXI. In: FIORI, J. L. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. A China como um duplo polo na Economia Mundial e a recentralização asiática. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, julho/setembro. 2006.

_____. A Ascensão Chinesa e as Matérias-Primas. In: **Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, 2011.

_____. Estratégias nacionais de desenvolvimento. In: **Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Brasília, 2013a.

_____. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. In: **Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Brasília, 2013b.

MEDINA, M.; SILVA, A. Produto Interno Bruto por Unidades da Federação 1985-1998. Brasília: IPEA. (Texto para discussão, nº 667), 1999.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOREIRA, M. M. **Industrialization, trade and market failures**: the role of government intervention in Brazil and South Korea. Macmillan Press, 1999.

MOYO, D. **O vencedor leva tudo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil?. In: **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 28, nº 1 (109), p. 72-96, Janeiro-março, 2008.

_____. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 3, p.426-443, 2015.

NAUGHTON, Barry. **The Chinese Economy**: transitions and growth. Cambridge, MA: MIT Press, 2007.

NISHIJIMA, S. Japanese industrial policy. In: **The Perspective of the World Review**, 4 (3): 73-94, 2012.

NOLAN, P. **China and the global economy: national champions, industrial policy, and the big business revolution**. New York: Palgrave, 2001.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

OLIVA, R.; ZENDRON, P. Políticas governamentais pró-investimento e o papel do BNDES. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

OREIRO, J. L. Muito além do tripé: proposta de um novo regime de política macroeconômica para dobrar a renda *per capita* em 20 anos. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, jun, 2010.

PAINE, S. Spatial Aspects of Chinese Development: issues, outcomes and policies 1949-1979. In: **The Journal of Development Studies**, 1983.

PACHECO, C. A. As reformas da política nacional de ciência, tecnologia e inovação no Brasil (1999-2002). In: **Manual de Políticas Públicas**. CEPAL, 2007.

PALESE, A. The Great Leap Forward (1958-1961): Historical events and causes of one of the biggest tragedies in People's Republic of China's history. In: **Språk-och litteraturcentrum**, 2009.

PALMA, J. G. Four sources of deindustrialization and a new concept of the Dutch disease. In: Ocampo, J.A. (ed.) **Beyond Reforms**. Palo Alto (CA): Stanford University Press, 2005.

_____. De-industrialization, 'Premature' Deindustrialization and the Dutch Disease. **Revista NECAT**, vol. 3, no. 5, 2014, 7-23, 2014.

PAULANI, L. M. A inserção brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA, n. 10, 2012.

PEDREIRA, R. S. O empresariado industrial como ator político: uma análise da ação coletiva e da intermediação de interesses no Brasil. In: **Os desafios da Política Industrial Brasileira, uma contribuição da Agência de Desenvolvimento Industrial (ABDI)**, Brasília: ABDI, 2016.

PEREIRA, M.; YOUNGUER, G. **Industrial and technological policy: contributions from evolutionary perspectives to policy design in developing countries**. 2014. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/56290/>>. Acesso em 10 de agosto de 2016.

PEREIRA, L. B. V. As exportações de manufaturas brasileiras e os acordos comerciais. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

_____. O Efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados: uma análise do *constant market share*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. **Texto para discussão** 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23514>. Acesso em: 01 de jan. 2017.

PEDROZO, G. E. A via chinesa de desenvolvimento e o papel das empresas estatais na dinamização da economia. In: **Aurora**, São Paulo, ano III, n. 4, p. 47-56, jul. 2009.

PERES, W.; PRIMI, A. Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin America experience. **Desarrollo Productivo**, nº 187. Santiago: CEPAL, 2009.

PESSÔA, S. Aspectos teóricos e desempenho recente: conta-corrente do balanço de pagamentos e competitividade. In: BONELLI, Regis. (org.). **A agenda de competitividade do Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, 2011.

PING, L. China. In: LASTRES, H. M. M.; SCERRI, M. (orgs.). **The role of the State**. Nova Deli: Routledge, 2014.

PINGYAO, L. China's economic growth: new trends and implications. In: **China & World Economy**. N. 1, 2003.

_____. China's foreign trade: achievements, determinants and future policy challenges. In: **China & World Economy**. V. 12, N. 6, pp. 38-50, 2004.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. **The second industrial divide**: possibilities for prosperity. Nova York: Basic Books, 1984.

POMAR, W. **A Revolução Chinesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

_____. **O enigma chinês**. 2ª Edição. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

PRADO JR., C. **A Revolução Brasileira; A questão agrária no Brasil**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PREBISCH, R. Os principais problemas da técnica preliminar de programação. In: GURRIERI, A. (org. e introdução); PREBISCH, R. **O manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

RAMO, J. C. **The Beijing Consensus**: Notes on the New Physics of Chinese Power. London: Foreign Policy. 2004. Disponível em: <http://www.ids-uva.nl/wordpress/wp-content/uploads/2011/07/10_Cooper.pdf>. Acesso em: 07. Fev. 2017.

REINER, C.; STARITZ, C. Private sector development and industrial policy: Why, how and for whom? In: ÖFSE (Hg.) **Österreichische Entwicklungspolitik, Analysen ▪ Berichte ▪ Informationen mit dem Schwerpunktthema "Private Sector Development – Ein neuer Businessplan für Entwicklung?"**. Wien, 53-61, 2013.

REIS, C. F. B.; SOUZA, R. C. Produtividade e custo do trabalho na indústria de transformação no Brasil e em países selecionados: implicações para a inserção nas cadeias globais de valor. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

ROBINSON, J. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

RODRIK, D. Industrial policy for the twenty-first century. CEPR. **Harvard University Discussion Paper**, 2004. Disponível em: <<https://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>>.

_____. Industrial development: Some stylized facts and policy directions. In: **Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives**. Department of Economic and Social Affairs Publications. New York: United Nations, 2007.

_____. Políticas de diversificação econômica. In: **Revista CEPAL - número especial em português**, 2005.

_____. Normalizing industrial policy. **Working Paper N°3**, Commission on Growth and Development, World Bank, 2008.

_____. Abrindo Espaço para a China na Economia Mundial. In: **American Economic Review: Papers & Proceedings**, vol. 100, nº 2: p. 89-93, 2010a.

_____. Trade and Industrial Policy Reform. In: SRINIVASAN, T.N.; BEHRMAN Jere (editores). **Handbook of development economics** (Handbooks in economics; 9). Capítulo 45, Vol. III B. North-Holland, 2010b.

ROSTOW, W.W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.

RUIZ, R. M. Polarizações e desigualdades: desenvolvimento regional na China. **Texto para Discussão**, Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, n. 299, 2006.

SAES, F. A. M. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. In: **Revista Estudos Avançados**, vol. 3 no. 7, São Paulo, Setembro-Dezembro, 1989.

SALERNO, M. e DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas**. 2006. Disponível em <<https://trajetoriasdaspolicasdecti2015.files.wordpress.com/2015/06/avaliac3a7c3a3o-da-pitce-salerno.pdf>>. Acesso em 16 de novembro de 2016.

SANDERSON, H.; FORSYTHE, M. **China's superbank**: debt, oil and influence. How China Development Bank is rewriting the rules of finance. Bloomberg Press, 2013.

SARTI, F. Padrão de crescimento e desenvolvimento industrial. In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

SCHAPIRO, M. G. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. **Texto para discussão nº 1856**, Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SHARMA, R. **Os rumos da prosperidade**: em busca dos próximos milagres econômicos. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

SILVA, J. H. F. **A nova dependência: um estudo das relações contemporâneas entre Brasil e China (2000-2012)**. 181 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

SINGH, A. Third World competition and de-industrialization in advanced countries. In: LAWSON, T.; PALMA, J. G.; SENDER, J. (orgs.), **Kaldor's political economy**, 1989.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **Uma história do Brasil**. 4ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

SOUZA, F. E. P. Por que a indústria parou? In: BARBOSA, N. et al. (org.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FGV, 2015.

SOUZA, A. M. A política de desenvolvimento dos governos Lula (o BNDES). In: **Revista Geografia e Pesquisa**. V.6, n.1, jan./jun, 2012.

STIGLITZ, J. Redefining the role of the State: what should it do? How should it do it? and how should these decision be made? In: **Speech presented on the Tenth Anniversary of the MITI Research Institute**. Tóquio, Japão. Março, 1998.

_____. **The price of inequality**. Londres, Penguin Books, 2012.

SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. In: **Revista de Economia Política**, vol. 16, nº 1 (61), janeiro-março, 1996.

_____. Estado e industrialização no Brasil. In: **Revista de Economia Política**, vol. 8, nº 4, outubro-dezembro, 1988.

_____. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. In: **Revista História econômica & história de empresas**. Nº 3, 7-25 p, 2000.

TARGETTI, F. Nicholas Kaldor: Key Contributions to Development Economics. In: **Development and Change**, 36(6): 1185–1199, 2005.

THE ECONOMIST. “One Belt, One Road”: an economic roadmap. Disponível em: <http://www.iberchina.org/files/2016/obor_economist.pdf>. Acesso em: 1º Maio 2017.

THIRLWALL, A. P. **A natureza do crescimento econômico**: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações. Brasília, DF: IPEA, 2005.

TISDELL, C. Thirty Years of Economic Reform and Openness in China: Retrospect and Prospect. In: **Economic theory, applications and issues**. Working paper n. 51. IMF, Outubro, 2008.

VAROUFAKIS, Y. **O minotauro global**: a verdadeira origem da crise financeira e o future da economia global. São Paulo: Autonomia literária, 2016.

TSUNOYAMA, S. Sino-Japanese trade and Japanese industrialization. In: LATHAM, A. J. H.; KAWAKATSU, H. (orgs.). **Japanese industrialization and the Asian economy**. Routledge, 2003.

VERSIANI, I. Redução do Reintegra sepulta o Plano Brasil Maior. Folha de São Paulo, 26 de setembro de 2015.

VILLELA, André. O desenvolvimento econômico em perspectiva histórica. In: GIAMBIAGI, Fabio. et al. (org.), **Desenvolvimento econômico**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

WU, Y. **China's economic growth**: a miracle with Chinese characteristics. Routledge, 2004.

WU, Y. Innovation and economic growth in China. In: **Discussion paper 10.10**. The University of Western Australia, 2010.

ZHIGANG, J. Promote One Belt and One Road Initiative with Pragmatic Measures. Disponível em: <http://www.carecprogram.org/uploads/events/2015/2-%20CI-Launching-Workshop-Urumqi/Presentation-Materials/009_101_209_2-Jiang-Zhigang.pdf>. Acesso em: 24 Abril 2017.