

**Universidade Federal de Juiz de Fora**  
**Programa de Pós-Graduação em História**  
**Doutorado em História**

**JUANITO ALEXANDRE VIEIRA**

**AS TRAMAS DA POLÍTICA INDUSTRIAL NOS GOVERNOS FHC E LULA: UM  
OLHAR A PARTIR DO IEDI E DA CUT**

**Juiz de Fora**

**2017**

**JUANITO ALEXANDRE VIEIRA**

**AS TRAMAS DA POLÍTICA INDUSTRIAL NOS GOVERNOS FHC E LULA: UM  
OLHAR A PARTIR DO IEDI E DA CUT**

**Juiz de Fora**

**2017**

**JUANITO ALEXANDRE VIEIRA**

**AS TRAMAS DA POLÍTICA INDUSTRIAL NOS GOVERNOS FHC E LULA: UM  
OLHAR A PARTIR DO IEDI E DA CUT**

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em História,  
da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial  
para obtenção do Título de Doutor em História.

Orientador: Prof. Dr. Ignácio José Godinho Delgado

**Juiz de Fora**

**2017**

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

## **FICHA DE APROVAÇÃO**

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao Colégio de Aplicação João XXIII da UFJF, em especial, ao Departamento de Ciências Humanas pela colaboração, entendimento e comprometimento com a educação pública de qualidade, que permitiu a minha liberação durante o doutoramento. Aos funcionários do Centro de Documentação da CUT (CEDOC) e do IEDI que, com muita atenção e empenho, contribuíram com a coleta das fontes.

Um agradecimento especial ao meu orientador prof. Ignácio Delgado pelas críticas e sugestões que possibilitaram a redefinição de rumos e a análise das fontes analisadas. O seu comprometimento e capacidade acadêmica com o desenvolvimento nacional foi motivo de inspiração para a construção desta tese.

Para minha esposa Gustamara, pela paciência, leitura crítica e disposição de colaborar para a conclusão deste trabalho. A minha filha Ana Luísa e ao meu filho Yuri pelos momentos de convívio reduzidos em decorrência dos estudos. A minha mãe Beatriz e ao meu pai Aloisio pela dedicação em garantir os estudos dos anos iniciais da minha trajetória educacional, mesmo em condições desfavoráveis.

## RESUMO

O Brasil sofre, na década de 1990, a imposição da síntese neoliberal, responsável por mudanças estruturais no próprio conceito de indústria nacional e com repercussão negativa no nível de emprego e na desigualdade social. A instabilidade econômica, em decorrência do descontrole inflacionário, constituiu-se como justificativa para a criação de medidas de austeridade macroeconômica baseadas nos altos juros, na sobrevalorização do câmbio e na ampliação da abertura do mercado interno como promoção da competitividade. O sucesso em controlar a inflação foi utilizado como instrumento político pelo governo Fernando Henrique para forjar apoio de setores industriais a um modelo mais restritivo ao setor produtivo. Apesar de estabelecerem relações distintas com o governo, o IEDI e a CUT assumem posição de resistência ao movimento hegemônico no período. O entendimento das duas entidades mantém a perspectiva de que o Estado precisa assumir a coordenação da política industrial como estratégia para o desenvolvimento nacional. Até 2002, a atuação das duas entidades acontece em campos distintos: os empresários do IEDI, como fração do bloco no poder, atuam de maneira secundária dentro do governo; e a CUT, como oposição ao governo federal, aposta na construção de um campo democrático e popular de enfrentamento ao neoliberalismo. A posse do presidente Lula representa uma alteração na conjuntura política e abre espaço para a retomada de medidas desenvolvimentistas. A indicação de mudança na trajetória político-econômica favorece a movimentação dos principais atores sociais, tanto dentro do bloco no poder como nas classes ausentes da estrutura de governo. O deslocamento desses setores beneficia a formação de uma nova coalizão comprometida com o fortalecimento da indústria doméstica e com a retomada do crescimento. A base para a consolidação dessa coalizão está no estímulo ao desenvolvimento sustentado como meio para articular ganhos de produtividade nas empresas e melhoria da distribuição de renda no país. A estratégia do mercado de massas, o acréscimo das exportações via elevação da competitividade e o aumento dos investimentos públicos para o setor produtivo são eixos prioritários do governo Lula para a retomada do crescimento econômico. A atuação, de maneira complementar, dos dois atores analisados na pesquisa foi decisiva para a modificação das orientações político-econômicas a partir de 2002. Essa nova coalizão garantiu sustentabilidade ao governo Lula para conduzir ações em benefício do crescimento industrial e das políticas de inclusão social. A resistência desses atores ao movimento contrário à atuação do Estado em favor do setor produtivo, hegemônico até 2002, e a capacidade de influência nas políticas públicas para o setor, após esse período, justificam a opção desta tese em analisar as políticas industriais nos governos Fernando Henrique e Lula a partir do olhar do IEDI e da CUT.

**Palavras-chaves:** Atores Sociais. Governo Lula e Fernando Henrique. Desenvolvimento. Política Industrial.

## ABSTRACT

Brazil suffers, in the 1990s, the imposition of the neoliberal synthesis, responsible for structural changes in the very concept of national industry and with negative repercussions on the level of employment and social inequality. The economic instability, as a result of the inflationary lack of control, was established as justification for the creation of macroeconomic austerity measures based on high interest rates, the overvaluation of the exchange rate and the expansion of the opening of the domestic market as a promotion of competitiveness. The success in controlling inflation was used as a political instrument by the Fernando Henrique government to forge support from industrial sectors to a more restrictive model to the productive sector. Although establishing distinct relations with the government, IEDI and CUT assume a position of resistance to the hegemonic movement in the period. The understanding of both entities maintains the perspective that the State needs to assume the coordination of industrial policy as a strategy for national development. Until 2002, the performance of the two entities takes place in different fields: the IEDI entrepreneurs, as a fraction of the block in power, act in a secondary way within the government; and the CUT, as opposition to the federal government, is engaged on the construction of a democratic and popular field of confrontation with neoliberalism. The inauguration of President Lula represents a change in the political conjuncture and opens space for the resumption of development measures. The indication of change in the political-economic trajectory favors the movement of the main social actors, both within the ruling block and in the absent classes of the government structure. The displacement of these sectors benefits the formation of a new coalition committed to the strengthening of the domestic industry and the resumption of growth. The basis for the consolidation of this coalition is in stimulating sustained development as a means of articulating productivity gains in companies and improving the distribution of income in the country. The strategy of the mass market, the increase of exports through the elevation of competitiveness and the rise of the public investments for the productive sector are priority axes of the Lula government for the resumption of the economic growth. The performance, in a complementary way, of the two actors analyzed in the research was decisive for the modification of the political-economic orientations as of 2002.

This new coalition guaranteed sustainability to the Lula government to lead actions to benefit industrial growth and social inclusion policies. The resistance of these actors to the movement against the State in favor of the productive sector, hegemonic up to 2002, and the capacity of influence in the public policies for the sector, after this period, justify the option of this thesis in analyzing the industrial policies in the Fernando Henrique and Lula governments from the perspective of IEDI and CUT.

**Keywords:** Social Actors. Lula and Fernando Henrique governments. Development. Industrial Policy.



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Indústria Geral: indicadores acumulados Jan-Dez.....	<b>127</b>
<b>Tabela 2</b>	Brasil: Indicadores Econômicos – 1990-1997.....	<b>229</b>
<b>Tabela 3</b>	Impacto das Medidas de Desoneração Tributária (R\$ bilhões).....	<b>282</b>
<b>Tabela 4</b>	Recursos executados do PAC* (bilhões) .....	<b>301</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Análise da Comissão Executiva da CUT sobre o documento “Comentários sobre as Diretrizes da PITCE” (Dezembro de 2003).....	<b>205-206</b>
<b>Quadro 2</b>	PITCE - Linhas de Ação Horizontais e Ações Previstas e em Andamento.....	<b>279</b>
<b>Quadro 3</b>	PITCE - Setores Estratégicos e Atividades Portadoras de Futuro - Ações Previstas e em andamento.....	<b>280</b>
<b>Quadro 4</b>	Membros do CNDI .....	<b>285</b>
<b>Quadro 5</b>	Principais Temáticas discutidas no CNDI (fev.2005- jul.2007).....	<b>287-288</b>
<b>Quadro 6</b>	Iniciativas, Instrumentos e Programas da PDP.....	<b>306-307</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABDI: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial  
ALCA: Área de Livre Comércio das Américas  
ONU: Organização das Nações Unidas  
BNDE: Banco de Desenvolvimento Econômico  
BNDES: Banco de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEDOC: Centro de Documentação e Memória Sindical da CUT  
CEPAL: Comissão Econômica para América Latina  
CGT: Central Geral dos Trabalhadores  
CGTB: Central Geral dos Trabalhadores do Brasil  
CLT: Consolidação das Leis Trabalhistas  
CNDES: Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CNDI: Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial  
CNI: Confederação Nacional da Indústria  
CNM-CUT: Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT  
CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CONCLAT: Congresso Nacional da Classe Trabalhadora  
CONCUT: Congresso Nacional da CUT  
CPDOC: Centro de Pesquisa e Documentação de História  
C&T: Ciência e Tecnologia  
C,T&I: Ciência, Tecnologia e Inovação  
CUT: Central Única dos Trabalhadores  
DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FINEP: Financiadora de Estudos e Projetos  
FNDCT: Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
FMI: Fundo Monetário Internacional  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IEDI: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Econômico  
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul  
MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia  
MIC: Ministério da Indústria e Comércio  
MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MITI: Ministério da Indústria e Comércio Internacional do Japão  
MODERMAQ: Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional  
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OMC: Organização Mundial do Comércio  
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento  
PADs: Países Atualmente Desenvolvidos  
PCB: Partido Comunista Brasileiro  
P&D: Pesquisa e Desenvolvimento  
PDP: Política de Desenvolvimento Produtivo  
PIB: Produto Interno Bruto  
PITCE: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior  
PLENCUT: Plenária Nacional da CUT  
PND: Programa Nacional de Desestatização  
PPA: Plano Plurianual  
PPP: Parceria Público Privada  
PT: Partido dos Trabalhadores  
PSDB: Partido Social Democracia Brasileiro  
SPS: Secretária de Política Sindical da CUT  
SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SESI: Serviço Social da Indústria  
SOFTEX: Programa Nacional de Software para Exportação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 - DO DESENVOLVIMENTO AO NEOLIBERALISMO: A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA .....</b>	<b>21</b>
1.1 As mudanças no conceito de desenvolvimento/crescimento econômico no Brasil .....	23
1.2 A origem das discussões em torno do desenvolvimento no Brasil .....	26
1.3 O Estado como agente ou vilão do crescimento econômico .....	39
1.4 A imposição da síntese neoliberal e os impactos sobre as políticas de desenvolvimento .....	51
1.5 As contribuições do desenvolvimento para uma nova agenda econômica.....	57
1.6 Os pilares para uma nova agenda de desenvolvimento .....	59
<b>CAPÍTULO 2 – O IEDI COMO ATOR SOCIAL DEFENSOR DA INDÚSTRIA DOMÉSTICA.....</b>	<b>76</b>
2.1 Os primeiros anos do IEDI e os impactos da abertura comercial .....	78
2.2 O IEDI e o governo de Fernando Henrique Cardoso .....	87
2.3 O IEDI e o governo Luiz Inácio Lula da Silva .....	108
2.3.1 A eleição de 2002 e a visão do IEDI .....	108
2.3.2 A posse do novo governo e as políticas de desenvolvimento.....	112
2.3.3 O financiamento como base para o aumento dos investimentos produtivos .....	114
2.3.4 O IEDI e a PITCE .....	121
2.3.5 A PDP e os impactos da crise de 2008 .....	131
2.3.6 A indústria brasileira e os efeitos da crise mundial de 2008 .....	136
<b>CAPÍTULO 3 - A CUT COMO ATOR SOCIAL NA DEFESA DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>142</b>
3.1 Os primeiros anos da CUT e as bases de um novo sindicalismo .....	144
3.2 A consolidação da proposta cutista de desenvolvimento nacional e a política industrial .....	164
3.3 A CUT e o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) .....	178
3.3.1 O primeiro governo de Fernando Henrique (1995-1998) .....	183
3.3.2 O segundo governo de Fernando Henrique (1999-2002) .....	193
3.4 A CUT e o governo do presidente Lula (2003-2010) .....	197
3.4.1 O primeiro governo Lula (2003-2006) .....	200
3.4.2 O segundo governo Lula (2007-2010) .....	212

<b>CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002) .....</b>	<b>218</b>
4.1 Os impactos da abertura comercial dos anos de 1990 sobre a indústria nacional.....	220
4.2 O primeiro governo Fernando Henrique e as políticas para a indústria (1995-1998).....	230
4.3 O segundo mandato de FHC (1999-2002): novas perspectivas e velhas pressões.....	246
4.3.1 As propostas para a Ciência, Tecnologia e Inovação .....	255
<b>CAPÍTULO 5 - A POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010).....</b>	<b>265</b>
5.1 As eleições de 2002: a construção do discurso de desenvolvimento sustentado... ..	266
5.2 O primeiro governo Lula (2003-2006).....	270
5.2.1 O PPA 2004-2007: as diretrizes da política industrial .....	270
5.2.2 A PITCE: análise da política industrial no primeiro governo Lula .....	275
5.2.3 O CNDI como instrumento de intermediação de interesses .....	283
5.3 O segundo governo Lula (2007-2010) .....	294
5.3.1 O PPA 2008-2011: acelerar o crescimento com distribuição de renda .....	294
5.3.2 O PAC: âncora do desenvolvimento sustentado .....	297
5.3.3 A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) .....	302
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>310</b>
<b>FONTES PRIMÁRIAS .....</b>	<b>317</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>328</b>

## INTRODUÇÃO

A década de 1990 marca uma virada no modelo político econômico hegemônico no Brasil com a introdução da síntese neoliberal. A redução no papel do Estado como agente de desenvolvimento e a crença no mercado como regulador da economia passaram a ser guia dos governos no período. A ausência de uma transição planejada para a abertura do mercado interno favoreceu a adoção de medidas drásticas pelas empresas, como meio de sobrevivência em um ambiente de concorrência mais intenso. O resultado dessa nova orientação levou à aplicação de uma reestruturação produtiva focada na redução de custos, sobretudo do trabalho, e na ampliação da desnacionalização da indústria local, devido a fusões ou à aquisição de empresas nacionais por grupos estrangeiros.

As mudanças destacadas acima na economia brasileira ocorrem devido à imposição do Consenso de Washington, como forma de evitar que os países em desenvolvimento pudessem “subir a escada” em direção aos desenvolvidos (CHANG, 2004). Além dos fatores externos, essas transformações são favorecidas por aspectos internos, ligados ao esgotamento do modelo de substituição de importação e à incapacidade dos governos da década de 1980 de controlar a inflação. Esse novo cenário impacta negativamente na adoção de políticas públicas em prol do desenvolvimento, compromete o ritmo de crescimento industrial no período e favorece a ampliação da desigualdade social.

Os governos favoráveis às indicações da síntese neoliberal construíram uma visão negativa de política industrial ao relacioná-la com privilégios a determinados setores e como obstáculo ao aumento da competitividade. Ao contrário dessa indicação, a análise científica da história demonstra que, sem a interferência do Estado na proteção da indústria doméstica, nenhum país atualmente desenvolvido teria alcançado os níveis de desenvolvimento atual (HIRSCHMAN, 1961, LIST, 1989, GERSCHENKRON, 2015).

Os baixos níveis de crescimento e o aumento da desigualdade social reforçam, no início do século XXI, a crítica à síntese neoliberal e a defesa de uma ação mais planejada do Estado para promover e coordenar o desenvolvimento. A posse do presidente Lula ocorre nesse contexto e abre espaço para a retomada de políticas públicas em benefício do crescimento sustentado. Apesar de manter a preocupação com a estabilidade econômica, o governo petista estabelece ações destinadas ao estímulo do setor produtivo. A centralidade dada ao mercado interno de massas e ao aumento das exportações favorece a adoção de políticas industriais, em especial, às ligadas a disposição de

financiamento de longo prazo (via bancos públicos), de isenções tributárias e de estímulo à inovação no ambiente das empresas. Essas medidas contribuíram para a retomada do crescimento econômico e para a melhoria dos níveis de emprego e renda no país.

No campo teórico, a crítica à síntese neoliberal reforçou a perspectiva de um novo-desenvolvimentismo como um processo estrutural coordenado pelo Estado. De acordo com os defensores dessa concepção, as políticas de promoção do crescimento econômico necessitam incorporar os avanços tecnológicos e a garantia da distribuição de renda. Ao contrário do antigo desenvolvimentismo, vigente até o final de 1970, as medidas de apoio à indústria devem favorecer o aumento da competitividade como instrumento de estímulo às exportações. A preocupação com o controle do déficit público é considerado fator central para evitar instabilidade crônica que, por sua vez, pode comprometer a sustentabilidade do crescimento ao longo prazo (SISCÚ&PAULA&MICHEL, 2005, BRESSER, 2006, MOLLO&FONSECA, 2013).

A abertura desse cenário propício à utilização de políticas desenvolvimentistas é fruto da movimentação de atores sociais descontentes com a condução da política econômica. Durante o governo Fernando Henrique, a coalizão hegemônica estava nas mãos dos rentistas, que são favoráveis à austeridade macroeconômica e à ampliação dos instrumentos de livre mercado. Como contraposto a essa perspectiva, atores sociais como o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) apostavam na alteração da coalizão de poder como possibilidade de mudanças de rumos para o país. Apesar de origens distintas, as duas entidades ocupam lugar de destaque na estrutura do governo Lula e agem com o intuito de apoiarem medidas em prol do setor produtivo.

A motivação central desta pesquisa está em analisar as políticas industriais dos governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), a partir desses dois atores sociais (IEDI e a CUT). A escolha dos atores se justifica pelo lugar que ambos ocupam na estrutura de poder hegemônica no governo Fernando Henrique. Os empresários ligados ao IEDI, apesar de fazer parte da coalizão de sustentação do governo, o fazem de maneira secundária, e a CUT está fora de tal coalizão. O lugar secundário do IEDI e a exclusão da CUT favorecem interesses comuns entre ambos ao reforçarem a crítica à ausência de políticas de desenvolvimento, o que aponta para a perspectiva de possíveis entendimentos durante o governo do presidente Lula.

Do ponto de vista mais específico, essa pesquisa tem como objetivos: compreender os princípios norteadores das políticas industriais dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva; identificar propostas de política industrial desses atores sociais e verificar até

que ponto suas indicações foram capazes de interferir na elaboração de políticas públicas nesses dois governos; analisar, a partir de documentos oficiais do governo, a adoção ou não de instrumentos de estímulos à produção de C,T&I e o impacto desses sobre o ritmo de crescimento econômico; identificar continuidades e descontinuidades na implementação de políticas entre os dois governos e, por fim, verificar se a existência de possíveis acordos entre os atores sociais selecionados, principalmente após a eleição do presidente Lula, podem ser considerados como uma tentativa de formação de uma nova coalizão de poder mais favorável à adoção de medidas desenvolvimentistas.

A análise da política industrial coloca como necessidade a discussão sobre o arranjo institucional em ambos os governos. Ao olhar o processo de desenvolvimento numa perspectiva histórica, percebe-se que a existência de instituições e políticas públicas são instrumentos essenciais para os processos de aprendizado tecnológico, de coordenação e de mudanças de padrão tecnológico. A atuação das instituições está ligada à própria estrutura de governança e contribuiu de maneira decisiva para a constituição do tecido socioeconômico. Além disso, elas moldam e restringem o comportamento dos atores sociais no ambiente de mercado (CIMOLI, DOSI, NELSON, STIGLITZ, 2007).

Como espaço central na condução da política industrial e na moldagem dos atores, as instituições contribuem para a modificação de trajetórias e para a promoção do desenvolvimento. As características do processo de industrialização no Brasil, baseadas na substituição de importações e na articulação entre o capital privado nacional, capital estrangeiro e o Estado, produziram especificidades responsáveis pela formatação da trajetória da indústria no país. A forte presença de empresas multinacionais contribuiu para acelerar o processo de industrialização no início, mas representou, com o tempo, limites para o estímulo à inovação conforme demonstrou AMSDEN (2009). A defesa do mercado interno via medidas protecionistas, sem o acompanhamento a contento de ações destinadas à ampliação das exportações, comprometeu a elevação da competitividade da indústria doméstica, principalmente, em setores ligados à fronteira tecnológica.

Essas características do processo de industrialização brasileiro criam marcas e determinam caminhos futuros para o setor produtivo na perspectiva defendida por PIERSON (2004) ao estabelecer o conceito de dependência da trajetória. Ao analisar os baixos níveis de investimento em inovação no âmbito das empresas, ao longo dos governos Fernando Henrique e Lula, é importante



reconhecer que a trajetória do desenvolvimento industrial no Brasil não favoreceu os investimentos do setor privado em P&D.

Os gastos em inovação são operações de risco e, como tal, devem levar em consideração medidas de controle como forma de evitar perdas. As ações dos governos ao longo do tempo não enfrentaram de maneira duradoura esse problema e favoreceram a manutenção de uma trajetória que contornava a questão da inovação como meio de elevação da competitividade. Ao optar por esse caminho, os empresários buscaram resolver a melhoria das condições de competição dos produtos domésticos no mercado externo, através da redução do custo do trabalho. A questão é que essa escolha permite a manutenção dos lucros no curto prazo, mas cria uma pressão social devido à ampliação da desigualdade, dificultando, a longo prazo, o processo de emparelhamento (catching up) tecnológico da indústria local.

No segundo mandato de Fernando Henrique, através do Ministério da Ciência e Tecnologia, o governo busca desenvolver ações para estimular o processo de inovação nas empresas. A criação dos Fundos Setoriais e a apresentação do PL da Inovação Tecnológica são medidas voltadas para melhorar o ambiente de inovação no país. Por outro lado, a política econômica recessiva com altas taxas de juros e ausência de medidas diretas de fomento ao setor produtivo não sinalizava para o aumento dos investimentos de alto risco. Já no governo Lula, principalmente no segundo mandato, o cenário político econômico se modifica devido à atuação mais direta do Estado como agente promotor do crescimento sustentado; mas, ainda assim, não houve uma mudança significativa na capacidade de inovação do setor privado. Essa situação reforça a existência de aspectos políticos e econômicos que podem ser explicados a partir do conceito da dependência da trajetória. Além disso, a incapacidade das políticas e instituições do governo em mudar os rumos da ação empresarial demonstra problemas de coordenação e regulação institucional na condução das políticas industriais.

A dificuldade de coordenação das políticas de industrialização no Brasil está ligada, entre outros fatores, à falta de um órgão, com poder de decisão, para organizar as ações dispersas nos vários ministérios. O processo de emparelhamento exige atuação coordenada, que envolve vários atores complementares, que vão desde empresas, instituições públicas de pesquisa e de qualificação, sindicatos, entre outros. Como solução para esse desafio, ambos os governos estudados propuseram a construção de um Sistema Nacional de Inovação em seus documentos de política industrial, mas na prática essa iniciativa não avançou.

No primeiro capítulo – **Do Desenvolvimento ao Neoliberalismo: a política industrial brasileira** – o objetivo é avaliar a trajetória do desenvolvimento industrial no país com destaque para as suas características e especificidades. Essa análise permitiu a identificação de marcas do processo de industrialização responsáveis pela determinação de caminhos, que explicam características atuais, conforme falado no início desta introdução. Em sintonia com a história de outros países, o Estado brasileiro assumiu papel de destaque no nível de crescimento econômico, e a sua limitação na década de 1990 trouxe prejuízos importantes para o desenvolvimento local. Para analisar a trajetória da indústria no Brasil foi imprescindível recuperar a perspectiva de atuação do desenvolvimentismo, através da contribuição de diversos autores, com destaque para os trabalhos de FURTADO (1974, 1983, 2003) e PREBISCH (2000, 2011a, 2011b). Por mais que seja possível identificar limites do desenvolvimentismo, em particular, no que se refere ao nível de exportação e da própria competitividade da indústria doméstica, as medidas adotadas pelos governos até o final dos anos de 1970 foram responsáveis pelo aumento do nível de crescimento econômico e, ainda que em menor escala, houve melhorias dos índices sociais.

O segundo capítulo – **O IEDI como ator social defensor da industrial doméstica** – analisa o Instituto de Estudos e Desenvolvimento Industrial (IEDI), a partir de fontes primárias produzidas até 2010. O instituto foi criado em 1989 por iniciativa de 30 empresários nacionais com o objetivo de produzir estudos sobre economia, com foco na indústria local e na promoção do desenvolvimento nacional. Desde a origem o instituto demonstrou a perspectiva de defesa da indústria nacional e se colocou de maneira crítica à abertura abrupta do mercado interno no início dos anos de 1990. A eleição do presidente Fernando Henrique chegou a ser comemorada pelos principais dirigentes o que não evitou, ainda no primeiro governo, a confecção de vários documentos críticos à política econômica e a ausência de medidas em prol da industrial doméstica. No governo do presidente Lula, empresários ligados ao IEDI assumiram papel de destaque nas discussões sobre medidas de apoio ao setor produtivo, principalmente, no quadro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Apesar de não ser uma entidade de representação de classe, o instituto se constituiu como ator empresarial significativo na defesa da indústria doméstica ao se contrapor à perspectiva rentista e defensora da necessidade de política industrial organizada pelo Estado.

O terceiro capítulo - **A Central Única dos Trabalhadores como ator social na defesa de uma política de desenvolvimento** – analisa a proposta de política industrial defendida pela central. As fontes de pesquisa foram encontradas no Centro de Documentação e Memória Sindical

(CEDOC) da CUT, localizado na sua sede nacional. Ao contrário do IEDI, a CUT não apresenta um (ou vários) documento (s) sistematizado (s) com a proposta de política industrial e de modelo de desenvolvimento. Os pilares da proposta são construídos no tempo e estão diretamente ligados à construção do discurso em defesa do emprego, dos salários e dos direitos. A trajetória até a consolidação de uma proposta de política industrial/modelo de desenvolvimento ocorreu devido à necessidade dos sindicatos filiados, principalmente, de bases industriais, de responder aos impactos trazidos pelas novas tecnologias, ainda na década de 1980. Com o processo de reestruturação produtiva dos anos 1990, a posição da CUT avança para a perspectiva de construção de um novo modelo de desenvolvimento que representasse o campo democrático e popular e permitisse a retomada do crescimento. Ao longo do governo Fernando Henrique, a CUT assume lugar de oposição e aposta na construção de um campo alternativo de poder, que incorpore a perspectiva do desenvolvimento como base de um governo de acordo nacional. No governo Lula a leitura feita pela entidade demonstra que as condições para a retomada do desenvolvimento estão dadas, e chama a atenção para a necessidade de haver entendimentos amplos que permitam o crescimento com distribuição de emprego e renda.

No quarto capítulo - **A política Industrial no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)** – é discutida a orientação da ação governamental no período. O alvo central do governo está na manutenção da estabilidade macroeconômica, através da elevação dos juros, da redução do gasto público e do favorecimento à entrada de capital externo. As medidas de estímulo à produção são utilizadas de maneira restrita, o que reforça a concepção de política industrial implícita. O entendimento hegemônico no governo avigora a leitura de que a decisão de investir no setor produtivo cabe ao empresariado e que a intervenção do Estado deve ocorrer somente em casos específicos para solucionar “falhas de mercado”. Na prática o discurso predominante favorece o julgamento de que a principal política industrial organizada pelo Estado está relacionada à manutenção da estabilidade. Até mesmo no segundo mandato, quando adotadas mais medidas em favor da indústria, não é possível identificar ação consciente do Estado no sentido de promover mudança de trajetória. Em termos de organização de espaços de diálogo com o setor produtivo, a única experiência adotada refere-se às câmaras setoriais no setor automotivo, que possibilitaram a aprovação do Acordo Automotivo de 1995. Apesar da defesa de empresários do IEDI no sentido de ampliar para outros setores, a iniciativa ficou restrita ao regime automotivo.

No quinto capítulo - **A política Industrial no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)** – a avaliação das fontes possibilita identificar ações conscientes no sentido de abrir espaço

para a adoção de política industrial e do desenvolvimento sustentado. A preocupação com a estabilidade se mantém como foco importante da ação do governo, mas isso impediu o estabelecimento de medidas de cunho desenvolvimentista. No primeiro governo Lula, é criada a Política Industrial, Tecnológica e Comércio Exterior (PITCE), que apresenta medidas de isenção e de crédito para o setor produtivo, consideradas pelo empresariado como significativas para a retomada do crescimento. No campo da coordenação de políticas públicas, o governo cria o CNDI e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que assumem papel de destaque na elaboração e acompanhamento da PITCE e de outras medidas de interesse da indústria. No segundo governo a orientação da política industrial busca acelerar o ritmo de crescimento econômico, através do aumento dos investimentos públicos em infraestrutura e nas áreas sociais. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início de 2007, prevê o investimento de mais de R\$ 500 bilhões em obras com intenção de desencadear a elevação dos investimentos privados e favorecer o mercado de massas. Como ação planejada o governo lança, em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que amplia os setores beneficiados pela política pública e prevê metas específicas para o crescimento sustentado.

## **CAPÍTULO 1**

### **DO DESENVOLVIMENTO AO NEOLIBERALISMO: A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA**

A tentativa de explicar o desenvolvimento envolveu, ao longo da história, o trabalho de vários intelectuais de diversas áreas do conhecimento, que tinham como propósito entender como a riqueza é produzida e acumulada nos diversos povos no tempo. A preocupação com a riqueza perpassa várias sociedades, mas é na capitalista que ela passa a ocupar um lugar mais amplo e conflituoso, pois como explica Marx o seu processo de expropriação ganha dimensões nunca antes vistas.

Desde o século XIX, historiadores e economistas tem buscado entender como o processo de desenvolvimento se constitui na sociedade capitalista; e o ponto de partida, na maioria das vezes, tem sido a análise comparativa. Essa estratégia de análise permite avaliar medidas comuns e/ou distintas, que tiveram como resultado o crescimento econômico em determinado momento ou lugar. Foi justamente a partir da perspectiva comparativa que Alexander Greshchenkron chegou à conclusão de que, ao contrário do que afirmava o pensamento clássico, o desenvolvimento não segue o mesmo caminho e que o atraso pode, sim, representar certa vantagem aos retardatários.

Julgo serem essas as duas questões centrais para a discussão do desenvolvimento, pois a partir delas abre-se espaço para entender o crescimento econômico como resultado de políticas sociais deliberadas pelo homem, através das instituições ligadas ao Estado, como causadoras desse processo. Visto assim, o desenvolvimento se afasta da visão natural propagada pelo pensamento liberal, que considera a intervenção do Estado fator de desequilíbrio econômico e, devendo, por isso, ser evitado.

A análise histórica comparativa demonstra que os processos de desenvolvimento se estruturaram sob a base de vantagens competitivas nos processos produtivos, resultado da inovação tecnológica. Essas inovações são fruto de desejo de todos os países, que buscam imitar esses processos para se manterem competitivos. É justamente nesse cenário que passa a ter sentido a afirmação de que o atraso pode se constituir em uma vantagem para os retardatários, ou seja, a possibilidade de utilizar inovações de produtos e modelos já testados por países mais avançados abre espaço para a existência de saltos de desenvolvimento.

De qualquer forma, é preciso reconhecer que o processo de transferência tecnológica não é simples; pelo contrário, exige conhecimento do seu funcionamento – Know-how – que depende de tempo para ser apreendido. A criação de um ambiente favorável à inovação demanda mão de obra

com alto nível de qualificação, investimentos financeiros e previsão de risco devido à possibilidade de insucessos, que exigem novas soluções e, conseqüentemente, mais investimentos.

O desafio de aumento da competitividade industrial foi enfrentado pelos retardatários a partir de estratégias de defesa da produção nacional e de utilização de tecnologias criadas pelos países mais avançados. Ao contrário do que propagam hoje os países atualmente desenvolvidos, no momento em que eram retardatários, foram campeões em políticas protecionistas para sua indústria nacional em formação. A história do desenvolvimento nesses países demonstra que dificilmente eles seriam desenvolvidos na atualidade se tivessem incorporado às sugestões de livre-comércio indicadas pelas agências internacionais, principalmente, a partir do Consenso de Washington.

A confirmação de que a intervenção do Estado em defesa da produção nacional foi fator comum em todos os modelos de desenvolvimento contribui para a quebra do mito de que somente o livre-comércio poderá gerar crescimento econômico. A empresa nacional, sobretudo, em estágio inicial, necessita de apoio para o seu fortalecimento; e a livre concorrência nesse momento pode representar perda de competitividade e impedir o seu avanço.

Mais especificamente sobre o Brasil, o grande avanço do desenvolvimento industrial ocorre a partir da Segunda Guerra Mundial e se estende até o final da década de 1970. O discurso de desenvolvimento industrial se aproxima da ideia de modernização do país e passa a incorporar os anseios de uma classe média, que via na industrialização a possibilidade de ampliação da riqueza nacional e de sua própria valorização. Mais uma vez na história o papel do Estado foi fundamental para o início da industrialização, o que permite qualificá-lo como um exemplo de State Led, que utilizou da substituição de importação como estratégia de valorização da produção nacional.

Ao longo desse período, o Brasil conseguiu avanços significativos no âmbito da industrialização e da modernização do país o que, de certa forma, demonstra sucesso dessas políticas. Porém, problemas estruturais persistiram; em particular no que diz respeito à manutenção de índices sociais de desigualdade expressivos, o que sugere a existência de uma modernização de característica conservadora imposta sem a transformação social necessária.

Nessa perspectiva, o presente capítulo tem como objetivo discutir a contribuição do desenvolvimentismo para a construção de uma agenda de retomada do crescimento sustentado, que tenha como ponto fundamental a transformação social e a distribuição de renda.

A opção metodológica parte da análise histórica do processo de desenvolvimento no Brasil e das experiências de outros modelos de países retardatários que alcançaram a chamada fronteira do conhecimento. Essa forma de análise reforça a centralidade da comparação como instrumento para

indicação de caminhos alternativos para execução de uma política industrial, organizada a partir de objetivos de igualdade social estabelecidos pelo Estado.

A primeira parte discute as mudanças do conceito de desenvolvimento no Brasil, desde os anos de 1940, com base nas contribuições de defensores do desenvolvimentismo da Cepal e o embate com a ideia de crescimento defendido pela escola liberal. A justificativa para tal discussão surge com a certeza de que é necessário entender o caminho seguido pelo país na busca do desenvolvimento para que, a partir dessa trajetória própria, possa ser possível identificar os principais avanços e entraves que afetam as políticas industriais nos anos de 1990-2010.

Já a segunda parte surge de um questionamento sobre o papel do Estado como agente ou vilão do desenvolvimento. Essa espécie de provocação é feita a partir da necessidade de fortalecer o Estado como agente desencadeador do crescimento sustentado, mas na certeza de que ele pode desempenhar papel diferente e se tornar uma espécie de vilão ao incremento industrial.

O penúltimo ponto do capítulo tem como propósito analisar o efeito da síntese neoliberal sobre as políticas desenvolvimentistas majoritárias até o final dos anos de 1970. A partir do consenso de Washington (1989), a imposição de regras contrárias à proteção da indústria nacional se torna realidade e impacta diretamente as decisões dos países retardatários em se desenvolver. O objetivo aqui é discutir as motivações dessa política e a necessidade de pressionar mudanças na nova ordem institucional como forma de retomar o caminho do desenvolvimento.

Por fim, o último ponto é a discussão da necessidade de formação de uma nova agenda de desenvolvimento frente ao desafio de enfrentar as imposições da síntese neoliberal. O Brasil, como outros retardatários, sofreram, ao longo da década de 1990, enorme pressão pela abertura abrupta dos seus mercados; e isso impactou negativamente na tendência de longo prazo de crescimento industrial. Para além dessas pressões o modelo de desenvolvimento vigente até aquele período já demonstrava certo esgotamento, principalmente no que se refere à capacidade de gerar competitividade sistêmica como será discutido ao final do capítulo.

### **1.1 As mudanças no conceito de desenvolvimento/crescimento econômico no Brasil**

O objetivo dessa parte do capítulo é discutir o conceito de desenvolvimento no Brasil a partir de 1930, quando há uma aproximação do seu significado com a ideia de industrialização como condição de superação do atraso econômico brasileiro. Para isso, será debatida a ideia de desenvolvimento em diferentes escolas políticas econômicas, com destaque para o confronto entre a

escola liberal e as desenvolvimentistas<sup>1</sup>, que, apesar de diferenciações internas, eram defensoras da ação coordenada pelo Estado como forma de buscar o desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento, embora seja um conceito econômico, será interpretado como um conceito político social que se constitui num contexto histórico. Para essa perspectiva, será utilizada como base teórica a contribuição de Karl Polanyi ao considerar que “a economia do homem está submersa nas relações sociais” (POLANYI, 2000, p.65). Essa nova abordagem da História Econômica entende que,

“em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico (...). A sociedade tem que ser modelada a maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis” (POLANYI, 2000, p.77).

Sendo assim, busca-se compreender o conceito de desenvolvimento, também, como instrumento de mobilização político social do conjunto da nação em prol de uma política de industrialização, que em determinados momentos, foi vinculado ao discurso de progresso, mas que aqui será tratado como de modernização do país.

Nesse sentido, os princípios norteadores da História dos Conceitos contribuem para a compreensão das transformações no conceito de desenvolvimento entre 1930 até o final do século XX no Brasil.

Ao procurar entender os conceitos no tempo, busca-se relacionar a linguística com a História política e social. Nesse sentido, a primeira preocupação é perceber a palavra como objeto de ação, ou seja, quando o indivíduo fala ele está agindo. A ideia de palavra como ação leva à conclusão de que sofre modificações diacrônicas e que, por isso, o estudo sincrônico deve levar em consideração essa mudança. Assim, o conceito também deve ser estudado a partir de um contexto histórico para evitar o anacronismo (KOSELLECK, 2006; DUSO, 2011).

Ao entender o conceito como parte de um contexto histórico, o pesquisador necessita verificar a relação dele com os diversos tempos nos quais estão inseridos. Para Koselleck,

a investigação do campo semântico de cada um dos conceitos principais revela um ponto vista polêmico orientado para o presente, assim como um componente de planejamento futuro, ao lado de determinados elementos de longa duração da

---

<sup>1</sup> Para BIELSCHOWSKY (2000), o desenvolvimentismo pode ser dividido em três correntes: a do setor privado (principal expoente foi Roberto Simonsen), do setor público nacionalista (Celso Furtado e outros) e do setor público não nacionalista (principal autor foi Roberto Campos).



constituição social e originários do passado. (...) na multiplicidade cronológica do aspecto semântico reside, portanto, a força expressiva da história (KOSELLECK, 2006, p. 101).

Como objeto de ação, que sofre transformações ao longo do tempo, demonstra pontos de vistas no presente e orienta a construção do futuro a partir de uma perspectiva originada no passado, a compreensão do conceito de desenvolvimento torna-se fundamental para se entender as especificidades do processo de industrialização brasileiro.

Nesse sentido, é importante destacar a centralidade que um conceito desempenha na transformação política e social ao longo de um contexto histórico. Detectar quando e como isso ocorre é crucial para a História dos Conceitos.

Nas páginas a seguir será demonstrado que, no Brasil, o conceito de desenvolvimento se constitui de maneira progressiva a partir dos anos de 1930 e que os debates sempre foram marcados com grandes polêmicas, envolvendo, por um lado, os defensores da necessidade do Estado agir de forma planejada em prol de um processo de aceleração industrial (desenvolvimentistas) e, de outro, aqueles que defendiam que o Estado não deveria intervir de maneira mais direta no processo de industrialização (Liberais).

Apesar de se tratar de um conceito forjado, no caso brasileiro, há mais de meio século a atualidade dessa discussão se justifica pelos desafios dos diversos governos em abordar políticas de crescimento industrial como condição de elevar a competitividade do país no mercado internacional e da necessidade de superar níveis de pobreza e desigualdade social, que, historicamente, sempre foram considerados problemas estruturais do Brasil.

Ao avaliar a política industrial dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, foco central dessa pesquisa, torna-se necessário discutir as transformações do conceito e as principais polêmicas envolvendo o tema; pois, de certa forma, evitando qualquer armadilha anacrônica, ainda hoje o debate a respeito da adoção de políticas em prol do desenvolvimento acelerado é marcado por profundas disputas entre diversos atores sociais no que se refere às especificidades de países em desenvolvimento como o Brasil e aos interesses econômicos desses atores.

## 1.2 A origem das discussões em torno do desenvolvimento no Brasil.

O conceito de desenvolvimento, entendido como um processo de elevação da produtividade é comum para a escola liberal bem como para as demais correntes do pensamento. Contudo, o que o difere é o modo como as nações vão alcançar tal desenvolvimento. Para os desenvolvimentistas, esse processo seria alcançado por uma deliberada política de modernização através da industrialização organizada e planejada pelo Estado. Já os defensores da escola liberal combatem essa opinião, e afirmavam que o desenvolvimento ocorreria naturalmente a partir da garantia da livre movimentação das forças de mercado. Para essa escola, a preocupação central do Estado deveria ser a preservação do equilíbrio monetário e cambial.

O desenvolvimento entendido como um ato deliberado e planejado pelo Estado através do estímulo da industrialização começa a ser utilizado na História Econômica Brasileira a partir dos anos de 1930<sup>2</sup>, em particular após um cenário de crise do regime capitalista com a quebra da bolsa dos EUA (1929) e, conseqüentemente, a queda das exportações de café no Brasil. Esse novo cenário político e econômico contribuiu para a Revolução de 1930, que elevou ao poder o presidente Getúlio Vargas.

De acordo com a maioria das interpretações históricas<sup>3</sup>, o movimento de 1930 quebrou a hegemonia da oligarquia cafeeira, o que possibilitou a inserção de novos atores sociais no restrito quadro das elites que dirigiam o país. De acordo com Ianni,

(...) o que caracteriza os anos posteriores à Revolução de 1930 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do Estado burguês, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês. Enquanto manifestação e agente das rupturas estruturais internas e externas, a revolução implicou a derrota (não se trata propriamente de liquidação) do *Estado oligárquico* (IANNI, 2009, p.27).

Contudo, é importante destacar que a chegada de Vargas ao poder não pode ser considerada um movimento de cunho industrial, pois não se percebe nas medidas econômico-financeiras e nas

---

<sup>2</sup> Vale destacar que nos anos anteriores a 1930 o Brasil passava por um processo de industrialização incipiente, que impactava no crescimento urbano e no aparecimento de novos grupos sociais, em particular, de pequenos grupos proletários, de uma burguesia industrial e mais amplamente de uma classe média. Porém, a centralidade do poder estava nas mãos da oligarquia cafeeira, que prioriza as atividades agroexportadoras (IANNI, 2009).

<sup>3</sup> Sobre as diversas perspectivas de interpretação da Revolução de 1930, que possibilitou a chegada de Vargas ao poder, destaca-se o artigo de: FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. *A Crise dos anos 20 e a Revolução de Trinta*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006. 26f.

reformas políticas-administrativas nenhum planejamento consciente e racional. As soluções encontradas nos anos de 1930 mostram que o “governo foi respondendo aos problemas e dilemas conforme eles apareciam no seu horizonte político” (IANNI, 2009, p. 28).

A ausência de uma política planejada de cunho industrial por parte do governo Vargas reforça a análise de que não há uma política de desenvolvimento ligada ao movimento de 1930. Porém, o cenário político externo e interno abre novas possibilidades para o estímulo à industrialização no Brasil pós 1930; este novo ambiente impacta as decisões dos governos, que passam a sofrer pressão de setores defensores do desenvolvimento industrial como condição de superação do atraso econômico vivenciado pelo país.

Na busca de entender o conceito de desenvolvimento ao longo da história econômica brasileira é importante destacar a periodização apresentada por Bielschowsky (2004) que divide em três fases o processo de elaboração desse projeto, a saber: i) 1930-1944: origem do desenvolvimentismo; ii) 1945-1955: amadurecimento do desenvolvimentismo; iii) 1956-1964: auge e crise do desenvolvimentismo. Tendo em vista a proposta deste autor e a necessidade de entender a utilização do conceito de desenvolvimento nos governos de Fernando Henrique e Lula, será discutido nesse capítulo a utilização do conceito de desenvolvimento nos períodos posteriores que englobam tal pesquisa.

A partir de 1930, o conceito de desenvolvimento passa a ser utilizado em sintonia com o de políticas de industrialização e de modernização, aproximando-se da ideia de desenvolvimentismo, entendido como uma prática ideológica de transformação da sociedade brasileira.

Um dos expoentes iniciais dessa concepção foi Roberto Simonsen que defendia a industrialização como forma de superação do atraso brasileiro e, em particular, da pobreza. Conforme defende o autor:

O índice de progresso da civilização é o constante aumento de toda sorte de produtos e serviços. Essa multiplicidade de produtos tem que ser criada pela indústria (...). A industrialização de um país como o Brasil é indispensável para que ele possa atingir um estágio de alta civilização (SIMONSEN, 1973, p.288; apud BIELSCHOWSKY, 2004, p.83).

Ainda sobre os elementos norteadores de sua concepção desenvolvimentista, destaca-se a defesa de uma industrialização integrada até os setores de base. Após a Segunda-Guerra Mundial, o autor destaca que as economias da América Latina passavam por um processo de reestruturação, que exigiria dos governos a expansão de atividades extrativas, mineradoras, agrícolas, e de produtos

semicoloniais de baixo rendimento, tornando-as mais vulneráveis à instabilidade econômica e dependentes dos países desenvolvidos.

Nesse cenário, Simonsen defende a tese de que a implementação de um projeto desenvolvimentista exige grande apoio do Estado, pois os mecanismos de mercado não garantiriam o processo de industrialização. Esse apoio estatal deveria ir além de ações indiretas, e em alguns setores tornaram-se indispensáveis ações diretas<sup>4</sup> que incluíssem investimentos em setores básicos, considerados estratégicos para o desenvolvimento. Para o autor, o protecionismo e o planejamento são entendidos como instrumentos centrais para nortear as ações desenvolvimentistas do Estado.

O apoio do Estado ao processo de desenvolvimento industrial se justificaria pela necessidade de combater o ritmo lento de crescimento e os altos níveis de pauperização da sociedade. No documento “A planificação da economia brasileira<sup>5</sup>” Roberto Simonsen defende a necessidade de acelerar o processo de industrialização através da liderança do Estado e com a planificação da economia, conforme se percebe na citação abaixo.

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança e a sua colocação em lugar condigno na esfera internacional (SIMONSEN&GUDIN, 2010, p.44).

Ao propagar ações econômicas planejadas, Simonsen afirma ser possível articular planificação, princípios democráticos e a defesa da iniciativa privada. Conforme explica Bielschowsky “sua proposta de industrialização era acompanhada de argumentos no sentido de que o processo se harmonizava com os interesses agrícolas e com o alinhamento econômico aos Estados Unidos” (Bielschowsky, 2004, p. 85).

Em síntese, Simonsen entende desenvolvimento como uma ação planejada e consciente do Estado para estimular o processo de industrialização e superar o atraso econômico, a pobreza, e

---

<sup>4</sup> Sobre essa posição de intervenção direta do Estado no processo de industrialização defendido por Simonsen é necessário registrar que esse ponto sempre foi visto com ressalva por setores do empresariado brasileiro. Na Conferência de Araxá, realizada após a morte de Simonsen, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) aprova resolução que afirma que, caso seja necessário à intervenção estatal, ela deva se dar de forma indireta. Ao longo dessa década as resoluções aprovadas aprofundam a posição de crítica à intervenção direta em todos os setores da economia, pois se acredita que a industrialização é prerrogativa da iniciativa privada.

<sup>5</sup> Esse documento foi apresentado como parecer ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial por Roberto Simonsen, em 16 de agosto de 1945, a partir de solicitação do então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio Alexandre Marcondes Filho, que almejava “investigar se a nossa evolução econômica estabeleceu os princípios fundamentais que devem orientar o desenvolvimento industrial e comercial do Brasil” (SIMONSEN&GUDIN, 2010, p.37).

garantir a modernização. Como ação planejada o autor defende práticas protecionistas, a intervenção direta do Estado, principalmente em setores de base; a crítica à visão liberal de manutenção de mecanismos de mercado, considerados muitas vezes nocivos ao processo de industrialização, e a possibilidade de desenvolvimento planejado com a manutenção da primazia da iniciativa privada.

A posição de Roberto Simonsen, defendida no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, será muito combatida por Eugênio Gudín ainda em 1945 a partir do documento “Rumos de política econômica”, que busca repelir fortemente a tese da planificação da economia. Conforme afirma Gudín,

A mística da planificação é, portanto, uma derivada genética da experiência fracassada e abandonada do New Deal americano, das ditaduras italiana e alemã que levaram o mundo à catástrofe, e dos planos quinquenais da Rússia, que nenhuma aplicação podem ter a outros países (SIMONSEN&GUDIN, 2010, P.74).

A crítica de Gudín à proposta de plano de desenvolvimento liderado pelo Estado tem sua origem, segundo o próprio autor, na filosofia liberal, que considera que “o ideal é o mercado em livre concorrência e a mobilidade dos fatores de produção; é a produção regulada pelo sufrágio ininterrupto dos preços traduzindo a demanda efetiva de mercadorias e serviços” (SIMONSEN&GUDIN, 2010, p.70).

A perspectiva desta pesquisa indica que a polêmica entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín marca a primeira grande diferenciação entre o conceito de desenvolvimento e de crescimento no Brasil. Para Simonsen o desenvolvimento em países atrasados exigia uma política planejada e a forte participação do Estado devido às fragilidades da burguesia nacional como forma de superação do atraso econômico. Já para Gudín, o crescimento econômico ocorreria de forma natural dentro do sistema capitalista e, sendo assim, o papel do Estado deveria se limitar a garantir as condições para o pleno funcionamento do livre mercado sem adoção de medidas de maior intervenção na economia.

Para os liberais persiste a visão clássica de desenvolvimento, que, na prática, o considera como sinônimo de crescimento e ligado apenas a um processo de aumento de produtividade. Na perspectiva clássica, o desenvolvimento/crescimento é alcançado de forma natural e ocorre independente da atividade econômica desempenhada. Adam Smith, no seu principal livro “Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações”, admite a existência de países ricos e pobres e enumera vantagens dos primeiros no comércio internacional, mas afirma que essas

diferenças são constituídas por falhas de governos ao garantir a liberdade individual e serviços públicos essenciais.

Apesar das polêmicas entre desenvolvimentistas e liberais mais clássicos<sup>6</sup> serem intensas desde sua origem, não se buscou um caminho alternativo de confluência. O que se percebeu, ao longo das décadas, foi a formatação de grupos diferenciados, que propunham caminhos distintos para a política econômica. Conforme indica João Paulo de Almeida Magalhães “a controvérsia jamais assumiu o caráter sistemático de longas e demoradas discussões, em que os adversários fossem obrigados a precisar os aparelhos de análise respectivos, aprofundando-os, remodelando-os e determinando exatamente seus pontos de contacto e suas divergências” (MAGALHÃES, 1970, p.14).

De qualquer forma, a polêmica entre os grupos trouxe para o país a questão da necessidade de políticas que possibilitassem o desenvolvimento industrial e, nesse sentido, a contribuição de Simonsen ao desenvolvimentismo no Brasil é inegável, em particular por trazer para o centro do debate político e econômico a necessidade do Estado agir de maneira planejada em prol do estímulo industrial.

Contudo, é a partir dos trabalhos de Celso Furtado, Prebisch e da Cepal<sup>7</sup>, que elaboram o conceito de “economia do subdesenvolvimento”, que a ideia de desenvolvimentismo na América Latina ganha maior fundamentação teórica.

Para entender essa “economia do subdesenvolvimento” os economistas da Cepal constituem o conceito de Centro-Periferia, ou seja, ao contrário do que defendiam os clássicos, a divisão internacional do trabalho provocou efeitos diferenciados no estágio de desenvolvimento entre os países capitalistas. O progresso técnico<sup>8</sup> se desenvolveu de forma desigual em escala planetária, ou seja, nos países centrais, mais industrializados, foi maior do que nos países periféricos, produtores agrícolas e de matéria prima (FURTADO, 1974, 2003; PREBISCH, 2000).

A partir dessa caracterização, as exportações de produtos primários e industrializados ocupam lugares distintos no quadro do comércio internacional. Ao buscar compreender a redistribuição da renda no plano internacional, Prebisch destaca três problemas para as exportações

---

<sup>6</sup> A opção em afirmar as polêmicas entre desenvolvimentistas e liberais mais clássicos e não somente entre Simonsen e Gudin é que a divergência entre eles supera o período em que elas ocorreram e envolve diversos outros teóricos e políticos, que se transformaram em importantes atores sociais desse debate. No livro “A controvérsia brasileira sobre o desenvolvimento econômico”, o autor João Paulo de Almeida Magalhães, registra esse processo inicial a partir da polêmica entre SIMONSEN e GUDIN e, depois, já nos anos de 1950 entre GUDIN e a CEPAL. A leitura de tal livro torna-se importante como forma de entender como se desenvolveram as desavenças entre os grupos e como elas prosseguiram ao longo da década de 1950 e início de 1960.

<sup>7</sup> Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

<sup>8</sup> Sobre a questão de progresso técnico, vale destacar a posição defendida por Celso Furtado, no livro “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, que sustenta a ideia de que o desenvolvimento, tal como vem sendo praticado em escala mundial não pode ser universalizado. Para o autor, acreditar na hipótese de desenvolvimento universalizado é aceitar a noção do mito do progresso, considerado por ele como elemento central na justificativa da ideologia dirigente da revolução burguesa (FURTADO, 1974, p.16).

de produtos primários, a saber: “a questão dos preços, o acesso aos mercados dos países industrializados e os excedentes agrícolas e sua utilização na política do desenvolvimento” (PREBISCH, 2000, p.375).

De acordo com Prebisch, a produção primária tende a aumentar mais rapidamente do que a demanda, e esse fenômeno cria uma tendência de deterioração dos preços dos produtos primários frente aos industrializados, o que afeta a distribuição interna da renda. Nos países centrais busca-se evitar essa distribuição desigual com políticas de defesa dos preços internamente, mas no comércio internacional isso não é uma tendência fácil de ser aceita pelos países industrializados, nas suas relações com a periferia. Para o autor,

é necessário intervir, no âmbito internacional, para evitar ou, pelo menos, atenuar as consequências da imensa redistribuição regressiva da renda entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento (...). Para atingir esse objetivo, seria preciso que os países industrializados importadores de produtos primários adotassem uma decisão política transcendental: tomar providência para evitar essa redistribuição regressiva da renda no plano internacional (PREBISCH, 2000, p.376).

Ao destacar a tendência de distribuição desigual da renda entre os países Centrais e Periféricos e a existência de um número pequeno de países considerados produtores de inovações tecnológicas as concepções de “**desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser consideradas como dois aspectos de um processo histórico**, ligado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna” (FURTADO, 2003, p.88, grifos meus).

Contrariando a perspectiva da escola clássica, os defensores do desenvolvimentismo buscam separar os conceitos de desenvolvimento e crescimento. Crescimento passa a ser entendido como o esforço de expandir a produção em um determinado subconjunto econômico, que não implica, necessariamente, na transformação do processo produtivo como um todo. Já o desenvolvimento deve ser entendido como um aumento de produtividade envolvendo todo o conjunto econômico complexo e não apenas de um subconjunto. Nesse sentido, o desenvolvimento acaba incorporando a noção de crescimento e superando-a, pois é, ao mesmo tempo, aumento de produtividade e de acumulação, mas também, de progresso técnico e de renda per capita de uma determinada sociedade (FURTADO, 1983).

O conceito de desenvolvimento pode ser igualmente utilizado com referência a qualquer conjunto econômico no qual a composição da procura traduz preferências individuais e coletivas baseadas em um sistema de valores. Se o conjunto

econômico apresenta estrutura simples, isto é, se a procura não é autocriada, como no caso de uma empresa ou de um setor produtivo especializado, convém evitar o conceito de desenvolvimento e utilizar simplesmente o de crescimento” (FURTADO, 1983, p.90).

Vale destacar, ainda, que desenvolvimento não se resume apenas à elevação do nível tecnológico de uma nação, mas está ligado, também, ao atendimento de diversas necessidades sociais e econômicas de uma coletividade. Nesse sentido, o conceito incorpora questões de preocupação distributivas de renda, que tanto no pensamento da escola liberal, ou mesmo para Simonsen, acabam sendo consideradas secundárias.

Para Bresser Pereira, o conceito de desenvolvimento é entendido como um processo social global de “transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo” (BRESSER PEREIRA, 1977. p.21). Como um sistema social, o desenvolvimento envolve relações econômicas, sociais e políticas, que são interdependentes e que têm como objetivo primordial o crescimento do padrão de vida da população<sup>9</sup>.

Outra vertente do desenvolvimentismo, que ganha destaque a partir dos anos de 1950, é a liderada por Roberto Campos. Para esse autor, o capital estrangeiro tinha uma ampla contribuição a dar ao processo de industrialização brasileiro. Ao contrário dos desenvolvimentistas, considerados nacionalistas, Campos era favorável ao apoio do Estado à industrialização, mas era crítico a uma intervenção direta, pois acreditava que a iniciativa privada atuaria com maior eficiência nesse processo. Além disso, defendia, como os liberais, que a economia brasileira sofria de uma tendência ao desequilíbrio econômico-financeiro, e considerava a inflação como problema crônico e, por isso, era favorável a medidas de estabilização monetária (BIELSCHOWSKY, 2000).

A questão da participação do capital estrangeiro no processo de industrialização brasileiro é central para entender a diferença do conceito de desenvolvimento entre os nacionalistas e não nacionalistas.

Para os nacionalistas, o Estado é o agente central do processo de industrialização, e o capital estrangeiro é considerado como “parceiro possível do esforço de desenvolvimento, desde que

---

<sup>9</sup> Bresser Pereira destaca esse conceito de desenvolvimento no livro “Desenvolvimento e crise no Brasil”, que teve sua primeira edição em 1968. Na introdução, escrita em outubro de 1967, o autor destaca, entre outras questões, a necessidade de saber como se define desenvolvimento e se ele ocorreu no Brasil. Sobre sua defesa de desenvolvimento como um processo interdependente de transformações econômicas, sociais e políticas é destacado que o objetivo do desenvolvimento é o “crescimento do padrão de vida da população”, que é cunhado como sendo diferente de aumento de renda per capita, que pode ocorrer de forma concentrada e não representar o aumento do padrão de vida da coletividade.



confinado a setores não estratégicos e sujeito a regulamentação que minimize os impactos negativos de sua presença para o desequilíbrio do setor externo” (DELGADO, 2010, p.118).

Já para os não nacionalistas o apoio do capital estrangeiro era indispensável para o desenvolvimento econômico brasileiro, tendo em vista a incapacidade de investir da burguesia nacional em setores considerados estratégicos, devido ao alto custo e inexistência de tecnologia.

A partir da década de 1960, a implementação de políticas desenvolvimentista entra em um momento de declínio devido a mudanças no cenário mundial que, de favorável pós 1945 passou a desfavorável a partir dos anos 1960. No pós-Segunda Guerra o novo sistema monetário internacional dólar-ouro, imposto na Conferência de Bretton Woods, é criado e concilia paridade fixa e certa autonomia das políticas monetárias nacionais, sob a hegemonia dos EUA. Vale destacar que o contexto histórico que possibilita esse cenário é a dualidade político-militar com a URSS. Esse período, que dura até o início dos anos de 1960, foi responsável pelo chamado “milagre econômico”, mas chega ao seu esgotamento e provoca mudanças no cenário mundial, as quais são responsáveis por transformações importantes nas estruturas econômicas, políticas e sociais das décadas seguintes (FIORI, 1999). Para Wilson Cano,

Já no início da década de 1960, os EUA davam mostras de ter ultrapassado seu longo ciclo de expansão, com diminuição de sua taxa de crescimento, debilitamento de seu comércio exterior e de suas contas fiscais, ao contrário da Europa e Japão, que iniciavam sua fase de auge (CANO, 1999, p.293).

A hegemonia dos EUA no contexto mundial ocidental, consolidada a partir de Bretton Woods, e a possibilidade de crise econômica, justificada pela diminuição da taxa de crescimento, são fatores determinantes para mudanças no cenário político-econômico. Esse novo contexto explica a restrição a políticas desenvolvimentistas nos países em desenvolvimento e abrem espaço para a propagação de princípios liberais, que priorizam a estabilidade econômica em detrimento do desenvolvimento. Para José Luís Fiori,

O renascimento liberal deu-se de maneira progressiva, começando pela crise simultânea do sistema geopolítico e monetário em que se sustentara o sucesso do *embedded liberalism* que vigorou nas décadas de ouro do pós-Segunda Guerra, e prolongando-se no problema da ‘ingovernabilidade’ diagnosticada pelos conservadores das sociedades desenvolvidas atingidas pela escalada dos movimentos sociais e das reivindicações sindicais (FIORI, 1999, p. 72).

Nesse contexto de fortalecimento do pensamento liberal, agora de maneira mais direta e menos “embedded”, a preocupação central para os países em desenvolvimento passa a ser a estabilidade econômica e o controle da inflação. Para poucos países, com os quais a diplomacia estadunidense necessitava negociar, dentre eles o Brasil, era possível manter algumas políticas de crescimento econômico, mas não de desenvolvimento nos moldes defendidos pelos desenvolvimentistas, em particular no que diz respeito ao aumento do padrão de vida.

De modo geral pode-se afirmar que a política do Estado brasileiro, ao longo desse período, procurava estruturar o país para a instalação de empresas multinacionais. Para isso, relações de cooperação entre o Estado – incluindo as empresas estatais -, o capital privado nacional e o capital estrangeiro foram consolidados. O objetivo central dessa cooperação era favorecer o crescimento industrial alicerçado, prioritariamente, em torno de empresas estrangeiras<sup>10</sup>.

É importante destacar que a política industrial do período militar teve como pontos fundamentais a articulação entre o desenvolvimento e o “autoritarismo instrumental”, que possibilitou crescimento econômico com grande destaque para a presença do Estado e do capital estrangeiro, mas aprofundou a concentração de renda através da contenção dos salários (DELGADO, 2010). Essa política foi expressa através da frase de Delfim Neto, que sinalizava a necessidade de “primeiro crescer o bolo para depois dividi-lo”, o que de fato não ocorreu durante o período militar.

Ao contrário do que ocorreu em outros países, com destaque para a Coreia do Sul, o crescimento das taxas de industrialização até os anos 1980 não foi acompanhado pelo aumento da capacidade de inovação das indústrias instaladas no Brasil. Os índices de investimentos tecnológicos nas indústrias brasileiras, ao longo desse período de substituição de importações, limitaram-se ao mínimo necessário para a produção.

A incapacidade das empresas instaladas no país de promover novos processos e produtos, somada à “ausência de padrão nítido de especialização da estrutura industrial brasileira e à sua deficiente integração com o mercado internacional” representava, já naquele momento, um fator de fragilidade da política de industrialização no Brasil (CASSIOLATO & LASTRES, 2001).

---

<sup>10</sup> Para CASSIOLATO & LASTRES (2001), essa política possibilitou enorme crescimento industrial do Brasil. De acordo com dados publicados pela UNIDO (Agência das Nações Unidas ligada ao desenvolvimento industrial)\*, em 1985, o Brasil teve, no período de 1965-1980, crescimento de 9,5% ao ano, índice bem superior à média dos países desenvolvidos (4,66%) e em desenvolvimento (6,55%), sendo superado apenas pela Coreia do Sul (18,99%), por Cingapura (11,41%) e Indonésia (10,20%). Somado a esses valores, destaca-se o aumento de 30,3% da estrutura produtiva industrial do país, que foi, também, superior à dos países desenvolvidos (10,9%) e dos em desenvolvimento (13,83%). \*Vale destacar que o índice de mudança estrutural da UNIDO mede a alteração da participação de 16 setores manufatureiros na indústria. Um valor baixo indica a ocorrência de pequena transformação industrial no período determinado, já um valor alto demonstra evidência de grande mudança na estrutura industrial do país.

Vale registrar que além da posição crítica de diversos autores a respeito da dificuldade das empresas privadas brasileiras em aumentarem sua competitividade através da elevação tecnológica, vários setores do próprio empresariado, conforme será discutido no capítulo sobre o IEDI, começam a reconhecer, já no final dos anos de 1980, que a existência de um mercado protegido contribuiu para diminuir investimentos necessários para tornar o produto nacional mais competitivo no mercado externo.

Nesse sentido, a posição de setores do empresariado apontava para a necessidade de uma abertura discutida e planejada do mercado interno brasileiro como um dos fatores causadores de competitividade. Apesar de essa questão ser foco de maior discussão em outro capítulo é imperativo destacar aqui que a posição do IEDI é de que a abertura feita pelo governo de Fernando Collor não respeitou esse tempo de adaptação o que, segundo o instituto, trouxe enormes prejuízos à indústria nacional. Além disso, outra questão apontada como central para a questão da competitividade é o entendimento de que ela envolve vários fatores, que vão desde a ampliação da capacidade técnica, a qualificação profissional e a existência de políticas públicas que beneficiam o desenvolvimento industrial.

No início dos anos de 1980 há uma mudança no comportamento da economia, mesmo com uma média de crescimento na década de 1970 de 8,9% e de 9,1% em 1980, o ano de 1981 teve uma queda de 10,4%<sup>11</sup>. Para Antônio Barros de Castro,

A súbita e drástica reversão dos resultados da indústria, aliada ao inusitado recrudescimento inflacionário verificado no período, trazia consigo, além disso, algo não passível de mensuração, mas capaz de abalar os próprios fundamentos do padrão comportamental vigente na economia. Refiro-me tanto à chocante negação da premissa (primeira convenção) do crescimento garantido quanto ao questionamento do pacto implícito, relativo à inflação administrada e indolor (segunda convenção) (CASTRO, 2012, p. 93).

A partir da análise de Castro pode-se constatar que há uma queda da confiança, fruto do rompimento ao qual o autor chama de crescimento garantido, gerando um freio no ritmo de crescimento. Essa política, somada aos desequilíbrios inflacionários, contribuiu para que os adeptos do neoliberalismo tratem a economia brasileira como um exemplo de industrialização tentada e fracassada. Esse cenário de incertezas e pressões políticas e econômicas afeta decididamente as

---

<sup>11</sup> Os dados são apresentados por CASTRO, 2012, que indica essa queda como repercussão de um aperto monetário brutal praticado em 1981.

políticas desenvolvimentistas, pois reforçam as concepções clássicas de crescimento como um fenômeno natural e a necessidade de políticas de austeridade econômica.

Contudo, além da queda de confiança na tese do crescimento garantido, a mudança de rumos econômicos deve ser entendida, também, como um movimento político cujo propósito é romper com qualquer princípio de desenvolvimento no Brasil. Ao reforçar a tese de que o desenvolvimento gera desequilíbrios financeiros tem-se a intenção de desconstruir a visão de modernização da nação alicerçada no desenvolvimentismo.

Esse período de recessão e instabilidade contribui para induzir “as empresas brasileiras a adotarem estratégias de sobrevivência em tal ambiente de incerteza (...) que não permitiu a adoção de estratégias ofensivas de modernização acelerada do sistema empresarial brasileiro” (CASSIOLATO & LASTRES, p.114, 2001).

O maior impacto dessa não modernização do parque industrial brasileiro está no baixo padrão de investimento tecnológico das mercadorias produzidas no país. De modo geral, as grandes empresas brasileiras buscaram um ‘enxugamento’ da produção com abandono de linhas de produção de maior desenvolvimento tecnológico por produtos com menor valor agregado, fruto do baixo investimento em tecnologia.

Para sintetizar essa primeira parte do capítulo, registro como questão central para discussões futuras que é possível detectar duas escolas centrais que tratam o conceito de desenvolvimento na perspectiva do regime de propriedade privada: a liberal e a desenvolvimentista.

Na escola liberal o conceito de desenvolvimento se torna sinônimo de crescimento e está ligado ao aumento de produtividade, independente da atividade econômica desenvolvida (agrícola ou industrial). O crescimento para os liberais ocorre de forma natural na economia de mercado, desde que se garanta a liberdade econômica, nos moldes como defendiam os clássicos. Para Santori, no “Novíssimo Dicionário de Economia”, crescimento econômico é:

“aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de determinado país ou área econômica. É definido basicamente pelo índice de crescimento anual do Produto Nacional Bruto (PNB) per capita. O crescimento de uma economia é indicado ainda pelo índice de crescimento da força de trabalho, pela proporção da receita nacional poupada e investida e pelo grau de aperfeiçoamento tecnológico” (SANTORI, 2004, p.141).

Para os desenvolvimentistas, o conceito de desenvolvimento incorpora a noção de crescimento econômico superando-a (FURTADO, 1983), na medida em que há aumento da

produtividade e, também, de melhoria do padrão de vida de uma coletividade; por isso, não seria possível separar desenvolvimento econômico, político e social (BRESSER, 1977).

O conceito de desenvolvimento e subdesenvolvimento é visto como parte de um mesmo processo histórico na sociedade capitalista (PREBISCH, 2000, 2011, FURTADO, 2003), que consiste em um processo de modernização via industrialização. Nesta perspectiva, o desenvolvimento passa a exigir uma ação política planejada de construção da nação e, vinculando-se, portanto, à ideia de intervenção do Estado. Santori corrobora desta visão quando diz que desenvolvimento econômico é:

**“Crescimento econômico acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia. (...) A guinada para o desenvolvimento, ocorrida a partir da Segunda Guerra Mundial, foi quase sempre precedida por mudanças políticas profundas (especialmente a conquista da independência política e a formação de governos que colocavam o desenvolvimento nacional como objeto principal), a partir daí fortaleceu-se a ideia de ‘desenvolvimento’, um processo de transformação estrutural com o objetivo de superar o atraso histórico em que se encontravam esses países e alcançar, no prazo mais curto possível, o nível de bem-estar dos países considerados desenvolvidos”** (SANTORI, 2004, p.169, grifos meus).

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento passa a incorporar, além dos pontos levantados acima, a ideia de uma política que permita um salto econômico de crescimento de produtividade, mas também de qualidade de vida que se aproxima dos países desenvolvidos. Isso se demonstra ao serem analisados os indicadores utilizados pela ONU para classificar os países em termos de desenvolvimento, a saber:

(...) índice de mortalidade infantil, expectativa de vida média, grau de dependência econômica externa, nível de industrialização, potencial científico e tecnológico, grau de alfabetização, instrução e condições sanitárias (SANTORI, 2004, p.169).

A transformação do conceito de desenvolvimento o coloca em proximidade com outro, o de desenvolvimentismo, entendido como um movimento ideológico de transformação da sociedade brasileira através dos seguintes pontos:

A industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; Não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; O Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY, 2004, p.07).

A transformação do significado de desenvolvimento, desde os anos 1930 até os anos 1990, o coloca como capaz de se constituir como um conceito que integra aspectos econômicos, políticos e sociais e aponta uma orientação de modernização do Brasil, através da intervenção do Estado em prol da industrialização e da superação da pobreza. O desenvolvimento, entendido dessa forma, torna-se um agente de mobilização nacional, em prol dessa política de modernização. Vale destacar que os economistas da escola desenvolvimentista utilizaram essa visão de desenvolvimento como agente de transformação da sociedade e de instituições públicas e privadas, principalmente até a década de 1960.

Após a década de 1960, percebe-se um pequeno declínio da utilização do conceito de desenvolvimento nos moldes do pensamento desenvolvimentista. Esse movimento ocorre devido ao “renascimento liberal”, ou seja, volta a se fortalecer o discurso de que o desenvolvimento/crescimento ocorreria de maneira natural mantendo-se os princípios de liberdade econômica. Ainda nesse momento permanece o discurso de modernização através de investimentos estatais, mas com forte participação do capital externo, porém com concentração de renda, o que permite qualificar essa modernização como conservadora.

Na década de 1980, mudanças nos cenários políticos econômicos fortalecem o discurso neoliberal, que aprofunda medidas de austeridade propagadas pelos EUA, através de vários organismos internacionais (Banco Mundial e FMI). Nesse momento, o conceito de desenvolvimento como política de Estado perde espaço para as políticas de austeridade fiscal e monetária propagadas pela síntese neoliberal. O recuo do Estado, como agente organizador e propagador do processo de desenvolvimento industrial, repercute na desaceleração dos investimentos industriais e, em alguns setores, até na redução do nível industrial.

Nos anos de 1990 a síntese neoliberal de austeridade e controle fiscal se mantém como ponto central dos governos, que iniciam um processo de privatização de empresas estatais com o propósito de estimular a entrada de capital estrangeiro. Como continuidade de reforçar um discurso liberal, iniciado nos anos de 1980, o governo tenta vender a ideia de que o privado é mais eficiente que o público e, com isso, buscar um suposto argumento de modernidade e desenvolvimento de suas ações. Contudo, o que se viu foi uma política deliberada de desconstruir o conceito de desenvolvimento propagado pelos desenvolvimentistas até os de 1960.

Após décadas em que prevaleceram interpretações liberais de austeridade fiscal e monetária, responsáveis pelo baixo nível de crescimento econômico e de uma sociedade com pequeno padrão

de vida, a noção de desenvolvimento, conforme defendido pelos desenvolvimentistas, volta a ocupar papel de destaque na orientação de políticas públicas no século XXI.

Frente a esses novos desafios, o próximo ponto deste capítulo irá discutir o papel do Estado como agente do desenvolvimento econômico, entendido, agora, como ampliação da capacidade produtiva acompanhado da elevação da qualidade de vida do conjunto da população, em particular, dos setores mais pauperizados da sociedade.

### **1.3 O Estado como agente ou vilão do crescimento econômico**

Após a II Guerra Mundial a teoria do desenvolvimento propagava a ideia de que os aparelhos do Estado poderiam se constituir como instrumentos de desenvolvimento econômico através do estímulo à industrialização. Essa concepção era questionada pela visão liberal, que entendia o crescimento econômico como um processo natural e, que, apesar de registrar a centralidade do Estado, acreditava que este deveria desempenhar um papel minimizado para garantir o pleno funcionamento do mercado.

O debate a respeito do papel do Estado nos processos de estímulo à industrialização se fortalecia, principalmente para explicar as possibilidades de desenvolvimento acelerado em países retardatários como era o caso do Brasil.

Nesse período, vários teóricos em nível internacional buscam entender os processos de desenvolvimento em países atrasados, entre os quais se destacam Alexander Gerschenkron<sup>12</sup> e Albert Hirschmann, que entendem os processos de desenvolvimento de maneira distinta e ligada a especificidades características de cada país dependendo do seu estágio de desenvolvimento.

Gerschenkron introduziu o conceito de país retardatário, que iniciou seu processo de desenvolvimento com características próprias e de maneira repentina. Nesses países destaca-se a queima de etapas existentes em outras experiências de industrialização e teve no engajamento do

---

<sup>12</sup> Alexander Gerschenkron (1904-1978) nasceu em Odessa, na Rússia, seu pai o judeu Paul Gerschenkron trabalhou para um rico industrial local, Samuel Gourary, que financiou os seus estudos na Sorbonne e na London School of Economics e após esse período tornou-se diretor de suas empresas. Com a Revolução Russa de 1917 a família Gerschenkron foge da Rússia e começa uma peregrinação pela Europa até chegar na Áustria e depois para a Inglaterra. De acordo com a bibliografia feita pelo seu neto, a experiência pessoal da Revolução Russa pode ter influenciado as posições teóricas críticas ao marxismo defendidas por Alexander ao longo de sua vida. Em 1939 Alexander muda-se para os EUA e vai trabalhar na Universidade de Berkeley a convite do professor Charle Gulick, com quem já mantinha colaborações desde que morava em Viena. A partir desse período há um crescimento da produção acadêmica de Gerschenkron, que se especializa em pesquisas relacionadas ao desenvolvimento em países retardatários. Em 1944 foi trabalhar no Federal Reserve (FED) como analista de economia europeia e, em 1946 tornou-se chefe da Seção Internacional. Já em 1948 assume cadeira como professor do Departamento de Economia da Universidade de Harvard (BASTOS & MAZAT, 2015, p.12-18).

Estado e na garantia de financiamento instrumentos centrais para acelerar seu processo industrialização.

Para esse autor os processos de industrialização em países atrasados não podem ser generalizados, ou seja, o modelo seguido por um país desenvolvido não será necessariamente o mesmo para um país menos desenvolvido. Para ele rejeitar essa tendência a generalização permite considerar que “o desenvolvimento de um país atrasado, em virtude de seu próprio atraso, pode ser muito diferente do desenvolvimento de um país adiantado” (GERSCHENKRON, 2015, p. 69).

Ao estabelecer a ideia de que o atraso pode se constituir como uma virtude para os países mais atrasados propõe um instrumento teórico de grande importância, na medida em que, permite aos países nessas condições implementar medidas de estímulo à industrialização com condições reais de implementar saltos e, dessa forma, acelerar o crescimento produtivo se aproximando, ou em alguns casos até mesmo superando os países mais desenvolvidos em determinado período histórico.

Segundo Gerschenkron em várias experiências históricas<sup>13</sup> foram demonstradas diferenças enormes com os modelos de industrialização seguidos pelos países mais desenvolvidos no período, no caso a experiência inglesa. Segundo suas pesquisas essas diferenças ocorreram,

(...) não só no tocante à velocidade do desenvolvimento (a taxa de crescimento industrial), mas também às estruturas produtivas e organizacionais da indústria que emergiu desses processos. Em considerável medida, tais diferenças na velocidade e no caráter do desenvolvimento industrial resultam da ação de instrumentos institucionais com pouco ou nenhum equivalente nos países industriais avançados. Além disso, o clima intelectual em que se dá a industrialização – se “espírito” ou “ideologia” – difere bastante entre países adiantados e atrasados. Por último, o grau em que esses atributos ocorrem em cada caso parece variar na proporção direta do grau de atraso e das potencialidades industriais naturais dos países em questão (GERSCHENKRON, 2015, p. 69).

Para o autor, a afirmação de que as virtudes do atraso podem ser utilizadas como instrumento para o desenvolvimento não significa que determinados obstáculos à industrialização devam ser superados, mas o fato de um país começar o seu processo após outros o coloca em condições, por exemplo, de utilizar inovações tecnológicas já usadas em países mais avançados. É fato que nos dias atuais, a partir da lei de patentes e da própria criação da OMC, a utilização de novas tecnologias pelos países mais atrasados é fruto de enormes regulamentações, mas ainda pode-se considerar a existência de espaços para esse processo.

---

<sup>13</sup> Vale registrar que o autor se concentrou muito nos estudos dos processos de industrialização tardia desenvolvidos na Alemanha e na Rússia durante o final do século XIX.



Na perspectiva desse trabalho a utilização dessa contribuição teórica, que identifica certas virtudes no atraso, torna-se, ainda hoje, central para os países menos desenvolvidos, pois para além da vantagem tecnológica registrada anteriormente, outras possibilidades podem ser utilizadas pelos países retardatários como instrumentos de estímulo industrial.

De qualquer forma, ao estabelecer a existência de virtudes outro ponto fundamental da análise de Gerschenkron é o forte engajamento do Estado na elaboração de políticas que possam acelerar o processo de desenvolvimento. Para o autor, os países retardatários apresentam dificuldades importantes, seja por um lado na disponibilidade de capital, na formação de mão de obra qualificada, e na própria formação de sua burguesia, o que exigirá do Estado uma ação importante para o desencadeamento desse processo.

Ao estudar o processo de industrialização na Rússia, no final do século XIX, o autor constata que o enorme atraso econômico e a falta de capital para investimentos industriais contribuíram para que o Estado assumisse papel central no desencadeamento do processo de industrialização daquele país, por mais que se possa registrar problemas relacionados à corrupção e à falta de eficiência (GERSCHNKRON, 2015).

Outro ponto considerado importante para entender os processos de industrialização em países retardatários é a questão relacionada à disponibilidade de investimentos, principalmente, de longo prazo. No geral países mais atrasadas apresentam sistema bancário bastante fragilizado e há enorme desconfiança frente aos investimentos industriais, o que dificulta esse tipo de financiamento considerado de alto risco. Nesse sentido, países retardatários conseguiram superar tal procedimento a partir da criação de bancos de investimento, também chamados de universais, ou seja, que além de exercerem a função de bancos comerciais atuavam diretamente nos processos de industrialização (GERSCHNKRON, 2015).

Tendo como base a contribuição de Gerschenkron, o que se coloca como ponto fundamental para o estudo de políticas de desenvolvimento organizadas por países mais atrasados, como é o caso do Brasil, é que o Estado pode se constituir como instrumento central da industrialização como ocorreu em diversas experiências europeias estudadas pelo autor. Outro ponto importante é a constatação de que a falta de capital para impulsionar a industrialização foi superada com a criação de bancos de investimento, também chamados de bancos universais, que se constituíram em instrumentos essenciais para a aceleração da industrialização.

A base teórica defendida por Gerschenkron e que será utilizada por vários outros teóricos do desenvolvimento parte da constatação, já discutida anteriormente, de que o modelo de

desenvolvimento de um país atrasado pode ser diferente das experiências dos mais avançados. Mesmo entre os países atrasados há diferenciações que, segundo o autor, estão ligadas ao nível de atraso em que se apresenta, ou seja,

(...) quanto mais atrasado o desenvolvimento industrial de um país, mais explosiva foi a grande arrancada de sua industrialização, se quando ela chegou. Além disso, o maior nível de atraso associou-se a uma tendência mais acentuada para uma escala maior das fábricas e empresas e para uma presteza maior em entrar em pactos monopolistas com vários graus de intensidade. Por fim, quanto mais atrasado o país, mais a sua industrialização tendeu a avançar numa direção organizada; conforme o grau de atraso, a sede dessa direção pode ter-se situado em bancos de investimentos, privados ou estatais, ou em controles burocráticos (GERSCHENKRON, 2015, p.112).

A partir dessa constatação o autor chega à conclusão de que a análise dos processos de industrialização não se constitui como mera repetição da experiência inglesa, considerada a primeira, mas o que caracteriza esse movimento é a descontinuidade, que tende a ser maior à medida que as gradações de atraso aumentam. Em outras palavras, as políticas de desenvolvimento são constituídas em ambientes nacionais que se integram à economia mundial, mas apresentam especificidades nacionais decorrentes do nível de atraso e das atitudes tomadas pelos governos em prol da industrialização.

A meu ver, tal conclusão constitui-se como fator central na avaliação das políticas de industrialização desenvolvidas pelos governos brasileiros, pois demonstra, do ponto de vista teórico, a possibilidade da existência de espaços que permitiram aos países retardatários avançarem de maneira acelerada seus processos de industrialização e buscarem certa equiparação com os mais avançados.

Nesse sentido, o desenvolvimento é visto como uma série de possibilidades capazes de estimular e acelerar a industrialização; por isso se constitui em diversos tipos dependendo do grau de intervenção do Estado, em particular, das suas instituições, do ambiente econômico em que ocorre, dos setores industriais mais envolvidos e dos objetivos almejados (GERSCHENKRON, 2015b).

Outro teórico importante para os estudos a respeito do desenvolvimento em países retardatários foi Albert Hirschman, que acredita que o desenvolvimento ocorre a partir de uma série de “círculos viciosos entrelaçados”, mas que, mesmo com dificuldades, é possível que qualquer país alcance o desenvolvimento. Para ele o desenvolvimento, em particular nos países subdesenvolvidos,

é entendido como um processo originado de políticas deliberadas, ou seja, menos espontâneo e mais refletido, e não ocorrem da mesma maneira em países avançados e nos mais atrasados.

Para o autor,

(...) enquanto nos sentíamos, a princípio, desencorajados pela longa lista de recursos e circunstâncias, cuja existência se demonstrava ser necessária ao desenvolvimento econômico, julgamos, agora, que esses recursos e circunstâncias não são escassos ou tão difíceis de obter, dado que, entretanto, o desenvolvimento econômico primeiro se manifeste. Esse é, por certo, apenas um modo positivo de estatuir a bem conhecida proposição que o desenvolvimento econômico é embaraçado por uma série de ‘círculos viciosos entrelaçados’<sup>14</sup>. Antes que se inicie, o desenvolvimento econômico é difícil de visualizar, não só porque tantas condições diversas devem ser preenchidas simultaneamente, mas, acima de tudo, em razão dos círculos viciosos. Em regra geral, a concretização dessas condições depende, por seu turno, do desenvolvimento econômico. Isso, porém, significa também que, uma vez que o desenvolvimento se inicie, o círculo, provavelmente, se tornará numa espiral ascendente, desde que todos os pré-requisitos e condições de desenvolvimento passam a existir” (HIRSCHMAN, 1961, p.18-19)

A citação acima demonstra que para Hirschman os obstáculos são vistos como desafios importantes para a ignição do desenvolvimento e que somente a partir do momento em que esse processo se inicie é que outras características necessárias para o desenvolvimento serão alcançadas, ou seja, a transformação do círculo vicioso entrelaçado em uma espiral ascendente depende, antes de tudo, de que o desenvolvimento comece.

Nessa perspectiva, a tensão, manifestada muitas vezes a partir do desconhecido, é entendida como fator causador de desenvolvimento, pois permite movimentar a economia e se constitui como importante fator de transformação econômica e progresso, favorecendo o dinamismo de uma sociedade.

Essa visão colabora com a posição defendida na primeira parte deste capítulo, ao demonstrar que a utilização do conceito de desenvolvimento econômico como instrumento de superação do atraso econômico no Brasil, iniciada nos anos de 1940 e ampliadas nas décadas seguintes, contribuiu para estimular a ideia de modernização do país. Dessa forma, a vinculação da ideia de desenvolvimento industrial ao ideário de modernização se consolidou como ferramenta de mobilização política da sociedade brasileira em prol da industrialização.

Outra questão de destaque na obra do autor é a perspectiva de que a tensão está relacionada ao desenvolvimento. Essa posição favorece a elevação dos níveis de confiança nos projetos de

---

<sup>14</sup> Segundo Albert Hirschman é indicado a leitura de H. W. Singer. *Economic Progress in Underdeveloped Countries*, social research, 1949, p.5.

desenvolvimento, o que se torna importante para que a decisão de iniciar um determinado processo seja tomada (HIRSCHMAN, 1961).

De qualquer forma, é preciso registrar que no livro “Projetos de Desenvolvimento” o autor afirma que a tendência em esconder informações que possam aumentar a desconfiança para facilitar a tomada de decisões sobre determinado projeto são recursos utilizados, mas devem ser entendidas como ações de grande perigo para o próprio futuro do projeto. A proposta feita é a introdução do conceito de incertezas para “designar a propensão para dificuldades” (HIRSCHMAN, 1969, p.47), que apresentam vários tipos, mas que devem fazer parte dos projetos de desenvolvimento como forma de diminuir os riscos.

Como crítico da teoria do desenvolvimento equilibrado<sup>15</sup>, que defende a adoção de medidas direcionadas ao conjunto das atividades econômicas, tendo como objetivo uma espécie de “acerto de passo” entre os diversos setores, para que a evolução ocorra de maneira conjunta, Hirschman compreende o processo de industrialização em países retardatários de maneira oposta, ou seja, o desenvolvimento ocorre de maneira “não-equilibrada”, o que é considerado um ponto favorável à implementação de projetos de desenvolvimento, conforme se observa na citação abaixo:

(...) o nosso objetivo deve ser antes conservar do que eliminar os desequilíbrios, de que são sintomas os lucros e perdas na economia competitiva. Se a economia se desejar manter ativa, o papel da política desenvolvimentista é conservar as tensões, as desproporções e os desequilíbrios. Tal pesadelo da economia do equilíbrio, essa trama infinitamente tecida, é a espécie de engrenagem que devemos considerar como um inestimável auxílio para o processo de desenvolvimento (HIRSCHMAN, 1961, p.108).

Para entender a sua proposta de desenvolvimento “não-equilibrado” torna-se indispensável outro conceito criado pelo autor – o de “efeito completivo do investimento” - que entende o investimento como algo que gera um efeito contagiante, em outras palavras, à medida que ocorre um investimento num determinado setor este produz um tendência para ocorrer em outros, ou seja, uma “indústria tira vantagem de economias externas criadas pela expansão prévia e, ao mesmo tempo, forma novas economias externas a serem exploradas por outros operadores (HIRSCHMAN, 1961, p.108).

Dessa forma, o investimento a partir do seu efeito completivo é visto como um instrumento fundamental para impulsionar a economia de um país, na medida em que “seu desempenho simultâneo,

---

<sup>15</sup> Segundo Albert Hirschman, a teoria do desenvolvimento equilibrado tem vários autores e aspectos, mas os teóricos mais referenciados são Rosenstern-Rodan, Nurkse, Lewis e Scitovsky. Dentre as críticas o autor destaca que ela falha enquanto política de desenvolvimento, principalmente para países subdesenvolvidos, que na prática a saída proposta para o problema do desenvolvimento é escapatória e derrotista e, enfim, que ela não se aplica aos países retardatários. De qualquer forma, para uma leitura mais detalhada sobre a crítica ao modelo é indicada a leitura do Capítulo 2 do seu livro, “Desenvolvimento equilibrado: uma crítica” (HIRSCHMAN, 1961, p. 83-100).

como gerador de rendas e criador de capacidade, constitui a base da moderna teoria do desenvolvimento” (HIRSCHMAN, 1961, p.71).

Ao qualificar o desenvolvimento a partir do desequilíbrio e da compreensão do investimento induzido como fruto de um efeito completo, Hirschman aponta que uma política de desenvolvimento deva ter grande preocupação com questões de coordenação e cooperação das políticas públicas. A decisão de investir deve levar em consideração a capacidade de propagar um processo de input no setor de origem, mas, principalmente, em outros segmentos econômicos. Essa situação coloca como questão central o estabelecimento de preferências e prioridades de investimento para iniciar uma sequência de acontecimentos que em cadeia desencadeará o desenvolvimento. A situação ideal de um modelo de desenvolvimento ocorre quando,

(...) um desequilíbrio provoca um movimento desenvolvimentista que, por seu turno, cria um desequilíbrio similar, e assim por diante ad infinitum. Se tal cadeia de desenvolvimento não-equilibrado puder se estabelecer, basta aos criadores da política econômica observar ao largo o processado. Pode-se notar que, em tal situação, a capacidade privada de lucro e a desejabilidade social provavelmente coincidirão, não pela ausência de economias externas e sim porque o input e a produção de economias externas são os mesmos para cada empreendimento sucessivo (HIRSCHMAN, 1961, p.71).

As contribuições de Hirschman e Gerschenkron para o desenvolvimento representam uma nova perspectiva para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Ao questionar a posição liberal clássica, de crescimento natural, e propagar a concepção de desenvolvimento ligada a ações conscientes e planejadas em favor de uma sequência que permitam iniciar um processo de industrialização, abre-se possibilidades reais para aceleração do crescimento nesses países. A afirmação de que o atraso pode ser visto, em certa medida, como uma virtude, pois os desequilíbrios não são obstáculos intransponíveis e, pelo contrário, são características que se forem bem trabalhadas podem representar vantagens aos países retardatários, são indicados instrumentos valiosos para a abordagem de políticas desenvolvimentistas em países como o Brasil.

Essas abordagens sobre o desenvolvimento corroboram com a concepção de Estado visto ideologicamente como agente central de transformação econômica e de estímulo à industrialização. Vários pesquisadores em escala mundial buscaram entender o papel do Estado na elaboração e na coordenação de projetos de desenvolvimento após a II Guerra Mundial. Na América Latina, a Cepal assumiu preponderância nessa discussão, conforme visto na primeira parte deste capítulo, mas experiências parecidas ocorreram em países asiáticos, como, por exemplo, Japão, Coreia e Taiwan, que conseguiam taxas de crescimento econômico de destaque a partir da liderança do Estado.

As experiências asiáticas e latino-americanas partem da mesma raiz, a saber, a utilização do Estado como instrumento para políticas de desenvolvimento; porém, registram-se diferenças importantes que serão discutidas mais à frente. Antes, porém, é necessário discutir as bases do modelo asiático iniciado a partir a experiência japonesa no pós-guerra.

Para Chalmers Johnson<sup>16</sup> o Japão se constituiu em uma grande nação contrariando os princípios da racionalidade liberal, que defendem a redução do papel do Estado como princípio para o crescimento do mercado. Para explicar o papel do Estado o autor introduziu o conceito de “Developmental State”<sup>17</sup>, para evocar o papel do Estado japonês no rápido e bem sucedido crescimento econômico no período do pós-guerra, mas que se origina em décadas anteriores. Para ele o chamado milagre japonês só pode ser explicado a partir das políticas “conscious and consistent governmental policies dating from at least the 1920s” (JOHNSON, 1999, p.37).

Vale registrar que a orientação político-econômica de intervenção do Estado no mercado ocorre a partir de políticas conscientes e consistentes com objetivo de estimularem o desenvolvimento e não como oposição ao mercado, mas como um instrumento de ajuste das deficiências específicas do mercado japonês. A questão fundamental trazida pelo trabalho de Johnson foi abordar as estratégias do Estado - em particular do Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MITI), que era o órgão responsável pelas políticas de industrialização – com destaque para os meios utilizados pelo Estado para o cumprimento de metas; o papel da burocracia estatal na coordenação e cooperação com essas políticas; a existência de falhas e a maneira como ocorreu a cooperação público-privada.

Para Johnson o Japão tinha dois grandes desafios ao final da II guerra; o primeiro, era superar a enorme depressão econômica existente no período e a reconstruir o país; a segunda, era utilizar a ajuda dos EUA, buscar uma independência e conquistar o desenvolvimento. Essas metas foram alcançadas graças a esse Developmental State, que formulou ações para enfrentar a questão mais importante num modelo de desenvolvimento guiado pelo Estado, ou seja, a relação entre a burocracia estatal e as empresas privadas. De forma prática são constituídas três soluções para esse

---

<sup>16</sup> Como referência para as discussões a respeito do processo de desenvolvimento industrial japonês o autor publicou em 1982 o livro *Miti and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, que analisou o papel do MITI no processo de industrialização daquele país, tendo como ponto central a contribuição do Estado para acelerar esse processo. Segundo o próprio autor o trabalho gerou grande polêmica por parte de economistas da racionalidade liberal, que acusaram o trabalho de cometer verdadeira heresia ao, segundo eles, utilizarem conceitos teóricos opostos: o liberal e socialista (JOHNSON, 1999)

<sup>17</sup> A opção aqui será utilizar o conceito em inglês de acordo com o trabalho original, pois a tradução mais próxima para o português seria “Estado Desenvolvimentista”, o que poderia gerar confusão com o modelo existente na América Latina.

problema, a saber, o automonitoramento, monitoramento do Estado e a cooperação (JOHNSON, 1999).

Sobre as ações de auto monitoramento é dado grande ênfase à formação da burocracia estatal, entendida aqui como burocracia weberiana, que desempenharia três elementos centrais nesse estágio. O primeiro seria identificar e escolher as indústrias prioritárias; o segundo, identificar e escolher os melhores meios para desenvolver as indústrias consideradas prioritárias; o terceiro, supervisionar as estratégias de competição nas indústrias, a fim de garantir sua saúde econômica, tudo isso utilizando o “market-conforming methods of state intervention” (JOHNSON, 1999, p.38).

Sobre o monitoramento do Estado, digo aqui do seu poder executivo, foram implementadas medidas de restrição dos poderes legislativos e judiciários, que somente interviriam em muitos considerados de extrema necessidade para a defesa do Estado (JOHNSON, 1999).

Por fim, a questão da cooperação se orienta a partir do modelo “market conforming”, em que o Estado intervém na economia em conformidade com o mercado. As ações práticas para essa cooperação foram a criação de instituições governamentais de investimento, a influência nos indicativos monetários, a revisão estreita de incentivos fiscais caso as metas não fossem cumpridas e a criação de planos indicativos de objetivos e diretrizes para toda economia (JOHNSON, 1999).

Segundo Chalmers Johnson, a organização dessas ações foi beneficiada por medidas adotadas ainda pelos governos militares, que transferiram para a mão da burocracia civil a execução de reformas básicas essenciais para o desenvolvimento. Porém, a intervenção do MITI no período do milagre foi decisiva para acelerar o processo e garantir aumento da competitividade industrial japonesa.

A experiência japonesa demonstra que o papel do Estado no processo de industrialização é central para acelerar o desenvolvimento de países retardatários. A adoção de medidas de estímulo à indústria exige políticas de coordenação e cooperação que favoreçam a formação de um ambiente propício à produção. Outro ponto de destaque, nesse modelo, foi a busca pelo fortalecimento da indústria nacional em condições de competir no mercado externo. Essa meta foi conquistada com adoção de medidas de proteção da produção local e do forte investimento em produção tecnológica. A estratégia utilizada foi a escolha de empresas consideradas líderes nacionais, que se beneficiavam de isenções e investimentos do Estado para crescerem de forma competitiva e contribuírem para o desenvolvimento do conjunto da nação.

O conceito de Developmental State, apesar de se aproximar das concepções de Estado Desenvolvimentista defendidas pela CEPAL se difere, em pontos centrais, como por exemplo, na

ideia de autonomia inserida<sup>18</sup> que garante às Agências de controle maior poder de intervenção na economia, nas ações de reciprocidade com as empresas escolhidas como prioritárias e na relação estabelecida com as empresas multinacionais<sup>19</sup>.

De qualquer forma é importante registrar que, apesar das diferenças, o Estado Desenvolvimentista desempenhou papel preponderante no crescimento econômico de diversos países da América Latina no pós-guerra até o final dos anos de 1970. Mais especificamente sobre o Brasil a existência de políticas governamentais de estímulo industrial, somada à criação de instituições promotoras do desenvolvimento, foram responsáveis por taxas de crescimento bem superiores à média mundial e, apesar das limitações, houve sim uma maior distribuição de renda ao longo desse período, o que confirma a tese de que essas experiências exitosas de crescimento podem ser consideradas um exemplo de State Led (CASTRO, 2012).

Dessa forma, as experiências japonesa e latino-americana apontam para a necessidade do Estado agir de maneira consciente e consistente em prol do desenvolvimento, principalmente em países que necessitam acelerar esse processo. Apesar das diferenças entre os dois modelos vários países dessas regiões conseguiram expressivos avanços econômicos e sociais entre os anos de 1950-1970. Com certeza a existência de um cenário internacional propício favoreceu esse processo, mas a adoção de políticas em benefício da indústria nacional foi fator de destaque para que esses índices se ampliassem.

Contudo, a queda no comércio mundial nos anos de 1970 e as altas taxas de juros impostas pelo EUA, nesse mesmo período, levam os países desenvolvidos a pressionarem de maneira forte as economias nacionais, que tinham no Estado um agente econômico ativo. Assim, a discussão sobre o papel do Estado ganha novamente enorme centralidade nas discussões teóricas e na prática política, reacendendo a polêmica entre liberais e defensores do Estado. Para Evans (1993), esses dois períodos marcam a concepção do Estado como solução e problema.

Para os liberais o Estado como agente de destaque na economia cria problemas crônicos, em particular no que diz respeito à corrupção. Segundo os defensores dessa visão não é possível separar

---

<sup>18</sup> Para Peter Evans a autonomia inserida seria a capacidade das instituições do Estado responsáveis pela industrialização de formular suas próprias metas de modo independente. Esse conceito se constitui como “a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante” (EVANS, 1993, p.11).

<sup>19</sup> Segundo AMSDEN (2009) os países desenvolvimentistas da América Latina adotaram um modelo de desenvolvimento que, de maneira diferente do japonês (ou asiático), buscou a associação com o capital internacional através da maior abertura da sua economia a entrada de multinacionais. Essa realidade, que tinha como objetivo acelerar o processo de inserção desses países na economia mundial contribuiu para criar obstáculos ao desenvolvimento mais autônomo no futuro, pois a característica de qualquer multinacional é investir em inovação nos países de origem o que prejudica a competitividade do conjunto da economia nacional.



as ações do Estado dos interesses individuais daqueles que compõem a burocracia, pois de acordo com esse pensamento o indivíduo sempre busca aumentar a sua renda. Dessa forma, “a relação de troca entre os ocupantes de cargos e apoiadores é a essência da ação do Estado” (EVANS, 1993, p. 4), o que leva a um processo de degeneração do próprio Estado, que passa a ser visto como problema.

Contudo, a posição liberal contorna o problema, pois ao defender o Estado como agente sujeito aos interesses individuais passa a supor que as relações de mercado são isentas desses interesses também e, ao defender que a regulação dos mercados ocorre de maneira natural, cria uma perspectiva fictícia de que o mercado é eficiente e o Estado ineficiente.

A crítica a essa posição liberal exige uma análise sobre como se dão as relações econômicas nas sociedades ao longo do tempo. Para Polanyi (2000) todas as sociedades precisaram de uma economia; porém, até o século XIX nenhuma delas foi controlada pelo mercado. O que se chama de economia de mercado, a partir do século XIX, é, na verdade, uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada mais do que isso. A base desta abordagem da história econômica considera, conforme já foi dito anteriormente, que a economia está submersa nas relações sociais, ou seja, as relações econômicas só podem ser compreendidas a partir da influência que estas sofrem de características sociais e culturais em cada sociedade e tempo histórico. Sendo assim, o mercado, como parte dessa economia, também está envolvido nessa estrutura social, e é isso que garante o seu funcionamento.

Visto dessa maneira, o mercado não se regula de forma natural, e “as tentativas neo-utilitaristas de ‘liberar’ o mercado do Estado podem terminar por destruir os apoios institucionais que possibilitem a troca” (EVANS, 1993, p.5). Entendido assim, o Estado desempenha uma função complementar nas trocas de mercado, pois a troca também não pode ser entendida como uma atividade natural e, por isso, a existência de instituições eficientes são indispensáveis para o processo de industrialização.

Nesse sentido, a contribuição de Weber para a necessidade de uma burocracia meritocrática é essencial para o fortalecimento das instituições do Estado. A burocracia, entendida como um corpo técnico capaz de agir coletivamente e de maneira racional, é considerada a forma mais eficaz de romper com os interesses individuais. Para cumprir esse papel essa burocracia deve ser selecionada entre os indivíduos mais competentes da sociedade, e estes devem ter remuneração que garanta a sua permanência no serviço público.

Porém, a simples existência de uma burocracia meritocrática não pode ser considerada sinônimo de eficiência do Estado, em uma sociedade mundializada<sup>20</sup>. A existência de uma estrutura de Estado capaz de superar obstáculos no processo de industrialização é essencial para o sucesso da política pública. Para Prebisch,

“Os critérios que norteiam a ação reguladora do Estado devem ser estabelecidas por meio do planejamento democrático. Planejamento significa racionalidade coletiva, e essa racionalidade exige que o excedente se destine a acumular e redistribuir, bem como a gastos e investimentos do Estado. A acumulação e a redistribuição estão estreitamente unidas, pois, ao ser absorvida com produtividade crescente a mão de obra das camadas inferiores, assim como a que o sistema emprega informalmente, haveria uma melhora progressiva da produtividade e da renda. Essa é uma redistribuição dinâmica, acompanhada de outras formas diretas de melhora social, em resposta a necessidades prementes” (PREBISCH, 2011b, p.646).

Para os desenvolvimentistas o Estado como agente econômico deve garantir que o planejamento de suas ações sigam determinações técnicas, mas que a escolha dessas medidas estejam submetidas aos interesses de uma coletividade através de processos democráticos. Vistas dessa maneira, as regras implementadas pela burocracia devem ser determinadas coletivamente e aplicadas sem priorizar interesses privados.

Ao afirmar que o Estado deve agir de forma planejada<sup>21</sup>, os desenvolvimentistas acreditam que acumulação e redistribuição são inseparáveis, e na medida em que são implementadas geram aumento de produtividade e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico. Porém,

“tudo isso exige também transformações constitucionais nos mecanismos do Estado e novas regras do jogo que assegurem tanto a estabilidade no uso social do excedente quanto a flexibilidade para reagir a mudanças importantes na realidade” (PREBISCH, 2011b, p. 646).

Ao conceber o Estado conforme pensam os desenvolvimentistas, este passa a ser visto como solução, ou mesmo como instrumento de modernização de uma sociedade; mas para isso ele deve desempenhar uma função mais ativa na economia, ou seja, está “muito mais inserido na sociedade que insulado” (EVANS, 1993, p. 7).

---

<sup>20</sup> O termo mundialização utilizado leva em consideração a contribuição de François Chénais, no livro “A mundialização do Capital”.

<sup>21</sup> Planejamento entendido como racionalidade coletiva, ou seja, determinada democraticamente .

O debate a respeito do papel do Estado como agente ativo nos processos de desenvolvimento é crucial para o momento político atual. A imposição da síntese neoliberal colocou dúvidas sobre a eficácia desse ator na elaboração de políticas de industrialização, mas a experiência histórica demonstra o contrário, ou seja, países com atraso econômico e social dependem do Estado para acelerar seu desenvolvimento e conseguir superar problemas estruturais. Até mesmo países hoje considerados desenvolvidos, como o caso da Alemanha, utilizaram de ações públicas para estimular o crescimento industrial e superar deficiências no seu processo produtivo.

Ao contrário do que defende a síntese neoliberal, não existe apenas um modelo de desenvolvimento a ser seguido por todos os países, independente de suas especificidades e histórias, mas esses processos devem ser compreendidos a partir de uma linha descontínua em que o atraso pode ser visto, até certo ponto, como uma virtude para a recuperação do tempo perdido.

As dificuldades decorridas do atraso tecnológico e de problemas estruturais – principalmente no que diz respeito à educação e infraestrutura – e a falta de recursos podem ser superadas com políticas que beneficiem setores prioritários e o fortalecimento do mercado interno. A adoção de medidas fiscais que estimulem as exportações e as importações de determinados produtos necessários ao desenvolvimento e à garantia de financiamento de longo prazo são fatores necessários e exigem a plena participação do Estado na elaboração e execução dessas políticas.

No próximo item desse capítulo serão discutidas as consequências da síntese neoliberal e seus impactos sobre as políticas de desenvolvimento, com destaque para os motivos que levaram à imposição de novas regras para o comércio internacional. Essa discussão se faz necessária para entender o último ponto do capítulo que irá discutir a necessidade de uma nova agenda do desenvolvimento, tendo em vista a urgência em superar o aspecto excludente de Estado propagado ao longo da década de 1990, e a retomada do crescimento econômico.

#### **1.4 A imposição da síntese neoliberal e os impactos sobre as políticas de desenvolvimento**

Conforme discutido na primeira parte desse capítulo, a década de 1980 marca um período de questionamento das políticas de desenvolvimento. A origem desse movimento ocorre devido à crise econômica vivenciada pelos países desenvolvidos nos anos de 1970 e que passam a pressionar os demais países a abrirem, ainda mais, suas economias ao capital internacional. O impacto dessa pressão é sentido imediatamente no Brasil, levando o governo a sinalizar o rompimento com a política de “crescimento garantido”, que, ao longo das décadas anteriores, foi o responsável pelas

taxas positivas de crescimento do PIB<sup>22</sup>. Essa mudança de rumo demonstrada pelo governo, no início de 1980, impacta negativamente a confiança do empresariado, diminuindo, deste modo, o nível de investimento, o que contribuiu para um processo de desaceleração da economia ao longo da década (CASTRO, 2012).

Por outro lado, a década de 1980, marca, também, um período de transição democrática e de reconstrução dos movimentos sociais, com destaque para o sindical, que, desde o final dos anos de 1970, principalmente a partir das greves dos metalúrgicos do ABC em São Paulo, se fortalece como ator social de destaque. A criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT)<sup>23</sup> representa um momento importante nesse processo de reorganização sindical e colabora, de maneira decisiva, para a pressão em prol da democracia e pelo fim da ditadura militar.

Apesar de ser bastante recorrente referir-se à década de 1980 como sendo perdida, opto por utilizar essa expressão de maneira mais cuidadosa; pois, se por um lado o Brasil registrou retrocessos do ponto de vista econômico, que foram responsáveis pela crise do desenvolvimentismo, por outro, diversas organizações, principalmente dos trabalhadores, foram criadas e desempenharam papel político decisivo nas décadas seguintes. Contudo, é necessário reconhecer, também, que essa transição democrática ocorreu num cenário em que o Estado brasileiro teve dificuldades em constituir instituições sólidas e capazes de canalizar e administrar conflitos, que pudessem contribuir para a formação de coalisões políticas em defesa de um projeto de desenvolvimento nacional capaz de manter os níveis de crescimento econômico (DINIZ, 2010).

Somada as dificuldades internas em fortalecer um projeto de desenvolvimento nacional, a partir do final da década de 1980 o debate intelectual e econômico muda com o chamado Consenso de Washington. A crise da dívida externa e o descontrole inflacionário dos anos anteriores favoreceram organismos internacionais, em particular o FMI e o Banco Mundial, a imporem suas

---

<sup>22</sup> Segundo o economista Paul Singer, a partir da síntese de dados utilizados pela CEPAL e Banco Mundial, o Brasil sofre uma queda média de 1% do PIB entre 1980-1985, enquanto no período de 1975-1980 verificou-se um crescimento médio da ordem de 4,2%. Esse resultado, a saber, crescimento do PIB no quinquênio anterior a 1980 e queda no mesmo período posterior se reproduz nas principais economias da América Latina (Singer, 1996, p. 148).

<sup>23</sup> A CUT foi fundada em 28 de agosto de 1983, na cidade de São Bernardo do Campo, no estado de São Paulo, no 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora e sua criação foi “fruto desse amplo movimento de questionamento ao autoritarismo e de luta pela democracia e pela cidadania” (CUT, 2015). Para mais informações sobre o papel da CUT nas discussões sobre a política econômica, em particular, sobre a política industrial a partir de 1990 que é o tema central desse trabalho recomenda-se ver capítulo sobre a política da Central.

medidas de ajuste estrutural aos países da América Latina, cujos objetivos, entre outros pontos, eram:

(...) abertura da economia ao comércio e ao investimento internacional mediante rebaixamento das tarifas aduaneiras e eliminação das chamadas barreiras não-tarifárias à importação (licenças, cotas etc), regime de livre flutuação cambial, desregulamentação do mercado financeiro (permissão à livre movimentação de valores para fora e para dentro do país), reforma fiscal e política monetária (cortar gastos públicos, restringir o crédito, eliminar subsídios) visando estabilizar os preços, desregulamentar o mercado de trabalho (eliminação dos obstáculos à demissão de empregados, “flexibilização” de direitos trabalhistas, desde o salário-mínimo até a jornada de trabalho), privatização de empresas estatais produtivas que dêem ou possam dar lucros e concessão a firmas privadas de todos os serviços públicos (SINGER, 1996, p.145-146)

O impacto dessas medidas é sentido no Brasil a partir da década de 1990 com o governo de Fernando Collor; no entanto, a implementação desse modelo de maneira mais forte ocorre com Fernando Henrique, que, em nome do controle da inflação, implementa o Plano Real ainda quando era Ministro de Itamar Franco. Como presidente, em 1995, dá sequência às indicações do Consenso de Washington.

A aplicação dessas medidas se justificou a partir do discurso de que as políticas desenvolvimentistas foram as causadoras do descontrole econômico e da inflação. A defesa de diversos intelectuais era de que os gastos do Estado na busca pelo desenvolvimento trouxeram a crise fiscal e levaram o país a retroceder do ponto de vista econômico. Nesse sentido, a única saída possível era aceitar as medidas amargas dos organismos internacionais como forma de evitar desajustes ainda maiores no futuro. Vale registrar que essa preleção acaba sendo incorporada por setores do empresariado nacional, seja por necessidade de sobrevivência, ou até mesmo pela falta de alternativa de resistência, conforme será discutido no capítulo sobre o IEDI.

De modo geral, a década de 1990 marca o fortalecimento no campo intelectual, político e econômico da defesa da síntese neoliberal. As principais instituições internacionais passam a impor medidas de livre comércio em oposição às visões do Estado como agente central do desenvolvimento.

Contudo, é preciso reconhecer que a aplicação dessas medidas trouxe problemas estruturais para os países subdesenvolvidos e em estágio de desenvolvimento, como o Brasil, pois contribuiu para a fragilização de suas economias nacionais, que se tornaram mais dependentes dos países desenvolvidos. É justamente nesse momento que a questão do desenvolvimento volta a ocupar lugar na agenda econômica. A necessidade de recuperação do crescimento nos países retardatários coloca

novamente a necessidade do Estado de ter um papel mais ativo na propagação de medidas em benefício do desenvolvimento nacional.

Porém, antes de discutir o papel do desenvolvimento para a construção de uma nova agenda econômica que se impõe no início do século XXI e que será o objetivo central do próximo ponto desse capítulo, julgo ser importante discutir alguns questionamentos levantados por Ho-Joan Chang; a saber, primeiro, como foi o enriquecimento dos países hoje considerados desenvolvidos. E, segundo, se seria correto indagar se as políticas atualmente propagadas pelos países desenvolvidos não representam uma forma de dificultar o caminho do desenvolvimento para aqueles que ainda não o fizeram.

Sobre a primeira questão levantada é impossível não reconhecer que, mesmo com diferenças entre os processos de desenvolvimento, todos os principais países hoje considerados desenvolvidos utilizaram, em determinado momento de sua história, práticas de proteção de sua indústria nacional frente à concorrência estrangeira.

Nesse sentido, a resposta ao primeiro questionamento levantado pelo autor, com a qual me coloco de acordo e que constitui como questão central para entender à crítica a síntese neoliberal é que os países atualmente desenvolvidos:

(...) não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento. Muitos recorreram ativamente a políticas comerciais e industriais “ruins”, como a proteção à indústria nascente e a de subsídios à exportação – práticas hoje consideradas ou mesmo proscritas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Antes de se tornarem completamente desenvolvidas (ou seja, antes do fim do século XIX e do início do XX), eles possuíam pouquíssimas dessas instituições agora consideradas tão essenciais aos países em desenvolvimento, inclusive as mais “básicas” como os bancos centrais e a responsabilidade limitada (GHANG, 2004, p. 13-14).

A base do argumento de Chang parte da análise feita por Fredrich List<sup>24</sup>, que defende a tese de que a indústria nascente necessita da intervenção do Estado para poder se desenvolver, principalmente através da adoção de medidas protecionistas.

A análise de List confirma de maneira contundente que os EUA, a Inglaterra e a Alemanha se utilizaram de medidas protecionistas para defender suas indústrias nacionais, sobretudo no momento de sua formação inicial. A experiência desses governantes, que na primeira metade do

---

<sup>24</sup> Friedrich List (1789-1846) economista alemão que desenvolveu diversos estudos sobre o protecionismo econômico ao longo do século XIX. Sua principal obra, *The National System of Political Economy*, publicada inicialmente em 1841, na qual dedica grande atenção à história e ao exame das políticas comerciais dos países mais importantes da sua época e que hoje são considerados desenvolvidos (LIST, 1989).

século XIX apostavam no processo de industrialização, demonstrava que “a recém-criada indústria nacional não teria chance de sucesso em livre concorrência com as estrangeiras, estabelecidas havia muito mais tempo” (LIST, 1885, p.39. CHANG, 2004, p.15).

Apesar de atualmente os países desenvolvidos propagarem que não existe outro caminho para o crescimento econômico, que fuja da defesa do livre-comércio e do respeito às normas estabelecidas para comércio internacional, essa não foi a prática utilizada por eles ao longo de sua história.

Além disso, é imperativo registrar, conforme discutido anteriormente, que experiências mais recentes de desenvolvimento acelerado no pós-segunda guerra em países asiáticos, em particular no Japão, e em países da América Latina, como por exemplo, o Brasil, o papel do Estado foi essencial para promover a ampliação das suas taxas de crescimento e de distribuição de renda.

O entendimento do caminho percorrido pelos países atualmente desenvolvidos, sejam eles mais ou menos recentes, evidencia que o Estado desempenhou papel de destaque na propagação e fortalecimento das indústrias nascentes em países que alcançaram alto nível de desenvolvimento. Essa constatação colabora com entendimento que julgo ser central na discussão de políticas em prol da industrialização; a saber, é imperativo para que os países em desenvolvimento consigam retomar o caminho do crescimento, a adoção, pelo Estado, de políticas de estímulo e defesa da indústria nacional.

A segunda questão levantada por Chang diz respeito ao fato de que a atual política proposta pelos países desenvolvidos, através das organizações dessa nova governança internacional, seria uma maneira de impedir que os demais países alcançassem o desenvolvimento. Essa questão é fundamental para entender o papel da síntese neoliberal, principalmente a partir do Consenso de Washington, sobre as políticas dos retardatários que buscam o caminho do desenvolvimento.

A resposta a essa questão está diretamente ligada à pergunta anterior e sua demonstração exige uma análise histórica da trajetória do incremento industrial nos países atualmente desenvolvidos (PADs), que, conforme visto anteriormente, utilizaram de diversas medidas para defenderem suas indústrias nacionais.

Para Chang,

Quando estavam em situação de catching-up, os PADs protegiam a indústria nascente, cooptavam mão de obra especializada e contrabandeavam máquinas dos países mais desenvolvidos, envolviam-se em espionagem industrial e violavam obstinadamente as patentes e marcas. Entretanto, mal ingressaram no clube dos mais desenvolvidos, puseram-se a advogar o livre-comércio e a proibir a circulação

de trabalhadores qualificados e de tecnologia; também se tornaram grandes protetores das patentes e marcas registradas. Assim, parece que as raposas têm se transformado em guardiãs do galinheiro com perturbadora regularidade (CHANG, 2004, p.114).

Essa constatação histórica aponta para a conclusão feita pelo autor de que ao adotar essas novas medidas para o comércio internacional os países desenvolvidos estão “chutando a escada”, ou seja, impedindo que os em desenvolvimento sigam o mesmo caminho deles. Essa política não é nova, foi feita pelos países desenvolvidos ainda no século XIX, conforme demonstraram os trabalhos de List. Contudo, a força com que são aplicadas na atualidade se tornam mais difíceis de serem superadas.

A imposição de uma nova ordem econômica em nível global, através de instituições reguladoras do comércio mundial, fundamentadas em regras rígidas de controle dos Estados nacionais, principalmente no que se refere à adoção de medidas em prol da economia nacional e da utilização de tecnologia estrangeira, torna-se fator de desequilíbrio para políticas de desenvolvimento.

O entendimento de que há uma política de “chutar a escada” por parte dos países desenvolvidos ao advogarem o livre-comércio e o respeito às atuais regras do comércio internacional reforça pontos-chaves, que julgo serem os principais desafios para a construção de uma nova agenda de desenvolvimento, a saber: primeiro, o desenvolvimento econômico não ocorre de maneira natural; segundo, a indústria nascente necessita de medidas de estímulo e proteção; terceiro, o Estado tem papel fundamental na criação de um ambiente propício ao incremento de uma indústria nacional; quarto, o aumento da competitividade exige políticas que incitam a inovação tecnológica no processo industrial.

De qualquer forma, a síntese neoliberal e suas indicações a partir do Consenso de Washington (1989) levaram as economias nacionais dos países retardatários e subdesenvolvidos a retrocederem ao longo da década de 1990. As consequências da política de ajuste e da aceitação da exigência das regras de controle do comércio internacional trouxeram impactos negativos no nível de industrialização nacional e, conseqüentemente, nos índices sociais, aumentando a pobreza e a concentração de renda.

Dessa forma, em decorrência das pressões populares, o início do século XXI abre espaço para uma transformação do cenário político e para a elaboração de uma nova agenda econômica voltada para a adoção de medidas de desenvolvimento. A experiência prática vivenciada pelas populações frente às consequências da aplicação da síntese neoliberal, em diversos países ao longo



da década de 1990, apontava para necessidade da retomada do crescimento econômico e a mudança de rumos da política econômica.

### **1.5 As contribuições do desenvolvimentismo para uma nova agenda econômica**

Ao iniciar a discussão a respeito de uma nova agenda econômica voltada para o desenvolvimento é necessário retomar questões discutidas na primeira parte desse capítulo e que explicam, por um lado, a crise do desenvolvimentismo no Brasil. Digo por um lado, pois essa crise deve ser entendida, também, a partir da imposição da síntese neoliberal conforme discutido no ponto anterior.

Inicialmente é preciso admitir que o Brasil alcançou níveis de crescimento industrial e social consideravelmente importantes no pós-segunda guerra devido ao papel do Estado como agente propagador de desenvolvimento. Contudo, é necessário registrar, ainda, que esse modelo apresentava limites, em particular no que diz respeito à capacidade de elevar a competitividade, via aumento de produtividade decorrente do incremento de inovações tecnológicas no ambiente produtivo. O impacto direto dessa característica foi sentido de maneira negativa no potencial de exportação da economia brasileira, mas teve influência no próprio setor produtivo, principalmente das empresas privadas, que tenderam a investir menos em inovação tecnológica (CASSIOLATO & LASTRES, 2001).

Essas falhas começaram a serem sentidas com as mudanças econômicas anunciadas no início da década de 1980, que romperam com o crescimento garantido (CASTRO, 2012), mas o impacto mais forte veio com a política de abertura abrupta do mercado nacional aos produtos estrangeiros no governo Collor. Vale registrar que entidades empresariais<sup>25</sup> já se colocavam favoráveis à abertura da economia, desde o final dos anos de 1980, mas acreditavam que esse processo deveria ocorrer de forma planejada para evitar um efeito nocivo à indústria nacional, como se demonstrou no início dos anos de 1990.

De qualquer forma é imprescindível reconhecer, também, que o “receituário liberal revelou-se ineficaz no que diz respeito à promessa de gerar desenvolvimento. O que se verificou foi um

---

<sup>25</sup> No capítulo sobre o IEDI será abordada essa preocupação do empresariado e seus impactos sobre a indústria nacional, principalmente, no que diz respeito a adoção de medidas defensivas que contribuiram para um processo de desindustrialização ou da abertura do capital dessas empresas para a participação de grupos estrangeiros. Outro fator importante de se registrar é o impacto dessas ações na reestruturação produtiva e no aumento do nível de desemprego, que se tornou um dos problemas crônicos da década de 1990.

longo período de estagnação, entremeado por pequenos surtos de crescimento, sem condições de sustentabilidade” (DINIZ, 2010, p.40).

A necessidade de romper com a estagnação econômica e retomar o crescimento de forma sustentada faz com que o desenvolvimento volte a ocupar a agenda política no Brasil nos primeiros anos do século XXI. Esse cenário incide diretamente no processo eleitoral que culminou com a eleição de Lula a presidente da República em 2002, e favorece a formação de novas coalisões de poder em torno de um projeto de desenvolvimento.

No campo intelectual o período é marcado pelo aparecimento de diversas contribuições que externam posicionamento crítico à síntese neoliberal e a necessidade de se repensar as regras das instituições internacionais (GHANG, 2004; DINIZ, 2010). Esse novo cenário intelectual somado a estagnação econômica favorece a defesa das estratégias de fortalecimento da indústria nacional e, conseqüentemente, a busca de uma inserção mais soberana na nova ordem mundial.

Seguindo essa linha Eli Diniz afirma que é necessário questionar a fórmula que define a política macroeconômica como a única receita para enfrentar as crises do capitalismo contemporâneo; ou seja, é verdade que “as restrições macroeconômicas existem e são relevantes, por outro lado, o debate sobre as possíveis saídas necessita ir além desta constatação” (DINIZ, 2010, p.42).

Essa avaliação parte do pressuposto de que a construção de uma nova agenda de desenvolvimento deve buscar novos espaços para a estratégia nacional, mesmo que o cenário atual pareça mais hostil a essa escolha. Em outras palavras, a perspectiva defendida é de que existe margem para aplicação de políticas de desenvolvimento nos países retardatários. Apesar da tendência dos países desenvolvidos de “chutarem a escada”, ainda existem formas alternativas no capitalismo contemporâneo para que os Estados propaguem políticas de desenvolvimento sustentado.

Essa avaliação abre, no campo intelectual, perspectivas importantes que podem contribuir de maneira significativa para a construção de uma nova agenda de desenvolvimento em países retardatários, como é o caso brasileiro. Vale registrar que essa possibilidade será bastante propagada durante o governo do presidente Lula, que aposta, principalmente, no seu segundo governo, em políticas que tenham como objetivo a valorização da indústria nacional.

Contudo, julgo ser necessária, nesse momento, uma avaliação mais cuidadosa que possa verificar até que ponto houve espaço para que políticas de desenvolvimento pudessem transformar a estrutura econômica de forma sustentada. Esse cuidado está ligado ao fato de que determinadas

respostas ainda não são possíveis de serem dadas no atual estágio em que se encontra a análise das fontes, sejam elas dos atores sociais estudados (IEDI e Cut) ou das ações do governo Lula ao longo de seus dois mandatos.

## **1.6 Os pilares para uma nova agenda de desenvolvimento**

Nessa parte final do capítulo o objetivo é discutir as questões-chaves para a construção de uma nova agenda de desenvolvimento. A opção escolhida, certa maneira apresentada anteriormente, parte da experiência histórica vivenciada pelos países atualmente desenvolvidos ou que buscam da fronteira tecnológica (*catching-up*), que conseguiram impulsionar o processo de desenvolvimento através da ação planejada do Estado e alcançaram elevado nível de crescimento econômico.

A partir desse objetivo a organização da discussão seguirá a indicação feita por Alice Amsden que observa quatro funções centrais para os Estados desenvolvimentistas, a saber, a utilização de Bancos de Desenvolvimento, a administração do chamado conteúdo local, a exclusão seletiva – instrumento que permite a abertura de determinados mercados enquanto outros ficariam fechados – e a formação de empresas líderes nacionais. Essas funções estão ligadas, segundo a autora, a dois princípios fundamentais desses Estados: o primeiro, transformar as manufaturas lucrativas a ponto de estimular a empresa privada através da garantia de subsídios (ativos intermediários) e segundo, induzir essas empresas a se concentrar nos resultados e na redistribuição de seus lucros para outros setores (AMSDEN, 2009).

A discussão dessas funções a partir da experiência histórica exige cuidado para não utilizar essas ações dos Estados desenvolvimentistas de maneira anacrônica. Apesar de centrais para uma nova agenda econômica as questões levantadas pela autora é necessário entender que o momento político-econômico da nova ordem mundial é outro. A existência de instituições mais restritivas às medidas protecionistas e a imposição do livre-comércio dificultam ações em benefício da indústria nacional em países retardatários. Além disso, é necessário destacar que a discussão de uma nova agenda coloca ainda mais no atual estágio de desenvolvimento tecnológico a necessidade de elevação da competitividade sistêmica<sup>26</sup>.

Dessa forma, acredito ser importante a discussão de cinco pontos para a elaboração dessa nova agenda de desenvolvimento, que se impõe frente à necessidade de retomada do crescimento

---

<sup>26</sup> O conceito de competitividade sistêmica a que me refiro aqui entende que a competitividade de uma empresa está ligada a aspectos coletivos e estruturais do conjunto de uma nação (IEDI, 1990a). Como forma de melhor organizar as discussões nessa parte do trabalho opto por abordar de maneira mais detalhada esse conceito no Capítulo sobre o IEDI.

que se colocava no início do século XXI, principalmente, a partir da eleição do presidente Lula, e que se constituía como reivindicação dos atores sociais que são objetos dessa pesquisa (IEDI e a CUT).

Esses pontos podem ser colocados da seguinte maneira, a saber: primeiro, como os Bancos de Desenvolvimento podem contribuir para solucionar a dificuldade de investimentos de longo prazo nos países retardatários? Segundo, como utilizar a proposta de conteúdo local na indústria para impulsionar a economia nacional? Terceiro, a questão da exclusão seletiva ainda pode ser utilizada como instrumento de fortalecimento da indústria nacional? Quarto, como elevar as exportações nos países retardatários com baixos níveis de exportação? Quinto, como abordar a questão da competitividade nos países retardatários?

Como forma de organização das discussões desses cinco questionamentos opto por fazer em pontos próprios à exceção dos itens três e quatro que serão discutidos conjuntamente. A opção de análise desses pontos terá com eixo a experiência histórica sobre as medidas consideradas propagadoras de desenvolvimento nos países retardatários no pós-segunda guerra e, a partir daí, busco verificar até que ponto essas medidas possam ser utilizadas nos anos de 1990. É importante registrar que esse procedimento exige cuidado, pois o cenário político e econômico é muito diferente, principalmente pelo impacto do consenso de Washington, que impõe inúmeras restrições ao comércio internacional, em particular no que se refere à adoção de práticas protecionistas pelos retardatários.

## **Os bancos de desenvolvimento**

Ao abordar a primeira questão é necessário discutir alguns elementos constitutivos do processo de desenvolvimento capitalista em países retardatários no que diz respeito ao financiamento de longo prazo, considerado fundamental para o incremento industrial. O primeiro desses elementos é mais generalista, pois trata da necessidade de aproximar o sistema bancário e produtivo para iniciar o processo de industrialização; mas o segundo é o que mais importa para os retardatários, ou seja, na ausência de instituições bancárias privadas fortes para financiar a indústria, o que fazer?

Antes, porém, de abordar essas questões é imprescindível entender que não existe apenas um caminho a ser seguido, conforme propaga o pensamento utilitarista. A análise dos processos de industrialização em diversos países demonstra a utilização de estratégias diferentes no que diz

respeito à busca de financiamento para a industrialização. Na Inglaterra, por exemplo, talvez por de ter sido a primeira a se industrializar, sua indústria cresce sem o apoio substancial dos bancos de investimentos. Já na França, na Alemanha e na Rússia, ainda durante o século XIX, o apoio direto de bancos de investimentos foi central para o início do processo, o que fortalece a afirmação de que “os bancos de investimentos continentais ligados à indústria foram instrumentos específicos de industrialização nos países atrasados” (GERSCHENKRON, 2015, p.77).

Historicamente o financiamento tem sido um dos pontos de estrangulamento nos processos de industrialização dos países retardatários. A pesquisadora Maria da Conceição Tavares, ao analisar a economia brasileira na década de 1970, em particular, o financiamento privado expôs esse problema crônico ao afirmar que o “setor financeiro privado tem-se revelado incapaz de modificar as modalidades de crédito no sentido de aumentar os prazos e reduzir taxas” (TAVARES, 1974, p.241).

Mesmo após todo esse período o cenário se mantém, e, conforme Ernani Teixeira Filho,

O mais preocupante, no entanto, é que esse quadro – caracterizado por elevadas taxas de juros, pelo prazo curto dos ativos financeiros e pela elevada preferência pela liquidez – está se tornando cada vez mais particularidade do Brasil no conjunto das economias em desenvolvimento (FILHO, 2012, p.93).

As questões levantadas pelos autores apontam para necessidade de se estabelecer mudanças de rumos no que concerne ao sistema financeiro privado, em especial, no que se refere à necessidade de diminuição das taxas de juros e do prazo, mas também, do spread bancário brasileiro considerado um dos mais altos do mundo<sup>27</sup>.

A opção aqui não é a de aprofundar a discussão a respeito do sistema financeiro privado brasileiro, mas o objetivo é utilizar as indicações sugeridas pelos autores para concluir que a incapacidade (ou até mesmo escolha) dos bancos privados em financiar o setor produtivo impôs, historicamente, ao Estado brasileiro a necessidade de assumir esse papel. É nesse contexto que é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>28</sup>.

A necessidade de garantir recursos para o incremento industrial levou países retardatários, inclusive o Brasil, a criarem Bancos de Desenvolvimento, mas a importância desse instrumento vai

---

<sup>27</sup> No Capítulo sobre o IEDI, em particular no item que aborda as contribuições do instituto para o BNDES, é feita uma análise sobre a questão do spread bancário brasileiro e, de certa forma, as opções dos bancos privados na ótica desses empresários.

<sup>28</sup> O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) é criado em 20 de junho de 1952 pelo então presidente Getúlio Vargas. Na década de 1980 o banco incorpora no seu a preocupação com as questões sociais e passa a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social (BNDES).

além do oferecimento de capital para destravar esse processo. Se, por um lado, a falta de recursos, por parte dos bancos privados é um problema estrutural, por outro a centralidade dos bancos de desenvolvimento no financiamento de longo prazo permitiu uma intervenção forte e planejada no conjunto da estrutura industrial desses países. A adoção de padrões políticos, geralmente ligados a metas nacionais, e de padrões técnicos, que compreendiam a melhoria de desempenho no nível da própria empresa, contribuíram para a aceleração do processo de industrialização.

A centralidade desses bancos de desenvolvimento nos países retardatários permitiu a escolha de setores prioritários e foi responsável pela formação de grandes empresas em escala nacional. Os contratos assinados entre as partes demonstram que a partir de inúmeras contrapartidas e exigências houve aumento dos níveis de eficiência e de competitividade das diversas empresas beneficiadas. A própria burocracia desses bancos se fortaleceu com o tempo e sofisticou suas ações de monitoramento e estabelecimento de novas metas. (AMSDEN, 2009).

Após um século sem conseguir se industrializar, o “resto” teve sucesso em diversificar sua base manufatureira e gerar exportações manufaturadas sob um mecanismo de controle recíproco. Os subsídios dependiam do cumprimento dos padrões de desempenho, que eram generalizados tanto por indústria como por país. Padrões técnicos transformaram a empresa familiar profissionalizando suas principais funções administrativas, como sugerido no caso do Brasil. Padrões políticos aumentaram o conteúdo local das indústrias de fabricação e montagem, especialmente a automobilística, promovendo com isso empresas nacionais de pequena escala (AMSDEN, 2009, p.285).

Mais especificamente sobre o Brasil o BNDES desempenhou papel fundamental no processo de industrialização e se constituiu em âmbito nacional no principal instrumento de desenvolvimento, não apenas no que se refere a financiamento, mas também em desencadear melhorias de desempenho da indústria nacional. Em outras palavras, o banco se constituiu como “instrumento poderoso de ação do governo federal, com atuação importante na formulação de política nos setores escolhidos como prioritários nos planos de desenvolvimento” (FILHA, 1995, p. 152).

A possibilidade de interferência direta nesse processo de industrialização permite ao Estado, através do BNDES, buscar objetivos mais amplos ligados à estratégia de desenvolvimento nacional. O estabelecimento de padrões políticos orientadores das ações do banco se constitui em instrumentos de grande ação desencadeadora de efeitos econômicos profícuos ao crescimento. Esses padrões devem estar vinculados ao aumento das exportações, da capacidade tecnológica e da

ampliação industrial em âmbito nacional, através da estratégia de conteúdo local e com a ampliação dos direitos sociais.

Por fim, a análise histórica sobre o papel dos bancos de desenvolvimento aponta para a conclusão de que eles foram e ainda podem ser instrumentos centrais para os países retardatários alcançarem o desenvolvimento. Apesar dos desafios na atualidade exigirem nossas estratégias desses bancos, principalmente no que concerne à ampliação da capacidade tecnológica e das novas regras do comércio internacional, eles desenvolveram experiência em projetos de desenvolvimento ao longo do tempo, o que os capacita a implementarem novas ações em prol da industrialização.

Ainda sobre a situação brasileira é necessário reconhecer, conforme discutido anteriormente, que o país ainda apresenta dificuldades estruturais de financiamento no setor privado, o que requer, ainda mais a centralidade do BNDES. A possibilidade de uma política de desenvolvimento passa, obrigatoriamente, pelo reforço do banco, em particular dos seus fundos compulsórios, para ampliar a capacidade de investimento.

Além disso, é necessário estabelecer diretrizes gerais ligadas ao desenvolvimento da indústria nacional, que tenha como foco a ampliação das exportações e a competitividade através do estímulo à inovação tecnológica, ainda marginal no processo produtivo brasileiro. O estabelecimento de diretrizes coloca a necessidade de articulação dos diversos órgãos vinculados ao desenvolvimento que devem buscar constituir objetivos complementares em torno de metas comuns.

## **Conteúdo Local**

O conceito de Conteúdo Local apresenta “múltiplas dimensões” e está relacionado, no primeiro momento, à própria definição do termo “Local”, que diz respeito à localização da empresa fornecedora dos insumos a serem comprados, e se referencia a questão da composição societária da firma, principalmente, na sua relação com as estrangeiras. A distinção desses pontos é central para a definição das estratégias de monitoramento por parte do Estado e para a determinação do potencial econômico dessas ações. Para além da definição do “Local” visto a partir da relação entre propriedade e/ou localização é necessário definir, ainda, a relação de processos de conteúdo local com base, também, na produção e/ou valor agregado dos equipamentos utilizados para executar o determinado processo produtivo que está envolvido (PRIETO, 2014).

Historicamente, países desenvolvidos e retardatários utilizam a prática de conteúdo local para estimular determinados setores industriais considerados desencadeadores de desenvolvimento. No Brasil a primeira experiência com essa política ocorre com indústria automobilística, ainda na década de 1960, e teve como objetivo “induzir as montadoras (estrangeiras e nacionais) a comprar suas peças e componentes de fornecedores internos em troca da concessão de proteção tarifária de veículos finalizados, de limites à entrada de novas montadoras e subsídios financeiros” (AMSDEN, 2009, p.274).

A política de conteúdo local, ao longo do período de predomínio de substituição de importações, contribui para o aumento da capacidade produtiva da indústria nacional de bens e serviços no país. Porém, a forma como ela ocorreu, ou seja, através da proteção interna para garantir margens de lucro elevadas, favoreceu a elevação dos preços dos produtos nacionais e dificultou a modernização tecnológica. Essas repercussões se transformaram em dificuldades crônicas da economia brasileira, que foram sentidas de maneira mais forte com o processo de abertura da economia nos anos de 1990<sup>29</sup>.

A partir das questões levantadas anteriormente, a política de Conteúdo Local será entendida como instrumento de política pública cujo propósito é a ampliação da indústria nacional, em especial, no que se refere ao fornecimento de bens e serviços, e à capacidade de gerar emprego e renda para o país. A utilização desse instrumento necessita de regulamentação e monitoramento cuidadoso por parte do Estado como forma de evitar a adoção de políticas paternalistas, que, ao invés de promover a indústria nacional de forma competitiva, contribua para a utilização de modelos já ultrapassados no processo de incremento industrial.

A abertura do mercado nacional frente às novas regras do comércio internacional a partir dos anos de 1990 coloca como desafio para os Estados retardatários a necessidade de se buscar novas estratégias capazes de estimular a indústria nacional com competitividade.

Nesse sentido, em conjunto com a proposta de conteúdo local é necessário avaliar o instrumento de compras públicas como forma de estímulo ao fortalecimento de setores considerados importantes para o crescimento e a diversificação econômica. A utilização do poder de compra do Estado é uma estratégia usada, principalmente, pelos países desenvolvidos para incrementar a capacidade tecnológica de determinados setores econômicos considerados importantes para o conjunto da economia.

---

<sup>29</sup> A discussão a respeito das repercussões do período de substituição de importação para indústria nacional será feita de maneira mais aprofundada no início do capítulo 2. Contudo, para melhor entender esse processo e suas consequências para as exportações e para a capacidade técnica da economia nacional sugiro ver MOREIRA, 1999.



O poder de compra do Estado (digo, suas entidades públicas) deve ser entendido como política pública de corte seletivo – política vertical – que tem como propósito central usar da capacidade de compra do próprio Estado para induzir atividades industriais com grande capacidade tecnológica e permitir o crescimento econômico e, conseqüentemente, a conquista de novos mercados (SILVA, 2005).

Essa estratégia colabora de maneira incisiva para o direcionamento de esforços em áreas industriais consideradas importantes para o desenvolvimento nacional, devido ao seu potencial de desencadear o crescimento econômico. Como política seletiva/vertical esse esforço se vincula a busca de fortalecimento de setores de alto investimento tecnológico. Tal política fortalece o processo de “seleção de vencedores” em âmbito nacional, modelo bastante utilizado pelos Estados asiáticos no processo de desenvolvimento (LALL & TEUBAL, 1998).

A opção pela adoção da política de compras como forma de impulsionar o desenvolvimento leva, principalmente nos momentos iniciais, a disposição das instituições públicas a pagarem sobrepreço como contrapartida para o avanço da produção nacional. De qualquer forma o sucesso desse instrumento exige grande investimento em processos de coordenação, os quais envolvem o Estado e a própria empresa.

Prioridade em financiamentos, uso do poder de compra preferencial, proteção tarifária mais elevada e fomento a exportações às linhas de produtos selecionadas necessitam ser competentemente conectados com iniciativas visando o reforço à estrutura patrimonial das empresas, à desverticalização produtiva e ao aumento da cooperação.

O sucesso dessa estratégia implica forte coordenação dos instrumentos de política utilizados e permanente acompanhamento, condicionando a concessão de incentivos a contrapartidas e comprometimento das empresas com investimentos (COUTINHO & FERRAZ, 1993, p. 308).

Enfim, acredito que a resposta à questão motivadora dessa discussão - como utilizar a proposta de conteúdo local na indústria para impulsionar a economia nacional? – deva ser respondida a partir da constatação de que é possível sim o uso desse instrumento, mas a experiência histórica demonstra que é necessário cuidado para evitar políticas paternalistas, as quais, ao invés de desencadear um processo de crescimento sustentado, caminham para o lado oposto.

Desde o segundo governo de Fernando Henrique foi reintroduzida a preocupação com o conteúdo local, em particular no processo de exploração de petróleo e gás, mas é a partir do governo Lula que tal procedimento ganha destaque na política econômica. A princípio, me contento em reforçar que tal procedimento pode sim ser utilizado como política de desenvolvimento, mas a

discussão mais detalhada sobre a utilização desse instrumento ocorrerá no capítulo sobre as políticas dos governos Fernando Henrique e Lula.

De qualquer forma, julgo ser imprescindível para a discussão de uma política industrial brasileira a abordagem da centralidade do conteúdo local, principalmente, no que diz respeito à potencialidade da utilização do poder de compra das entidades públicas ligadas ao Estado. Frente a um cenário internacional extremamente restrito a políticas de proteção da indústria nacional, esse instrumento ainda dispõe de certas margens que permita se constituir como ferramenta para o avanço econômico em países como o Brasil.

É fato que a utilização desse recurso exige políticas de acompanhamento, conforme discutido anteriormente. Mas as possibilidades para o país são reais e podem se constituir em mecanismos fortes para propagar o crescimento de maneira sustentada, ou seja, com aumento da capacidade inovativa e das exportações, e com elevação de emprego e renda.

### **A exclusão seletiva e as exportações no “resto”<sup>30</sup>”**

Antes de iniciar a discussão desse ponto é necessário recuperar a questão norteadora desse debate conforme já foi visto; ou seja, a exclusão seletiva ainda pode ser utilizada como instrumento de fortalecimento da indústria nacional? Outro ponto a ser analisado aqui é a indagação sobre como elevar as exportações nos países retardatários com baixos níveis de exportação. A opção em abordar as duas questões de maneira conjunta ocorre porque julgo que o conceito de exclusão seletiva pode contribuir para a identificação de medidas em benefício da elevação das exportações.

Porém, o primeiro passo agora é discutir o significado do termo “exclusão seletiva” para, a partir da análise histórica, avaliar o seu uso como política de desenvolvimento pelos países retardatários no pós-segunda guerra; e, finalmente, responder à primeira questão. O segundo passo é avaliar a partir do conceito de exclusão seletiva, as estratégias de estímulo às exportações no pós-guerra e buscar identificar ações que possam ser utilizadas pelos governos de países retardatários, que propagam a retomada do desenvolvimento no início do século XXI.

O conceito de “exclusão seletiva” (AMSDEN, 2009) parte do pressuposto de que os países retardatários no pós-segunda guerra utilizaram as experiências industriais precoces e bem sucedidas como ponto de partida para a adoção de políticas em prol do crescimento industrial. Essa

---

<sup>30</sup> O termo “resto” é criado pela professora de economia política Alice Amsden (2009) e diz respeito aos países que estão no caminho do desenvolvimento, mas ainda não chegaram à fronteira tecnológica. Esse termo se aproxima do conceito de países retardatários, utilizado ao longo do tempo.

constatação é confirmada, também, por Gerschenkron (2015) e List (1989), que apesar de concentrarem seus estudos no século XIX demonstraram que os países considerados retardatários, em determinado período histórico, desenvolveram práticas que copiavam o modelo de industrialização dos mais avançados.

A importância do conceito parte dessa realidade para demonstrar que a questão chave do desenvolvimento não está na necessidade, a todo o momento, de constituir um modelo totalmente novo e inédito, mas na discussão sobre como ocorrerá a seletividade das medidas adotadas nesse processo de segregação do processo de industrialização em nível global.

Conforme se discutiu anteriormente, o comércio mundial é marcado pela tentativa dos países desenvolvidos em “chutar a escada” (CHANG, 2004), o que coloca um cenário muito hostil à proposta de “exclusão seletiva”, entendida como uma política voltada para a abertura de determinados mercados enquanto outros ficariam fechados. No entanto, essa situação não impede a utilização de alternativas que mantenham essa orientação política atual.

Com a delimitação do conceito de exclusão seletiva, o objetivo passa a ser avaliar as exportações dos países retardatários no pós-segunda guerra e destacar as diferentes medidas adotadas em benefício da elevação das exportações. Como estabelece o conceito, a proposta aqui é analisar as exportações do “resto” a partir da aproximação que eles estabelecem com outros mais avançados, que acabam servindo de modelo, conforme sugere Alice Amsden<sup>31</sup>.

Segundo Amsden (2009) quatro fatores se relacionam diretamente com as exportações. O primeiro se refere ao tamanho do país (mensurado pela população) e demonstra que quanto maior o país menor o coeficiente de exportação em virtude do seu próprio tamanho e da adoção de medidas protecionistas. O segundo diz respeito à densidade populacional, ou seja, quanto maior a densidade populacional maior a tendência de exportar. O terceiro trata dos investimentos tecnológicos e afirma que quanto maior esses investimentos maior a tendência em exportar; e que, se houver relação entre oferta de crédito tecnológico e aumento da capacidade de exportação há possibilidade de ampliar ainda mais esse processo. Por fim, a questão do câmbio, ou seja, a desvalorização da moeda nacional tem impacto positivo na elevação das exportações.

Vale registrar, ainda, que os dois primeiros fatores são considerados características involuntárias e que, por isso, apresentam margem de manobra menor, o que dificulta a interferência do agente público, embora as duas últimas dependam diretamente de escolhas feitas pelos estados em benefício das exportações. Isso não significa que o problema da elevação da exportação é de

---

<sup>31</sup> Ver AMSDEN, 2009, em particular o capítulo 7 (p.287-333).

fácil solução para os países retardatários, mas que a organização de políticas conscientes podem ter resultados positivos.

Com base nas questões acima a autora avalia as exportações dos países do “resto” e reconhece duas questões chaves: a primeira é que todos eles passaram por aumento nas suas exportações após a segunda guerra e, segunda, é que em todos a adoção da política de substituição de importações precedeu as exportações. Porém, essas características comuns não os colocam na mesma situação no que se refere ao nível e na qualidade das exportações. O que se demonstra é uma diferenciação em dois grupos: um que seguiu o modelo japonês (mais forte no leste asiático) e outro que se destacou na América do Sul, que foi fortemente influenciado pelos Estados Unidos<sup>32</sup>.

Sobre o modelo asiático observou-se um elevado nível de exportação ao longo do pós-guerra. Em relação às características desse processo, Amsden destaca que essas exportações se concentraram em produtos de bens de capital, o que indica um alto grau de Know-how na produção e que houve um forte elo entre a substituição de importação e a atividade exportadora desde o período anterior à guerra, o que favoreceu a prática comercial.

Esse cenário comercial foi ampliado pela intensa atividade de comércio inter-regional promovido pelo Japão a partir de suas necessidades de expansão industrial desde a restauração Meiji. Por mais que essa expansão tenha causado conflitos entre os países da região, houve um aprendizado que contribuiu para a formação de um modelo asiático, o qual, mesmo com especificidades, favoreceu as exportações em toda a região. Enfim, a análise histórica permite afirmar que “as exportações manufaturadas do Leste Asiático cresceram rapidamente após a guerra porque deram seguimento a uma tendência anterior de rápida expansão antes da guerra” (AMSDEN, 2009, p.302).

Em síntese, o modelo japonês foi referência para os demais países do leste asiático, que utilizaram de forma seletiva várias dessas medidas como instrumento de desenvolvimento nacional, conforme demonstra Amsden,

Entrar nos mercados de exportação já no início da evolução de uma indústria, usar um setor líder em massa-volume como a seda ou os tecidos de algodão e cultivar indústrias de substituição de importações com altas relações produção-exportação foi um padrão que se mostrou relativamente fácil emular (AMSDEN, 2009, p.309).

---

<sup>32</sup> Ao falar aqui em dois modelos não quero restringir as políticas de desenvolvimento a dois casos, mesmo por que podemos detectar outras perspectivas de desenvolvimento que se formaram na Europa e na Rússia; mas tendo em vista os objetivos desse trabalho optei por avaliar, de forma mais detalhada, o impacto desses dois.

A análise das exportações no processo de industrialização do leste asiático demonstra a existência de vários fatores que contribuíram para a sua evolução, sejam eles involuntários (tamanho territorial e a densidade populacional) ou mais voluntários, como a utilização de investimentos tecnológicos e a própria desvalorização da moeda nacional. Para além desses fatores houve, desde o início do processo de industrialização, a busca pela conquista de mercado externo, o que favoreceu a própria política de substituição de importações, implementada mais próxima da necessidade de aumento das exportações.

Outro ponto de destaque na avaliação é que o fato do processo de industrialização e, principalmente, do comércio externo - inicialmente em escala mais regional – ter se iniciado antes da Segunda Guerra favoreceu o Know-how e contribuiu de maneira significativa para o desenvolvimento de uma indústria de bens de capital.

O somatório desses vários fatores possibilitou uma evolução acelerada das exportações nos países do leste asiático, o que fortalece o argumento de que esses Estados obtiveram superdesempenho na sua capacidade de exportar, diferentemente da experiência desenvolvimentista latino americana, que apresentou níveis de exportação bem mais modestos conforme será discutido nos próximos parágrafos.

O modelo de desenvolvimento majoritário na América do Sul, durante a primeira metade do século XX, teve como referência os EUA, que, ao longo de seu desenvolvimento, lançou mão de fortes tarifas protecionistas, o que demonstra preocupação com a preservação do mercado interno; enfim, o “padrão norte-americano foi muito fácil de seguir” (AMSDEN, 2009, p.321), e da maneira como foi copiado contribuiu para fortalecer as dificuldades de exportação em países como o Brasil.

Na comparação com o leste asiático é preciso reconhecer que no pós-guerra os países da América do Sul, em particular Brasil e Argentina, encontravam-se mais atrasados do ponto de vista industrial devido à política econômica hegemonicamente agrícola da primeira metade do século. Essa característica, por si só, pode ser considerada um fator que favoreceu um ritmo mais lento do crescimento das exportações no período posterior.

Contudo, outros fatores devem ser levados em consideração, sobretudo, em relação às escolhas políticas feitas ao longo do processo de industrialização. Sobre o Brasil uma análise mais detalhada das exportações nacionais aponta para a centralidade de setores ligados a recursos naturais e de produtos manufaturados de baixo valor agregado. Além disso, a opção dos governos em favorecer a entrada de empresas estrangeiras a partir de subsídios, principalmente nos setores de bens de consumo duráveis com maior capacidade inovativa (destaque para a automobilística),

constituiu-se como obstáculo ao fortalecimento de um ambiente propício à inovação tecnológica e teve impacto negativo nas exportações (AMSDEN, 2009).

Esses fatores, somados à adoção de uma política de substituição de importações com forte tendência protecionista, contribuíram para uma espécie de acomodação do setor produtivo, que se contentava com taxas de lucro garantidas por um mercado interno protegido. O resultado foi a criação de um modelo que, apesar de gerar desenvolvimento, apresentou dificuldades de alcançar crescimento industrial em setores mais avançados da fronteira tecnológica e afetou diretamente o nível das exportações.

No início da década de 1990, a pressão da síntese neoliberal exigia a abertura dos mercados internos ao comércio internacional. A promessa era que essa medida possibilitaria a modernização da produção industrial doméstica graças à livre-concorrência e que, a partir daí, o crescimento ocorreria de maneira natural.

Porém, a realidade foi mais dura para os países que aceitaram essas medidas, como o caso do Brasil, pois a decisão dos governos, inicialmente Collor e depois Fernando Henrique, foi de bancar uma abertura imediata sem construir uma transição para que a indústria nacional pudesse se adaptar à nova realidade. O Estado, de uma hora para outra, decide abrir mão do seu papel de organizador da política industrial, e em nome dos fundamentos do livre comércio desconsidera toda a trajetória de desenvolvimento do país, impondo uma abertura abrupta da economia.

Conforme já discutido anteriormente, o impacto foi imediato e levou a indústria nacional a adotar medidas de sobrevivência ou até mesmo a lidar com o fechamento de firmas. A pressão dos produtos importados mais avançados tecnologicamente e com preços mais competitivos sobre a economia favoreceu um processo de desnacionalização da indústria e abriu mais espaço para as empresas estrangeiras assumirem papel ainda mais forte.

Enfim, a comparação entre os dois modelos aponta indicações que ainda podem ser consideradas como referências de políticas de estímulo à ampliação das exportações brasileiras e, conseqüentemente, da melhoria da balança de pagamentos.

A primeira, parte da constatação histórica de que em todo o “resto” a política de substituição de importação precedeu um processo de ampliação das exportações. Essa afirmação deve ser entendida num contexto mais aprofundado para evitar conclusões precipitadas; mas aponta, principalmente, a partir da experiência do leste asiático, que o aumento das exportações se relaciona com a elevação da capacidade produtiva da indústria nacional. Dessa forma, políticas em apoio à

produção nacional (por exemplo, a política de conteúdo local e de compras públicas) e a formação de líderes nacional podem se constituir como instrumentos favoráveis às exportações.

Outra questão de vital importância para as exportações é o aumento dos investimentos tecnológicos no processo produtivo. Tal medida tem como objetivo elevar o valor agregado do produto nacional através da incorporação de inovação e diversificar a pauta de exportação. Historicamente, as exportações brasileiras se concentram na venda de produtos primários – as commodities – que sofrem com significativas variações de preços e incorporam menor valor agregado. A mudança dessa realidade deve se constituir como preocupação central dos governos como condição para reforçar a estabilidade econômica ao longo prazo. A experiência em outros países retardatários aponta para o sucesso de políticas de renúncia fiscal que vinculem investimentos tecnológicos e ampliação das exportações frente à necessidade de melhoria de desempenho econômico.

Por fim, a questão do câmbio é um dos instrumentos que interferem mais diretamente na política de exportação. Ao longo da década de 1990, devido ao descontrole inflacionário e do plano real, constituiu-se uma falsa verdade a paridade da moeda nacional com o dólar ser demonstração de economia consistente. Essa lenda foi propagada por economistas defensores da síntese neoliberal e foi constituída com o objetivo de garantir o ajuste fiscal e a própria dívida pública. No entanto, teve impacto negativo nas exportações, aumentou as importações e comprometeu a balança de pagamentos.

### **A questão da competitividade**

A abertura do mercado nacional, no início dos anos de 1990, sofre questionamentos de setores críticos a síntese neoliberal, devido à ausência de políticas de preservação da indústria nacional e de aspectos centrais da economia. Ao mesmo tempo essa abertura colocou a questão da competitividade como ponto fundamental para aqueles que ainda defendiam a necessidade de uma indústria nacional em condições de contribuir com o crescimento sustentado.

A crise do modelo de substituição de importação no Brasil teve como um dos pontos cruciais a dificuldade de estimular a competitividade das empresas nacionais em nível internacional, principalmente em setores industriais com maior capacidade tecnológica. É importante reconhecer que esse problema não aparece apenas com a abertura, mas se demonstra ao longo do processo de desenvolvimento industrial, sobretudo, quando são avaliadas as exportações brasileiras, seja pela

concentração em produtos primários ou pela baixa capacidade tecnológica. A questão chave é que a proteção do mercado interno, somado a medidas insuficientes de estímulo à exportação, contribuíram para um processo de acomodação das empresas nacionais a padrões de baixo investimento inovativo, mas com a garantia de altas taxas de lucros.

De qualquer forma, a opção aqui não é por ficar lamentando o que não foi feito, mas ao contrário utilizar a crítica histórica como instrumento para discussão de ações políticas em prol da retomada do crescimento. Nessa perspectiva, a questão da competitividade ganha centralidade no debate de políticas industriais e nas estratégias de empresários e trabalhadores, conforme será discutido ao longo desse trabalho de pesquisa.

O conceito de competitividade está ligado ao aumento da produtividade e da interação de fatores internos e externos da empresa. É importante registrar que a produtividade, por sua vez, pode ser alcançada pela redução do custo de trabalho ou através de ganhos de produção (inovação), mas que o fator que mais interessa ao desenvolvimento econômico da nação é o fortalecimento da capacidade tecnológica. A busca por competitividade pelo caminho da inovação provoca fatores de crescimento sustentado e favorece o avanço social, pois permite ganhos salariais para o conjunto da sociedade e torna os seus efeitos mais fortes e duradouros.

Enfim, o fomento da competitividade é fruto de um processo de interação entre agentes privados e públicos, e envolve inúmeras oportunidades e a cooperação entre diversos atores sociais, que necessitam de:

a) infraestruturas e serviços públicos; b) investimentos imateriais em educação, treinamento e P&D; c) articulação de nexos cooperativos entre agentes através de programas, projetos mobilizadores, incentivos (significando articular empresas, instituições de pesquisa pura e aplicada, infraestruturas tecnológicas, em torno a sistemas locais ou regionais de inovação); d) promoção da parceria entre o sistema financeiro e as empresas inovadoras, através da criação de condições fiscais, financeiras e institucionais que incentivem os bancos e agentes financeiros a apoiar a inovação, alargando o horizonte temporal e absorvendo parte dos riscos (CASSIOLATO, 1996, p.11-12)

A partir desse ponto de vista o conceito de competitividade passa a ter uma perspectiva sistêmica e apresenta quatro níveis, conforme explica Siqueira,

(...) o conceito de competitividade envolve quatro níveis mais abrangentes de variáveis que afetam a capacidade competitiva das empresas e dos países, denominando-a competitividade sistêmica, a saber: nível micro, que considera a capacidade das empresas de aumentar as receitas; nível meso, que trata da



competitividade industrial e regional relacionada a infraestrutura e a capacidade de formar redes e de realizar melhorias nos sistemas de inovação; nível macro, relacionado aos fatores macroeconômicos nacionais que afetam a competitividade das empresas, como taxa de juros e câmbio, balança comercial e de pagamentos e dívida pública; e nível meta, relacionado a fatores culturais do país, como a capacidade que a sociedade tem de realizar consensos para conseguir alcançar os objetivos definidos conjuntamente (SIQUEIRA, 2009, p.144).

A partir do conceito de competitividade sistêmica, torna-se necessário fazer uma breve análise da evolução da competitividade após o processo de abertura do mercado interno iniciado nos anos de 1990. Como referência de dinamismo será utilizada como base a evolução das exportações como critério de elevação ou redução de competitividade.

Segundo GONÇALVES (2000), a economia brasileira, ao longo da década de 1990, passa por uma tendência de queda da competitividade expressa, principalmente, na redução das exportações de produtos manufaturados e no aumento da produção agrícola. Ainda que os índices de produtividade sejam superiores entre os manufaturados, provavelmente, devido ao processo de reestruturação produtiva e da redução do custo de trabalho, houve perda de dinamismo da indústria. Na verdade a elevação de produtividade, no período, ao contrário de representar modernização da economia, demonstra um fenômeno de “adaptação regressiva” do sistema produtivo brasileiro às novas exigências de sobrevivência econômica.

Para o autor essa realidade expressa uma tendência de reprimarização do padrão do comércio internacional do país e indica queda de competitividade. Para além de uma análise pontual essa característica “parece ser uma reversão da tendência de longo prazo experimentada pelo país” (GONÇALVES, 2001, p.23). Os fatores que mais impactaram essa realidade foram a taxa de câmbio (paridade do real com dólar, no período inicial do plano real) e a queda na taxa de investimento no período, sobretudo, frente às novas estratégias do BNDES, que passa a priorizar os processos de privatização.

Enquanto a década de 1990 foi marcada pela redução das exportações brasileiras e de ações de sobrevivência das empresas para elevar a produtividade através da redução da produção, a virada do milênio marca uma mudança nesse padrão, principalmente a partir de 2003. Entre 2000-2005 as exportações brasileiras cresceram a uma taxa de 16% a.a. (de U\$ 55 bilhões para U\$ 118 bilhões), bem acima da média mundial que foi de 9,9% a.a., o que permitiu um aumento da participação do país no comércio mundial, que saiu de 0.85% em 2000 para 1,1% em 2005.

O aumento das exportações é explicado, de certa forma, pelo aumento da demanda mundial por matéria prima, em particular da China, que favoreceu a elevação dos preços das commodities e

impactou positivamente as nossas exportações. Porém, além do aumento absoluto das exportações houve a ampliação da participação brasileira no comércio internacional, o que indica um movimento de empresários e do próprio governo de “elevar a capacidade de resposta das empresas brasileiras ao aumento na demanda mundial” (PUGA, 2006, p.5).

Segundo o próprio autor, o país conseguiu se utilizar de um cenário mais favorável para elevar a competitividade em outros setores industriais, como por exemplo, a indústria metal mecânica, que alcançou ganhos de investimentos que permitiram elevar suas taxas de exportação.

Esse cenário favorável às exportações se mantém até 2008, quando a crise mundial afeta diretamente os preços das commodities, e poderia comprometer de maneira forte o ritmo de crescimento da economia brasileira. Com o propósito de agir de maneira anticíclica o governo adota medidas para manter e até mesmo elevar os investimentos, que contribuíssem para a manutenção da produção industrial e, conseqüentemente, do ritmo de crescimento dos anos anteriores<sup>33</sup>.

Por fim, tendo como base o conceito de competitividade sistêmica, é possível perceber, ao longo da primeira década do século XXI, avanços no sentido do crescimento sustentado. A indústria como um todo ganhou em produtividade e elevou sua produção de mercadorias, que impactaram positivamente na elevação do comércio externo. Os fatores que contribuíssem para esse processo positivo estão ligados, por um lado, a um cenário de demanda externo mais favorável e, por outro, à ampliação dos investimentos, em grande parte, de origem em fundos públicos (destaque para o BNDES).

Os resultados desses fatores favoreceram a distribuição de renda e o aumento do nível de emprego e, conseqüentemente, fortaleceram o mercado interno, que, após a crise de 2008, teve papel central na manutenção do ritmo de crescimento. Essa situação permite afirmar que, apesar da coexistência de políticas que se chocam de maneira negativa à busca do crescimento sustentável, como por exemplo, a austeridade fiscal e a valorização da moeda nacional, o país começa a incorporar ganhos de competitividade de forma sistêmica.

A questão colocada é a necessidade de dar sustentabilidade a essas medidas ao longo do tempo, para que elas possam produzir resultados mais fortes e duradouros. Para isso, além da evolução de políticas de aumento do investimento, da elevação das exportações, de fortalecimento da indústria nacional, de promoção do mercado interno e da distribuição de renda é imprescindível a preocupação institucional. A existência de instituições capazes de coordenar os diversos atores sociais e solucionar conflitos e monitorar as ações como forma de impedir distorções são fatores

---

<sup>33</sup> Para uma avaliação mais detalhada do nível de investimento no período ver PUGA & BORÇA JÚNIOR, 2009.

essenciais para evitar que interesses contrários à retomada do desenvolvimento nacional se fortaleçam.

É justamente a partir da preocupação institucional que se fortalece o problema fundamental dessa pesquisa. A questão norteadora é avaliar como agem alguns dos atores sociais diretamente interessados na retomada do crescimento (em particular a CUT e o IEDI), frente às políticas econômicas do período e, a partir daí, identificar se os arranjos institucionais favoreceram ou não a formação de uma nova coalizão de poder em torno de um projeto de desenvolvimento.

## **CAPÍTULO 2**

### **O IEDI COMO ATOR SOCIAL DEFENSOR DA INDÚSTRIA DOMÉSTICA**

O presente capítulo tem como objetivo analisar a posição do Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial (IEDI) em defesa da industrialização como princípio norteador da política governamental. Nesse sentido, a política industrial defendida pelo instituto se aproxima de uma política de desenvolvimento que envolva, além de aspectos econômicos, aspectos sociais considerados estruturantes como, por exemplo, a educação e a distribuição de renda.

Desde sua criação o IEDI se colocou como forte defensor da adoção de política industrial, do aumento da competitividade e da valorização da produção nacional e do mercado interno brasileiro. Em diversos momentos demonstrou-se crítico à política de juros altos e de câmbio valorizado, que dificulta as exportações e a inexistência de políticas em prol do crescimento.

O foco central desse capítulo será analisar a posição do IEDI frente às políticas dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010). Para isso, serão avaliados diversos documentos sobre política industrial, de comércio exterior, e de inovação tecnológica produzidos ao longo desse período, bem como declarações feitas por diversos dirigentes, empresários e diretores executivos, em jornais e textos assinados individualmente.

Tendo em vista a escolha temporal (1995-2010) desse trabalho, tornou-se imperativo discutir, também, a posição do instituto frente às mudanças ocorridas no processo produtivo brasileiro no início da década de 1990. Nesse período, o Brasil sofre grandes transformações econômicas devido ao impacto da rápida abertura do mercado nacional ao capital internacional, iniciada pelo governo do presidente Fernando Collor de Mello. Após o impeachment de Collor, o governo de Itamar Franco implementa o Plano Real, que consegue a estabilidade monetária à custa do aumento do juros e da valorização cambial, que repercute de maneira forte no setor produtivo industrial.

Dessa forma, o capítulo será dividido em três partes centrais: a primeira irá abordar os primeiros anos do instituto e os impactos da abertura comercial sobre a produção nacional, em termos temporais de 1989-1994. A segunda parte irá analisar a política do governo Fernando Henrique (1995-2002) a partir dos documentos e propostas elaboradas por esses empresários. Por fim, encerrarei com a avaliação do instituto frente às ações propostas pelo governo Lula (2003-2010) e a própria participação desses atores sociais na elaboração e discussão dos eixos centrais da política de desenvolvimento industrial vigente nesse período.

A questão de fundo, norteadora de tal pesquisa, foi entender como esse ator social (IEDI) se constitui, e se influenciou ou não na elaboração de políticas em prol do crescimento e na defesa de valores considerados centrais para o desenvolvimento de uma indústria nacional, ou, pelo menos, uma indústria brasileira que produz e gera riquezas aqui. A partir da identificação dos principais atores sociais e das suas relações com os governos desse período, busca-se entender as ações políticas que beneficiaram ou dificultaram o processo de industrialização nessas duas décadas, ou, mais especificamente, nesses dois governos.

Segundo Diniz & Boschi, o IEDI desde sua origem tem como proposta,

(...) influir na formação do novo empresariado que o momento que o país atravessa está a exigir. Daí a preocupação de ruptura com o passado e definição de uma nova forma de atuação e de inserção face ao Estado e à classe trabalhadora, bem como face aos desafios impostos pelo cenário internacional. Esta tarefa é percebida como prioritária, o que se manifesta na ênfase particular atribuída ao plano do debate e da elaboração de ideias. Portanto, o propósito não é o de uma busca de uniformidade ideológica, senão que de uma convergência de visões acerca de uma saída para a crise numa perspectiva de longo prazo (DINIZ&BOSCHI, 1993, p.125).

Ao recuperar tal citação é importante registrar, sob risco de cair no anacronismo, que o período em questão é o de 1993, período em que o empresariado nacional sofre forte transformação devido à abertura abrupta do mercado doméstico. Essa situação trará diversas repercussões para as empresas nacionais e para a própria caracterização do empresariado nacional, que ainda não está claro no período em que o artigo acima é elaborado.

Contudo, a afirmação de que o IEDI busca “influir na formação do novo empresariado” é uma constatação que pode ser utilizada ao longo do período estudado e comprova a existência de uma preocupação que começa a fazer parte desse novo empresariado, ou seja: como se dará a atuação desse ator social (empresariado) frente a governos que não apresentam arranjos institucionais tão favoráveis à política de industrialização? A partir desse questionamento outro deve ser feito, isto é, com quais outros atores sociais será possível discutir políticas em prol da indústria e do crescimento produtivo no período em questão?

Ainda sobre a caracterização desse novo empresariado que está em formação ao longo da década de 1990 é importante registrar que as condições menos favoráveis para o crescimento da indústria nacional ocorrem num cenário de fortalecimento das diretrizes neoliberais e no enfraquecimento político dos empresários locais, ou anteriormente denominados empresários nacionais.

De acordo com a crítica neoliberal, a maior abertura das economias nacionais é considerada fator de integração da economia mundial e favorece a concentração de poder em torno das grandes corporações transnacionais. Essa nova estrutura de poder privilegia atores sociais ligados ao setor financeiro (rentistas) que, em acordo com os interesses de empresas multinacionais, partem do pressuposto de que o Estado deveria garantir a estabilidade macroeconômica, e que as questões relativas ao crescimento ocorreriam de forma natural. O fortalecimento dessa nova coalizão de poder, ao longo dos anos de 1990, fragilizou o poder de influência do empresariado nacional sobre as políticas adotadas pelos governos da década de 1990 até Fernando Henrique.

Frente a essa mudança profunda na estrutura de poder, o empresariado nacional, que viveu seu período áureo durante o período desenvolvimentista, foi levado ao limite da sobrevivência, o que contribuiu para transformar a própria essência desse empresariado, que agora mantém relações diferentes com o capital internacional e com o próprio governo; em outras palavras, essa situação serviu para deslegitimar “a clivagem empresa nacional versus empresa estrangeira, que era central na fase desenvolvimentista. E adotou-se o conceito de empresa brasileira” (BRESSER-PEREIRA&DINIZ, 2009, p.89).

Com o rompimento dessa clivagem, o próprio poder de pressão desse ator social se enfraquece, mas não deixa de existir. Segundo o próprio IEDI a entidade tem como propósito discutir e elaborar propostas para a retomada do crescimento e se constituiu, ao longo de sua existência, em um ator social, que busca modificar a estrutura de poder com o objetivo de inserir interesses de setores do empresariado mais fiéis aos princípios de uma indústria nacional e do desenvolvimento do país.

## **2.1) Os primeiros anos do IEDI e os impactos da abertura comercial**

O IEDI foi criado em 23 de maio de 1989, inicialmente a partir da iniciativa de 30 empresários nacionais, ligados ao setor industrial. No final de 2015 seu Conselho era composto por 38 membros.

O objetivo do instituto é a organização de estudos sobre a economia com o intuito de contribuir para um projeto de desenvolvimento nacional do Brasil, alicerçado na ideia de que a participação da indústria é fundamental para a retomada do crescimento, e na crença de que a parceria entre o Estado e a iniciativa privada é ponto indispensável para a ampliação da competitividade da produção nacional.

O primeiro documento publicado, em maio de 1989, a “Visão dos Fundadores do IEDI – o Brasil em 2010”, demonstra a defesa de um projeto de desenvolvimento nacional, que tenha como ponto fundamental a inserção do país no “mundo desenvolvido” que esteja entre as “5 maiores economias do mundo, com renda per capita compatível” (Visão dos Fundadores do IEDI, 1989, p.1).

De acordo com esses empresários a confirmação dessa visão de futuro, defendida na origem do IEDI, exigiria uma nova política de desenvolvimento nacional que modificasse o papel do Estado e também da iniciativa privada brasileira.

Num dos primeiros estudos publicados pelo instituto, em junho de 1990, “Ajustamento Econômico e Política Industrial – Mudar para Competir”, destaca-se a defesa de que o projeto de industrialização por substituição de importação cumpriu seu papel, mas verifica-se que a crise da década de 1980 demonstra o seu esgotamento.

O modelo de substituição de importações provocou a evolução de uma sociedade agrária para uma sociedade urbanoindustrial, gerando renda, emprego, elevação do padrão de vida da população. Seus mecanismos são, porém, insatisfatórios para a nova etapa do desenvolvimento industrial brasileiro. É preciso reformular os conceitos de política industrial – sem abandonar a complexa estrutura que o país, com grande esforço, conseguiu construir (IEDI, 1990a, p. 25).

A constatação de que o modelo baseado na substituição de importações chegou ao seu limite não é vista como um fim em si mesmo, na medida em que para esses empresários é impossível pensar uma política de modernização sem a colaboração direta da indústria. Deste modo a preservação do mercado interno e a necessidade de se valorizar o produto nacional serão pontos defendidos pelo IEDI ao longo de sua existência. Contudo, a questão que explica a superação desse modelo é a necessidade do Brasil ter uma indústria nacional forte e competitiva.

A explicação para essa superação do modelo baseado nas substituições de importações tem sua origem na década de 1970, quando a crise nos países desenvolvidos, em particular nos EUA, passa a ter dimensões de destaque e coloca a necessidade de mudanças no comércio internacional. A partir desse momento a abertura comercial, tratada como questão estratégica para os países centrais, coloca a competitividade, através da maior produtividade, como questão central para o processo produtivo e para a manutenção das taxas de lucro.

Nesse contexto, as indústrias nos países centrais passam por uma profunda reestruturação produtiva, que tem no aumento dos investimentos em pesquisa e inovação a sua principal forma de aumentar a produtividade e garantir maior competitividade no mercado internacional.

Em outras palavras a brecha de desenvolvimento aberta no Pós-guerra, que permitiu o crescimento industrial, baseada na maior proteção dos mercados nacionais e nas políticas governamentais de crescimento garantido<sup>34</sup> pelo Estado, chega ao seu fim a partir da pressão dos países centrais, que, através do GATT, em particular da chamada Rodada Uruguai, defendem uma ampla abertura do comércio internacional.

Enfim, as análises feitas pelo instituto concluem que, “além de ser inevitável, essa liberalização do mercado brasileiro é saudável para a superação dos desajustes estruturais criados pelo protecionismo” (IEDI, 1990a, p.29). Vale ressaltar que a defesa da liberalização era feita a partir da constatação de que a sua implementação definitiva deveria ser foco de ampla discussão entre o empresariado e os governos.

Frente aos novos desafios do processo de industrialização colocado a partir dos anos de 1980, os estudos do IEDI apontavam as seguintes considerações: primeiro, era necessário definir regras para a abertura da economia nacional de forma “a modernizar o parque produtivo, aumentar a produtividade das empresas e melhorar a qualidade de seus produtos – e assim elevar os salários e o nível de vida dos brasileiros” (IEDI, 1990a, p.24); segundo, os investimentos em produtividade do parque industrial brasileiro, no início dos anos de 1990, estavam bem atrasados.

Nesse contexto, a questão da competitividade é vista como fator estratégico para uma nova política de desenvolvimento, centrada na modernização da indústria brasileira, que busque o aumento da produtividade e, conseqüentemente, da capacidade das empresas em competir no mercado internacional cada vez mais mundializado.

Para o IEDI a definição de competitividade deve superar a visão “espúria”, ligada à exploração predatória de recursos naturais ou de redução de preços através de baixos salários. Na contramão deste modelo, encontra-se um tipo de competitividade que só pode ser conquistada a partir de um sistema de produção de bens e serviços em que cada um que aumente as vantagens do outro e crie um círculo virtuoso que gere crescimento econômico. A competitividade parte do pressuposto de que as empresas sejam capazes de competir no mercado internacional, mas a indução desse processo envolve “elementos coletivos e estruturais” de uma nação que deve garantir pontos essenciais, tais como,

(...) a disponibilidade de linhas de financiamento, de infraestrutura de comunicações, de energia, de meios de transporte, de recursos tecnológicos básicos. Elementos culturais como o sistema educacional, o aparato institucional

---

<sup>34</sup> Sobre o conceito de crescimento garantido ver CASTRO (2012)



público e privado, as relações entre capital e trabalho. Isto é, tudo aquilo que constrói um tecido industrial competitivo (IEDI, 1990a, p.29).

Ao estabelecer a centralidade da competitividade para o desenvolvimento nacional o IEDI aponta a necessidade do Estado em garantir condições para uma política pró-competitividade, o que exigirá que ele atue “menos nas atividades produtivas, mas coordenando estrategicamente os rumos do desenvolvimento” (IEDI, 1990a, p.34). A defesa de um Estado mais coordenador se justifica, por um lado, pela necessidade de controle dos gastos públicos, expresso na fórmula – “Estado menor e melhor” – e, por outro, na alegação de que caberia à iniciativa privada assumir o papel mais preponderante na condução das atividades produtivas brasileiras.

Assim, nesse documento de junho de 1990 sobre a competitividade o instituto propõe onze estratégias que se faziam necessárias para o desenvolvimento econômico nacional, tendo em vista as características socioeconômicas do Brasil, a saber:

1. Implementação de projetos para incentivar a integração dos setores ligados ao novo paradigma, em especial a informática e a microeletrônica (...) que sejam desenvolvidas cadeias de modernização, ligadas verticalmente ou horizontalmente, de modo a estabelecer polos de competitividade para a indústria brasileira;
  2. Redução dos desajustes estruturais da indústria brasileira, que se avolumaram paralelamente ao processo de substituição de importações (...). Tais desajustes se revelam plenamente nos elevados índices de nacionalização de muitos produtos e na pulverização da oferta (...);
  3. Institucionalização de normas para regulamentar as ações de mercado sob uma ótica do capitalismo moderno. Os oligopólios e os monopólios não devem ser vistos como aberrações (...).
  4. Reformulação do sistema financeiro, como meio de valorizar a poupança e viabilizar o investimento de longo prazo, a custos competitivos internacionalmente (...).
  5. Aumento substancial dos gastos com pesquisa e desenvolvimento, tanto por parte do Estado como da iniciativa privada (...).
  6. Estímulo à associação entre as instituições de pesquisa, a Indústria e o governo, por meio de polos tecnológicos (...).
  7. Modificação profunda do sistema de educação, adequando-se aos padrões do novo paradigma (...).
  8. Participação do Estado, direta e indireta, no fortalecimento da indústria nacional face à nova realidade internacional. Urge melhorar a infraestrutura econômica (...) a demanda estatal, dentro de uma visão integrada, pode ser determinante para a expansão de setores estratégicos (...).
  9. Contribuição estratégica do mercado interno para o desenvolvimento sustentado da indústria nacional (...)
  10. Atuação nos organismos internacionais, com perfeito conhecimento da realidade da indústria nacional e dos aspectos mais relevantes da dinâmica da industrialização mundial (...)
  11. Constituição de um Conselho Nacional de Política Industrial (...)
- (IEDI, 1990a, trechos selecionados, p.38,)

Com o objetivo de melhor analisar tais preocupações, vamos organizá-las em torno de três grupos: a primeira, com propostas que objetivam a adaptação ao novo paradigma tecnológico (itens 1, 5, 6 e 7); a segunda refere-se a indicações para a reformulação do papel do Estado (itens 8, 9, 10 e 11); a terceira, trata-se das sugestões relacionadas à reestruturação das políticas econômicas (itens 2, 3, 4 e 9). Para o IEDI, tais propostas deveriam ser entendidas como a base de uma política de desenvolvimento nacional, tendo em vista a atual realidade socioeconômica, que se impunha a partir da década de 1990.

A primeira se refere à necessidade de adaptação do Brasil às bases do novo paradigma tecnológico, em particular aos setores considerados estratégicos, como a informática e a microeletrônica, que poderiam estimular a formação de cadeias de modernização em toda a indústria brasileira. Essa política exigiria maiores investimentos em P&D e mão de obra mais qualificada. Consequentemente, haveria urgência em aumentar os índices de qualidade da educação brasileira, adequando-a aos padrões do novo paradigma<sup>35</sup>. Sobre o aumento dos investimentos em pesquisa é registrado que isso é uma tarefa do poder público e privado; porém, essa consideração não avança para nenhuma proposta mais concreta.

Ao defender o “estímulo à associação entre as instituições de pesquisa, a Indústria e o Governo” propõe-se a criação de “polos tecnológicos”, que, além de propiciarem práticas inovativas, contribuiriam para o desenvolvimento regional. A aproximação entre as universidades/institutos de pesquisa com o setor produtivo pode ser considerada um ponto de destaque, pois almeja favorecer um ambiente inovativo nas empresas. Vale registrar que tal proposta tornou-se pauta central para as políticas públicas, que objetivavam o desencadeamento de um processo inovativo a partir do segundo governo Fernando Henrique e início do Lula, tanto que em 2005 foi aprovada a Lei de Inovação, que, dentre outros pontos, flexibiliza as relações entre os institutos de pesquisa/universidades e as empresas.

Sobre o segundo grupo de propostas percebe-se a manutenção da concepção de Estado como coordenador do processo de desenvolvimento, através do fortalecimento da indústria nacional. Para

---

<sup>35</sup> Como referência inicial as discussões do IEDI sobre educação e sua relação com a competitividade das empresas destaca-se o trabalho intitulado “A nova relação entre Competitividade e Educação: Estratégias empresariais” elaborado pelos professores Cláudio Salm e Azuete Fogaça, em dezembro de 1991. Esse trabalho parte da premissa de que as mudanças no processo de produção fordista para uma produção mais flexível colocam a necessidade de maior qualificação da mão de obra. Sendo assim, a ação do empresariado nas questões educacionais devem se dar a partir de três níveis: “através da participação na gestão das políticas educacionais, através da utilização da capacidade instalada que a indústria já possui nas suas instituições de ensino, SENAI e SESI; através de ações diretas, executadas pelas indústrias (IEDI, 1991, p.27). Com esse documento o IEDI demonstra que a questão educacional, além de ser um direito social para todos os cidadãos, deve ser visto pelo setor industrial como instrumento de aumento de competitividade.

o instituto a opção estratégica do Estado deveria ser norteadada por políticas de valorização do mercado interno e da necessidade de garantir negociações, no quadro do comércio internacional, fundamentadas no princípio de defesa dos interesses nacionais.

Ao propor a criação de um Conselho Nacional de Política Industrial, composto de forma interministerial e com representantes da sociedade que coordene ações políticas de fortalecimento da indústria, busca-se criar instrumentos institucionais de desenvolvimento nacional que estejam na contramão das perspectivas neoliberais fortalecidas ao longo da década de 1990.

Essas posições representam, em certo ponto, uma resistência à síntese neoliberal de redução do papel do Estado. Contudo, essa diferenciação não significa uma ruptura completa, pois o instituto defendia a liberalização da economia, mesmo que fosse necessária a discussão dos ritmos e o reconhecimento de que a regulamentação do comércio internacional deveria ser feito no quadro dos organismos internacionais e de forma acordada. No entanto, essa distinção central acaba possibilitando a defesa de políticas que, se aplicadas, levariam o Estado brasileiro a ter ações mais fortes em prol da indústria nacional ao longo dos anos de 1990.

Já no terceiro grupo, são propostas ações mais diretas para o fortalecimento da indústria nacional através do aumento da competitividade, que, por um lado, ocorrerá com a maior liberalização, mas também com aumento dos investimentos na produção nacional. Por isso, surge a necessidade de se operar transformações no sistema bancário com objetivo de ampliar o financiamento de longo prazo e implementar medidas em prol do crescimento do mercado interno. Essas medidas somam-se à constatação de que os oligopólios e os monopólios devem ser entendidos como uma realidade do capitalismo moderno e não como incoerências do sistema.

Em outro documento publicado em outubro de 1990, o IEDI aponta que a adoção de um novo modelo de desenvolvimento deveria partir das especificidades da economia brasileira e que exigiria sacrifícios. Esse novo modelo tinha como objetivo a busca de “uma eficiência sistêmica”, que “impõe articular a política industrial às demais políticas setoriais e à política macroeconômica” (IEDI, 1990b, p.40).

Nesse documento fica a preocupação do instituto quanto à necessidade de controle da inflação, que, desde o final da década de 1980, atingia níveis alarmantes. Em outras palavras, para esses empresários era imperativo uma fase de estabilização, contanto que essa etapa não fosse tratada como um fim em si mesma, mas como um ponto de partida para as transformações estruturais de que o país necessitava.

Dessa forma, a fase de estabilização da economia deveria ocorrer num curto prazo para evitar que longos períodos de queda no investimento impedisse a recuperação das taxas de crescimento e, conseqüentemente, da redução da confiança do empresariado e levando-o a um período de recessão.

Para evitar tal cenário desfavorável o IEDI defende que a necessidade de:

(...) preservar a capacidade produtiva nacional, com suas implicações em termos de emprego, geração de renda, inserção internacional, entre outros fatores, constitui um limite óbvio aos métodos empregados na fase de estabilização, até mesmo do ponto de vista da sua duração.” (IEDI, 1990b, p.41)

Outra preocupação manifestada refere-se à preservação do mercado interno frente a um cenário internacional, liderado pelos países desenvolvidos, que pressiona pela ampla abertura dos mercados nacionais e com a restrição às políticas protecionistas utilizadas pelos países em desenvolvimento.

Desde sua origem o instituto sempre se colocou favorável à abertura do mercado interno, seja como instrumento de aumento da competitividade através da concorrência ou da busca pela ampliação das exportações. Porém, fica evidente a preocupação com a preservação da indústria nacional, frente a um cenário de abertura abrupta da economia.

Por isso, a defesa da abertura se dá de forma conjunta com o amparo de medidas transitórias, que permitam às indústrias nacionais se adaptarem ao novo cenário econômico, ou seja, “uma abertura conseqüente deverá conduzir à correção das distorções existentes, algumas no curto prazo e outras mais adiante, porém sempre em função dos objetivos a serem alcançados pelo projeto de desenvolvimento”<sup>36</sup> (IEDI, 1990b, p.43).

Enfim, a necessidade de estabilização da economia, que passa pelo controle macroeconômico, não é tratada como um fim em si mesmo, mas como uma etapa da política de desenvolvimento nacional. Essa política deve ser centrada na ampliação da capacidade produtiva da indústria nacional de forma competitiva, na preservação do mercado interno, na ampliação das

---

<sup>36</sup> Sobre as expectativas com a política de abertura do mercado interno o IEDI entende que, a curto prazo, se espera é o aumento da incorporação de progresso técnico nos produtos nacionais e, conseqüentemente, a elevação da competitividade da indústria nacional, em longo prazo a expectativa é que cresça a concorrência interna pela via tarifária, ou seja, a diminuição das taxas de importação teria como impacto imediato o aumento da concorrência o que poderia impactar positivamente na qualidade do produto nacional (IEDI, 1990b). Contudo, essa posição é motivo de preocupação para o IEDI, pois caso ela não seja acompanhada de medidas de defesa da indústria nacional o risco seria um processo de desindustrialização.

exportações, o que exige do governo investimentos em infraestrutura, na formação educacional e na garantia de fontes de financiamento de longo prazo.

Nesses primeiros documentos do IEDI destaca-se a preocupação, por um lado, com a necessidade de uma política de desenvolvimento que seja liderada pelo governo, mas que seja negociada com o empresariado. Sobre essa política defende-se que o controle da inflação, a partir de ajustes macroeconômicos, é imprescindível, mas que os mesmos devem ser tratados no curto prazo para que não comprometam as taxas de crescimento industrial.

Além disso, o instituto entende que uma nova política de desenvolvimento deve partir da premissa de que o modelo de substituição de importação está superado, em particular, devido ao fato de ser imperativa a maior abertura do mercado nacional. Essa situação exige a elevação dos investimentos em competitividade e a garantia do governo em criar um período de transição para que as empresas nacionais possam se adaptar à nova realidade econômica.

Ao considerar o processo de maior abertura da economia uma realidade, uma vez que ela reproduz a lógica do capitalismo moderno, não significa que a sua implementação seria imediata e sem limites. Para o IEDI, a abertura deve ocorrer como instrumento para induzir o aumento da competitividade e não como instrumento de desmonte do parque industrial nacional. A necessidade de preservar a indústria nacional e o próprio mercado interno contra a concorrência dos países mais desenvolvidos exige medidas de transição.

O instituto entende que nas esferas de negociação internacional, principalmente na OMC, o Brasil deve buscar salvaguardas que garantam à indústria brasileira a implementação da reestruturação produtiva com calma e a ampliação dos investimentos tecnológicos, que nos deixe mais próximos, do ponto de vista competitivo, dos países desenvolvidos.

Para Paulo Cunha<sup>37</sup>, ex-presidente do IEDI e um de seus fundadores, já existia em um setor do empresariado nacional a certeza de que o modelo de substituição de importações brasileiro apresentou limitações, principalmente no que se refere à capacidade de exportação.

**Paulo Cunha** – (...) Obviamente o Brasil já tinha uma visão clara que países que tinham adotado um modelo um pouco diferente...

**Paulo Fontes** – Mais aberto?

---

<sup>37</sup> Paulo Guilherme Aguiar Cunha formou-se em Engenharia pela PUC-Rio, e no início dos anos de 1960 ingressou na Petrobras. Em 1967, Paulo Cunha entrou no grupo Ultra, onde atuou na Ultrafértil, na área de desenvolvimento de fertilizantes; colaborou na criação da Petroquímica União e foi fundador da Oxiteno. Em 1981 tornou-se presidente do Grupo Ultra até 2006, quando se dedicou exclusivamente à presidência do conselho de administração. Além disso, foi presidente da Abiquim na década de 1970, e durante o governo de Collor foi membro do Conselho Monetário Internacional. Como um dos fundadores do IEDI presidiu-o de 1993 a 1997.

**Paulo Cunha** – Não era mais aberto, mas um modelo mais voltado para o exterior, mais integrado ao exterior, como foi o caso da Coréia, o caso do próprio Japão. Já começava a chamar a atenção de que faltou alguma coisa aqui no Brasil, faltou uma dimensão nessa coisa de um projeto de substituição de importações, que a Coréia fez, que o Japão fez. Faltou uma dimensão, que é a dimensão agressiva de ir para o exterior, a dimensão exportadora estava faltando (CPDOC, 2007, p.56)

Ao afirmar que o modelo de desenvolvimento brasileiro apresentou resultados diferentes de países como o Japão e a Coréia do Sul, Paulo Cunha faz questão de registrar que a diferença não era por ser mais ou menos aberto, mesmo porque ambos os modelos utilizaram práticas protecionistas, mas que a diferença central é destacada pela falta da dimensão exportadora, ou seja, as indústrias nacionais brasileiras ficaram muito dependentes do mercado interno protegido e se capacitaram pouco para conquistarem mercados externos.

A constatação dessa deficiência no processo de industrialização brasileiro era visto pelo IEDI como ponto fundamental, pois demonstrava a urgência na adoção de políticas pró-competitivas que permitissem à indústria nacional desempenhar um papel mais agressivo do ponto de vista de ampliação dos seus mercados para fora. Contudo, essas discussões no instituto ocorrem conjuntamente com a eleição de Fernando Collor, que, de forma abrupta, implementa inúmeras medidas de liberalização dos mercados, conforme se destaca na fala abaixo de Paulo Cunha,

**Aí chegou o Collor e puf! Faz a abertura, enfim, a tapa, a facão, a machado, de uma maneira completamente...** E nós vínhamos discutir com o pessoal do governo, continuamos a interagir com o governo. Deixou de ser Delfim, deixou de ser Maílson, deixou de ser, enfim, e passou a ser Zélia, passou a ser Zélia, [inaudível], passou a ser o pessoal de Collor. **A discussão a gente via que era uma discussão sem pé, nem cabeça, porque havia uma visão quase que preconceituosa contra a indústria no Brasil** e um certo ressentimento da indústria no Brasil, que eu acho que foi um pouco um rescaldo até da abertura política. “Esses caras se beneficiaram do governo militar, esses caras se beneficiaram da proteção, esses caras se beneficiaram de favores do Estado. Em compensação, olha em que estado eles deixaram o país. O país não cresce, o país é desigual, o país tem essa inflação infernal. O responsável pela inflação são os empresários.” **Quer dizer, havia claramente uma culpabilização do empresariado,** que era uma maneira primitiva, até compreensível pela época, pelo fenômeno político da época, **mas claramente você via que era uma coisa preconceituosa** (CPDOC, 2007, p. 57-58)

Conforme já se discutiu anteriormente, o fator tempo nesse momento era questão central nos estudos do IEDI, pois a sua implementação imediata traria prejuízos enormes para a indústria nacional, que teria que se adaptar de forma pouco planejada. A decisão do governo Collor de abertura imediata do mercado interno era, na visão desses empresários, uma medida que colocava

em risco a indústria nacional e escondia os verdadeiros entraves do desenvolvimento brasileiro, pois ao culpar os empresários pela crise inflacionária e os altos índices de desemprego as medidas do governo escondiam os problemas estruturais do país.

Os impactos da abertura abrupta e a manutenção do descontrole inflacionário nos primeiros anos da década de 1990 trazem impactos negativos para a indústria nacional e para o mercado interno brasileiro. Essas medidas obrigam as indústrias a adotarem medidas defensivas, seja através da redução de investimentos, ou ainda, do fechamento de setores considerados menos competitivos dentro de um grupo industrial.

O cenário político, principalmente no governo Collor, favorecia uma visão propagada pelo governo de que as empresas nacionais cresceram graças às vantagens oferecidas pelo Estado, mas que a produção nacional era atrasada e pouco competitiva. Essa visão considerada “preconceituosa” pelos empresários teve impacto direto na confiança e, conseqüentemente, nos investimentos industriais.

Com o impeachment de Collor e a posse do presidente Itamar Franco setores próximos ao empresariado paulista, destacadamente o então senador Fernando Henrique Cardoso, assumem posições importantes no governo federal e dá-se o início ao Plano Real, que consegue a redução da inflação com base na supervalorização do câmbio, nas altas taxas de juros e de manutenção do processo de abertura comercial.

A expectativa dos empresários ligados ao IEDI nesse período, principalmente durante o processo eleitoral de 1994, era que o governo acenasse para a retomada do crescimento econômico via uma nova política de desenvolvimento capaz de inserir a economia brasileira no mercado internacional, mas que procurasse preservar a indústria nacional e que favorecesse medidas pró-competitividade necessárias para garantir novos investimentos e ampliar as exportações.

## **2.2) O IEDI e o governo de Fernando Henrique Cardoso**

As eleições de 1994 eram consideradas pelo IEDI como uma oportunidade especial para a elaboração de um novo projeto de desenvolvimento, que exigiria reformas profundas, mas que seria capaz de colocar o país no caminho do crescimento. Tal cenário de confiança se explicava, por um lado, pelo fato do Plano Real ter alcançado o controle da inflação e pelas relações que o empresariado paulista mantinha com o grupo político de Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda do governo Itamar e candidato a presidente naquelas eleições.

Nesse momento o instituto elabora um documento em junho de 1994, ainda em versão preliminar, então intitulado “Indústria Competitiva, Emprego e Justiça Social”<sup>38</sup>, que apresenta propostas a serem discutidas pelas campanhas eleitorais, em todos os níveis, como contribuição para elaboração desse novo projeto de desenvolvimento.

Nesse documento é defendida a tese de que para alcançar os padrões de desenvolvimento do primeiro mundo o Brasil precisa de mais indústria com competitividade internacional, o que exige o estabelecimento de uma parceria entre o Estado, as empresas e os trabalhadores em prol da industrialização.

O projeto de desenvolvimento almejado deve ser o inverso dos anteriores, a saber; o primeiro foi baseado na substituição de importação, que, apesar de importante para o processo de industrialização desde os anos de 1950, chegou ao seu esgotamento nos anos de 1980, em parte pela pouca capacidade de exportação, o que comprometeu o estímulo à competitividade, e pela ausência de democracia; o segundo, no governo Collor que propagava a competitividade, mas não apresentava “compromisso com a industrialização, com uma autêntica reconstrução do Estado, com a geração de empregos e com o bem-estar da sociedade” (IEDI, 1994<sup>a</sup>, p.4).

Sobre a estabilização aparece o registro de que, apesar de não ser o foco central do trabalho o IEDI considera-a como condição básica para todas as reformas necessárias à elaboração de um projeto de desenvolvimento. Contudo, “essa estabilização não pode estar desvinculada de uma visão de longo prazo, até porque isso pode levá-la a comprometer partes importantes do setor produtivo, e gerar desemprego em massa”<sup>39</sup> (IEDI, 1994a, p.5).

O documento está organizado com base em três pilares: o primeiro, a necessidade de reformas estruturais, que propiciaram a competitividade sistêmica<sup>40</sup> da economia; a segunda, as bases de uma nova política industrial fundamentadas na busca da competitividade e da competição; a

---

<sup>38</sup> No Livro “Indústria e Desenvolvimento: reflexões e propostas do Iedi para a economia brasileira” publicado em 2014, há uma versão desse documento com diferenças da versão preliminar de 1994, a começar pelo título que passa a ser “Industrialização Competitiva, Emprego e Bem-Estar Social: rumo ao Brasil Desenvolvido”. Além dessa diferença ao longo do documento aparecem outras alterações, que serão fruto de análise nas próximas páginas.

<sup>39</sup> Na versão publicada no livro **IEDI, 2014, p.128**, percebe-se que esse trecho não aparece. De qualquer forma a opção foi trabalhar com a versão preliminar, pois o registro dessa passagem demonstra uma característica presente em outros trabalhos do IEDI, que entende o processo de estabilização como necessário no curto prazo, mas o submete a um projeto de desenvolvimento como forma de evitar crises profundas de produção com impactos nos índices de produtividade e sociais.

<sup>40</sup> O IEDI entende a competitividade de forma sistêmica, ou seja, a competitividade da indústria está diretamente ligada à existência de um ambiente interno, mas também, externo, ou seja, um país com baixa capacidade de competição não terá uma indústria competitiva. Desde os primeiros documentos, ainda nos anos de 1990, o instituto registra o Custo Brasil como um fator de obstáculo à elevação da competitividade da indústria nacional. Vale registrar que o entendimento de Custo Brasil está relacionado à necessidade de superar problemas econômicos estruturais, como por exemplo, a fragilidade da infraestrutura, a existência de uma base tributária inadequada, a complexidade da legislação trabalhista e o baixo financiamento de longo prazo.



terceira, uma política de emprego e de expansão do mercado interno. A defesa de reformas estruturais é feita a partir da necessidade de reforma do Estado, da estrutura tributária, do arcabouço financeiro e da educação.

Sobre a reforma do Estado torna-se imperativo uma nova estrutura fiscal, mais investimentos em infraestrutura e a reestruturação de todo o setor público. Vale registrar que na versão preliminar aparece uma clara indicação à necessidade em dar atenção “à formação e qualificação de pessoal e à revalorização da carreira de funcionário público” (IEDI, 1994a, p.6), contudo, na versão final essa indicação desaparece.

Julgo importante destacar essa diferença entre os dois documentos, pois a questão da formação e qualificação de servidores públicos é uma preocupação importante na elaboração e execução de uma política de desenvolvimento. A existência de uma burocracia nos moldes weberianos é uma característica importante dos países, que buscaram estimular o desenvolvimento a partir da coordenação mais direta do Estado. O próprio IEDI, em diversos documentos, reconhece o modelo asiático como exemplo bem sucedido de política de desenvolvimento industrial com aumento de competitividade.

A reforma tributária é defendida a partir da existência de um sistema que tenha como objetivo a universalização dos impostos e que possibilite a desoneração dos investimentos e da folha de pagamento e a eliminação dos impostos em cascata.

A reforma financeira parte do princípio de que o Brasil precisa criar as finanças industrializantes<sup>41</sup>, entendida como “a disponibilidade de capital, a custos baixos, para financiamento do processo de industrialização” (IEDI, 1994a, p. 8-9). Esse processo deve ser desencadeado rapidamente, devido ao processo de abertura comercial, para não comprometer, ainda mais, a competitividade das empresas nacionais. Como propostas mais práticas é indicada a reorganização dos bancos federais e estaduais que devem exercer mais esse papel e, por isso, devem alargar suas fontes de recursos para além dos fundos parafiscais. Na visão do IEDI o destaque para essa política deveria ser o BNDES, que precisa reconquistar seu papel de financiamento de longo prazo e se constituir como importante apoiador das exportações.

Por fim, a reforma educacional, considerada central, principalmente devido às transformações no processo produtivo, fruto do novo paradigma tecnológico-científico, que exige

---

<sup>41</sup> Ver IEDI. “**Finanças Industrializantes para a Estabilização e o Desenvolvimento**” Setembro/1992. Nesse trabalho, coordenado por José Carlos de Souza Braga, defende-se a ideia de que é necessária a existência de um sistema financeiro capaz de exercer o papel de estímulo ao desenvolvimento e, para isso, é necessário que existam instituições bancárias capazes de conceder financiamento de longo prazo e a baixos custos. Ao analisar vários países que passaram por processo de industrialização considerado bem sucedido percebe-se que em todos houve essa prática.

mão de obra mais qualificação e, conseqüentemente um nível educacional mais elevado. A nova estrutura educacional é pensada a partir das necessidades da indústria e da constatação de que tal mudança não é responsabilidade exclusiva do Estado, mas a sua concretização coloca a formação de parcerias para ampliação da qualidade educacional.

Porém, o documento não apresenta nenhuma proposta mais prática para elevar os níveis educacionais e muito menos aborda a questão do acesso aos níveis de ensino, principalmente o médio e superior, que apresentam índices bem tímidos no período em questão.

A defesa de uma nova política industrial parte do pressuposto de que o Brasil precisa de políticas de competição e de competitividade capazes de garantir uma inserção soberana do país no comércio internacional, que vão além da simples abertura da economia feita no início dos anos de 1990.

Sobre a política de competição o documento defende que o governo deva adotar medidas que torne os produtos nacionais em condições de competir no mercado externo e, para isso, essa política deve envolver “além da aplicação de tarifas aduaneiras e de uma correta política cambial, políticas antitruste, antidumping, de salvaguardas comerciais e de defesa do consumidor” (IEDI, 1994a, p.13).

Com essa visão o instituto começa a demonstrar preocupação frente à política de valorização cambial que era utilizada como instrumento de estabilização econômica desde o início do Plano Real, que, segundo suas avaliações, penalizariam de forma mais direta os setores industriais. Vale destacar que essa crítica será mais incisiva nos documentos públicos ao longo da década, mas é importante destacar que essa preocupação já existia antes da posse do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Além disso, a preocupação que parece maior nesse momento é frente à adoção de medidas que impeçam a concorrência desleal, em decorrência da abertura econômica abrupta feita com Collor. Por isso, a preocupação e urgência na elaboração de medidas antitrustes e antidumping e da utilização de salvaguardas comerciais de acordo com o que estabelecia as novas regras da OMC.

A adoção de políticas de competitividade é defendida pelo IEDI, desde a sua origem no final dos anos de 1980, e se fundamenta como instrumento central da nova política industrial, pois é vista como a forma de transformar o país num polo mundial de industrialização. O foco dessa política é a necessidade de aumento das exportações brasileiras, o que passa pela conquista de mercados externos, que ocorrerá com produtos nacionais mais competitivos. Em função disso, o instituto

defende que “comércio exterior, investimentos e desenvolvimento de tecnologia devem ser tratados de forma integrada pela política de competitividade” (IEDI, 1994a,p.15).

Os desafios dessa política pró-competitiva coloca para o governo a necessidade de criação de programas de estímulo às exportações e a inserção de empresas nacionais no comércio internacional. Nesse sentido, como proposta, o documento sugere a criação de “Programas Setoriais de Inserção Internacional”, que deveriam ter um caráter pluralista, voltado para todos os países, mas que, pelas condições econômicas atuais, tenha atenção especial para as atividades comerciais envolvendo o Mercosul.

Como atividade complementar à inserção internacional, o IEDI acredita que a estratégia adotada pela política de desenvolvimento deva ter como alvo central a formação, a médio e curto prazo, de empresas líderes nacionais, que possam competir no mercado internacional e se constituir como alavancas para o crescimento das exportações. Essa posição, por um lado, demonstra a avaliação de que o modelo sugerido por esses empresários busca uma aproximação do padrão asiático de desenvolvimento, que, ao contrário do que ocorreu no Brasil, teve a capacidade de conquistar mercados internacionais em setores de alto valor agregado. Nesses países houve uma política deliberada do Estado em apoiar determinadas empresas para que as mesmas se constituíssem como “líderes nacionais”. Vale registrar que tal característica é considerada por autores que estudam o papel do Estado como indutor de desenvolvimento, uma das principais diferenças entre o modelo utilizado na América Latina (Desenvolvimentismo) e o asiático (State Developmental)<sup>42</sup>.

O terceiro e último pilar apresentado no documento de junho de 1994 aborda a questão do emprego e da expansão do mercado interno. A justificativa para esses dois pontos serem tratados de maneira conjunta se dá pela complementariedade de ambas. O fato do Brasil apresentar historicamente índices de desemprego e subemprego elevados coloca como imperativo a adoção de medidas mais ousadas que superem tal característica, pois do contrário fica comprometida qualquer tentativa de estabelecimento de uma verdadeira parceria entre o Estado, os empresários e os trabalhadores, conforme defende o IEDI.

Assim, a avaliação é de que o país deve adotar medidas ofensivas de geração de emprego ligadas à necessidade de ampliação do mercado interno, através de valorização das capacidades regionais e da ampliação das micro e pequenas empresas, consideradas como campeãs de empregabilidade. Contudo, é registrado, também, que a indústria sozinha não irá suprir toda

---

<sup>42</sup> Ver JOHNSON, 2004; AMSDEN, 2009.

demanda reprimida e que, por isso, outros setores ligados ao agronegócio, ao turismo e à infraestrutura terão que desempenhar papel central nesse processo.

Além dessas práticas ofensivas, o governo deve levar em consideração a necessidade de avaliar, em determinados setores, a adoção de práticas defensivas de emprego como as adotadas por países desenvolvidos, que, em nome do combate ao “dumping social” implementam barreiras não-tarifárias para proteger níveis de emprego com objetivo de evitar problemas sociais.

As discussões apresentadas no documento demonstram que para o IEDI mudanças na política econômica seriam necessárias, e que a conjuntura econômica brasileira, que passava por uma ampliação da demanda interna fruto do controle da hiperinflação pelo plano Real, demonstrava condições favoráveis ao crescimento. Porém, a sua concretização dependeria de políticas governamentais que estimulassem o aumento dos investimentos produtivos.

A adesão do empresariado à campanha de Fernando Henrique no ano de 1994 e, conseqüentemente, a sua eleição naquele ano, despertava expectativas positivas para vários empresários do IEDI, que entendiam o futuro presidente como um aliado político da indústria e capacitado para implementar a mudança de rumos tão propagada pelo instituto.

Nesse contexto de grande expectativa é organizado um Fórum-IEDI denominado “A atual política cambial e a indústria brasileira” que contou com a participação de empresários, políticos e economistas para discutir o assunto.

Segundo o presidente do IEDI à época, Paulo Cunha, a discussão sobre o câmbio se fazia necessária devido aos impactos negativos da supervalorização para a indústria nacional, devido a pressão que exercia nas exportações e importações e, conseqüentemente, na decisão futura de investimento por parte do empresariado (IEDI, 1994b).

Nas discussões feitas, os presentes concordaram que a supervalorização do câmbio e as altas taxas de juros foram os pilares da política de estabilização utilizada no Plano Real, mas que após esse período de vitória frente à hiperinflação a manutenção desses patamares traria enormes prejuízos à indústria e à balança de pagamento devido, por um lado, à redução das exportações e ao aumento das importações fruto da concorrência desleal feita por empresas internacionais e, por outro lado, pela inexistência de políticas de proteção da produção nacional desde o processo de abertura abrupta do mercado brasileiro.

Para Delfin Netto, um dos presentes no debate, além de comprometer a indústria o plano busca controlar a inflação através do déficit das contas correntes; e chega a propor o seguinte

questionamento: “Será que nós não entendemos que não vamos ter desenvolvimento de longo prazo apoiados em déficits dessa magnitude (US\$ 15 bilhões/ano)?” (IEDI, 1994 b, p.1-2).

No debate todos concordaram, também, que o cenário era favorável ao crescimento fruto da estabilização causado pelo aumento de demanda de consumo interno. Conforme disse Antônio de Barros Castro, “estamos numa conjunção de movimentos favoráveis, do ponto de vista de demanda global; a gente cresce de qualquer maneira. O difícil é não crescer” (IEDI, 1994 b, p.2).

Contudo, o grande desafio é a utilização desse impulso, considerado normal em processos de estabilização após longo período de hiperinflação, para criar um novo ciclo de investimentos que aumentasse a renda e contribuísse para a elevação da competitividade da empresa nacional capaz de sustentar esse crescimento ao longo prazo.

Como conclusão prática é aprovado nesse Fórum que o IEDI iria elaborar documento de sugestões dirigido ao presidente eleito Fernando Henrique, que demonstrasse a necessidade de prosseguir com a estabilização, mas que direcionasse a “economia para um novo ciclo de investimentos, o que requer, todavia, uma reorientação na política econômica” (IEDI, 1994 b, p.3).

As discussões feitas nesse Fórum-IEDI são decisivas, pois elas acabam direcionando a linha de intervenção do instituto, nesse período inicial do governo Fernando Henrique, na medida em que há certo enxugamento das pautas, que passa ser consideradas como prioridades e alvo de maior reivindicação desses empresários, a saber: primeiro, a sobrevalorização do câmbio; segundo, as altas taxas de juros e, terceiro, a proteção da produção doméstica.

Tal decisão pode ser explicada por certa convicção constituída nesse período de que qualquer política pró-indústria nesse momento passa por uma mediação entre os objetivos estabelecidos pela estabilização e uma política de desenvolvimento mais ampla. Essa posição que se forma de maneira não tão transparente pode explicar o porquê da ênfase em reivindicar um “novo ciclo de investimento” e não evidenciar de maneira mais forte a necessidade de uma política de desenvolvimento tão presente em documentos anteriores.

Conforme decisão do Fórum, em Dezembro de 1994, é entregue ao presidente eleito o documento “A Indústria e o Governo Fernando Henrique: oportunidades e ameaças”, que apresentava sugestões em prol da indústria.

O encontro entre o IEDI e o presidente eleito foi noticiado pela imprensa nacional como um pedido de correções no Plano Real com objetivo de reafirmar a necessidade da indústria no cenário econômico da época. Em matéria do jornal Folha de São Paulo, publicada em 07 de dezembro de 1994, afirma-se que no encontro os empresários ligados ao instituto solicitaram a Fernando

Henrique, “sinais que definam um compromisso recíproco entre indústria e governo de que o caminho a ser seguido pelo país é efetivamente o da reativação. Eles admitem até uma taxa de câmbio sobrevalorizada, desde que acompanhada da redução compensatória do chamado fator Brasil” (ALONSO & SEIDL, 1994, p.1).

Para o IEDI a conjuntura econômica demonstra várias oportunidades, em decorrência da ampliação da confiança e da capacidade do empresariado frente à inauguração de um novo ciclo de investimentos, que ocorre num cenário de economia aberta e sobre a base de um novo paradigma tecnológico, o que coloca para o governo a possibilidade de poder aproveitar essa onda de crescimento, fruto do aumento da demanda após um período de hiperinflação, para constituir um ambiente sólido de crescimento econômico que possibilite a elevação dos níveis de emprego/salário e que possa contribuir para a ampliação do mercado interno (IEDI, 1994c).

Porém, ao mesmo tempo em que o cenário político e econômico é visto a partir da ótica da confiança, destacam-se, nesse momento inicial do governo Fernando Henrique, os riscos e as incertezas frente às decisões do futuro governo. A preocupação se justifica a partir de três dimensões: em primeiro, como a economia vai se comportar a médio e longo prazo após o fim da euforia do consumo; segundo, o fato da experiência com outros países demonstrar a dificuldade de alcançar um crescimento sustentado e, por fim, a inexistência de sinais claros por parte do governo de que será implementada uma política que estimule esse novo ciclo de investimento.

Vale registrar que a preocupação com a demonstração de sinais positivos pelo governo é considerada fator importante para a definição das estratégias empresariais, seja para a adoção de medidas mais ousadas do ponto de vista de investimento ou até mesmo mais defensivas.

A inquietação com as políticas a média e longo prazo contribuem para que o instituto, antes mesmo da posse do novo governo, busque interferir nas indicações dos principais ministérios de Fernando Henrique. Segundo jornais da época (Dezembro de 1994) o IEDI reivindicou que o próximo Ministro da Indústria e Comércio (MIC) fosse alguém “bilíngue”, ou seja “alguém capaz de falar a linguagem da estabilização, mas também da produção. O presidente eleito perguntou: Que tal o Serra? É sopa no mel, responderam em coro os industriais” (ROSSI, 1994).

O relato da conversa, por mais que seja um ponto de vista da imprensa, demonstra, por um lado, a indicação de que o instituto via possibilidade de mudanças de rumo por parte do governo eleito e, por outro, a proximidade que esses empresários tinham com políticos ligados diretamente ao grupo de Fernando Henrique. Sobre a indicação de Serra para o MIC, isso acabou não

acontecendo devido à recusa pessoal, mas o próprio Serra assumiu o Ministério do Planejamento, e para o Ministério da Indústria e Comércio foi indicada Dorothea Werneck.

A posição do IEDI, expressa nesse documento dirigido ao novo governo, baseia-se na perspectiva de que todas as condições para que o país aproveite o momento econômico favorável estão dadas, seja pela ampliação da demanda como por fatores políticos ligados ao governo de Fernando Henrique. Em outras palavras, essa transição para um novo ciclo de investimento,

(...) veio coincidir historicamente com a retumbante vitória de um líder que politicamente representa o comprometimento inequívoco do país com a estabilização e as reformas. Combinam-se, desta maneira, grandes tarefas históricas, objetivos maiores de um novo governo e recursos políticos, ao que tudo indica, à sua disposição (IEDI, 1994c, p.6).

A confiança e a expectativa desses empresários com o novo governo é uma característica das análises do instituto nesse período. Além disso, constata-se o comprometimento com a estabilização, mas ao mesmo tempo são defendidas reformas pró-indústrias. Essa característica acaba conduzindo o instituto para uma posição de defender uma mediação entre os interesses da estabilização e uma política de desenvolvimento, conforme destacado anteriormente.

A busca dessa mediação não seria fácil, em particular porque os princípios da estabilização utilizados pelo Plano Real eram a sobrevalorização cambial e as altas taxas de juros, que, somada com a abrupta abertura do mercado interno, feito com Collor e mantida até o momento, comprometiam as exportações e ampliavam a concorrência no mercado interno.

Contudo, a confiança na capacidade do governo Fernando Henrique levou o IEDI a acreditar na possibilidade de constituir essa mediação. O instituto chega a aceitar a manutenção da política cambial e de juros, desde que o governo garantisse tratamento diferenciado às empresas nacionais. As medidas propostas são, prioritariamente, a disponibilidade de financiamento em longo prazo e a juros baixos via BNDES e aprovação de medidas não tarifárias, de acordo com as novas regras da OMC (Rodada Uruguai), que impedissem a chamada concorrência desleal.

A adoção dessa estratégia foi feita com base em incertezas sobre o caminho a ser escolhido pelo governo. Para o IEDI os empresários estavam colocados frente a duas opções estratégicas: a primeira previa uma escolha considerada conservadora, que previa a redução da capacidade industrial para garantir a manutenção de áreas consideradas mais competitivas na indústria; a segunda de reafirmação industrial que buscava ampliar os investimentos e aumentar a competitividade (IEDI, 1994c).

Por isso, a principal reivindicação dirigida ao presidente Fernando Henrique era a necessidade do governo apresentar sinais de que seriam adotadas medidas que optassem pela estratégia da reativação industrial, tais como:

1. O governo se compromete a impedir uma excessiva sobrevalorização cambial (...). Admite-se, naturalmente, que uma taxa de câmbio sobrevalorizada, pode tornar-se aceitável, na medida em que acompanhada da redução compensatória de impostos e outros itens integrantes do ‘custo brasileiro’.
2. O governo se compromete a proteger a produção doméstica (...).
3. O governo buscará, através de diferentes meios, reduzir a taxa de juros de longo prazo para investimentos aqui realizados, ao nível vigente nos países industrializados (...).
4. apoio aos gastos de pesquisa e desenvolvimento, aos Institutos de Tecnologia e à busca de parceiros e alianças por parte das empresas, o governo se compromete a ajudar a transição para um novo paradigma tecnológico (trechos selecionados, IEDI, 1994c, p.9-10).

Essa estratégia pode ser considerada uma mudança na linha política do instituto, pois a defesa mais ampla de uma política de desenvolvimento eixada na ideia de uma indústria competitiva, na geração de empregos, na justiça social e na inserção internacional se mantém, mas ocorre de maneira mais secundária. As propostas consideradas centrais, nesse momento, estão mais ligadas à formação de um novo ciclo de investimento, conforme defende o próprio instituto, do que numa nova política desenvolvimento.

Nos primeiros meses do novo governo essa posição se reforça a partir do momento em que as declarações do instituto se concentram na apresentação de propostas mais pontuais, em particular sobre a necessidade de redução dos juros e do câmbio, mas reafirmam a posição de confiança do empresariado frente ao governo Fernando Henrique.

Em entrevista concedida ao jornal Folha de São Paulo, em 16 de fevereiro de 1995, o presidente do IEDI, Paulo Cunha, cobra mudanças na política cambial e de juros e demonstra um cenário futuro preocupante para a indústria nacional caso reformas não sejam feitas.

“As **taxas de juros** para capitais de longo prazo são absolutamente não competitivas e representam uma sobrecarga para quem se dispuser a investir desde logo. Sabemos que há razões para os juros estarem elevados, mas precisamos de sinalizações muito concretas de que cairão a curto prazo para que novamente se tenha coragem de antecipar o investimento, acreditando que a taxa será competitiva durante a fase de execução do projeto. **Quanto ao câmbio** sabemos que o dólar não pode dar um salto instantâneo. Mas é preciso convicção, por parte do investidos, de que a moeda vai se aproximar de parâmetros adequados” (BLECHER, 1995a, p.1, grifos meus).



Contudo, no mesmo dia, em outra notícia, intitulada “Governo FHC mudou sinal” Paulo Cunha comemora a iniciativa do governo de estabelecer negociações para o setor automobilístico em torno da câmara setorial e espera que essa alternativa seja ampliada para outros setores.

De acordo com Cunha,

(...) “o governo FHC começa a inverter o sinal na direção ‘correta’, de valorizar a produção nacional. Antes, a mensagem emitida em altos decibéis era: vocês fazem porcarias, carroças, não são competitivos, o importado é que é bom. Não dá para sustentar crescimento baseado em importações” (BLECHER, 1995b)

A caracterização do governo Fernando Henrique como um aliado do empresariado, explicitada em diversos momentos pelos principais dirigentes do IEDI e até em documentos, leva a uma mudança da linha de atuação do instituto, que deixa de dar ênfase à necessidade de uma política de desenvolvimento mais ampla para buscar avanços mais específicos em prol da indústria. Essa estratégia permite a esses empresários se inserirem de forma secundária na coalizão de poder que dirige o governo; mas, ao mesmo tempo, as bandeiras mais centrais em defesa do desenvolvimento são encobertas por essa proximidade.

Conforme se discutiu na primeira parte desse capítulo, desde o início dos anos de 1990 uma nova coalizão de poder dominante se constitui no Brasil; e era formada por rentistas que vivem de juros, pelo setor financeiro e pela forte interferência de setores estrangeiros, que tinham como prioridade a implementação de medidas de austeridade fiscal de acordo com o que determinava o consenso de Washington (BRESSER-PEREIRA&DINIZ, 2009).

Apesar do governo FHC manter diálogo com esse setor do empresariado, não houve nenhum movimento que pudesse demonstrar que essa coalizão de poder dominante estaria em transformação. Por isso, as sinalizações tão reivindicadas pelo IEDI não foram transformadas em realidade pelo governo. Além disso, é importante registrar que a adesão de setores do empresariado ao projeto de estabilização contribuía para que o governo não modificasse os rumos da política econômica em prol de uma nova política de desenvolvimento.

A expectativa do IEDI com o governo de Fernando Henrique dura pouco, e já em 1996 a posição do instituto migra para a frustração. Em documento publicado em maio de 1996, Rumos Estratégicos da Indústria Brasileira, o presidente Paulo Cunha afirma que,

(...) o Governo, de sua parte, deixa claro que a alocação dos recursos da economia tornou-se uma responsabilidade a ser assumida, inteiramente, pelo setor privado. Ao governo caberiam, no plano econômico, basicamente, a consolidação da estabilidade e a promoção de algumas políticas horizontais, do gênero redução do custo Brasil (CUNHA, 2014, p.153)

Para o presidente do instituto a constatação de que o governo não iria implementar mudanças em prol da indústria cria um clima de incertezas que leva as empresas a adotarem medidas defensivas como forma de sobrevivência, que vão na contramão das necessidades impostas pelo processo de mundialização da economia. Dessa forma, Paulo Cunha afirma que a “estratégia industrial do Brasil, se fosse possível defini-la, não seria a candidato a tigre, nem mesmo a de gato, seria de borboleta na tempestade” (CUNHA, 2014, p.154).

Em entrevista publicada no jornal Folha de São Paulo, em 10 de junho de 1996, Cunha afirma que “a produção não está mais no discurso político, a produção não está mais no imaginário dos brasileiros” (SEIDL, 1996, p.2). Tal alegação confirma a avaliação de que os industriais nacionais são colocados em segundo plano na estrutura de poder do governo de Fernando Henrique, e demonstra, também, que essa é a constatação do instituto. O próprio presidente do IEDI chega a afirmar que para o resgate da confiança seria necessário que “os produtores não sejam, isolados e acuados, como no presente momento” (CUNHA, 2014, p.157).

A análise do período em questão (1994-1998) se caracteriza pelo controle da inflação a partir das altas taxas de juros e pela enorme apreciação cambial, que, combinada com a abertura do mercado interno e com a liberalização dos fluxos de capital, contribuiu para mudanças profundas na indústria e no próprio empresariado. Esse cenário acarretou a adoção de medidas de sobrevivência que possibilitaram a ampliação de falências, fusões e associações com empresas internacionais, colaborando com a elevação do desemprego, da desindustrialização e da desnacionalização (BRESSER-PEREIRA & DINIZ, 2009).

Em particular sobre o amplo processo de desnacionalização, vale registrar que o governo Fernando Henrique cria o Conselho Nacional de Desestatização cujo objetivo é a privatização de empresas públicas do governo federal e apoio às privatizações em âmbito estadual. Durante o primeiro governo essa política, considerada como instrumento de eficiência em busca de maior competitividade, será a prioridade das ações do governo. Vários setores nacionais e internacionais participam dos leilões, muitos com financiamento do BNDES para adquirirem empresas públicas.

Vale registrar que setores da indústria nacional, inclusive membros do IEDI, optaram pela estratégia de diversificarem sua produção a partir da participação no processo de privatização, tendo

em vista o novo cenário de abertura do mercado e, conseqüentemente, de maior concorrência. Como exemplo vale destacar o empresário Benjamim Steinbruch<sup>43</sup> do grupo Vicunha, que participou dos consórcios que compraram a CSN, Vale do Rio Doce, Usiminas, Tele Norte Leste e Tele Centro Sul.

Os anos de 1990 marcam no Brasil, ainda que de forma atrasada, a implementação da síntese neoliberal, que se inicia com Collor, mas que tem sua expressão mais forte com Fernando Henrique. Nesse período há um aprofundamento dos interesses do mercado e uma ideia de que era urgente uma maior inserção externa, mas sob a lógica do capital internacional e não dos interesses nacionais, conforme defendiam diversos setores do empresariado nacional, inclusive o IEDI.

A constatação de que esse novo modelo não iria mudar impõe transformações na composição do empresariado nacional, que se vê diante da necessidade de se adaptar aos novos rumos ou correr o risco da falência fruto da competição, na maioria das vezes, desleal com o capital internacional; ou, ainda, na melhor das hipóteses, sobreviver em condições de extrema dificuldade.

Na necessidade de adaptar-se à lógica imposta pela síntese neoliberal, uma fração do empresariado acaba vendo na cooperação com grandes conglomerados econômicos a possibilidade de aceder na nova estrutura de poder a partir de fusões, associações ou até mesmo parcerias com empresas internacionais. Contudo, esse novo modelo é responsável pela ruptura da dicotomia entre empresa nacional versus empresa estrangeira, passando esta última a ser vista como parceira do desenvolvimento econômico do país e não como concorrente (BRESSER-PEREIRA & DINIZ, 2009).

Essa mudança no cenário de organização do capital, somada a certa adesão de setores do empresariado à nova lógica apoiada pelo governo de Fernando Henrique, contribuiu para a fragilização política do IEDI após as eleições de 1994. Tal afirmação se justifica pelo fato de que, desde a origem do instituto, as propostas apresentadas como contribuição à política industrial se firmavam a partir do discurso de desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, da clivagem entre empresa nacional versus empresa estrangeira, o que se torna mais difícil nesse período.

A meu ver a expectativa extremamente otimista do IEDI no início do governo Fernando Henrique contribuiu, em alguns momentos, para certa confusão do instituto frente aos seus princípios fundadores. Essa posição política favoreceu certa flexibilização das reivindicações do

---

<sup>43</sup> Para mais informações sobre as estratégias utilizadas pelo grupo Vicunha ver entrevista do empresário Benjamim Steinbruch, filho do fundador do grupo o empresário Mendel Steinbruch, ao projeto Trajetórias e Pensamentos das Elites Empresariais de São Paulo organizado pelo CPDOC.

instituto; porém, a preocupação com a defesa da indústria nacional se manteve e levou ao aumento das críticas à política econômica adotada pelos governos ao longo da década de 1990.

Em outubro de 1998, final do primeiro governo de Fernando Henrique, é publicado o documento intitulado “Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial – Proposta IEDI” onde é defendida a necessidade de uma “solução pela produção” o que, segundo o texto, exigiria mudanças nos rumos da política econômica vigente ao longo da década. Para isso, é feito levantamento de políticas adotadas por diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento para estimular a industrialização.

Para o instituto a comparação com outros países demonstra que não há solução em benefício do desenvolvimento que não passe pelo estímulo à indústria nacional. Nesse sentido, o governo precisa de “instituições voltadas para objetivos que sejam permanentes de Política de Desenvolvimento Industrial” (...) para que o país possa “ingressar, por fim, numa fase de afirmação e consolidação de um moderno e dinâmico parque produtivo” (IEDI, 1998, p.5).

A justificativa para a criação dessas novas instituições se dá a partir da avaliação de que o modelo de acumulação flexível vigente exige intensa transformação tecnológica e que, por isso, o Brasil necessita superar a condição histórica de exportador de commodities industriais de baixo valor agregado e almejar a diversificação da pauta de exportação como forma de ampliar o seu comércio exterior.

Porém, a escolha dessa estratégia centrada na solução pela produção exige mudanças na política econômica, que, em nome da estabilização, sempre considerada como necessária, teve como base a sobrevalorização cambial e as altas taxas de juros. Além disso, é defendida uma Reforma Tributária que deixe de penalizar as exportações e elimine os impostos em cadeia e desonere a produção, e a urgência em reduzir o déficit fiscal (IEDI, 1998).

Para o instituto, a implementação dessas mudanças na política econômica passa pelo entendimento de que o setor produtivo nacional, em particular a indústria, “antes de ser pensado como problema, deve ser entendido como solução” (IEDI, 1998, p.7).

Ao fazer tal afirmação, a saber, indústria como solução e não como problema, esse estudo aponta que deve haver uma inversão de prioridades, pois o sentido de políticas macroeconômicas e de estabilidade deve ser:

“criar condições e meios para o desenvolvimento, o qual é promovido através da definição de objetivos e estratégias conjuntas de setor público e setor privado, de ações coordenadas de instituições e instrumentos de diversas modalidades e áreas, e de adequada organização do Estado para o desenvolvimento” (IEDI, 1998, p.7)

Enfim, essa inversão de prioridades passa pela necessidade de priorizar a empresa de capital nacional, a qual, ao longo da década de 1990, foi colocada em situação de sobrevivência num cenário muito desfavorável, em decorrência da abertura abrupta do mercado interno, da estabilização e do chamado “Custo Brasil<sup>44</sup>”. Por isso, nesse documento o IEDI declara-se contrário à aceleração das negociações de livre comércio em torno da ALCA e afirma a prioridade ao MERCOSUL nesse momento.

Tendo em vista a reeleição de Fernando Henrique em 1998, a posição do IEDI parte do pressuposto de que a busca pelo desenvolvimento industrial exigiria do Estado ações coordenadas que envolvam “o crescimento industrial, o comércio exterior e o desenvolvimento tecnológico” (IEDI, 1998, p.8).

Nesse sentido, o instituto entende que a política de desenvolvimento industrial deve considerar como prioridades o fato de a empresa nacional ser considerada vetor dessa política; a necessidade de estímulo ao financiamento e a capitalização das empresas nacionais; a busca pela regionalização do processo de industrialização; o fortalecimento das pequenas e médias empresas e, por fim, a adoção de políticas de estímulo a cadeias produtivas e setoriais prioritários de acordo com as potencialidades existentes no país.

Ao defender a indústria nacional como vetor, não se busca restringir a participação estrangeira; mas o que se almeja é que os incentivos governamentais, considerados escassos, sejam priorizados para o setor nacional e que o principal atrativo para as empresas estrangeiras seja o mercado interno brasileiro.

Vale registrar que a concessão de incentivos por parte do governo seja implementada a partir de compromissos ligados ao desempenho exportador e a metas de produtividade, que possam estimular o crescimento da competitividade da indústria nacional sem restringir a entrada de empresas estrangeiras.

Sobre o financiamento e a capitalização da empresa nacional, o instituto demonstra que esse é um dos grandes gargalos do processo de industrialização brasileiro, devido a pouca

---

<sup>44</sup> Vale registrar que o IEDI utiliza o termo “Custo Brasil” desde o início dos anos de 1990 para demonstrar que o custo de produção no país é mais elevado do que em outros países, o que dificulta a livre concorrência. Essa discussão aparece quando o instituto busca organizar o conceito de competitividade, visto como responsabilidade da empresa, mas também do Estado, pois devem ser levados em consideração fatores sistêmicos, tais como: “a estabilidade macroeconômica, a qualidade da infraestrutura, a modernidade de seu quadro político-institucional, a capacidade de inovação tecnológica” (IEDI, 1991, p.47); Dessa forma, a partir do conceito de competitividade sistêmica, os primeiros estudos apontavam para a afirmação de que a elaboração de uma política de desenvolvimento no Brasil deveria levar em consideração esses “custos de produção” ao iniciar um processo de abertura e de estímulo à competição.

disponibilização de financiamento de longo prazo e as altas taxas de juros. Como proposta o IEDI acredita que o BNDES deveria assumir esse papel estratégico de disponibilizar financiamento compatível com os aplicados em escala mundial para o setor industrial no que se refere a taxas e prazos.

Além disso,

Dada a escassez de recursos, sugere a exclusividade de financiamentos para empresas nacionais, para os setores industrial e de infra-estrutura, e para financiamentos de projetos de novos investimentos, condicionando os financiamentos para outros setores e à privatização de empresas à disponibilidade de recursos (IEDI, 1998, p.12)

Tal registro se faz necessário pelo fato de que, ao longo do governo Fernando Henrique, o BNDES assumiu papel central no financiamento do processo de privatização, inclusive de grupos estrangeiros que participaram desse processo, e disponibilizou poucos recursos para o financiamento de projetos voltados à indústria nacional. Apesar do documento não mencionar nenhuma crítica direta à política do banco no período anterior, a posição expressa a necessidade de modificar as estratégias adotadas até o momento pelo governo federal.

Sobre o fortalecimento das pequenas e médias empresas, admite-se que a criação do Simples trouxe uma simplificação tributária considerada positiva e impulsionadora para o setor. Porém, o próximo passo seria garantir financiamento a essas empresas, pois devido ao pouco interesse dos bancos privados em conceder financiamento para esses setores e o desaparecimento dos bancos públicos estaduais, fruto das privatizações, que exerciam esse papel, as pequenas e médias empresas têm enormes dificuldades para conseguir financiamento.

De modo geral o documento apresentado pelo IEDI sugere uma nova organização do Estado brasileiro que tenha como ponto fundamental a busca pelo desenvolvimento, o que ocorrerá através da parceria entre o setor público e privado. Como proposta prática dessa nova organização institucional é reapresentada a proposta de criação de um Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, que tenha a participação de ministros e do empresariado. Além disso, é sugerida a criação do Fórum da Produção Industrial composto por empresários que debateriam temas ligados à indústria e de Grupos Estratégicos compostos por representantes do setor público e privado, que avaliariam políticas consideradas estratégicas para o desenvolvimento.

A formulação de tais propostas demonstra a tentativa desse setor do empresariado em constituir espaços institucionais de diálogos no segundo governo Fernando Henrique e, dessa forma, poderem interferir de maneira propositiva na elaboração de políticas públicas de interesse do setor.

Vale registrar que, ao longo desse segundo governo, algumas medidas de interesse ao desenvolvimento industrial, em particular para o estímulo à inovação tecnológica, serão implementadas em nível federal como, por exemplo, a criação dos Fundos Setoriais, a elaboração de um projeto de lei de inovação tecnológica e estudos sobre a situação da inovação no país. Porém, as medidas mais amplas ligadas à estabilização da moeda são mantidas, o que impede a inauguração de um cenário pró-crescimento.

Nesse sentido, a avaliação do IEDI sobre as duas últimas décadas do século 20 era de que os anos de 1980 foram, com certeza, a década perdida, mas a de 1990 foi desperdiçada. Conforme já expressado anteriormente pelo presidente Paulo Cunha, o então presidente em 1999, Eugênio Staub<sup>45</sup>, mais uma vez demonstra o sentimento de frustração com o governo de Fernando Henrique. Durante evento de comemoração dos 10 anos do instituto no discurso de abertura, Staub faz referência ao final do governo Collor e à produção do documento Mudar para Competir e diz que,

Naquela oportunidade um desses nossos aliados fez questão dele mesmo levar ao Vice-Presidente Itamar Franco o pensamento do IEDI, com a marca de meu endosso. Era, o então Senador da República, Fernando Henrique Cardoso. Mas chega de saudosismos porque o mundo real não perdoa (STAUB, 1999, p.4).

Na conclusão do discurso o então presidente Staub reforça, ainda, que os trabalhos técnicos organizados pelo Iedi demonstram que os “Países ‘Globais’ mantêm instrumentos eficazes de defesa de sua produção. Só o Brasil, pretendendo inserir-se na Globalização, fez o contrário” (STAUB, 1999, p. 8).

Seguindo a linha de maior crítica à política de austeridade implementada ao longo dos anos de 1990, é publicado em novembro de 2000 o documento “Indústria e Desenvolvimento: uma análise dos anos 90 e uma agenda de política de desenvolvimento industrial para a nova década”.

Além de questões já retratadas em outros documentos, como a valorização cambial do período, as altas taxas de juros e a ausência de financiamento ao longo prazo, que são consideradas como medidas que geraram um ambiente hostil ao processo de industrialização, é destacada a preocupação com a reestruturação do mercado interno e, conseqüentemente, com a necessidade de

---

<sup>45</sup> Eugênio Emílio Staub foi indicado à presidência da Gradiente, empresa adquirida pelo seu pai no final dos anos de 1960, e presidiu o IEDI de 1997-2001. Em 2002 foi um dos primeiros empresários a declarar apoio o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva.

elevação dos níveis de emprego, que não ocorreram com a redução da jornada de trabalho, mas pela urgência em reformas que possibilitassem a redução do custo do trabalho e a necessidade em mudanças na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) para estimular a organização por local de trabalho e a negociação coletiva. (IEDI, 2000).

A valorização do mercado interno e do aumento do emprego exigirá a necessidade de elevação dos investimentos em setores considerados de lideranças, que ao longo da década de 1990, pouco evoluíram, em particular, os de bens de capital e bens intermediários de maior conteúdo tecnológico. Sobre esse ponto são destacadas como ações consideradas centrais a prioridade ao comércio interno e regional (Mercosul); a reorganização das ações do BNDES que deve voltar-se para novos projetos de investimento na indústria; a utilização das compras reguladas pelo governo como instrumento de incentivo da indústria local, com destaque para o setor de gás e petróleo (IEDI, 2000).

Outro ponto de destaque nesse documento de 2000 é a preocupação com necessidade de uma política de importação e com um sistema de defesa comercial. Para o IEDI, ao longo da década de 1990 o governo deu sinais de incertezas frente às alíquotas de importação, chegando a reduzir alíquotas antes do cronograma proposto sem garantir a transição para a indústria nacional, o que inibiu decisões de investir. Além de combater essas incertezas é destacada a necessidade de adoção de mecanismos que impeçam práticas desleais de comércio, ou seja, o estabelecimento de medidas antidumping, compensatórias e de valorização aduaneira, ou aprovação de salvaguardas, que se coloquem contrárias a importações danosas, conforme regulamenta a OMC (IEDI, 2000).

Ao analisar os documentos do IEDI que fazem alguma avaliação dos anos de 1990 e apontam perspectiva para o futuro, percebe-se a crítica à política econômica adotada pelos governos, principalmente Collor, que inicia um processo de abertura considerada em vários momentos por esses empresários como irresponsável, mas, também, a frustração com Fernando Henrique, por não inverter a desejada “orientação da política econômica ou em menor distanciamento entre empresariado e Governo, que era e continuou profundo” (IEDI, 1999, p.13).

A consolidação dessa avaliação frente aos governos da década de 1990 coloca o IEDI em posição contrária aos rumos da política econômica adotada pelo governo de Fernando Henrique. Por mais que a posição oficial do instituto seja a de apresentar propostas e não se constituir como um instrumento de oposição política, ele se fortalece como um ator social crítico à lógica neoliberal e defensor de uma política de desenvolvimento nacional.



Vale registrar, também, que essa posição se constitui de forma mais forte e clara a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, pois no início do governo Fernando Henrique a posição era a de expectativa e confiança em um presidente considerado, naquele momento, como um aliado.

Além disso, é importante destacar que essa posição mais crítica às opções econômicas do governo não é generalizada entre o empresariado, pois como já foi discutido anteriormente, uma parcela desse setor acaba se inserindo nesse novo cenário econômico a partir da participação direta nos processos de privatização e, por isso, é favorecido pelo novo cenário. Contudo, mesmo para esses setores não significa que passa a ser parte da coalizão de poder dominante durante o governo Fernando Henrique.

De qualquer forma, os documentos públicos e as declarações dos principais dirigentes do IEDI, no início dos anos 2000, demonstram uma consciência maior frente à necessidade de mudança na política econômica em particular no que se refere às exportações e importações brasileiras.

Para o instituto,

A correção do desequilíbrio do setor externo brasileiro causado por um processo de abertura mal conduzido e pelas políticas de câmbio, de taxa de , juros e tributação da segunda metade dos 90, apresenta-se como um dos mais importantes desafios para que a economia brasileira venha a assegurar condições de sustentação a longo prazo de seu crescimento. A remoção da vulnerabilidade externa não excluirá a substituição de importações e o aumento significativo das exportações (IEDI, 2000, p.17).

A defesa da necessidade do governo em corrigir os desequilíbrios do setor externo a partir da utilização de políticas de substituição de importações e do incentivo às exportações, consideradas pela lógica neoliberal como arcaicas, demonstra a disposição do instituto em dialogar com outras perspectivas de desenvolvimento econômico que busquem o estímulo à produção nacional e o crescimento do mercado interno.

As críticas à ausência de uma política industrial e à defesa de medidas de proteção da produção nacional feitas pelo IEDI vão acarretar questionamentos por parte dos setores mais duros do governo contra as posições do instituto, e ampliam um certo enfretamento que aparece nos meios de comunicação no início do novo milênio.

Em entrevista à revista Eletrolar News, em novembro de 2001, o diretor executivo do IEDI, Júlio Sérgio Gomes de Almeida<sup>46</sup>, chega a afirmar que “este governo é contra qualquer tipo de política industrial. (...) Há um divórcio muito grande entre produção, que é a nossa luta, e o setor financeiro, que tem sido a tônica e a orientação da atual política econômica do Brasil” (REVISTA ELETRO NEWS, 2001)

Seguindo o mesmo tom de crítica à política econômica do governo Fernando Henrique, o então presidente do instituto, Ivoncy Ioschpe<sup>47</sup>, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, em dezembro de 2001, faz duras críticas ao presidente do Banco Central, Armínio Fraga, e ao Ministro da Fazenda, Pedro Malan, o que demonstra o grau de insatisfação com o chamado núcleo duro do governo e justamente aqueles mais ligados ao setor financeiro e que ditavam os rumos da política de austeridade fiscal.

**Folha - A política neoliberal do governo está superada?**

**Ioschpe** - Nunca tive a menor dúvida disso. A política neoliberal do Malan [Pedro Malan, ministro da Fazenda] está superada há tempo. Mas a gente não pode criticar porque o Malan teve uma fase que foi de combate à inflação. Mas, dentro de um ano, o Malan não estará mais aqui e o Brasil vai continuar. Nós temos que pensar no futuro e não no passado.

**Folha - Em artigo recente, Armínio Fraga, diz que, no passado, a política industrial acabou sendo concentradora de renda...**

**Ioschpe** - A única coisa que eu gostaria de deixar claro em relação a esse artigo é que não posso concordar com o Armínio quando ele diz que uma das causas de concentração de renda no Brasil foi a política industrial praticada no país. Ele disse que essa foi uma das causas de acúmulo da renda. Ora, ouvir isso do BC não dá. Eu tenho certeza de que, muito mais do que as políticas industriais, foram as políticas financeiras de altas taxas de juros praticadas pelo BC durante décadas que concentraram renda no Brasil (BARROS, 2001).

Na fala do presidente do IEDI podem-se concluir importantes sinalizações do pensamento do instituto nesse período final do governo Fernando Henrique: primeiro, o descontentamento frente à inexistência de uma política de desenvolvimento industrial; segundo, a crítica ao núcleo duro do governo liderada pelo Ministro da Fazenda; terceiro, a constatação de que a política de austeridade implementada no Brasil teve como ponto fundamental o controle da inflação, mas que a realidade atual exige reformas que esse grupo não será mais capaz de implementar.

---

<sup>46</sup> Júlio Sergio Gomes de Almeida, professor da Unicamp, foi diretor executivo do IEDI de 1997 a abril de 2006. Em maio de 2006 assume a Secretaria de Política Econômica do Ministério do Planejamento, dirigido pelo Ministro Guido Mantega, e fica até abril de 2007, quando retorna ao instituto como consultor técnico.

<sup>47</sup> Ivoncy Brochmann Ioschpe, presidente do grupo Iochpe Maxion S.A, maior fabricante de rodas e chassis para veículos comerciais e de vagões de carga e produtos ferroviários do Brasil, até 1998 quando assume a presidência do Conselho de Administração até 2014 e presidiu o IEDI 2001 à 2005.

Ao longo do período Fernando Henrique, o IEDI oscilou entre a confiança em um líder político considerado capacitado e aliado do empresariado e a decepção com um governo que optou por priorizar as demandas do setor financeiro, muitas vezes em detrimento de uma política industrial nacional.

Vale registrar, ainda, que o percurso desses dois estágios antagônicos é repleto de contradições e, muitas vezes, de posições confusas, pois a política dominante do governo se constituiu sob uma forte coalizão de poder, que envolvia rentistas, o setor financeiro e o capital internacional e conseguiu em vários momentos impor suas demandas num cenário em que o empresariado nacional estava enfraquecido e vivia num ambiente de limite da sobrevivência.

Sobre o papel desse empresariado é importante destacar, também, que no geral há uma adesão ao discurso neoliberal do início dos anos 90. A aceitação de que os planos de austeridade fiscal eram necessários para controlar a hiperinflação acabou contribuindo para o fortalecimento da nova coalizão de poder. O próprio IEDI, em vários documentos, reafirmava a necessidade de controle macroeconômico e que a existência de um período de recessão era esperado, o problema era a persistência desse cenário por muito tempo. O fato é que a adesão do empresariado ao discurso neoliberal contribuiu para que eles próprios fossem co-participes de sua própria perda de poder (BRESSER-PEREIRA&DINIZ, 2009).

Contudo, o final da década de 1990 e o início dos anos 2000 marcam, de alguma forma, uma mudança na posição do IEDI. O instituto, seja pela ampliação da crise econômica vivenciada pelo país e/ou pela ausência de sinalizações positivas por parte do governo, passa a desempenhar um papel mais crítico frente à política econômica do governo Fernando Henrique, em particular ao seu núcleo duro.

Essa mudança de posição de um setor do empresariado abre espaço para críticas ao neoliberalismo e, principalmente, fortalece princípios desenvolvimentistas, presentes na fundação do IEDI, que nunca foram revistos, mas que, durante parte da década de 90, não foram a tônica do discurso do empresariado.

Em outras palavras, a necessidade de recuperação da economia nacional faz com que as experiências de desenvolvimento voltem a ser almejadas como forma de alcançar o crescimento econômico. É claro que não se está defendendo o retorno ao passado desenvolvimentista, mas o que se anseia é que o Estado volte a assumir papel preponderante na condução da política industrial, seja para estimular setores de novas tecnologias, melhorar a infraestrutura e proteger a produção nacional, tendo como base a ampliação da competitividade e o aumento da produtividade.

Enfim, a recuperação do papel do Estado como agente organizador da política industrial torna-se essencial para resolver a enorme deficiência do setor externo. A defesa do IEDI é que o Estado deve se utilizar dos instrumentos disponíveis pelo governo para estimular as exportações e fortalecer o mercado interno, o que permitirá ganhos para o conjunto da população.

## **2.3 O IEDI e o governo Luiz Inácio Lula da Silva**

### **2.3.1 A eleição de 2002 e a visão do IEDI**

A conjuntura política marcada pelo aumento da insatisfação com o governo Fernando Henrique e o crescimento nas pesquisas eleitorais do então candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, colocavam a possibilidade real de uma alternância de forças políticas no país. A crise econômica, somada à inexistência de políticas pró-desenvolvimento que permitissem recuperar o crescimento, representava o principal combustível para o fortalecimento de setores da oposição, que, ao longo desse período, questionavam as medidas de austeridade e a ampliação da desigualdade social implementadas pelo governo federal.

Apesar da maioria do empresariado ainda ver a possibilidade de um governo do partido dos trabalhadores com desconfiança, setores desse empresariado começam a entender a candidatura de Lula como uma possibilidade de reorganização das forças políticas que pudessem favorecer uma nova política de desenvolvimento centrada na defesa de uma indústria nacional<sup>48</sup>. Esses grupos mais abertos a uma posição e aproximação mantinham uma perspectiva de desenvolvimento nacional e eram críticos à forma como ocorreu a abertura do mercado, e propagavam a necessidade de medidas em benefício da indústria.

Para esses setores aliados do poder durante os governos da década de 1990 se deslumbrava a possibilidade de voltarem a assumir um papel mais central na estrutura de decisão da política nacional. Essa posição se confirmava na medida em que as declarações políticas de Lula acenavam para esse caminho, seja pela revisão de pontos considerados “esquerdistas” pelos empresários ou, ainda, pela indicação do empresário José de Alencar para vice.

---

<sup>48</sup> Apesar de optar em utilizar nesse momento o conceito de indústria nacional é necessário destacar que, devido às mudanças ocorridas ao longo da década de 1990, o empresariado nacional sofre transformações importantes em sua composição. Devido à dificuldade de sobrevivência, grande parte dessas empresas fecharam as portas ou foram obrigadas a aceitarem fusões, associações ou parcerias com empresas estrangeiras, o que contribui para rompimento com a dicotomia existente no período desenvolvimentista, entre empresa nacional versus empresa estrangeira. Nesse período, segundo proposta de BRESSER-PEREIRA & DINIZ (2009), adota-se o conceito de “empresa brasileira”, ou seja aquela instalada no país e que gera riquezas e empregos no ambiente nacional.

O importante a se destacar, nesse momento, é que, diferentemente do que ocorria em eleições anteriores, uma parcela do empresariado via a eleição de Lula não mais como um problema intransponível para a governabilidade, mas como uma possibilidade de mudança da estrutura econômica e para o restabelecimento de uma política de desenvolvimento nacional.

Em entrevista ao Diário do Comércio, em 16 de maio de 2002, o então presidente do IEDI, Ivoncy Ioschpe, afirma que,

**Os erros de FHC devem ser corrigidos pelo próximo presidente**

O governo FHC cometeu vários equívocos. O próximo presidente terá de resolvê-los. Um deles foi o congelamento das exportações durante o primeiro mandato do presidente. As exportações brasileiras ficaram em segundo plano no governo FHC durante um período muito longo, que gerou o acúmulo de déficit externo. A política agressiva de taxas de juros ampliou, substancialmente, o déficit do setor público.

**Sobre o motivo do aumento do risco Brasil**

Há muitos componentes para avaliar o risco Brasil. O Lula à frente das pesquisas eleitorais não faz o investidor desistir de investir no Brasil. Os investidores temem as contas externas do País (MARQUES, 2002).

Com a resposta acima, percebe-se que a preocupação central do presidente do IEDI é a necessidade de corrigir os rumos da política econômica e que a decisão de investir ou não ocorrerá a partir da demonstração do governo de que serão feitas mudanças em prol do crescimento. Sobre os riscos, o empresário deixa claro que a eleição de Lula não é vista mais como um processo de instabilidade política que possa afetar o grau de confiança e que impeça novos investimentos.

Com objetivo de contribuir com o debate das eleições de 2002, o instituto publica uma Carta IEDI, em 29 de julho de 2002, que apresenta linhas gerais do que deveria ser um projeto para o desenvolvimento baseado em quatro pontos fundamentais, a saber: a necessidade de um projeto de desenvolvimento econômico e social; a definição do papel do Estado na política econômica; a centralidade da produção e a parceria público-privada e, por fim, os eixos norteadores dessa política.

Sobre o primeiro ponto o alvo central deve ser a busca de uma “economia dinâmica, competitiva, aberta nas relações com o exterior e com participação expressiva na economia mundial” (IEDI, 2002, p.1). Sendo assim, a preocupação central dessa nova política de desenvolvimento deve ser o estímulo ao mercado interno e as exportações, o que exigirá investimentos em educação e no conhecimento.

A definição do papel do Estado é outro ponto de destaque. Na medida em que o Estado é visto como agente fundamental do desenvolvimento, em parceria com a iniciativa privada deve

garantir condições econômicas para produção competitiva da empresa nacional, seja no mercado interno e externo, “através da preservação da estabilidade de preços e de políticas cambial, tributária e de taxas de juros adequadas ao investimento e à produção” (IEDI, 2002, p.1).

A ênfase na produção e a parceria público-privada é considerada a grande mudança econômica se comparada com a década de 1990, que deixou a produção em segundo plano e acarretou enormes dificuldades às empresas nacionais e impediu a retomada do crescimento após a década perdida. Para o instituto, essa mudança de rumo deverá ocorrer a partir da parceria público-privada, o que coloca para o Estado a criação de espaços de diálogo com o empresariado e a necessidade do governo sinalizar as estratégias que irá adotar no que diz respeito à política econômica.

O último ponto trata dos eixos dessa política industrial que, segundo o documento, deve ter como objetivo o crescimento sustentado, a elevação dos níveis de emprego, o aumento da competitividade e a regionalização da industrialização. O sucesso dessas medidas exige que os produtos brasileiros incorporem valor agregado, ou seja, é necessário o estímulo à inovação tecnológica para que consigam uma inserção externa soberana na economia globalizada. Para isso, a empresa nacional deve ser considerada o vetor principal dessa nova política de desenvolvimento, o que não significa dizer que a participação de empresas de capital externo sejam irrelevantes, pois, segundo o instituto, elas contribuem com novas tecnologias e com a ampliação dos mercados, que deve ser limitado e é a entrada de capitais não produtivos (IEDI, 2002).

As propostas apresentadas pelo IEDI, nesse documento, não são novidades, pois estão presentes em vários documentos ao longo da história do instituto, mas, por um lado, a ênfase com que são defendidas nesse momento demonstra que a avaliação é de que a conjuntura política é mais favorável as suas teses.

Essa posição é reforçada durante o Seminário Políticas de Desenvolvimento, organizado pelo IEDI e pela FIESP em julho de 2002, que, de acordo com diversas lideranças empresariais, era necessário retomar a produção como ponto central da política econômica brasileira. Essa opinião se expressa na fala do presidente da FIESP, Horácio Lafer Piva, que afirmou que “a produção precisa ser o centro da agenda do País” e na do presidente do IEDI, Ivoncy Ioschpe, que “a sociedade brasileira e as instituições têm quase que uma identidade de pontos de vista sobre o início de uma nova reconstrução nacional” (IEDI, 2002b, p.1).

Vale registrar que a síntese apresentada pelo IEDI sobre esse Seminário destaca a fala do presidente do Banco Central, Armínio Fraga, que “diagnosticou a existência de um pessimismo

exagerado do mercado, em que pesem os bons fundamentos econômicos. O País necessitaria de 30 meses para atingir uma confortável avaliação de risco” (IEDI, 2002b, p.1). Apesar de não questionar a política econômica defendida por Fraga, a posição dos empresários, segundo o documento, é que esse prazo pode ser reduzido caso o governo opte em adotar políticas de desenvolvimento. Esse conflito de proposta demonstra, mais uma vez, o confronto de interesses entre o setor industrial e grupos do governo mais ligados aos interesses do setor financeiro.

Na perspectiva de contribuir com debate sobre desenvolvimento durante o processo eleitoral e, principalmente, identificar possibilidades futuras para a retomada do crescimento, o IEDI organiza a análise dos programas de governo dos principais candidatos a presidente à época e identifica pontos em comum, a saber: primeiro, a defesa da ênfase ao setor produtivo; segundo, a apresentação de medidas em defesa da redução da carga tributária; terceiro, a ampliação do crédito para alavancar atividades econômicas com a redução das taxas de juros; quarta, o apoio às exportações e a substituição de importações; e, por fim, a necessidade de investimentos em capacitação tecnológica e fomento a P&D (IEDI, 2002c).

Sobre o programa de governo de Lula (PT) o instituto destaca a defesa de propostas horizontais, que busque estimular um mercado interno de massas e fortalecer a infraestrutura, que tenha como ponto principal a dimensão social e que, articulada com a política industrial, tenha como objetivo reduzir a vulnerabilidade externa. Por outro lado, defende-se que essa política tenha características seletiva e vertical, o que, segundo o documento, demonstra uma ideia de foco, ou seja, de direcionar esforços ou recursos para determinadas áreas de desenvolvimento. Registra-se, ainda, a preocupação com a busca pelo fortalecimento da economia nacional, que deve ser perseguida a partir de três frentes de políticas ativas: a primeira delas é a capacitação tecnológica das empresas nacionais, a reconstrução da infraestrutura brasileira e ao financiamento, que passa pela recuperação das instituições financeiras públicas, maior inserção dos bancos privados no oferecimento de crédito e aumento da poupança doméstica (IEDI, 2002c).

Já o programa do candidato José Serra (PSDB) indica que a promoção do setor produtivo se dará em “consonância com a manutenção do tripé taxa de câmbio flutuante, regime monetário baseado em metas de inflação e regime fiscal austero, transparente e responsável” (IEDI, 2002c, p.4). A redução dos juros seria alcançada a partir da melhoria das contas externas, o que acarretaria condições mais favoráveis para o investimento produtivo. O financiamento público no geral e em infraestrutura, bem como os incentivos fiscais, serão adotados a partir da necessidade de elevação

do superávit comercial, o que exigirá certo grau de seletividade; ainda sobre financiamento o programa destaca propostas para o mercado de capitais (IEDI,2002c).

A análise dos documentos e entrevistas concedidas pelo IEDI ao longo do período pré-eleição demonstram que o instituto entende que a maior preocupação dos empresários no período era a necessidade de mudanças na política econômica em prol do crescimento econômico depois de um longo período de ausência de uma política de desenvolvimento. A possibilidade da vitória de Lula não era considerada mais um fator de instabilidade política conforme foi em outras eleições.

A análise do programa de governo de Lula demonstrava que não haveria nenhuma quebra de contrato externo e que a posição de priorizar o investimento produtivo e a busca pela retomada do crescimento eram vistas como uma pauta comum com o empresariado. De qualquer forma, é importante registrar que apesar de apoios recebidos de empresários ligados ao IEDI, em particular do ex-presidente Eugênio Staub, o conjunto do empresariado não via na candidatura petista a sua primeira opção, mesmo porque a análise era de que a conjuntura política seria mais favorável à pauta do crescimento do que foi nos governos da década de 1990. Essa postura de certa maneira aparece na análise dos programas de governo elaborada pelo instituto, quando se reconhece pontos em comum em todas as propostas, inclusive no candidato à presidência apoiado pelo atual governo.

Porém, as análises demonstram, também, que o fato de não haver uma preocupação com mudanças econômicas bruscas pelo candidato petista leva setores importantes do empresariado a entenderem que é possível dialogar e constituir interesses comuns com um possível governo Lula. O fato do programa de Lula dar grande ênfase ao desenvolvimento econômico e a defesa de medidas que tinham como propósito a retomada do crescimento econômico demonstram que seria viável o estabelecimento de acordos em prol da produção, o que, de certa forma, poderia ser vista por determinados setores do empresariado como uma possibilidade de recuperação de espaços de poder perdidos ao longo da última década.

### **2.3.2 A posse do novo governo e as políticas de desenvolvimento**

A eleição de Lula abre espaço para o fortalecimento do desenvolvimento como pauta política para o país, conforme avaliava o IEDI em seus documentos. Antes mesmo da vitória, em outubro de 2002, o PT colocava como ponto central a retomada do crescimento econômico a partir de políticas públicas, que pudessem estimular o aumento da produção sem comprometer a estabilidade fiscal considerada ponto fundamental do governo Lula.



Na Carta ao povo brasileiro, em junho de 2002, o então candidato Lula afirma que,

O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade.

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país (Carta ao povo brasileiro, 2002, p.2).

A preocupação em transmitir confiança de que nenhuma quebra de contrato será feita e que as ações propostas pelo governo serão fruto de uma “ampla negociação nacional” - o que exigirá uma “autêntica aliança pelo país” - demonstra, já nesse momento, uma perspectiva de constituir uma nova coalizão de poder que reúna o empresariado industrial e os trabalhadores, sem estabelecer uma ruptura com a estabilidade fiscal e, ao mesmo tempo, afirmar que a transição de modelo ocorrerá sem novidades.

Contudo, a análise mais detalhada da Carta ao povo brasileiro demonstra que ela representa um sinal de que as mudanças em prol do crescimento não serão feitas de maneira abrupta, mas através de uma transição cautelosa, que mantenha pilares da política macroeconômica do governo Fernando Henrique, em particular o controle da inflação e das contas públicas, consideradas no documento como “patrimônio de todos os brasileiros”. Além disso, é feita menção direta à manutenção do superávit primário, o que representa um recado importante para o setor financeiro, que considera esse instrumento essencial para uma transição de governo sem turbulências.

Em entrevista à revista Primeira Leitura, em maio de 2003, o presidente do IEDI, Ivoney Ioschpe, questiona o fato do governo Lula manter o câmbio valorizado e a necessidade de reduzir a enorme vulnerabilidade externa do país. Ao ser questionado sobre a existência de um projeto de longo prazo pelo governo, Ioschpe diz que,

Isso ainda não está claro. O governo Fernando Henrique foi claro. Era um sistema liberal, e estamos conversados. O Lula ainda não disse o que ele quer. Até agora, a avaliação do governo Lula é positiva. Ele soube acalmar esse pseudomercado, soube transmitir – o que para nós é muito importante – que não é uma pessoa que está sendo movida apenas pelo passado. Achamos muito bom que o Lula tenha dito que é governo e que, como governo, tem responsabilidade. Mas achamos que já está na hora de o governo tomar outras medidas. Quando Lula tornar isso claro, aí eu poderei discutir (Oliveira, 2003, p.5).

A fala do presidente do IEDI demonstra a necessidade do governo sinalizar a disposição de mudanças na política econômica, em particular no que diz respeito ao aumento das exportações e à valorização do mercado interno, conforme defende o instituto. Porém, a fala evidencia a expectativa com a adoção de políticas desenvolvimentistas pelo governo Lula e da garantia de uma transição sem rompimento de contratos.

A perspectiva em mudanças representa cenário positivo, pois impacta diretamente o nível de confiança do empresariado e tem repercussões na decisão de investir do setor produtivo, o que, para uma política de desenvolvimento, é central.

Como forma de organizar a discussão sobre a posição do IEDI sobre o governo Lula, esse ponto do capítulo será dividido em três partes, a saber: a primeira busca analisar documentos do instituto que discutam propostas e análises da política de financiamento e o incentivo ao investimento; a segunda discutirá a avaliação que esses empresários fizeram da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e da evolução da economia brasileira até o ano de 2008; a terceira abordará os impactos da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e a sua capacidade de contornar os efeitos da crise econômica mundial iniciada a partir de 2008.

### **2.3.3 O financiamento como base para o aumento dos investimentos produtivos**

Conforme visto em diversos documentos do IEDI, ao longo de sua trajetória, a questão do financiamento é visto como um ponto central para alavancar uma política de desenvolvimento no país. Os custos do financiamento de longo prazo, seja através da política de juros seja através do chamado spread bancário vigente, são considerados um dos mais altos do mundo, o que deixa as empresas nacionais em condições menos favoráveis à competição internacional.

Nesse contexto, a busca por uma política de desenvolvimento nacional passa, entre outros pontos, pelo estímulo ao financiamento ao longo prazo com taxas acessíveis e compatíveis às aplicadas pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa mudança exige as ações do governo, principalmente a partir dos bancos públicos (BNDES, Caixa Econômica e Banco do Brasil), mas também por medidas que permitam aos bancos privados o oferecimento de empréstimos a juros mais baixos, principalmente para operações de longo prazo.

Além da preocupação com o financiamento, outra questão considerada chave para a retomada do crescimento sustentado é a necessidade de ampliação de crédito para exportação, que

permitiria o aumento da competitividade das empresas e setores industriais, favorecendo a competitividade sistêmica do país.

A partir das necessidades de financiamento e o entendimento de que os recursos são limitados, o IEDI publica, em abril de 2003, o documento “O papel do BNDES na nova política econômica”, que defende a necessidade de que o BNDES seja reforçado enquanto banco de desenvolvimento.

Para que o BNDES possa de fato ser considerado um banco de desenvolvimento, ele deve ampliar suas fontes de receitas e articular suas propostas de financiamento aos objetivos de uma nova política econômica. Para isso, o documento apresenta doze recomendações ao governo, que têm como objetivo o reforço do banco e a articulação com uma política de desenvolvimento cuja premissa seja o crescimento sustentado.

A primeira diz respeito ao fato do BNDES ser voltado para o desenvolvimento econômico e social, considerada sua principal função, o que exige que o banco se constitua como instrumento de reflexão/informação da política de desenvolvimento. Essa premissa exigiria, segundo o instituto, uma reformulação da política do banco na medida em que nos últimos anos,

(...) a falta de uma estratégia de desenvolvimento, decorrente da ilusão que as condições para a retomada do crescimento sustentado seriam geradas espontaneamente, dificultou um nexos micro/macro na atuação do Banco, e de outros órgãos estaduais e federais e dos vários ministérios da área econômica, o que limitou o alcance da política econômica e levou a perdas de grandes oportunidades (IEDI, 2003, p. 9).

Em geral, a proposta do IEDI é que o banco seja parte constitutiva de uma política mais ampla em prol do desenvolvimento nacional e que suas ações, bem como do conjunto da política, sejam adotadas de forma a permitir a participação da sociedade e dos empresários.

A segunda indicação propõe a criação de um Conselho de Empresários que tenha como objetivo se constituir como espaço de reflexão conjunto entre empresários e o banco. A proposta do conselho busca resolver um dos grandes questionamentos, feitos ao longo dos anos de 1990, de que as escolhas de financiamento feitas pelo BNDES não eram claras e que seguiam interesses mais específicos de determinado grupo industrial do que as necessidades de um ambiente mais ampla da economia.

Outra recomendação era a prioridade ao financiamento de programas setoriais e/ou de cadeias produtivas devido à possibilidade de potencializar o crescimento para diversos grupos industriais. Como proposta é indicada ao banco que se dê preferência a programas que promovam

“a substituição competitiva de importações, ampliação dos investimentos para a indústria de base (...) a atração de investimentos e financiamento do setor de componentes eletrônicos” (IEDI, 2003, p. 10).

A quarta preocupação apresentada diz respeito ao financiamento das exportações. Nesse ponto é destacado ser imperativo que se busque formas de ampliar os recursos para essa finalidade sem o prejuízo de outros projetos, o que coloca como proposta o fato do BNDES “mobilizar e assumir a gestão de parte dos recursos das carteiras dos Fundos de Pensão” (IEDI, 2003, p. 11).

Além disso, são sugeridas medidas que ampliem o corpo técnico do banco na área de comércio exterior, a reformulação de programas de financiamento voltados para capital de giro, a criação de linhas especiais voltadas para exportação e a maior flexibilidade para financiamento de bens de capital e de serviços de engenharia.

A quinta recomendação diz respeito à adoção de ações em benefício da internacionalização da empresa brasileira. Esse ponto é considerado prioridade, na visão do documento, e tem como propósito a ampliação das exportações. A existência de empresas nacionais fortes no cenário internacional é vista como fator de crescimento do conjunto da economia nacional.

A sexta preocupação aborda a relação entre o BNDES e a empresa estrangeira. O instituto é incisivo ao afirmar que “o financiamento de empresas estrangeiras só deverá ser contemplado pelo BNDES em situações específicas, nas quais critérios de balanço de divisas gerado e adensamento de cadeias produtivas sejam observados” (IEDI, 2003, p.13).

A questão da utilização dos recursos do BNDES para empresas estrangeiras causava grande questionamento por parte do IEDI. Para eles a indústria nacional tinha que ter prioridade de financiamento, mesmo por que as estrangeiras já detinham recursos oriundos de suas matrizes, ao contrário das empresas locais.

Em entrevista concedida ao jornal folha de São Paulo, o diretor executivo do IEDI, Júlio Sérgio Gomes de Almeida<sup>49</sup>, diz que “a prioridade do governo passado foi financiar o capital estrangeiro com dinheiro nacional” (BARROS, 2003, p. 1).

A sétima recomendação refere-se à relação com as micros, pequenas e médias empresas, que, desde o processo de privatização dos bancos públicos estaduais, tiveram suas fontes de financiamento de longo prazo praticamente restritas aos recursos do BNDES, o que exige a garantia

---

<sup>49</sup> Nessa mesma entrevista o diretor executivo do Iedi afirma que entre 2000-2002 o BNDES desembolsou 86,8 bilhões de um total início previsto de 95,8 bilhões em financiamento e que as maiores empresas beneficiadas foram empresas internacionais, tais como : “Continental Express, Volkswagen, American Eagle, Barracuda & Caratinga Leasing Company (leias-se Petrobras e Halliburton), Eletropaulo (leia-se AES), Ligth (leia-se EDF – Electricité de France) e Chautauqua Airlines” (BARROS, 2003, p.1)

de financiamento para esse setor e a ampliação de outras fontes de recursos, seja de instituições financeiras privadas ou de cooperativas de crédito.

Outra indicação está ligada ao Mercado de Capitais e à Governança Corporativa; à reavaliação da Avaliação de riscos e ao sistema de garantias para a concessão de financiamento, ao estímulo à criação de um mercado ativo de títulos privados (Mercado de Debêntures) e à relação com os Fundos de Pensão. Todas essas indicações estão ligadas à necessidade de ampliação de recursos para financiamento industrial.

A nona sugestão aborda a questão de inovações na avaliação de riscos e no sistema de garantias. A proposta é reavaliar os critérios de risco e as exigências de garantias por parte das empresas financiadas, com o objetivo de disponibilizar mais financiamento em áreas de maior risco. Segundo o documento, essa medida permite adequar o financiamento às novas necessidades da indústria nacional frente aos desafios de inovação tecnológica.

A décima proposta defende a atuação do banco na promoção do mercado de títulos privados através da padronização de debêntures,<sup>50</sup> o que contribuiria para a redução do custo de capital considerado pelo instituto como um dos maiores problemas para o financiamento de longo prazo.

A penúltima recomendação diz respeito à adoção de medidas que pudessem permitir ao BNDES utilizar parte dos recursos dos fundos de pensão para financiamento de longo prazo. A experiência do banco em desenvolver esse tipo de negócio garantiria ganhos para os fundos e, ao mesmo tempo, contribuiria para a elevação dos recursos de financiamento no país.

A décima segunda proposta do IEDI diz respeito ao financiamento de empresas em dificuldades financeiras, que devem ocorrer, segundo o documento, em condições de grande interesse nacional; à possibilidade de recuperação e à alteração do controle societário em casos de insucessos.

A preocupação do instituto com o BNDES demonstra a centralidade que a questão do financiamento de longo prazo tem para a indústria nacional. A explicação para essa prioridade se dá pelo fato de que para o IEDI a retomada do crescimento sustentável somente ocorrerá com a ampliação das exportações e o estímulo ao mercado interno, mas que para isso é imperativo que as empresas brasileiras aumentem sua produtividade e a competitividade externa. Essa mudança na estrutura econômica colocará a questão de novos investimentos na ampliação da produção e melhorias tecnológicas, o que exige financiamento.

---

<sup>50</sup> Debênture são títulos imobiliários de renda fixa que está ligado ao financiamento da empresa. A garantia do proprietário desse título está ligada ao patrimônio da empresa.

O fato do país apresentar historicamente dificuldades em conseguir crédito a juros competitivos no mercado externo e também no interno coloca como desafio para o governo Lula a criação de um ambiente mais favorável, que passa, inicialmente, por reforçar o papel do BNDES como banco de desenvolvimento. A prioridade deve ser a indústria nacional e a promoção de uma substituição competitiva de importações, que contribua para diminuir a pressão sobre a balança de pagamentos do Brasil e instigue a geração de emprego e renda.

Ainda sobre a questão de redução do custo de financiamento no Brasil o IEDI publicou trabalho intitulado “Spread e taxas de juros no Brasil”, em dezembro de 2004, que contesta tese defendida pelos setores financeiros de que o fim do crédito direcionado<sup>51</sup> e o repasse de parte dos recursos do BNDES para instituições financeiras privadas permitiriam a redução do spread bancário<sup>52</sup> brasileiro.

De acordo com o estudo elaborado pelo IEDI, a adoção de medidas que busquem eliminar o crédito direcionado, além de não reduzir as taxas de juros e o spread, seria responsável pela redução dos recursos para financiamento, considerados ainda insuficientes, e impactaria de maneira negativa nos níveis de investimento produtivo, tendo em vista que a economia brasileira se caracteriza por dispor de mercados de capitais pouco desenvolvidos e as operações de crédito de longo prazo serem muito restrita (IEDI, 2004).

Para colaborar com a afirmação de que o crédito dirigido é importante para a retomada do crescimento sustentado, o instituto apresenta dados que demonstram que em diversos países a utilização de linhas de crédito dirigido são essenciais. Por exemplo, tendo como base o ano de 2003 os EUA destinaram US\$ 21 bilhões do orçamento para pequenas empresas; a Alemanha garantiu US\$ 10,4 bilhões para o mesmo setor e mais US\$ 31,7 bilhões para a construção, habitação e infraestrutura, e o mesmo fez diversos outros países (IEDI, 2004).

Para o IEDI,

---

<sup>51</sup> Entende-se por crédito dirigido ou direcionado os empréstimos que apresentam condições especiais de taxas e/ou prazos e que, geralmente, utilizam de fundos compulsórios específicos e estão sob o controle público, como por exemplo o Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS) gerido pela Caixa Econômica Federal e, geralmente, utilizado para financiamento imobiliário; o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), gerenciado pelo BNDES e utilizado para financiar máquinas, equipamentos industriais e infraestrutura, e os fundos de desenvolvimento regional (o Fundo Constitucional do Nordeste administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil; o Fundo Constitucional da Amazônia gerido pelo Banco da Amazônia e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste administrado pelo Banco do Brasil). Para a compreensão de como se desenvolvem esses fundos ao longo das últimas décadas sugere-se ver CINTRA, 2012.

<sup>52</sup> De acordo com estudos do próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) o spread bancário médio em 2003 no Brasil foi de 43,7%, o mais alto numa pesquisa de 101 países; porém, a mudança na forma de cálculo feita pelo Banco Central brasileiro indica um valor menor de 31,9%, mas ainda considerado o segundo maior do mundo nesse mesmo universo, perdendo apenas para o Paraguai (IEDI, 2004).

Não foi o crédito direcionado o fator responsável pelas taxas de juros e spreads brasileiros subirem tanto a ponto de tornarem-se os maiores em todo o mundo. Ao contrário, foi a histórica ausência de crédito no sistema financeiro nacional para esses setores ou a existência de crédito, porém a taxas excessivamente elevadas, que levou ao direcionamento do crédito para as áreas já mencionadas (IEDI, 2004, p.5-6).

A afirmação inverte a lógica defendida pelo setor financeiro, na medida em que coloca o crédito direcionado como uma resposta à baixa taxa de financiamento de longo prazo disponibilizada pelas instituições privadas ao longo da história econômica brasileira. O fato é que, segundo o documento, o fim do crédito direcionado teria pouco impacto sobre a taxa de juros e o spread bancário, além de comprometer recursos para o financiamento do setor produtivo.

Esse debate ocorreu de forma bem acalorada e apareceu em debates públicos nos jornais da época, inclusive com a participação de membros do governo, em particular o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, que, em entrevista, chegou a incluir “o BNDES entre os culpados pelos juros elevados praticados no Brasil” (BALTHAZAR, 2004, p.2).

A posição do instituto expressa pelo seu presidente à época, o empresário Ivoncy Ioschpe, sobre a possibilidade de anúncio de mudanças no sistema de crédito direcionado, que chegava a ser defendida por setores do próprio governo mais ligados ao setor financeiro, foi enfática e até certo ponto dura: “não tem sentido para o país que a única instituição capaz de dar financiamento a longo prazo viesse a perder esses créditos direcionados (...) o Ministério da Fazenda deveria cobrar dos bancos que toda a redução das taxas básicas de juros (Sellic) seja repassada efetivamente para os spreads” (ROCHA, 2004).

Além da necessidade de aumentar os recursos para financiamento e reduzir taxas de juros e o spread, o IEDI aponta como ponto decisivo para a retomada do crescimento sustentado a ampliação de investimentos em infraestrutura. Entendido como fator estruturante da política econômica, esses investimentos dirigidos prioritariamente pelo setor público federal poderiam se constituir como fator de propagação do desenvolvimento e contribuir para a ampliação dos investimentos privados, o que desencadearia um novo ciclo de crescimento.

De acordo com estudos realizados pelo IEDI, para que a economia brasileira cresça em média 5% ao ano seria necessária uma taxa de investimento da ordem de 25% do PIB, sendo que em 2005 essa taxa ficou em 19%. Além disso, é destacado que os investimentos públicos se

reduziram de forma aguda ao longo das décadas de 1980 e 1990<sup>53</sup> o que, para o instituto, reforça a ideia de que seria “impossível imputar ao setor privado a responsabilidade por cobrir uma lacuna tão grande por conta da queda dos investimentos públicos” (IEDI, 2006, p. 6).

Apesar de registrar a importância das parcerias público-privadas (PPP's) como forma de incentivar o investimento privado em setores de infraestrutura, a avaliação geral é de que a solução mais definitiva e rápida para o aumento das taxas de investimento, as quais permitam uma taxa de crescimento da ordem de 5% do PIB, exigiria do setor público federal maior comprometimento com investimentos públicos nesse setor considerado estratégico (IEDI, 2006).

Dentre os fatores considerados como responsáveis pela redução da taxa de investimento público no país, os estudos do instituto indicam as proposições que almejam a ampliação do superávit primário, o déficit público zero e até mesmo o elevado grau de descentralização do orçamento público. Além disso, é registrado que a redução de gastos públicos e até mesmo da carga tributária não serão efetuadas de maneira abrupta, tendo em vista as características econômicas brasileiras. No entanto, defende-se a criação de espaços que permitam a elevação dos investimentos públicos em setores estratégicos como solução para a retomada do crescimento (IEDI, 2006).

Enfim, a posição do IEDI sobre a questão do financiamento e do investimento parte do pressuposto de que essas duas ações devem ser tratadas de maneira conjunta, pois a baixa disponibilidade de recursos para financiamento de longo prazo compromete a decisão de investir do setor privado. Além disso, a diminuição registrada nos níveis de investimento público, principalmente a partir da década de 1980, comprometeu a taxa de crescimento do PIB e da própria indústria.

Para o IEDI, a garantia de recursos para financiamento de longo prazo, com taxas e juros compatíveis com o mercado internacional, é condição primordial para a retomada do crescimento no Brasil. Historicamente, as empresas nacionais enfrentam dificuldades para conseguir financiamento externo e as linhas de crédito disponibilizadas, até os primeiros anos do século 21, em nível nacional; ou são insuficientes ou apresentam taxas não competitivas.

Nesse sentido, como premissa fundamental para a retomada do crescimento o BNDES deve ser reforçado enquanto banco de desenvolvimento, bem como fortalecer outras agências de financiamento produtivo, em particular Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Essas medidas

---

<sup>53</sup> Segundo estudos do IEDI a participação da administração pública em capital fixo (considerado fator importante para se analisar a taxa de investimento público), ou seja, o estoque em máquinas, equipamentos e instalações, sofre queda considerável a partir dos anos de 1980 e chega ao nível mais baixo desde 1950 em 2003, quando alcança 15,1% do total. Para se tenha ideia da enorme redução a média dos anos de 1970 foi de 25%. (IEDI, 2006).



devem ser acompanhadas de estímulo para que as instituições financeiras privadas assumam papel de maior destaque na concessão de crédito industrial com a redução das taxas de juros e spread, e o desenvolvimento dos mercados de capitais e fundos de pensão entendidos como fatores indispensáveis para políticas pró-desenvolvimento, conforme demonstra a experiência internacional.

Sobre investimentos, a manutenção de um ritmo de crescimento de 5% do PIB, considerado pelo instituto como ideal, exige o aumento das taxas de investimentos no país para uma média de aproximadamente 25%. O alcance dessas metas passa pela necessidade do setor público assumir papel de maior destaque, fato que não se observou nas duas últimas décadas do século XX nos primeiros anos do atual.

De modo geral, para o IEDI o aumento dos investimentos públicos, principalmente em setores de infraestrutura, e a maior disponibilidade de financiamento de longo prazo são a condição “sine qua non” para a retomada do crescimento sustentado almejado pelo empresariado. O que se percebe pelas leituras feitas é que esses pontos são incorporados ao discurso de setores internos do governo mais sensíveis ao desenvolvimento e ao longo do governo Lula, principalmente no segundo mandato; ações consideradas importantes para o crescimento serão implementadas como objetivo de atender essas duas demandas consideradas desencadeadoras do desenvolvimento.

#### **2.3.4 O IEDI e a PITCE**

Nesse ponto do capítulo serão discutidas a avaliação feita pelo IEDI sobre a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)<sup>54</sup>, publicada em 2004, considerada a primeira iniciativa de política industrial elaborada pelo governo Lula, bem como a avaliação do instituto sobre a evolução das políticas governamentais do período subsequente até a apresentação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008.

Em julho de 2004 o IEDI publica o documento a “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”, que tem como objetivo analisar, ainda de maneira preliminar, o PITCE considerado no momento ainda bastante genérico. Nesse documento, o instituto registra importância da iniciativa, considerada um avanço frente aos “demais governos que consideravam que bastava a estabilidade macroeconômica para que os investimentos industriais fossem retomados” (IEDI, 2004, p.2).

---

<sup>54</sup> Vale registrar que a avaliação do PITCE será feita no capítulo que analise as políticas do governo Lula para a indústria.

O documento apresenta uma explanação bem detalhada das principais ações do PITCE, mas por opção nesse momento a análise será feita a partir das observações e principais pontos destacados pelo estudo, pois a discussão mais específica da política é abordada no capítulo próprio sobre as políticas industriais. A avaliação do instituto é organizada a partir de três pontos, a saber, a institucionalidade da política, os pilares da política e as opções estratégicas.

O IEDI comemora a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão ligado à Presidência da República e presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que teria como função apresentar propostas para a política industrial. Tal iniciativa era proposta pelo instituto desde 1990 e sempre foi vista como espaço de diálogo entre o setor produtivo e o governo, com objetivo claro de contribuir para elaboração de uma política industrial alicerçada aos interesses nacionais (IEDI, 2004).

Além disso, é registrado como fator de destaque para a organização institucional a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que apresenta certa autonomia, pois o seu financiamento está ligado aos recursos destinados ao SEBRAE. Apesar de não ser considerada uma agência pública, ela deverá assinar contratos com o MDIC e terá como função a promoção de políticas de desenvolvimento industrial auxiliando diretamente o CNDI na articulação com diferentes instituições públicas ligadas à política industrial (IEDI, 2004).

Ainda sobre fatores institucionais, o estudo aponta preocupação com a resistência de setores do aparelho de Estado frente a políticas pró-desenvolvimento, mas os instrumentos criados (CNDI e ABDI) são vistos como importantes para buscar quebrar determinadas resistências, em outras palavras, o êxito da política proposta

(...) dependerá da força política que o governo concederá à Agência, pois, como é de conhecimento geral, articulação interna do governo é uma tarefa difícil de ser desempenhada com sucesso. A dificuldade será tanto mais significativa quanto menor for a unidade de governo em torno à política industrial (IEDI, 2004, p.3).

A respeito dos pilares da política industrial, o documento indica três linhas principais, que serão articuladas em curto prazo com a política macroeconômica, a saber, a modernização do setor industrial, a inovação e a ampliação do comércio exterior. O documento registra ainda que serão exigidas dos beneficiários da PITCE contrapartidas negociadas entre as partes, mas é indicado como exceção o investimento produtivo que é “entendido como um meio e não como uma meta em si, não devendo, portanto, ser considerado como contrapartida” (IEDI, 2004, p.3).

Sobre a modernização do setor industrial serão abrangidas áreas da produção, gestão, tecnologia, design e patentes tendo como foco principal as empresas de menor porte ligadas a cadeias produtivas de destaque na economia brasileira. A principal ação proposta para desencadear esse processo é a criação do programa Modermaq, instituído pelo BNDES e que tem como objetivo financiar até 90% de bens de capital seriados. Apesar da referência para a criação de novo programa ter sido Moderfrota, programa voltado para a modernização do setor de produção agropecuária, a taxa de juros para financiamento é maior para a indústria, o que é questionado pelo documento (IEDI, 2004).

O segundo pilar diz respeito ao estímulo à inovação, e a avaliação do instituto demonstra certo ceticismo, chegando a afirmar que as maiores mudanças propostas são de caráter cultural quando se refere à inovação. O documento reconhece que o PITCE registra a urgência em estruturar um Sistema Nacional de Inovação que articule diversos atores sociais para buscar “harmonizar a base legal” que orienta as atividades de C,T&I e a racionalização dos recursos. Porém, ao mesmo tempo, afirma que o discurso governamental não condiz com a prática, e cita como exemplo desse descompasso o rotineiro contingenciamento dos fundos setoriais e amplia o tom da crítica ao afirmar que “compor superávit fiscal com recursos para o desenvolvimento científico e tecnológico é impor maior letargia ao crescimento econômico, além de ser contrário às leis que instituíram os fundos setoriais” (IEDI, 2004, p.21-22).

Para além da questão do contingenciamento de recursos para a inovação tecnológica a reclamação do instituto se dá, também, em relação às prioridades adotadas pela política. Segundo o IEDI são indicadas sete prioridades, sendo cinco ligadas a uma mesma área – metrologia – que não deveria ser tratada como um programa de capacitação tecnológica empresarial; e as outras duas dizem respeito a medidas já existentes.

De acordo com o documento essas medidas demonstram,

(...) grande dificuldade do aparelho de Estado em captar e definir uma estratégia de longo prazo para o desenvolvimento tecnológico nacional. Até mesmo o que já constava no documento de diretrizes, de harmonização da base legal atualmente existente, não foi contemplado no detalhamento das medidas de política (IEDI, 2004, p.4)

Sobre o terceiro pilar, que é a inserção externa da indústria brasileira, há o registro de que esse foi o ponto que mais avançou no governo até o presente momento, devido ao aumento do

financiamento para as exportações, de um câmbio mais favorável e de medidas governamentais adotadas em prol do comércio exterior. O ponto negativo a ser enfrentado diz respeito às dificuldades com a infraestrutura de exportação, principalmente dos portos, mas também, à necessidade de revisar a legislação e portarias ministeriais que dificultam a aduana devido ao excesso de burocracia (IEDI, 2004).

A continuidade desse processo coloca a questão de melhorar as exportações, em particular com produtos de maior valor agregado, e exige uma articulação entre os pontos apresentados como pilares da política, o que, segundo o instituto, é almejado pela PITCE.

A respeito das opções estratégicas do PITCE são indicadas quatro áreas como prioridades – semicondutores, software, fármacos e bens de capital – mas segundo o instituto a leitura do documento permite concluir que “todos os setores industriais deverão receber apoio do governo, embora as ações prioritárias em cada um deles sejam diferentes” (IEDI, 2004, p.23).

Na avaliação geral sobre as quatro áreas, o IEDI identifica que sobre as ações para a semicondutores não há uma clareza sobre quais serão as prioridades, mas como alternativa indica a necessidade de atrair investimentos externos nesse setor, que tem grande peso negativo na balança de pagamentos. Outra proposta indicada é o estímulo à produção para setores específicos, que impactaria menos investimentos e reduziria menos o impacto sobre a balança de pagamentos.

Sobre os investimentos em software destaca-se também a generalidade das propostas, mas acena-se que a atenção do governo para esse setor pode chocar com as estratégias empresariais, em particular porque a maior parte das empresas nesse setor é de pequeno porte.

A respeito das medidas anunciadas para a indústria de bens de capital (Modernaq, redução do IPI sobre máquinas e equipamentos) a conclusão é que as ações “são muito tímidas, diante das necessidades setoriais” (IEDI, 2004, p.24). A justificativa para tal afirmação é que o setor necessita de avançar em termos de projetos e engenharia de produção, o que exigiria mudanças mais profundas que envolvessem a redução das taxas de juros dos financiamentos (na época era de 14,95%, segundo o IEDI) e ampliação das desonerações para além do IPI.

Sobre a indústria de fármacos, é destacada a ausência de medidas que busquem “integração da indústria de fármacos e medicamentos com a política de saúde” (IEDI, 2004, p.25). Em outras palavras, a principal sugestão do instituto é que seja utilizado o poder de compra do Estado para alavancar esse setor industrial.

Por fim, após fazer uma avaliação bem detalhada da PITCE, o instituto chega à seguinte conclusão:

O anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior representa um avanço em relação aos demais governos que consideraram que bastava a estabilidade macroeconômica para que os investimentos industriais fossem retomados.

Também é bastante positiva a decisão do governo de convocar representantes do meio empresarial e dos trabalhadores para auxiliar nessa tarefa de estruturação e implementação da política industrial.

Por outro lado, ainda há muito caminho a ser percorrido. As propostas ainda estão genéricas, muitos dos investimentos de política não estão definidos, não existe a alocação de recursos financeiros para os diversos programas e a institucionalidade da política industrial ainda gera dúvidas sobre a exequibilidade das medidas.

Reconhecendo essas limitações do governo, cabe ao meio empresarial auxiliá-lo na implementação dessa política com sugestões concretas de políticas e de investimento de ação (IEDI, 2004, p.25)

No julgamento do IEDI é importante destacar a comemoração com a prática de se discutir propostas de política industrial e a constatação de que há disposição em fazer isso com envolvimento dos atores sociais ligados diretamente com a produção, em particular os empresários e trabalhadores.

Contudo, o entendimento do instituto demonstra que a PITCE ainda peca pela generalização e ausência de objetivos detalhados e até mesmo políticas mais ousadas que propiciem o desenvolvimento, principalmente as relacionadas à redução das taxas de juros e ampliação das desonerações.

Porém, o reconhecimento, por parte do IEDI, da disposição do governo em iniciar tais discussões e transformar em agenda política as bases para uma política industrial fortalece relações de confiança e contribui para uma aproximação institucional desses empresários com o governo Lula. Esse movimento político acena de maneira positiva para implementação de uma política baseada nos princípios de desenvolvimento, movida pela participação mais ativa do Estado na retomada do crescimento e na valorização da produção industrial nacional.

Com o anúncio das medidas governamentais indicadas pela PITCE, o IEDI busca analisar o impacto real sobre a indústria, ao longo do ano de 2004, em particular sobre a decisão de novos investimentos por parte do setor público e privado e nos índices de produtividade nos diversos setores industriais.

Nesse sentido, são publicados dois documentos em fevereiro de 2005, o primeiro intitulado “Incentivos Fiscais e Investimentos no Brasil: uma análise das mudanças recentes” e, o outro, “Produtividade Industrial, Emprego e Salário em 2004: a retomada do ciclo de crescimento?”.

Sobre a questão do investimento o IEDI constata que desde meados de 2003 o país passa por um processo de recuperação econômica, mas que ainda muitos setores demonstram certa desconfiança com a sua sustentabilidade ao longo do tempo. Porém, o próprio documento afirma que “talvez não haja razão para tanto ceticismo, pelo menos do ponto de vista da taxa de investimento” (IEDI, 2005, p.1). A expectativa do instituto aponta para aumento do investimento, no ano de 2005, da ordem de 20,5% e um crescimento do PIB de 3,5% a 4%, o que é comemorado, mesmo que ainda abaixo das necessidades<sup>55</sup>.

A avaliação é de que esse crescimento se explica por diversos fatores, dentre eles o aumento das exportações, a redução da capacidade ociosa de vários setores industriais, ambiente macroeconômico menos incerto, cenário de comércio internacional mais favorável, redução do risco Brasil, maior financiamento externo e queda dos juros.

Além disso, destacam-se as medidas adotadas para a redução do preço dos produtos de bens de capital (Modermaq, redução do IPI e ampliação do prazo de recolhimento para 30 dias, redução do prazo de 10 para 4 anos de compensação do PIS e da Cofins incidentes sobre a aquisição de bens de capital e diminuição de 10 para 5 anos a depreciação de bens de capital) em torno de 10%; tais medidas são avaliadas como favoráveis ao aumento dos investimentos no período (IEDI, 2005a).

Para o IEDI,

O conjunto de ações efetivadas e anunciadas pelo governo para que as empresas ‘invistam já’ deve, com toda a probabilidade, ter um impacto positivo sobre a taxa de investimento, principalmente levando em consideração o atual contexto de elevada utilização da capacidade instalada, combinado com a percepção de melhora dos fundamentos da economia e solidez das políticas macroeconômicas (IEDI, 2005a, p.4).

A continuidade desse ritmo de crescimento depende, segundo o documento, da manutenção de elevação do PIB da ordem de 5% ao ano, o que coloca a ampliação ainda maior da taxa de investimento, que deveria ficar em torno dos 25%. Esse cenário exigiria uma atitude mais ousada em termos de redução da carga tributária para os investimentos produtivos, a redução progressiva dos juros, a firmeza na condução da política macroeconômica e um programa que aumentasse a concorrência entre os bancos para estimular a redução do spread (IEDI, 2005a).

---

<sup>55</sup> Para além das informações dadas aqui sugere-se a leitura do documento “Para onde vai a indústria brasileira?”, publicado pelo IEDI em agosto de 2005, que discute levantamento feito pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior, que aponta a existência de 198 projetos de implantação de novas unidades industriais até 2010, que, juntas, somam investimentos da ordem de 25 bilhões de dólares e demonstram, segundo o documento, que mesmo com a crise política da época (escândalos envolvendo o julgamento da Ação Penal-470) o nível de confiança na economia era forte (IEDI, 2005c).

A respeito da avaliação da produtividade e os impactos sobre os índices de emprego e de remuneração é comemorado o crescimento expressivo da indústria que chegou a 8,3% ao ano, o maior desde o plano cruzado, conforme demonstra a tabela abaixo:

<b>Tabela 1</b>			
<b>Indústria Geral: indicadores acumulados Jan-Dez</b>			
	Variação %		
	2002	2003	2004
Produção Física (PF)	2,7	0,0	8,3
Pessoal Ocupado	-1,0	-0,6	1,9
Horas Pagas	-1,3	-0,9	2,2
Folha média de Pagamento Real	-1,9	-3,5	6,9
Produtividade (PF/HP)	4,1	1,0	6,0

Fonte: IBGE: PIM-PF e PIMES, op.cit IEDI, 2005b, p.4.

A justificativa pela comemoração se explica pelo fato de que além de aumentar a produção em 8,3%, esse índice foi acompanhado pelo aumento das horas pagas, o que significa que houve aumento do nível de emprego, do salário médio pago aos trabalhadores e ganho de produtividade da ordem de 6%. Vale destacar que esse ganho de produtividade não foi fruto da elevação dos níveis de desemprego como ocorreu em períodos anteriores, mas é explicado por um ritmo de crescimento econômico mais amplo. Além disso, os resultados de 2004 “mostraram que foi possível se combinar aceleração do crescimento sem descontrole de preços, fato incomum no desenvolvimento econômico brasileiro” (IEDI, 2005b, p.5).

O aumento da produtividade ocorreu, segundo avaliação do instituto, de maneira generalizada em todos os setores industriais, sejam eles mais ligados ao mercado interno e externo e a todas as regiões do país, o que demonstra uma avaliação positiva para os próximos anos.

Contudo, não só de otimismo é a análise, pois o crescimento é identificado como um movimento pró-cíclico da economia mundial e de ações políticas internas que ampliaram a confiança, mas a reversão desse quadro pode ocorrer “caso as expectativas se revertam” (IEDI, 2005b, p.6). Por isso, a necessidade de ampliar políticas que possibilitem a continuidade desse crescimento é considerada a principal tarefa para o governo no próximo período.

Ao longo dos anos de 2005 e 2006, a avaliação do IEDI sobre a economia brasileira baseava-se na constatação de que o crescimento se mantinha a um ritmo mais lento por decisão do

governo que chegou a aumentar a taxa de juros no final de 2004 “para evitar que o superaquecimento da economia gerasse pressões inflacionárias de demanda” (IEDI, 2006a, p.1).

A posição do governo em aumentar as taxas de juros em 2004 será fortemente questionada pelo instituto, que considera essa medida como uma freada proposital do ritmo de crescimento. O questionamento é explicado a partir de quatro pontos que justificariam a manutenção do ritmo acelerado de crescimento sem pressões inflacionárias, a saber: a elevada taxa de desemprego; o fato de que a maioria da força de trabalho está empregada em setores de baixa produtividade; e que a aceleração do crescimento permitiria aumento da produtividade pela simples transferência de mão de obra de setores mais ‘atrasados’ para outros mais ‘modernos’; o fato de que a taxa de investimento do Brasil responde rápido à aceleração do crescimento e, por fim, a crença de que o país possui condições de entrar num círculo virtuoso sem gerar inflação (IEDI, 2006a).

Esse embate envolvendo as políticas de austeridade fiscal mantidas pelo governo e a capacidade subaproveitada de crescimento do país podem ser observadas nas discussões realizadas durante II Fórum de Economia realizado pela Fundação Getúlio Vargas, em parceria com o IEDI, FIESP, CUT e Força Sindical, em setembro de 2005. Nesse encontro o então presidente do IEDI, Josué Gomes da Silva, afirma que

trocou-se o combate à inflação por um crescimento medíocre. Precisamos sair do nó górdio em que nos encontramos. A política econômica tem pontos de sucesso, mas a partir dela limitou-se o crescimento, deixou-se de investir em transporte, energia e na infraestrutura de saúde e de educação. (...) O Brasil deveria perseguir simultaneamente o crescimento com pleno emprego, inflação e juros moderados, em vez de acreditar que atingindo a meta de inflação, todo o resto se resolverá por milagre (IEDI, 2005d, p.2).

Ainda sobre esse evento o registro feito pelo instituto e publicado na Carta IEDI nº 174 afirma que entidades como a FIESP, a CUT e Força Sindical compartilham da posição de que era necessário haver uma política de crescimento duradouro, o que coloca a necessidade da redução da taxa de juros e a geração de empregos e renda. Porém, o contrapondo a essa posição é feito pelo então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, que, em palestra no evento, afirmou que:

Nós estamos em uma situação bastante privilegiada e com pequenos ajustes poderemos caminhar para uma situação de país definitivamente equilibrado, quando entraremos em um ciclo longo de crescimento. (...) Uma das condições que permitiu atingir essa situação foi a compreensão definitiva, pelo Brasil, da questão fiscal. (...) persistir no esforço fiscal permitirá em algum momento reduzir a dívida em uma velocidade muito grande (IEDI, 2005d, p.3).



O registro desse contraponto pode ser analisado como demonstração de que apesar do IEDI entender o governo Lula como espaço favorável para políticas de desenvolvimento, não descarta a existência de conflitos entre setores mais pró-desenvolvimento e os interesses mais próximos do setor financeiro.

A avaliação do instituto, nesse momento, afirma que seria necessário um projeto de nação que fosse fruto de um “Acordo Nacional”, que “teria as políticas macroeconômicas como instrumento para a promoção do bem-estar social e o crescimento econômico, não como fim em si mesmas” (IEDI, 2005d, p.10).

Enfim, de modo geral a posição externada ao longo desse período foi a de pressionar o governo a adotar medidas mais fortes em prol do desenvolvimento, pois havia preocupação de que os resultados econômicos positivos obtidos a partir de 2004 fossem restringidos no futuro próximo em nome da política monetária, que utiliza os juros como controle da inflação. A posição do Ministro Palocci aumentava, em certo ponto, o nível de apreensão entre os empresários, pois demonstra que as políticas de austeridade poderiam comprometer o crescimento sustentado.

Nesse sentido, o IEDI irá intervir de forma mais forte na proposta de agrupar setores em prol de uma agenda pelo desenvolvimento, que poderia reunir setores empresariais e até mesmo dos trabalhadores para pressionarem na adoção de medidas de estímulo à produção. Uma demonstração dessa estratégia é a publicação do “Manifesto pelo Desenvolvimento do Brasil<sup>56</sup>” assinado pelo instituto, pela FIESP e por diversos economistas defensores de políticas desenvolvimentistas, em novembro de 2005. Nesse documento é defendida a implementação de políticas macroeconômicas mais favoráveis à aceleração do crescimento industrial que pudesse provocar o aumento dos investimentos, em particular em setores com maior capacidade tecnológica.

Para o IEDI a decisão do empresariado em investir mais no setor produtivo dependeria de sinalizações do governo federal para evitar o efeito “stop and go”, ou seja, curto período de crescimento elevado após um período de baixo crescimento, tão comum em economias com características como a brasileira. Em outras palavras a posição do IEDI era que seria necessário

---

<sup>56</sup> Esse Manifesto pelo Desenvolvimento do Brasil foi lançado ao final do Seminário Internacional Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, realizado pelo IEDI e pela FIESP, em 28/11/2005, e contou com a presença de vários políticos do governo Lula, dentre eles o vice-presidente, José de Alencar, o então presidente do BNDES e depois Ministro da Fazenda, Guido Mantega, e economistas ligados ao neo-desenvolvimentismo como Luciano Coutinho, que depois da saída de Mantega do BNDES assume a presidência do banco, Antônio Barros de Castro diretor do BNDES e professor da UFRJ, Luiz Gonzaga Belluzzo, professor da Unicamp e Delfin Netto então deputado federal. Para mais informações sobre as discussões ocorrida no Seminário ver (IEDI, 2005e).

mais tempo para avaliar se o crescimento da economia ocorreria de forma sustentada e se dependeria de novas políticas por parte do governo (IEDI, 2006b).

De qualquer forma a defesa da adoção de medidas mais fortes em prol do desenvolvimento não faz com que o instituto deixe de reconhecer que a economia passa por uma retomada de crescimento desde o ano de 2004, que repercute no aumento da produção e das horas, representando a elevação dos níveis de produtividade ao longo de 3 anos seguidos, considerado como fator de destaque, pois essa “tendência de crescimento da produtividade mostra que as empresas vêm ampliando o padrão de eficiência produtiva realizando investimentos” (IEDI, 2007, p. 4).

Contudo, o mesmo documento cobra a adoção de novas políticas econômicas, em particular porque a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi baseada “no ambiente externo que prevaleceu até fins de 2003/ início de 2004 – um câmbio mais favorável às exportações, bem como a necessidade à época de desoneração e fomento a setores específicos ou portadores de futuro” (IEDI, 2007, p.13).

De modo geral pode-se afirmar que a avaliação feita pelo IEDI do primeiro governo Lula é que houve uma retomada do crescimento, em níveis ainda abaixo da expectativa, mas que a indicação de políticas como o PITCE demonstra que o país volta a colocar a indústria como estratégia de desenvolvimento.

Porém, ainda predominam na sociedade e dentro do próprio governo setores que acreditam que o crescimento ocorrerá naturalmente e que caberia ao Estado apenas a adoção de medidas em prol do ajuste fiscal e que, mais cedo ou mais tarde, o país seguirá um caminho seguro para o crescimento sem inflação. Frente a essa constatação o IEDI busca favorecer a constituição de um movimento em defesa de um “Acordo nacional” pelo desenvolvimento, como fica explícito nas atividades realizadas em 2005 e discutidas nesse ponto do capítulo.

Essas ações demonstram, de certa forma, que a leitura feita pelo instituto fortalece a necessidade de se constituir um movimento capaz de pressionar mudanças na política do governo que tenham como objetivo a redução das taxas de juros e que, tendo em vista a valorização do real no final do primeiro governo, torna-se imperativo a adoção de uma nova política industrial que leve esse novo cenário cambial em consideração e não permita o retrocesso conquistado nos últimos anos.

O empenho do instituto por constituir tal movimento não permite, ainda, nesse momento, afirmar que uma nova coalizão de poder está sendo formada e nem como ela poderia ser composta, mas percebe-se que há pontos que unificam setores do empresariado e até mesmo do movimento

dos trabalhadores. A necessidade de queda dos juros e o aumento do nível de emprego e da renda são fatores que aproximam setores sindicais do movimento operário, em particular a CUT que é foco de avaliação desse trabalho, com o discurso feito pelo IEDI, mas a concretização de tal coalizão dependeria de uma série de fatores, e somente o tempo poderia demonstrar o sucesso dessa nova formatação.

De qualquer forma, a posição por uma nova política de desenvolvimento torna-se agenda do movimento empresarial, conforme defende o Manifesto assinado pelo IEDI e pela FIESP no final de 2005, pois, além de incorporar a opinião de diversos setores acadêmicos, próximos ao governo Lula, é visto com bons olhos por setores do movimento dos trabalhadores (CUT), que tem relação direta com a base social do PT. Esse movimento representa uma importante força política em prol da adoção de uma política de desenvolvimento capaz de influenciar as decisões do governo Lula. Por mais que ainda persistam, dentro do governo setores mais próximos ao discurso da austeridade, a pressão política desses setores pode desencadear um movimento que leve o governo a sinalizar uma retomada do crescimento.

### **A PDP e os impactos da crise de 2008**

Nessa seção do capítulo, será discutida a avaliação do IEDI frente à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançado pelo governo Lula em maio de 2008. Nesse mesmo mês o instituto publica um documento intitulado “A Política de Desenvolvimento Produtivo”, que apresenta as ações centrais da proposta e faz uma primeira análise dividida em dois momentos: o primeiro aborda a abrangência, metodologia e a gestão; o segundo trata dos mecanismos de incentivo/apoio.

O lançamento da PDP ocorre no momento inicial da crise de 2008, originada ainda em 2007, com a crise do mercado imobiliário nos EUA que afeta grandes instituições financeiras. A situação na maior economia do mundo coloca em cheque o volume de exportações, principalmente os países em desenvolvimento como o Brasil.

A apresentação da nova política industrial demonstra disposição do governo em buscar certa blindagem da economia brasileira; por isso, são adotadas políticas anticíclicas como forma de manter os níveis de crescimento. Vale também ressaltar que os impactos mais fortes da crise de 2008 serão sentidos ao longo dos anos seguintes e serão abordados ao longo dessa seção no que se refere à avaliação da economia brasileira feita pelo instituto ao longo desse segundo mandato do governo Lula.

Mais especificamente sobre a análise da PDP, o IEDI avalia que essa política é mais abrangente do que a PITCE. Por outro lado, destaca-se como fator de grande importância da PITCE a criação do CNDI e da ABDI como espaços institucionais de destaque, podendo assumir nesse momento do PDP papel central na organização e avaliação dessa nova política.

(...) a PITCE reintroduziu na agenda de políticas públicas o tema da política de desenvolvimento industrial como um instrumento de desenvolvimento econômico. A PDP se beneficia desses avanços obtidos com a política anterior, mas vai além por apresentar um leque mais diversificado de instrumentos e por ampliar para 25 o número de setores priorizados (IEDI, 2008, p.13).

Sobre a metodologia da PDP o IEDI destaca a adoção de medidas de caráter horizontal, ou seja, que afetam o conjunto dos setores econômicos, sem perder de vista ações setoriais, consideradas como exceção e não como regra, pois para o instituto essas medidas devem ser adotadas sempre com um limitador de tempo bem transparente para evitar favorecimentos de determinados setores. Enfim, segundo o documento, a adoção de medidas horizontais como base central e as setoriais de forma criteriosa é considerada “uma metodologia correta para a política industrial que, de uma forma geral, a PDP seguiu” (IEDI, 2008, p.13).

Demonstra-se, contudo, preocupação com a gestão da política, pois como é considerada ampla (envolve no primeiro momento 25 setores industriais), exigiu articulação entre os diversos ministérios, o que torna imperativo uma forte coordenação para evitar ausência de decisões e, conseqüentemente, comprometimentos das metas estabelecidas. Por isso, é indicado a necessidade de acompanhamento da sua implementação e a articulação com outras políticas do governo federal, tal como é registrado na relação com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entendido como fator propulsor da nova política industrial (IEDI, 2008).

Como era de se esperar a análise mais valorizada no documento do IEDI refere-se aos Mecanismos de Incentivo/Apoio. Nessa parte há o registro, logo no início, de que apesar do texto da PDP indicar a adoção do instrumento de Compras Governamentais como fator de estímulo à indústria nacional, o mesmo “não foi detalhado em termos de sistemática a ser utilizada em sua implementação, recursos envolvidos e segmentos priorizados” (IEDI, 2008, p.14). A exceção foi a indicação de que o governo irá utilizar esse instrumento nas compras de embarcações para a Petrobrás, mas o que se reivindica é a ampliação para outros setores com elevado investimento social, principalmente a saúde e a Educação.

Sobre as medidas de incentivo/apoio apresentadas de maneira mais detalhada pela PDP o documento avalia os quatro grupos relacionados pelo governo, a saber, investimento/desonerações, investimentos/crédito, P&D e Exportações.

A respeito do primeiro, é comemorada a garantia de R\$ 24,1 bilhões para desonerações até 2011, que, segundo esses empresários, contribuiu para a realização de “novas inversões por parte do setor produtivo e auxiliarão na ampliação da oferta de bens industriais e na elevação da taxa de investimento da economia” (IEDI, 2008, p.14).

Como medidas de destaque dessas desonerações são indicadas as seguintes medidas:

1. Redução de 24 para 12 meses do prazo para a utilização de créditos de PIS/Cofins na aquisição de bens de capital;
2. Prorrogação, até 2010, da depreciação acelerada prevista pela Lei 11.051/2004 (em 50% do prazo e crédito de 25% do valor anual da depreciação contra a CSLL);
3. Depreciação de máquinas e equipamentos utilizados na fabricação de bens de capital, automóveis e autopeças, em 20% do prazo normal;
4. Ampliação da abrangência do REPORTE (Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária) para os segmentos ferroviário, hidroviário e dutoviário (suspensão de PIS, COFINS, II, IPI sobre bens de capital);
5. Ampliação do prazo de recolhimento do IPI pelo setor automotivo, de decendial para mensal (IEDI, 2008, p.15).

Sobre as críticas apresentadas pelo instituto sobre esse primeiro ponto é indicado o fato de medida mais abrangente da proposta (item 3) ser dirigida apenas aos setores de bens de capital e automóveis/autopeças, sem que tenha ocorrido a discussão de critérios para essa escolha e que muito menos tenha sido levado em consideração o estrangulamento de outros setores estratégicos para o desenvolvimento industrial do país. Além disso, percebe-se descontentamento frente à escolha dos setores priorizados, devido à enorme concentração das vantagens para o setor automotivo. As previsões do próprio Ministério da Fazenda indicam que esse pacote representaria um montante de 6,1 bilhões (2008-2011) e que 52,8% (R\$3,222 bilhões) beneficiaram apenas o setor automotivo (IEDI, 2008).

O segundo grupo de medidas diz respeito a investimento/crédito no qual há o destaque para as seguintes ações previstas pela PDP, a saber:

1. Criação de fundo soberano para financiar atividades de empresas brasileiras no exterior.
2. Aumento dos financiamentos do BNDES, com desembolso total projetado para indústria e serviços entre 2008 e 2010 de R\$ 210,4 bilhões;
3. Duplicação do prazo das linhas Finame para a indústria, de cinco para dez anos;
4. Eliminação da incidência de IOF de 0,38% nas operações de crédito (BNDES, e Finep) e redução de 20% no spread básico das linhas do BNDES, de 1,4% para 1,1% ao ano (para bens de capital, redução de 1,5% ao ano para 0,9% ao ano);
- 5.

Novo Revitaliza Investimento/Financiamento: para os setores intensivos em trabalho, equalização das taxas de juros (7% ao ano) e bônus de adimplência de 20%; R\$ 9 bilhões de 2008 a 2018 (IEDI, 2008, p.16).

Para o IEDI, o destaque dessas medidas ocorre a partir da criação do fundo soberano, considerado importante instrumento de crédito para o BNDES poder atuar de forma mais forte na valorização das exportações de empresas brasileiras. As demais medidas já eram conhecidas, mas passam por uma importante ampliação de recursos, como por exemplo o total de recursos do BNDES para financiamento que, no período, foi de R\$ 210,4 bilhões, ou seja, uma ampliação de mais de 100% se comparado com o período anterior.

Para além das medidas anunciadas, consideradas pelo instituto como de efeito em médio prazo, é proposta a adoção de ações que permitam em curto prazo a elevação da competitividade. Exemplo disso é a redução da contribuição patronal para seguridade social de 20% para 10% para todos os setores com grande intensidade de trabalho, apontando-se como contrapartida a preservação da estrutura industrial e do emprego (IEDI, 2008).

Para as ações voltadas para a P&D são destacadas as seguintes medidas:

1. Nova linha capital inovador do BNDES (R\$ 6 bilhões) para empresas que invistam em capacitação, engenharia e ativos intangíveis com juros equivalentes à TJLP (6,25% a.a.);
2. Nova linha inovação tecnológica do BNDES para apoiar projetos de P&D, com juros especiais de 4,5% ao ano;
3. Mudança de foco no Fundo Tecnológico (Funtec), do BNDES, em 2008 para financiar investimentos em saúde, energias renováveis e redução de emissões de gases;
4. Finep: Financiamento de R\$ 740 milhões em 2008 e subvenção econômica à inovação no valor de R\$ 325 milhões;
5. Depreciação imediata de máquinas e equipamentos utilizados nas atividades de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica (IEDI, 2008, p.170).

A avaliação do instituto para esse conjunto de propostas é de que elas serão capazes de estimular a inovação tecnológica no ambiente industrial, pois buscam reduzir os riscos das empresas ao decidirem investir em inovação, considerada fundamental para ampliar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional e, principalmente, contribuir para a diversificação da pauta de exportações. Como destaque dessas medidas o documento indica a disponibilização de créditos a juros zero ou próximo disso para atividades envolvendo inovação e a depreciação do preço de máquinas e equipamentos praticamente imediato adquiridos em P&D.

A respeito do último ponto – o estímulo às exportações – a avaliação do IEDI é que o impacto positivo é menos expressivo do que os anteriores, pois a valorização das exportações

brasileiras exigiria uma depreciação do câmbio, e não há nenhuma menção a isso dentro da PDP que apresente ações voltadas para o aumento do crédito e do financiamento. Apesar de considerar importantes essas ações, o instituto entende que elas não serão capazes, sozinhas, de operarem uma mudança mais radical das exportações, conforme se observa abaixo:

1. Ampliação dos recursos do Proex Financiamentos (de R\$ 500 milhões para R\$ 1,3 bilhão em 2008) e ampliação de utilização e bens elegíveis (incluindo setor automotivo) do Proex Equalização;
2. Ampliação do Drawback Verde Amarelo: suspensão do pagamento de PIS/Cofins na compra de insumos destinados à industrialização de bens exportados;
3. Ampliação da abrangência de empresa preponderantemente exportadora, para acesso aos créditos de PIS/COFINS na aquisição de bens de capital (RECAP);
4. Redução a zero do IR incidente em remessas ao exterior para pagamentos de serviços de logística de exportação e pagamentos de despesas de promoção comercial associados à exportação de serviços;
5. Redução da contribuição patronal para a seguridade social sobre a folha de pagamento para até 10% (atualmente é de 20%) e da contribuição para o Sistema S para até zero, para empresas exportadoras do setor de software e de tecnologia de informação (IEDI, 2008, p.18).

A avaliação do IEDI a respeito da PDP é positiva, seja por ampliar o número de setores envolvidos (4 no PITCE para 25 na PDP), seja pela possibilidade de utilizar a estrutura institucional criada com a política anterior, em particular o CNDI e a ABDI. Todavia, o maior destaque é para o aumento dos recursos para o financiamento de longo prazo, a partir do BNDES, que chegou a R\$ 210,4 bilhões, o que representa uma elevação de vulto nos volumes existentes até o momento e a ampliação da política de desonerações (R\$ 24,1 bilhões de acordo com expectativas do MPOG para o período de 2008-2011).

Contudo, ajustes são defendidos, em particular no que diz respeito à concentração de recursos para determinados setores (automotivo) em detrimento de outras prioridades. Além disso, é externada certa apreensão com relação à política macroeconômica adotada pelo governo e a necessidade de retomada de forma sustentada do ritmo de crescimento. Essa situação gera preocupação, nessa primeira análise do PDP, com a valorização cambial num momento de crise internacional em o que governo precisa estimular as exportações; para isso, o aumento da competitividade do produto brasileiro é central.

Enfim, o lançamento do PDP é comemorado, mesmo porque o instituto, anteriormente ao anúncio dessa nova política pelo governo, já indicava que a PITCE era importante, apesar de limitada, considerando-se as novas necessidades da indústria, que exigiram a elaboração de uma política industrial mais ousada e ampla e que, de certa maneira, foi atendida por parte do governo.

Em vários momentos o instituto afirma que a avaliação e possíveis acertos deverão ser discutidos ao longo da execução da PDP e, em particular, a partir do impacto da crise iniciada em 2008 sobre as metas apresentadas, que deverão estar em permanente monitoramento feito pelas instituições responsáveis, mas também pelo setor industrial.

### **2.3.6 A indústria brasileira e os efeitos da crise mundial de 2008**

Após o lançamento da PDP o IEDI irá desenvolver diversas análises sobre o efeito da crise de 2008 e sobre as expectativas de investimentos do empresariado e a evolução da economia brasileira frente a esse cenário internacional não favorável. Em setembro de 2008 é publicado o documento intitulado “A Evolução da Estrutura Industrial”, que faz uma análise da indústria brasileira e destaca problemas estruturais já conhecidos, propondo a necessidade de combatê-los para que o país tenha um crescimento sustentado ao longo do próximo período.

Segundo esse estudo, os investimentos ocorridos a partir de 2004 se concentraram em setores industriais ligados a commodities e de baixa intensidade tecnológica. De acordo com dados apresentados em 2006 a média nacional de investimentos industrial foi de 12,6%<sup>57</sup> e apenas 5 setores obtiveram índice maior do que a nacional: extração de minerais não metálicos (41,3%); celulose, papel e produtos de papel (22,8%); coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool (18,4%); artigos de borracha e plástico (13,6%) e produtos alimentícios e bebidas (13,4%).

Ao avaliar os ganhos por produtividade na indústria no período de 1999-2006 os dados demonstram, mais uma vez, que os maiores índices ocorrem em setores produtores de commodities. A média nacional foi de 163,9%<sup>58</sup> para o período de 10 anos, e 8 setores obtiveram resultados superiores: petróleo e serviços relacionados (173,2%); minerais metálicos (412,6%); minerais não-metálicos (511,4); produtos de madeira (206,3%); celulose, papel e produtos de papel (185,3%); coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool (1086,3%); metalúrgica básica (349,9%); outros equipamentos de transporte (183,7%). Esses resultados, somados com a tendência do crescimento dos salários, acenam para a preocupação frente a

---

<sup>57</sup> Para ver a evolução da taxa de investimento nos demais setores numa comparação entre o ano de 1999 e 2006 sugere-se ver tabela com compilação de dados feita pelo IBGE (op.cit, IEDI, 2008a, p.15)

<sup>58</sup> Para ver o conjunto dos dados referentes das taxas de produtividade e do crescimento do salário médio nominal ver tabela do IBGE (op. cit, IEDI, 2008a, p.19).



possíveis pressões sobre as importações brasileiras para o próximo período, conforme se destaca no trecho abaixo:

O cenário descrito pelas evidências acima – baixa difusão do investimento, elevada concentração e falta de correlação entre a taxa de investimento e crescimento da produtividade – coloca o foco no futuro da indústria, diante da possibilidade dos preços das commodities recuarem. A eliminação ou enfraquecimento de elos da cadeia produtiva industrial, decorrentes da valorização cambial e, mais recentemente, do momento favorável às commodities no mercado internacional, implica se criar hoje uma maior dependência de importações, tornando mais rígida a pauta no futuro, dificultando o equilíbrio externo (IEDI, 2008a, p.19)

Segundo o instituto, a evolução dos investimentos é fator a ser comemorado, mas a análise mais detalhada dos resultados apresentados demonstra que o país não pode acreditar que a valorização das commodities é eterna e, por isso, são imperativas ações no sentido de estimular o aumento dos investimentos para setores com maior capacidade tecnológica para que o atual estágio de crescimento econômico se mantenha duradouro.

De modo geral a avaliação do IEDI indica que, caso esse cenário não fosse revertido, o “quadro de transformações na estrutura produtiva da indústria é preocupante, na medida em que cada vez mais a indústria se especializa na produção de commodities enquanto setores de importantes do ponto de vista tecnológico apenas mantêm espaço” (IEDI, 2008a, p. 24).

Sobre os efeitos da crise mundial de 2008, as primeiras avaliações ocorrem no ano seguinte com a consolidação dos resultados anuais que demonstram que a perspectiva de crescimento iniciada em 2004 se manteve, ainda que em níveis mais baixos. A produção industrial em 2008 aumentou 3,1%, a produtividade se elevou em 1,2% e as horas pagas subiram 1,9%. A preocupação dos empresários foi o resultado do último trimestre do ano, que apresentou redução na produção industrial da ordem de 6,6%, mesmo que tinha sido registrada a manutenção do nível de emprego nesse mesmo período. Os resultados negativos no último trimestre são entendidos como repercussão do cenário de desconfiança da economia mundial e refletiram em forte redução de liquidez internacional e doméstica na queda dos preços de commodities e de pressões cambiais (IEDI, 2009).

O cenário projetado pelo instituto nesse momento aponta para uma “tendência de recuo em projetos de investimento” (IEDI, 2009, p.6), o que teria reflexo muito negativo no processo de retomada de crescimento iniciado no início do governo Lula, podendo representar prejuízos importantes às empresas e, conseqüentemente, aos níveis de emprego e distribuição de renda.

Nesse contexto, o IEDI entende que:

(...) a atuação da política econômica, reorientando os instrumentos de incentivo e controle sobre a economia frente à nova realidade ditada pela crise internacional é decisiva para, atuando de forma contra-cíclica, recuperar o clima de estabilidade e de otimismo que dê segurança à tomada de decisões empresariais de horizonte mais longo (IEDI, 2009, p.6)

A aposta do instituto era que o governo Lula adotasse medidas para restringir os efeitos da crise com a implementação de medidas que pudessem manter os níveis de investimento já planejados, utilizando, principalmente, instrumentos de incentivos e controle da economia. Vale destacar que em vários estudos do instituto os “instrumentos de incentivos” são aqueles que buscam a ampliação das isenções sobre a produção, o aumento do financiamento ao longo prazo e a elevação dos investimentos em obras públicas como forma de estimular o investimento e manter crescimento econômico.

Ao avaliar os efeitos da crise sobre os setores industriais por intensidade tecnológica<sup>59</sup>, entre o último trimestre de 2008 e o primeiro de 2009, os estudos do IEDI indicam que: primeiro, o de alta tecnologia se manteve praticamente estável, puxado pelo bom desempenho da indústria aeroespacial e farmacêutica, enquanto o complexo eletrônico teve uma queda de 42,7%; segundo, o de média-alta tecnologia sofreu queda de 19,1% no período, sendo que a maior queda nesse grupo foi no setor automobilístico que recuou 23,1%; o terceiro, média-baixa intensidade tecnológica teve queda de 11,2%, sendo que o único grupo que apresentou ganhos foi a indústria naval que cresceu 11,7%, fruto das compras públicas, principalmente da Petrobras; por fim, a de baixa intensidade tecnológica apresentou queda menos expressiva de 4,5% (IEDI, 2009a).

O cenário apresentado demonstra que a crise mundial de 2008 tem impacto negativo no nível de produção industrial e, conseqüentemente, nos investimentos. Os setores mais afetados são os de maior intensidade tecnológica, à exceção da Embraer que dispõe de enorme competitividade no mercado internacional e, por isso, consegue manter níveis de produção que permitem a continuidade dos investimentos. Além disso, outro destaque vem da indústria farmacêutica e da

---

<sup>59</sup> O conceito de intensidade tecnológica foi criado pela OCDE e se baseia no indicador de intensidade de P&D (gasto em P&D/valor adicionado ou gasto em P&D/produção) para classificar os setores industriais nessa proposta eles são dispostos em quatro grupos: **alta intensidade tecnológica** - setor aeroespacial, farmacêutico, de informática, eletrônica e telecomunicações, instrumentos; **média-alta intensidade tecnológica** - setores de material elétrico, veículos automotores, química (excluído o setor farmacêutico), ferroviário e de equipamentos de transporte, máquinas e equipamentos; **média-baixa intensidade tecnológica** - setores de construção naval, borracha e produtos plásticos, coque, produtos refinados de petróleo e de combustíveis nucleares, outros produtos não metálicos, metalurgia básica e produtos metálicos; **baixa intensidade tecnológica** - outros setores e de reciclagem, madeira, papel e celulose, editorial e gráfica, alimentos, bebidas e fumo, têxtil e de confecção, couro e calçados.

construção naval que se beneficiam das compras públicas e, portanto, os níveis de investimento e produção se mantiveram positivos nesse período.

Sobre o setor de baixa intensidade tecnológica a queda é explicada pela valorização cambial, mas demonstra preocupação, pois as indústrias que compõem esse grupo são responsáveis por uma grande quantidade de trabalhadores, e uma queda contínua impacta no nível de emprego e na própria continuidade do crescimento do mercado doméstico.

Para o IEDI a indústria brasileira foi o setor mais atingido pela crise mundial: a produção teve recuo de 7,4% e as horas pagas retrocederam 5,6%, levando a uma queda de 1,9% na produtividade no ano de 2009. Para o instituto, porém, a perspectiva para o ano de 2010 era de recuperação, fruto de indícios da retomada que se fizeram sentir a partir do segundo semestre de 2009.

A gradual recuperação da produção industrial ao longo de 2009, em resposta às medidas adotadas de política econômica de caráter anticíclico, apoiadas em grande medida na expansão do crédito dos bancos públicos e no estímulo ao consumo interno, não foram suficientes para contrabalançar o efeito negativo da crise financeira sobre as expectativas dos empresários em relação a planos de inversão em capital fixo. A indústria brasileira até o terceiro trimestre de 2008 encontrava-se em um ciclo expansivo de investimento que foi abruptamente interrompido. Assim sendo, o setor produtor de bens de investimento, bem como os segmentos produtivos ligados ao mercado externo, foi o mais atingido pela crise. A interrupção da fase expansiva de investimentos privados deixa em aberto como se dará sua retomada e qual o reflexo sobre a evolução da produtividade industrial. A gradual recuperação da produção industrial em 2009 teve como principal estímulo o comportamento do mercado doméstico, incentivado pelas políticas de transferência de renda e de desoneração tributária para automóveis e eletrodomésticos de “linha branca” (IEDI, 2010, p.3).

Nesse período final do governo Lula, mesmo sob o impacto da crise de 2008, que, segundo esses empresários impôs uma interrupção abrupta dos investimentos, a visão do IEDI frente às ações do governo é positiva. A demonstração de que medidas anticíclicas seriam adotadas mantém o nível de confiança frente à retomada dos investimentos, em decorrência da valorização do mercado doméstico, mesmo que o cenário internacional não fosse o mais favorável.

A citação acima destaca a constatação de que, se por um lado, as medidas governamentais não conseguiram impedir a crise, ela foi diminuída, e a perspectiva de futuro foi melhor fruto dessas ações, destacadamente, devido às políticas de “transferência de renda e as desonerações tributárias”, que mantiveram o mercado interno aquecido com impacto positivo sobre a produção e o nível de emprego.

A análise dos diversos documentos produzidos pelo IEDI ao longo dos dois mandatos do governo Lula demonstra reconhecimento frente a diversas e importantes ações em prol do desenvolvimento. Isso posto, não significa que problemas e questionamentos não tenham ocorrido, principalmente no que se refere à taxa de juros e ao câmbio e, em muitos momentos houve crítica a certo favorecimento a determinados setores industriais.

Porém, é destacadamente lembrado que a necessidade de uma política industrial torna-se agenda do governo, que volta a considerar o Estado como agente propulsor central do processo de retomada do crescimento sustentado. Esse movimento ocorre, segundo o instituto, num terreno em que há ainda enorme resistência a essa ideia, fruto de setores da sociedade e do próprio aparelho de Estado, que mantém a posição de que caberia ao Estado garantir as condições macroeconômicas, enquanto a decisão de investimento no setor produtivo ocorreria de maneira natural e deveria ser uma decisão tão somente dos empresários.

A partir da avaliação feita pelo IEDI é possível concluir, a meu ver, que a existência de duas propostas de política industrial (PITCE, em 2004, e o PDP, em 2008) constituiu-se como ponto de apoio importante para essa retomada do crescimento, sentida desde 2004. Essas políticas buscaram abordar questões consideradas essenciais para estimular o aumento da competitividade sistêmica, em particular no que diz respeito à questão do financiamento de longo prazo e mudanças do ponto de vista tributário. Por mais que não tenha ocorrido uma reforma tributária mais ampla, reduziram-se impostos na produção e foram estimulados o aumento dos investimentos e a modernização de diversos setores.

Além disso, a ampliação do comércio exterior, que, por um lado, foi beneficiada por um período propício de produção de commodities, teve repercussão positiva na economia brasileira, principalmente na balança de pagamentos, o que trouxe menos pressão sobre as contas públicas e permitiu a criação de diversos programas de distribuição de renda e de investimentos em infraestrutura.

A criação do PAC e sua articulação com a política industrial contribuíram para a melhoria na infraestrutura do país, além de aquecer a economia nacional num momento em que o cenário internacional não era favorável para as exportações, em vista da crise financeira internacional.

Contudo, o instituto aponta para a necessidade de se combater problemas estruturais do processo de industrialização brasileiro. Em primeiro lugar, a questão do financiamento, que foi enfrentada momentaneamente com o fortalecimento do BNDES, enquanto banco de desenvolvimento, o que, por si só não resolveu o problema do baixo nível de financiamento de

longo prazo por parte dos bancos privados. Além disso, outras ações em benefício do financiamento devem ser feitas; em particular o estímulo ao mercado de capitais e aos fundos de pensão como fonte complementar do papel dos bancos públicos.

Outra preocupação presente em diversos documentos do IEDI diz respeito ao baixo nível de inovação tecnológica na indústria brasileira, demonstrada pelos baixos índices de investimento privado em P&D. Essa situação contribuiu para que houvesse uma concentração da indústria em setores de menor intensidade tecnológica, o que, num cenário de crescimento da competitividade internacional, pode comprometer o ritmo de exportações e da própria balança de pagamentos.

Por fim, a análise da pauta de exportações brasileira demonstrava o predomínio de produtos ligados a commodities e revela que, em momentos de variação negativa dos preços, impacta diretamente a balança de pagamentos, comprometendo o controle fiscal e a própria estabilidade da economia.

### CAPÍTULO 3

## A CUT COMO ATOR SOCIAL NA DEFESA DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Esse capítulo tem como objetivo analisar a posição da CUT sobre política industrial como instrumento do desenvolvimento nacional. A questão da industrialização sempre norteou a construção da entidade, seja através da necessidade de responder às questões colocadas pelos sindicatos de bases industriais, ou mesmo pela compreensão de que o trabalho na indústria tem impacto direto nos níveis de emprego e renda dos trabalhadores e, conseqüentemente, na elevação do bem estar social do conjunto da sociedade.

No trabalho de pesquisa que culminou neste capítulo três questões nortearam a coleta de fontes e as análises feitas: **A CUT tem uma proposta de política industrial e de desenvolvimento?** Em caso afirmativo, **como e por quem essa proposta foi construída?** Por fim, **o que diz essa proposta?**

As respostas a essas questões colocaram o desafio de entender como o discurso do movimento sindical, em particular da CUT, é construído ao longo do tempo. Digo isso, em particular, porque estou tratando de uma entidade de classe e de trabalhadores, que, ao contrário de instituições de estudos, como é o caso do IEDI, ou até mesmo de entidades de classe patronal, como a FIESP e a CNI, não tem recursos humanos e muitas vezes financeiros para elaborar pesquisas mais aprofundadas sobre economia e atividades do setor produtivo.

É importante, também, recolocar que a preocupação central desse capítulo é analisar a posição da CUT frente às políticas dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Ao traçar o caminho para compreender a construção do discurso da CUT foi possível identificar a existência de uma proposta de política industrial e de desenvolvimento nacional construída a partir dos interesses dos trabalhadores. Com a identificação dessa proposta o próximo passo foi analisar a posição da entidade frente aos governos propostos e à capacidade de interferência desse ator social nos rumos da política governamental.

Tendo em vista as especificidades da construção do discurso da CUT sobre política industrial e as relações estabelecidas pelo movimento sindical com outras organizações, optei por organizar o presente capítulo em torno de quatro itens. Essa divisão ajudou a analisar os objetivos apresentados anteriormente, ou seja, as características fundadoras da CUT e como elas interferiram

na construção do discurso, a proposta de política industrial e de desenvolvimento da entidade e, por fim, a avaliação frente aos governos Fernando Henrique e Lula.

Na primeira parte do capítulo é discutido o processo de formação da CUT, no início dos anos de 1980, fruto de uma reorganização do movimento sindical denominado novo sindicalismo. As greves dos metalúrgicos do ABC paulista, lideradas pelo então líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, deram projeção nacional para uma concepção de agir dos sindicatos a qual se tornou referência para a construção da CUT em 1983. Para SADER (1988) esse novo sindicalismo é entendido como um processo de interação entre diversos centros de elaboração discursiva, ou seja, uma construção coletiva feita por vários atores sociais. Acredito que tal afirmação tem importância central na identificação do discurso cutista, pois demonstra forte capacidade de diálogo com outros movimentos sociais e, mais tarde, com o próprio PT. Essa construção coletiva do discurso ao longo de anos colabora, de certa maneira, para a existência de uma sintonia entre a concepção de política industrial e de desenvolvimento defendida pela CUT e as ações adotadas pelo governo do presidente Lula.

No segundo item discuto o processo de elaboração da proposta de política industrial e de desenvolvimento da CUT como resultado da vivência prática dos sindicatos cutistas. A necessidade de responder a questões como a introdução de novas tecnologias no processo produtivo, a manutenção do emprego e a elevação dos salários levou a entidade a construir sua proposta de política industrial. Apesar de existirem discussões sobre os impactos da tecnologia no setor produtivo e a questão da qualificação dos trabalhadores nos anos de 1980, a consolidação da primeira versão mais elaborada sobre política industrial acontece no início dos anos de 1990. A concretização dessa decisão ocorre no mesmo momento em que o governo brasileiro adota as primeiras medidas neoliberais de impactos negativos no ritmo de crescimento industrial e, conseqüentemente, na diminuição do emprego e renda.

Já a terceira e quarta parte do capítulo avalia a posição da CUT frente às políticas de estímulo ou não da produção industrial nos governos Fernando Henrique e Lula. Para analisar tais governos foram utilizados documentos encontrados no Centro de Documentação e Memória Sindical da CUT (CEDOC). As fontes utilizadas foram, em sua maioria, atas das reuniões da direção e executiva nacional, resoluções congressuais e cadernos/revistas sobre o tema. Como forma de contribuir com as análises foram utilizadas, ainda, textos do DIEESE (Subseção CUT-Nacional) e de outros sindicatos filiados à entidade. Em mãos dessas fontes primárias foi possível avaliar quais as estratégias e a linha política adotada pela CUT no período estudado. Além de

identificar estratégias de ação política distintas nos dois governos, é necessário reconhecer que, como ator social a CUT desempenhou papel central nas disputas políticas em questão.

### **3.1 Os primeiros anos da CUT e as bases de um novo sindicalismo**

A discussão sobre o papel da CUT como ator social comprometido com a defesa de uma política de desenvolvimento centrado no crescimento industrial, na geração de emprego e na distribuição de renda começa se expressar de maneira forte a partir da década de 1990. Nesse período, segundo BOITO JR.(1996), a sua direção majoritária – Articulação Sindical<sup>60</sup> - introduz uma primeira transformação na central que é denominada de “sindicalismo propositivo”, ou seja, a entidade deveria apresentar propostas para uma política de crescimento econômico do país e superar a tendência natural do sindicato “meramente reativo”, caracterizado como uma espécie de “sindicalismo defensivo”.

Porém, antes de iniciar a avaliação desse período de maior destaque para as políticas de desenvolvimento, que é objetivo central dessa pesquisa, acredito ser essencial analisar brevemente o contexto histórico que culminou com a criação da CUT. A base para avaliação desse momento serão documentos produzidos pela própria entidade, principalmente as resoluções congressuais, as plenárias nacionais e outros documentos internos. O propósito dessa primeira parte do capítulo é destacar as bases constitutivas desse novo ator social, ainda considerado secundário na estrutura de poder do país dos anos de 1980, mas que, fruto desse processo, ganhará destaque e importância no jogo político ao longo do tempo.

A CUT é criada oficialmente em agosto de 1983, mas a sua construção deve ser entendida como um processo mais amplo de reorganização do movimento sindical brasileiro, iniciado ao longo dos anos de 1970, principalmente com as greves dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo no final dessa década.

Para compreender o contexto de formação desse novo sindicalismo é necessário reconhecer essas transformações como um processo mais amplo, que envolve o conjunto dos movimentos sociais em um verdadeiro processo de reestruturação desses grupos entre o final dos anos de 1970 e início de 1980. Para SADER (1995) esses movimentos de questionamento social são fruto de “novas configurações sociais” assumidas pelos trabalhadores através de “novos padrões de ação coletiva”, o que leva o autor a defender a tese de que há uma “emergência de novos sujeitos”; em

---

<sup>60</sup> Desde sua fundação a CUT apresenta vários grupos políticos que compõem sua direção, mas o setor majoritário, desde o início é a Articulação Sindical, tem como principal liderança política Luís Inácio Lula da Silva.



outras palavras, novos atores sociais, constituídos através da experiência prática da luta política nesse processo histórico, no qual prevalecem as políticas autoritárias dos governos militares.

Segundo Eder Sader existem “três agências ou centros de elaboração discursiva” distintos que estão em transformação nesse período, a saber: primeiro, ligada à Igreja Católica e mais próxima às comunidades de base; segundo, os grupos de esquerda ligados ao PCB, que, embora desarticulados almejam uma aproximação com setores dos trabalhadores; terceiro, o movimento sindical, que começa a questionar a estrutura corporativa predominante no período e abre caminho para o surgimento de um novo sindicalismo.

“a matriz discursiva da teologia da libertação, que emerge nas comunidades da igreja, tem raízes mais fundas na cultura popular e apóia-se numa organização bem implantada. (...) A matriz marxista não dispõe dessa base, enfrenta uma profunda crise e ainda os grupos que a sustentavam vinham de uma derrota desarticuladora; ela traz, no entanto, em seu benefício, um corpo teórico consistentemente elaborado a respeito dos temas da exploração e da luta sob (e contra) o capitalismo. A matriz sindicalista não extrai sua força nem das tradições populares nem da sistematicidade teórica, mas do lugar institucional em que se situa lugar constituído para agenciar os conflitos trabalhistas.” (SADER, 1988, p.144)

Contudo, as distinções entre esses grupos não se constituem como obstáculo para a interação entre eles. A busca por um discurso coletivo comum, fruto dessa influência mútua, explica-se pela necessidade prática de responder problemas colocados a partir das experiências desses sujeitos nas suas intervenções políticas.

Visto dessa forma, esse novo sindicalismo<sup>61</sup>, que começa a se formar no final dos anos de 1970 e culminará com a criação da CUT, em 1983, deve ser entendido como um processo de interação entre diversos centros de elaboração discursiva. O resultado disso é que as entidades constituídas como fruto desse processo são forjadas em torno de um discurso coletivo do qual participam vários atores sociais. O elo dessa trama, que, de certa forma está ligado à criação da CUT, mas também, de outras entidades e até mesmo do PT, é a necessidade de mudança da estrutura de poder vigente no país, a busca pela igualdade social e a defesa da independência frente às entidades de classe de caráter corporativo.

Ao destacar que o movimento em prol da construção da CUT é fruto de uma construção coletiva, a partir de uma prática política centrada na luta reivindicativa dos trabalhadores, em

---

<sup>61</sup> Apesar de priorizar minha avaliação nos movimentos denominados como o novo sindicalismo, essa base teórica também pode ser utilizada para entender as transformações sofridas por outros movimentos sociais no mesmo período. Essa preferência justifica-se pelo objetivo da pesquisa, em particular desse capítulo, que é discutir a formação da CUT, enquanto ator social, que, principalmente, durante o governo do presidente Lula desempenhará papel de maior destaque nas discussões sobre política de desenvolvimento e de política industrial.

diálogo com outros setores dos movimentos sociais não significa que esse processo tenha sido simples e sem embates. O período entre o reaparecimento das lutas sindicais, a partir das greves dos anos de 1970, e a fundação da CUT, em 1983, foi marcado por enormes contradições e descontinuidades.

Porém, é nesse contexto conflituoso que aparece uma nova perspectiva de movimento sindical, em oposição às velhas estruturas corporativas, denominada de novo sindicalismo, sindicalismo combativo ou autêntico que estará ligado diretamente à formação da CUT. Para esse novo sindicalismo a luta sindical tinha como características

(...) a conscientização dos trabalhadores a partir do trabalho de base, o fortalecimento dos sindicatos e das oposições sindicais combativas, a solidariedade de classe, o incentivo a combatividade para alcançar as reivindicações, o questionamento da estrutura sindical corporativa vigente, e a origem dos seus dirigentes, que não vinham dos partidos de esquerda tradicionais, como os partidos comunistas que se originaram da Terceira Internacional (CUT, 2007, p.24).

Enfim,

O novo sindicalismo não surgiu num piscar de olhos, pela vontade de alguns dirigentes. As greves dos metalúrgicos de ABC no ano de 1978 foram apenas o momento em que essa concepção de agir sindical teve projeção nacional e internacional, dando visibilidade à classe trabalhadora brasileira (CUT, 2007, p. 24-25).

O aparecimento do novo sindicalismo é, sem sombra de dúvida, fator que explica a formação da CUT, mas esse caminho não foi tão rápido e previsível para o conjunto dos trabalhadores e seus dirigentes sindicais à época. Politicamente as manifestações dos metalúrgicos do ABC e a ampliação das greves em todo o país, desde o final da década de 1970, colocava como desafio para trabalhadores urbanos e rurais a criação de uma Central Sindical, que pudesse organizar as lutas em nível nacional.

Porém, a existência de um regime autoritário e a proliferação de grupos com perspectivas políticas sindicais distintas contribuíram para que a CUT fosse formada apenas em agosto de 1983. Apesar do fortalecimento contínuo do novo sindicalismo, a grande maioria das entidades era

controlada por grupos políticos defensores da estrutura corporativa, herança do período Vargas, que favorece o atrelamento do sindicato ao Estado<sup>62</sup>.

É importante registrar que a construção da CUT ocorreu a partir de um processo de transição, que permitiu ampla discussão com os trabalhadores, buscando envolver o maior número de sindicatos em um terreno de importantes divergências sobre a estrutura sindical.

Como fruto desse processo é organizado em agosto de 1981 a Conferência Nacional da Classe Trabalhadora, que reúne 1091 entidades e 5036 delegados de todos os estados da federação. A principal resolução aprovada nessa conferência é a criação da Comissão Nacional Pró-CUT, que teria como objetivo preparar o primeiro Congresso Nacional da Classe Trabalhadora, que deveria ocorrer em agosto de 1992 e fundaria a nova Central (CONCLAT, 1981).

Segundo GIANNOTTI&NETO (1990), a divergência foi fator marcante nas discussões durante o encontro e gerou importantes conflitos entre os membros da Comissão pró-CUT no período subsequente. As diferentes avaliações sobre a realidade política, princípios ideológicos e práticas organizativas, contribuíram para a formação de dois blocos:

O bloco conhecido como dos “combativos” tinha uma política e uma linha de pensamento que colocava em primeiro plano a ação das massas, o confronto com o governo, negando qualquer trégua nessa guerra. A greve geral era um instrumento de luta a ser efetivamente utilizado. No campo da organização sindical, priorizava o papel da base com destaque à luta contra a atual estrutura sindical (...).

O segundo bloco, com outra análise da realidade política, assumia uma atitude conciliadora frente ao governo e defendia a necessidade de um pacto social entre empresários, trabalhadores e governo para tirar o país da crise na qual se encontrava. Na organização sindical privilegiava os aparelhos oficiais em detrimento da base. Valorizava o assistencialismo nos sindicatos e mantinha a estrutura oficial herdada de Getúlio Vargas, com pequenos retoques (GIANNOTTI&NETO, 1990, 12-13).

As diferenças entre os dois grupos acabaram por gerar um rompimento nas vésperas do Congresso, que fundaria a CUT, previsto para ocorrer em agosto de 1982. O fator desencadeador da divisão foi a polêmica sobre a participação das bases dos diversos sindicatos nas instâncias da nova Central. Para os chamados combativos deveria ser garantida a participação dos trabalhadores, mesmo que as direções sindicais decidissem o contrário; em outras palavras, era defendido que oposições sindicais tivessem o direito de associar-se à CUT. Ao contrário dessa posição, o outro bloco renegava completamente essa possibilidade.

---

<sup>62</sup> Para ver sobre a posição dos diversos grupos políticos envolvidos nesse processo de reorganização do movimento sindical no período destaque os trabalhos feitos por: BOITO JR (1996), SADER (1995), GIANNOTTI&NETO (1990).

Como resultado desse conflito o Congresso foi adiado para o ano seguinte, quando ocorreu por iniciativa exclusiva dos sindicalistas denominados de “autênticos”, que formaram a CUT. Os defensores do outro grupo seguiram outro caminho sindical – a Central Geral dos Trabalhadores (CGT).

O 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (1º CONCLAT) ocorreu entre 26 a 28 de agosto de 1983, no antigo galpão da empresa cinematográfica Vera Cruz, em São Bernardo do Campo (SP), onde participaram 5.059 delegados representando 912 entidades de todo o país. Nas resoluções aprovadas destacam-se a exigência pelo fim da Lei de Segurança Nacional e a convocação de eleições Diretas para presidente da República. Para além das questões democráticas o Congresso aprovou medidas de combate às políticas econômicas do governo e, ao achatamento salarial; outras medidas decididas diziam respeito à luta contra o desemprego, à necessidade da reforma agrária, à defesa da liberdade e autonomia sindical, com o fim das intervenções nos sindicatos. Contudo, a resolução mais importante foi à criação da CUT e a eleição da nova direção nacional, tendo como coordenador-geral o metalúrgico Jair Meneguelli<sup>63</sup>, que presidiu a entidade até 1994 (1º CONCLAT, 1983).

O fato da CUT ter sido criada pelos sindicalistas “autênticos” trouxe para dentro da entidade uma perspectiva sindical fundamentada no princípio da mobilização de massas, na rejeição das práticas assistencialistas e, principalmente, na negativa em estabelecer “Pactos Sociais” com setores do empresariado/governos. Esses fatores estão na origem do movimento que culminou com a criação da CUT, mas isso não significa que esses princípios serão entendidos da mesma maneira ao longo de sua história.

Digo isso porque é possível identificar mudanças, principalmente no início da década de 1990, quando resoluções aprovadas em Plenárias e Congressos da entidade apontam para uma reelaboração da noção de independência política. Essa mudança contribui para o entendimento de que acordos negociados em fóruns tripartites podem representar avanços para os trabalhadores, conforme será discutido posteriormente.

De qualquer forma, é importante reconhecer que a CUT se tornou um “polo aglutinador das lutas” (GIANNOTTI&NETO, 1990, p.55) na década de 1980. Esse novo lugar ocupado pelo movimento sindical reforçou a entidade como ator político de referência no país e apresentou novas

---

<sup>63</sup> Jair Meneguelli começou sua militância política no movimento sindical em São Bernardo do Campo como trabalhador da Ford. Foi eleito presidente do sindicato dos metalúrgicos do ABC em 1981 e presidiu a CUT de 1983 até 1994. Neste mesmo ano foi eleito deputado federal pelo PT e reeleito em 1998. Em 2002 disputou as eleições e obteve pouco mais de 71.000 mil votos, e não consegue um novo mandato. Em 2003, com a posse do presidente Lula, assume a presidência do Conselho Nacional do SESI, cargo que ocupa até fevereiro de 2015.

lideranças políticas com forte identificação com as camadas populares. O que mais explica esse processo foi a promoção, por parte de suas lideranças, de uma ação política voltada para a mobilização de grandes contingentes de trabalhadores em torno de reivindicações imediatas como aumento do salário, defesa do emprego, melhoria das condições de vida, reforma agrária entre outras.

Enfim, a CUT se constitui como um novo ator social a partir de uma perspectiva crítica à concentração de renda, à desigualdade social e à ausência de democracia no país. O caráter reivindicativo é a marca desse período inicial de formação da central, o que fortalece o processo de agitação política, ao mesmo tempo em que dificulta a elaboração mais ampla sobre alternativas à política econômica.

Contudo, a análise das resoluções do primeiro Congresso da CUT, realizado em agosto de 1984, permite destacar dois pontos que nortearam a visão de política econômica, que será constituída ao longo de sua experiência prática.

O primeiro parte da constatação de que o período de crescimento econômico acelerado até os anos de 1970 não foi capaz de assegurar “à classe trabalhadora melhorias nas condições de existência” (CUT, 1984, p.8). Essa avaliação pode ser interpretada como uma crítica à forma como o modelo de substituição de importação ocorreu no Brasil – a modernização conservadora – e nos permite concluir, também, que a noção de desenvolvimento deve levar em consideração a dimensão social, em particular a distribuição de renda.

O segundo ponto ocorre a partir do questionamento feito às políticas do FMI e aos interesses do capital financeiro. De acordo com a resolução de 1984, a política econômica recessiva dos anos de 1980 interessava basicamente “ao grande capital financeiro internacional e está desarticulando toda a estrutura produtiva do país, deteriorando o padrão de vida dos brasileiros, especialmente da população trabalhadora” (CUT, 1984, p.8).

Apesar de não haver um maior detalhamento dessa “desarticulação da estrutura produtiva do país” a denúncia, por si só, aponta para preocupação com a necessidade de se preservar o parque industrial do país visto como responsável pelo emprego. Essa medida demonstra que a questão da defesa de políticas em prol do crescimento industrial, por mais que necessite de maior elaboração, coloca-se como questão central para os trabalhadores e, conseqüentemente, para a CUT.

Conforme afirma SADER (1995) a construção do discurso dos movimentos sociais, em particular da CUT, é fruto da influência de várias matrizes discursivas, e a constituição desse tecido ocorre a partir de uma realidade objetiva ligada a sua prática social. Ao recuperar essa base teórica,

tenho como objetivo demonstrar que a defesa da melhoria das condições de vida e a necessidade de preservar/ampliar os níveis de emprego no país são fatores práticos, que levam as lideranças dessa parte do movimento sindical (consequentemente a própria central) a se colocarem sobre os dilemas relacionados à adoção de políticas de desenvolvimento de maneira mais ampla.

Nessa perspectiva, é importante registrar a resolução da 1º Plenária Nacional da CUT, realizada em dezembro de 1985, que aprova um “Manifesto aos trabalhadores brasileiros” que, entre muitas reivindicações, faz fortes críticas ao crescimento da inflação, à redução do poder de compra dos salários e, do ponto de vista político, defende a convocação de uma Constituinte soberana (CUT, 1985). Por outro lado, essa mesma plenária defende que:

Não devemos esquecer que somos uma central sindical em construção e que **precisamos avançar na definição de um programa político mais concreto** e numa linha de ação mais definida. **Não basta definirmos apenas nossas reivindicações sindicais imediatas, devemos avançar na discussão de propostas políticas e de mudanças reais na política econômica e social**, visando a eliminação da fome, das desigualdades, da exploração, da dilapidação do país pelo capital monopolista nacional e internacional, pelo fim da dependência e não pagamento da dívida externa, pela realização de uma reforma agrária sob o controle dos trabalhadores e pelo avanço das liberdades políticas (CUT, 1985, p.7, grifos meus)

Essa resolução demonstra a preocupação da direção da CUT em fazer “avançar” as pautas de reivindicações para além das questões imediatas e discutir propostas de políticas econômicas e sociais. Como encaminhamento dessa medida a plenária nacional de 1985 aprova um plano de trabalho que, entre outros pontos, recomenda o “estudo para definir o significado do último pacote econômico da ‘Nova República’, e promova seminários sobre formação na área econômica” (CUT, 1985, p.7).

Sobre as discussões em torno da Constituinte é destacada como prioridade a defesa de uma política econômica que busque a “nacionalização da economia, estatização do sistema financeiro, endividamento externo, política tributária, política agrícola voltada aos interesses dos trabalhadores” (CUT, 1985, p.7). Além disso, é mencionada, de maneira bem superficial, a necessidade da adoção de uma política tecnológica por parte do governo brasileiro.

Apesar de reconhecer a urgência em “avançar na discussão de propostas políticas e de mudanças reais na política econômica e social”, percebe-se a falta de clareza sobre uma alternativa de política econômica. As ações propostas para a discussão são pontos mais gerais e ligados ao

posicionamento ideológico de reafirmação do socialismo, muito presente nas resoluções da entidade no período.

De qualquer forma é importante destacar que a resolução aprovada e a recomendação de iniciar estudos sobre política econômica abrem espaço para uma reorganização do discurso no movimento sindical cutista. Essa posição irá contribuir para que políticas em prol do desenvolvimento/crescimento econômico se tornem reivindicações defendidas pelos dirigentes e trabalhadores ao longo do tempo.

A questão da modernização tecnológica aparece como um dos primeiros pontos de política econômica sobre as quais a CUT busca elaborar um posicionamento. A necessidade de responder a demandas existentes, principalmente na base dos metalúrgicos explica os motivos pelos quais esse ponto é considerado prioridade. Como encaminhamento dessa discussão a entidade aprova, em dezembro de 1985, a criação da Comissão Nacional de Tecnologia e Automação, coordenada por Olívio Dutra<sup>64</sup> e vinculada à Secretaria de Política Sindical (SPS), que tinha como objetivo contribuir para a elaboração de uma “política de defesa dos trabalhadores frente aos impactos tecnológicos e mesmo uma política tecnológica de interesse dos trabalhadores” (CUT, 1987, p.5).

A criação dessa comissão foi um primeiro passo no sentido de formular uma proposta de política tecnológica a partir dos interesses dos trabalhadores. Entre sua criação e o II Congresso, realizado no Rio de Janeiro em 1986, são realizados alguns seminários para discutir a temática<sup>65</sup>, que culmina com a apresentação de uma tese intitulada “A política de tecnologia e automação” para subsidiar as discussões do congresso<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> A militância de Olívio Dutra começa na década de 1970 como bancário e sindicalista. É eleito presidente do sindicato dos bancários de Porto Alegre e terá papel central nas greves de 1979, quando será preso e perde o seu mandato sindical. No início dos anos de 1980 participa da fundação do PT e da CUT. Foi presidente estadual do partido no RS até 1986, presidente PT nacional em 1988 e membro da direção nacional da CUT. Além disso, foi deputado federal constituinte (1987-1990), prefeito de Porto Alegre (1989-1993), governador do RS (1999-2003) e Ministro das Cidades no primeiro governo Lula (2003-2005).

<sup>65</sup> No “Caderno CUT: A tecnologia e os trabalhadores” de 1987 é publicado texto básico de subsidio ao I Seminário Estadual de Tecnologia e Automação (I SETA) realizado pela CUT/RS, em abril de 1986, e que foi texto complementar para o I Seminário Nacional de Tecnologia e Automação realizado pela Comissão Nacional de Tecnologia e Automação da CUT nacional, em julho de 1986. Além desse documento, é publicada a resolução aprovada no I Encontro das Comissões de Trabalhadores da Ford na América Latina sobre novas tecnologias e Automação (CUT, 1987). Nesse trabalho darei enfoque maior à discussão da tese enviada ao II Congresso da CUT, por entender que ela foi elaborada com a intenção de ser uma primeira síntese das posições da entidade, naquele determinado momento, mas é preciso registrar, também, que a construção dessa contribuição é fruto de um processo coletivo, que começa a ser feito nos encontros e textos anteriores.

<sup>66</sup> Apesar desse documento ser considerado como um subsídio para as discussões no segundo congresso da CUT vários pontos defendidos pelos seus autores serão incorporados nas resoluções, mas de maneira formal não podemos considerá-lo como uma posição da entidade. Contudo, é preciso reconhecer que defesas como “reserva de mercado”, negociação sobre a introdução de novas tecnologias no ambiente da fábrica, participação dos trabalhadores nas negociações em nível político-institucional, proteção dos trabalhadores frente aos impactos das novas tecnologias são fatores presentes nos discursos da CUT nos períodos posteriores.

Nesse documento a tecnologia é tratada dentro de um contexto mais amplo de subordinação aos interesses do capital e causadora de uma profunda divisão internacional do trabalho. As especificidades do processo de industrialização brasileira, baseada no modelo de modernização conservadora, contribuem para que a introdução de mudanças tecnológicas tenha como objetivo a elevação da produtividade a partir da redução do custo do trabalho (substituição de mão de obra). Essa política, apontada como sendo dos empresários nacionais, tem como efeito o crescimento dos lucros, mas compromete a distribuição de renda e o próprio desenvolvimento futuro do país. É destacado, também, que a maneira como são adotadas essas novas tecnologias não significa que a tecnologia seja um fator contrário aos interesses dos trabalhadores. Ao contrário, a posição almejada defende a criação de uma política tecnológica fundamentada na elevação do bem estar social, no aumento da produção e na melhoria das condições de trabalho, ou seja, que favoreça o conjunto da sociedade brasileira (CUT, 1987).

Na elaboração de uma política tecnológica para o país a CUT elenca, nesse momento inicial, a questão da reserva de mercado para produtos de alto valor agregado produzidos em empresas nacionais e a proteção de direitos dos trabalhadores como fatores chaves para a discussão de sua proposta. Sobre a reserva de mercado a posição da entidade é expressa nos seguintes trechos:

Aos trabalhadores interessa a capacidade do nosso país de desenvolver e difundir socialmente tecnologia própria, não só na área de informática como na biotecnologia, materiais e energia, e em outras áreas de tecnologia de ponta, pois isto significa um processo produtivo mais integrado e global, a existência de pesquisas científicas e independência a nível internacional. Mas aos trabalhadores isso só interessa na medida em que as prioridades desta produção e das pesquisas nesta área sejam definidas democraticamente e seus objetivos sejam claramente voltados para a melhoria das condições de vida e trabalho da população, aumento do seu tempo de lazer, melhoria dos serviços prestados à população, fim de trabalhos insalubres e perigosos (CUT, 1987, p.18).

E continua,

Somos favoráveis ao instrumento da Reserva de Mercado de Informática ou de outros setores, contanto que esteja voltado para o atendimento dos interesses dos trabalhadores e da maioria da população. Portanto esta discussão deve ser bastante aprofundada pelos trabalhadores, para que o movimento sindical não se torne um simples apêndice da burguesia na defesa da reserva de mercado. (...) se torna importante a defesa de uma ampla participação dos trabalhadores na definição da política tecnológica do país, tendo por base um aumento da participação das empresas estatais na pesquisa, controle e produção tecnológica acompanhada pela democratização destas empresas (CUT, 1987, p.18).



As citações demonstram a defesa da reserva de mercado de maneira ampla e não somente para o setor da informática, conforme fazia o Congresso Nacional nas discussões referentes à tramitação do I Plano Nacional de Informática e Automação (Planin). A justificativa para tal ação era que o aumento da competitividade, via a introdução de novas tecnologias, contribuiria diretamente para a elevação da capacidade produtiva e, conseqüentemente, poderia favorecer os trabalhadores.

Além disso, é importante registrar que a posição da CUT coloca como questão tão importante quanto o aumento da competitividade a necessidade de garantir a participação dos trabalhadores nos processos de decisão das políticas tecnológicas. A criação de espaços de diálogo sobre os rumos da política é vista como instrumento de pressão para que o aumento de competitividade pudesse resultar em “melhoria das condições de vida e trabalho para a população”.

Outro ponto que aparece e merece destaque é a desconfiança existente frente ao empresariado nacional. A preocupação é que sem a garantia de contrapartidas aos trabalhadores as reservas de mercado tornem-se instrumentos de vantagens apenas para o empresariado, que tendem a introduzir as mudanças tecnológicas como forma de reduzir o custo do trabalho sem gerar distribuição de renda.

Sobre a questão da proteção aos trabalhadores o documento elenca pontos que precisam ser discutidos com o governo e empresários frente aos efeitos da implantação rápida de novas tecnologias e automação no processo produtivo. Como impacto direto sobre os trabalhadores o texto destaca como o mais imediato a perda de emprego em setores de mesma produção, mas aponta outras questões como a “sobrecarga de trabalho, a aceleração do ritmo de trabalho, as doenças profissionais (físicas e nervosas) e, principalmente, as mudanças na organização da produção, que logicamente acarretam e se combinam com alterações nas relações de trabalho” (CUT, 1987, p.19).

O documento apresenta, após uma avaliação mais geral, uma “proposta de ação sindical” (ver abaixo), que propõe ações mais específicas no combate às conseqüências da introdução de novas tecnologias no ambiente produtivo. As medidas propostas são tentativas de responder ao desafio de uma política tecnológica sob a perspectiva do trabalhador, que é a questão geradora desde o início. Essa proposta de ação – quase um guia para a intervenção dos sindicatos cutistas – podem ser divididas em dois grupos: o primeiro apresenta propostas de caráter mais amplo ligadas a adequações nas leis trabalhistas; o segundo, as que deveriam nortear o processo de negociação diretamente com o empresariado, muitas vezes, em nível da própria empresa. De qualquer forma, opto por reproduzir aqui a íntegra desse item como forma de explicitar a primeira proposta

elaborada no interior da central sobre temas ligados à política industrial e/ou de desenvolvimento econômico.

- a) **Código de trabalho:** inclusão de um capítulo específico no projeto de código de trabalho sobre a proteção e defesa dos direitos dos trabalhadores, diante da introdução de novas tecnologias nos diversos setores da economia. Esta defesa inclui: manutenção e garantia das bases estabelecidas nos contratos individuais e convenções coletivas de trabalho, que seriam alteradas pela introdução de novas tecnologias; redução da jornada de trabalho sem perdas salariais para todos. Jornadas específicas para casos específicos; controle sobre o ritmo de trabalho e tempo padrão, não só nas linhas automatizadas como nas outras, pois os efeitos do aumento do ritmo são sentidos nos setores adjacentes ao automatizado; treinamento do pessoal substituído ou dispensado pela introdução de máquinas ou processos de automatização, para emprego no mesmo setor, ou deslocamento para outra função sem rebaixamento salarial; garantia de acesso prévio às informações das empresas. Elas devem fornecer regularmente dados econômico-financeiros, andamento da produção, planos de investimento e plano diretor de informática e automação; prévia consulta e negociação com a comissão de representação dos trabalhadores no local de trabalho e ao sindicato, diante da necessidade de automatização de serviços ou funções; garantia de controle por parte das comissões e do sindicato sobre as alterações produzidas por novas tecnologias, a fim de garantir o nível de emprego; salário desemprego; aumento da taxa das empresas relativamente ao seu faturamento para um fundo desemprego;
- b) **Comissão interna de prevenção de acidentes:** Modificação da legislação da CIPA, garantindo aos seus membros a estabilidade e autoridade igual à do dirigente sindical e representantes dos trabalhadores, para fiscalização dos efeitos e consequências provocadas pela introdução de novas tecnologias, tendo em vista a defesa das condições de higiene, segurança e saúde dos trabalhadores.
- c) **Comissões de empresa:** Reivindicar, através dos acordos que vêm legalizando a conquista das comissões de empresa ou comissões sindicais por local de trabalho, que estes organismos de representação controlem o ritmo de trabalho, a redução de jornada e o nível de emprego, quando forem introduzidas alterações em decorrência da automação de setor ou serviço.
- d) **Convenções e acordos coletivos de trabalho:** Estabelecer medidas concretas de proteção ao emprego dos trabalhadores quando ameaçados pelo desemprego tecnológico; prévia discussão com o sindicato sobre a implantação de novas tecnologias. O sindicato deverá avaliar as consequências que poderão ocorrer e garantir a defesa da categoria; retreinamento e reciclagem, pagos pela empresa, para os trabalhadores substituídos por máquinas ou sistemas automatizados, visando seu reaproveitamento sem redução salarial;
- e) **Estudos e pesquisas:** Aumento de investimentos públicos e garantia de sua aplicação para a realização de estudos e pesquisas de impactos causados pela automação com participação dos trabalhadores (CUT, 1987, p.20-21)

A posição da CUT se estrutura em torno de cinco pontos, sendo que o primeiro e mais extenso trata sobre a necessidade de adequações no código de trabalho do país. As questões centrais para a entidade passam pela proteção do emprego, do controle dos ritmos de trabalho, da

qualificação profissional e da garantia de que a introdução de novas tecnologias seja negociada com as entidades dos trabalhadores. A defesa de uma regulamentação é vista como ponto central e demonstra preocupação frente à maneira como a tecnologia será introduzida pelo empresariado, que tende a tratá-la como instrumento apenas de redução dos custos de trabalho, o que acarreta elevação dos níveis de exploração.

Os dois pontos seguintes tratam de questões relativas ao fortalecimento das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPA) e das comissões por empresa, que teriam papel fundamental na fiscalização desse processo. O foco do trabalho desses organismos seria detectar os impactos, evitar prejuízos e negociar soluções no ambiente da fábrica.

O quarto ponto aborda a questão da negociação a partir dos acordos coletivos e das convenções de trabalho, que devem incluir pontos relativos aos impactos da mudança tecnológica. O entendimento defendido nesse ponto aponta para a compreensão de que o processo de negociação sindical vai além de cláusulas financeiras direitas. A questão da valorização do trabalhador via maior qualificação, a proteção do emprego e o controle dos ritmos de trabalho fortalece o sindicato e demonstra uma perspectiva de luta sindical mais ampliada.

A última questão aborda a necessidade da organização de estudos e pesquisas relativos aos impactos da automação com a participação dos trabalhadores. Para a CUT caberia ao governo organizar esses estudos, considerados essenciais para entender as consequências desse processo e, de certa forma, serem utilizados para a aprovação de medidas favoráveis à manutenção do nível de emprego.

Enfim, a posição da CUT sobre a introdução de novas tecnologias é marcada, até esse momento, pela grande preocupação com os seus impactos para o trabalhador, o que era de se esperar para uma entidade representativa da classe operária. Essa posição fica expressa na avaliação das resoluções do segundo congresso, realizado no Rio de Janeiro em 1986, conforme se observa no trecho abaixo:

A modernização tecnológica neste contexto tem gerado uma situação de desemprego crescente, desqualificação da força de trabalho, aprofundamento da política de controle e dominação no interior das fábricas e deterioração das condições de trabalho. Todo o aumento da produtividade do trabalho tem se revertido a favor dos grandes monopólios internacionais e em detrimento das condições de vida dos trabalhadores e da independência dos povos. A CUT deve promover o estudo e um posicionamento político aprofundado sobre a questão de automação (CUT, 1986, p.18).

A posição que começa a se consolidar dentro da central fortalece a ideia de que a maneira como é feita a modernização tecnológica gera desigualdade social e acaba comprometendo o crescimento econômico do país. No 3º Congresso, realizado em Belo Horizonte no ano de 1988, a questão dos impactos dessa modernização ganha destaque nas resoluções e é vista como fator de ampliação da recessão e diminuição do comércio interno. É importante registrar que para a CUT os prejuízos para os trabalhadores e, conseqüentemente, para a nação “não são decorrentes do progresso da ciência e da tecnologia. São o resultado direto da utilização que os patrões e as grandes empresas transnacionais estão fazendo do progresso tecnológico” (CUT, 1988, p.27).

A análise do trecho acima permite identificar dois pontos importantes da leitura feita pela entidade: a primeira, já explicitada anteriormente, destaca que o problema não está na modernização tecnológica, mas sim na maneira como é feita; segundo, ao citar mais diretamente a responsabilidade das grandes empresas transnacionais nesse processo, é possível demonstrar um entendimento de que setores da indústria nacional são levados a essa política por ausência de outra política de desenvolvimento.

Ao fazer tal afirmação entendo que assumo determinados riscos, pois não há nenhuma referência direta a essa posição no conjunto da resolução do congresso de 1988. Contudo, a análise da conjuntura internacional e nacional, feita nesta resolução, destaca que o processo de automação iniciado nos países centrais acarreta transformações na forma de acumulação capitalista em países periféricos. A maneira como esse processo é explicado leva ao entendimento de que a dependência econômica, fruto da internacionalização acelerada em nível mundial, induz a indústria nacional a determinadas escolhas como forma de sobrevivência.

A análise, ainda preliminar, mas que tende a se fortalecer nos anos posteriores, corrobora com a estratégia política de buscar relações com setores da burguesia nacional em prol de uma política de desenvolvimento industrial. Esse movimento será visto, principalmente, durante o governo do presidente Lula como alternativa de poder e de formação de uma nova coalizão capaz de retomar o crescimento sustentado do país.

Um momento crucial na mudança política da CUT começa a ser esboçada na 4º Plenária Nacional de 1990, realizada em Belo Horizonte, e será desenvolvida no 4º Congresso (Concut) no ano seguinte. No primeiro evento é aprovada uma resolução que tem como princípio a criação de um novo patamar para a luta política da central, que combine a “resistência à política neoliberal com a construção de alternativas a esse projeto que sejam hegemônicas no campo popular e que

criem condições para uma disputa global com os setores conservadores, no plano da ação direta e da ação institucional” (CUT, 1990, p.2).

Julgo que tal resolução representa um ponto crível de mudança de rumo na política da entidade. Ao aceitar a tese de “construção de alternativas” ao neoliberalismo, que sejam hegemônicas no “campo popular”, há uma indicação clara de se ampliar o leque de relações políticas para além dos trabalhadores. A afirmação de que o momento político requer a criação de condições para uma “disputa global” contra “setores conservadores” é a demonstração de que a CUT deve buscar relações com outros setores, que, mesmo não sendo adeptos do socialismo<sup>67</sup>, podem ser considerados aliados na luta contra o neoliberalismo. Essa nova avaliação abre espaço para entender a orientação do final da citação que aponta uma ampliação da ação política para a luta institucional.

Desde a fundação da CUT a luta institucional era vista com desconfiança pelo conjunto do movimento sindical cutista, que a identificava, até então, como sinônimo de cooptação dos sindicatos e de perda da independência política. Nesse período há mudança da perspectiva original, o que acarreta o entendimento de favorecimento da luta institucional, desde que acompanhada com uma plataforma de defesa dos trabalhadores, como um processo de fortalecimento dos sindicatos como atores sociais<sup>68</sup>.

Conforme afirmado anteriormente o 4º Concut avança no entendimento de que a estratégia da entidade tinha que sofrer modificações no sentido de ampliar os espaços de ação política, os setores envolvidos e as pautas de luta. Nesse sentido, é aprovada a seguinte resolução:

A persistência e o agravamento da crise nos últimos anos mostraram que só é possível superar a instabilidade econômica e social e alcançar novos padrões de distribuição de renda e uma nova qualidade de vida para os trabalhadores a partir de **soluções globais que permitam o combate ao projeto neoliberal** e a construção coletiva de um **projeto alternativo do campo democrático e popular**. Considerando que o debate sobre o enfrentamento da crise e a retomada do desenvolvimento ocupará o centro das atenções nos anos 90, a CUT deve intervir decisivamente nesse debate incorporando **novos temas, atualizando seu discurso** e adotando uma prática voltada para o conjunto da classe trabalhadora, de modo a

---

<sup>67</sup> Faço referência aqui ao socialismo devido à existência, em diversos trechos nas resoluções congressuais da CUT, ao longo da década de 1980, de afirmações em defesa da luta pelo socialismo e a propagação de uma visão de independência política marcada pela forte separação de classe conforme entende as visões mais radicais do pensamento marxista.

<sup>68</sup> É importante registrar que essa posição não é unânime dentro da CUT. O setor majoritário da entidade, denominado de Articulação Sindical, é o que fará a defesa e garantirá essa mudança de rumo, que será fortemente questionada ao longo do tempo. Contudo, como o objetivo desse trabalho não é o de analisar as diferenças entre os diversos grupos políticos que compõem a central, a opção feita é de se trabalhar com as resoluções políticas aprovadas, que incorporam a posição de setores minoritários, mas que são fruto majoritariamente da posição de uma maioria.

contemplar os interesses dos setores organizados, dos setores desorganizados ou excluídos do mercado informal e dos novos setores que irão emergir com a generalização do processo de modernização técnico-produtiva no país e no mundo (CUT, 1991, p.6, grifos meus).

Nesse processo de modificação da estratégia de ação é importante registrar a afirmação de que a luta, no início dos anos de 1990, ocorre em torno do combate ao projeto neoliberal e da construção de um “projeto coletivo e alternativo do campo democrático e popular”. Essa formulação é apresentada pela primeira vez nas resoluções da central e indica a necessidade de ampliar relações políticas para além dos setores operários. Ao estabelecer como centro da luta política o combate ao “projeto neoliberal”, abre-se espaço para acordos com setores críticos ao neoliberalismo, que podem estar inclusive no próprio empresariado. É nesse sentido que aparece a proposta de campo democrático e popular, ou seja, um espaço que possa reunir diversos setores, independente da demarcação de classe, que tenham como ponto em comum o combate ao projeto neoliberal.

Essa nova perspectiva de ação política demanda a reorganização do discurso construído até o momento pelo movimento sindical e, conseqüentemente, a incorporação de “novos temas”. Essa nova construção discursiva não significa, necessariamente, que será descartada a tendência reivindicativa – própria do movimento sindical ao longo de sua história – mas que serão incluídas novas propostas, até então desconsideradas como essenciais para elaboração do seu discurso.

No item sobre “Estratégia da CUT”, aprovado nas resoluções do 4º Congresso, fica evidente a busca pela ampliação desses novos temas, ao serem indicados sete eixos centrais de atuação política:

- a) Combinar as lutas por categorias com as mobilizações gerais, **assumindo o papel de sujeito social nas lutas pelos interesses econômicos, sociais e políticos da classe trabalhadora**, não se fechando no corporativismo nem no economicismo.
- b) Fixar parâmetros básicos para as políticas de abrangência nacional (**política econômica, industrial**, agrícola, energética, educacional, habitacional, de saúde e previdência etc.), especialmente no caso daquelas que condicionam os **níveis de emprego, salário e renda do trabalhador (...)**.
- c) avançar na articulação com os setores democráticos populares para aprofundar a democracia, **construindo coletivamente uma nova hegemonia e formulando uma alternativa de desenvolvimento com distribuição de renda (...)**.
- d) Lutar pela democratização do Estado. Reafirmar o **papel insubstituível do Estado na retomada do desenvolvimento econômico e na solução dos grandes problemas sociais**, negando os vícios patrimonialistas, privatistas, autoritários e as práticas descaracterizadoras da função social do Estado (...).

- e) Priorizar e intensificar o trabalho de organização de base, consolidando a estrutura da CUT, condição indispensável para a viabilização da proposta de contrato coletivo em estreita relação com o processo de permanente educação sindical e política dos trabalhadores.
- f) Inserir-se política e organicamente no movimento sindical internacional, interferindo no debate sobre **modelos de desenvolvimento**, como forma de enfrentar os novos desafios colocados para os trabalhadores, particularmente no que se refere à modernização técnico-produtiva, às novas tecnologias e processos de trabalho e à ação sindical transnacional (...).
- g) Lutar pela democratização dos meios de comunicação de massa, passo indispensável para a construção de uma nova mentalidade social, e para o êxito da nossa estratégia (CUT, 1991, p.6, grifos meus).

Os eixos citados acima demonstram a intenção de se constituírem como princípios de uma política de desenvolvimento para a CUT no período seguinte. Para analisar esses eixos, julgo ser admissível arrolar cinco pontos orientadores dessa política considerada estratégica para a construção discursiva da CUT nesse momento de mudança política.

O primeiro desses pontos indica a necessidade de definição de “parâmetros básicos” para elaboração de políticas mais ampliadas para o país, destacadamente a política econômica, industrial e agrícola. De acordo com as resoluções do Congresso fica evidente a preocupação em se vincular essas políticas com a ampliação do bem estar social, através da elevação do “nível de emprego, salário e da renda”. É justamente nesse contexto que é proposto a discussão de novos modelos de desenvolvimento, que abordem a introdução de novas tecnologias a partir da perspectiva de garantia de direitos.

O segundo ponto parte da análise de que o combate ao modelo neoliberal exige a construção de um projeto alternativo (campo democrático e popular), que dispute a hegemonia e apresente uma “alternativa de desenvolvimento com distribuição de renda”. Essa posição se associa à perspectiva de ampliação dos espaços de luta política para além da pressão direta e aponta a disputa do ambiente institucional como desafio na construção dessa nova hegemonia. É importante registrar que a consolidação desse campo democrático e popular está vinculada à ampliação do bem estar social. Enfim, a proposta de um projeto de desenvolvimento é vista a partir da articulação entre crescimento e distribuição de renda.

Outra questão orientadora dessa política é a defesa do Estado como instrumento “insubstituível” na retomada do desenvolvimento e nas transformações sociais necessárias. A adoção dessa posição representa uma verdadeira demarcação de campo e, conseqüentemente, dos setores que serão considerados na construção de uma nova hegemonia. Ao contrário da afirmação neoliberal, que via no excesso de intervenção estatal as causas dos problemas econômicos do

período, a defesa era de que sem o Estado não haveria crescimento e distribuição de renda. Por outro lado, o entendimento aponta, também, para a necessidade de democratização desse Estado a partir da criação e fortalecimento de órgãos de controle da ação estatal.

A quarta premissa está ligada à necessidade de fortalecimento do movimento sindical, ou seja, através da intensificação do trabalho de base, na elaboração política de temas alternativos e na maior articulação com o movimento sindical internacional. As transformações tecnológicas e os impactos no processo produtivo exigem respostas rápidas e precisas do movimento sindical, o qual deve se adaptar a esse processo e apresentar propostas alternativas caso queira se consolidar como ator social de referência na arena política brasileira.

Por fim, é indicada a luta pela democratização dos meios de comunicação considerado essencial para a construção da mentalidade social. Apesar de não discutir de maneira mais aprofundada os instrumentos para essa democratização, a simples indicação na resolução demonstra a centralidade dessa premissa para o processo de luta política proposto.

Os eixos acima demonstram mudança na maneira como se dará a ação sindical da CUT a partir dos anos de 1990. Como dito anteriormente, o discurso de um “sindicalismo propositivo”, conforme afirma BOITO Jr. (1996), ganha força e tem como objetivo superar a tendência meramente reativa e iniciar um período mais centrado na apresentação de propostas alternativas. Essa mudança na maneira de atuar da CUT é sintetizada no “Plano de ação da CUT”, aprovado no 4º CONCUT, conforme se observa no trecho abaixo:

(...) a CUT deve elaborar propostas referentes às reformas nas áreas de política industrial, social e em todas aquelas que afetarem os níveis de emprego, salário, renda e vida do trabalhador. Deve ainda reivindicar sua participação nos conselhos e fóruns de decisão públicos e o direito de acesso à informação. As secretárias nacionais da CUT devem sistematizar tais temas, criando grupos de trabalho e realizando encontros ou seminários que possibilitem a definição de propostas e ações específicas. Como, por exemplo, nas áreas de política habitacional e de reforma urbana, educacional, de saúde, de previdência e outras (CUT, 1991, p.10).

Enfim, o Congresso de 1991 marca uma mudança na orientação política da central quando se compara com os anos de 1980. Essa nova orientação aparece nas resoluções da sua direção nacional aprovadas no período posterior e pode ser comprovada na afirmação a seguir:

Os trabalhadores querem uma política econômica que garanta o desenvolvimento com distribuição de renda. Querem ainda que o Estado assuma seu papel, de presença reguladora na economia e voltado para os interesses da maioria da população. Para isso, apesar de todas as dificuldades, os trabalhadores resistem,



com mobilização e negociação, ocupando os espaços políticos e se apresentando nos diversos fóruns de negociação com as propostas da classe trabalhadora e chamando o povo de volta às ruas (resolução da direção nacional da CUT de 08 a 10 de abril de 1992).

A nova perspectiva política da central aponta para uma posição mais propositiva e de aceitação da disputa institucional como espaço de concertação entre atores sociais distintos. A propagação de que a CUT deve ocupar espaços políticos nos diversos fóruns de negociação indica essa nova atitude e marca de maneira contundente as posições políticas adotadas no período.

O contexto político do país nesse período contribui de maneira decisiva para as transformações vivenciadas pela CUT. As eleições de 1989 demonstraram, por um lado, o fortalecimento político do setor cutista como ator social, que se expressou em torno da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva; por outro lado, a derrota em segundo turno evidenciava a desconfiança da burguesia nacional com a candidatura de Lula, o que explicou a adesão desse setor à campanha de Fernando Collor de Mello.

Apesar de não ser o objeto central dessa pesquisa me arrisco a dizer que o contexto político pós-eleições de 1989, somado à necessidade de se discutir alternativas para as questões de emprego/renda contribuíram de maneira decisiva para a mudança de posição da CUT na direção da disputa institucional. A vitória de Collor demonstra para o setor majoritário da central a necessidade de repensar a sua intervenção política em benefício de uma nova hegemonia na sociedade. É justamente nesse contexto que surge a ideia de construção de um “campo democrático e popular”, como instrumento de resistência ao governo Collor, considerado como defensor do modelo neoliberal.

Como base para a construção desse campo de resistência política é defendido um projeto de desenvolvimento nacional baseado no crescimento econômico, na participação do Estado e na geração de emprego e renda. Com essa plataforma a CUT se coloca como oposição ao governo Collor e busca construir uma diferenciação entre aqueles que se colocam em defesa de uma política de desenvolvimento nacional e os defensores do modelo neoliberal de abertura indiscriminada da economia e das privatizações.

Com o impeachment de Collor em 1992 há grande discussão interna na CUT sobre a posição frente ao governo de Itamar Franco. A caracterização inicial registra a forte “interinidade” das medidas governamentais, o que nos permite concluir que a posição majoritária na central acreditava na existência de espaços para diálogo com o governo. Contudo, o mesmo documento admite a existência de certa preferência do governo em garantir uma “participação maior do PMDB e do

PSDB em seu ministério, mas é preciso ter presente a ofensiva das forças conservadoras, preocupadas em manter o programa neoliberal de Collor” (documento Conjuntura – DN-CUT, dezembro de 1992, p.1).

Apesar da resolução acima indicar a busca de abertura de diálogo, a primeira resolução que busca caracterizar o governo Itamar é adotada na reunião da direção nacional de março de 1993, quando, por maioria, é aprovada uma posição de independência frente ao governo. Na defesa dessa posição o secretário de imprensa e divulgação, Sergio Barroso, afirma que apesar do governo Itamar ser “fraco, não tem programa, porém, oferece certa resistência à plataforma neoliberal das elites” (Ata da DN-CUT de 18/03/1993, p.8).

A negativa em se colocar como oposição ao governo Itamar indica uma perspectiva de diálogo possível por entender que, até certo ponto, o novo presidente poderia representar uma resistência às medidas neoliberais. Porém, a afirmação de que “forças conservadores” pressionavam o governo a adotar pautas contra os interesses dos trabalhadores explica um “pé atrás” da direção da central com o novo governo. De certa forma a posição de independência permitiria acompanhar o desenvolvimento da política do governo sem se comprometer diretamente e avaliar de maneira pontual as medidas adotadas por Itamar.

Contudo, as escolhas políticas do novo governo, ao longo de 1993, levaram a CUT para uma posição mais crítica frente à política econômica. O ponto marcante desse afastamento ocorreu após o Congresso Nacional aprovar o reajuste mensal dos salários dos trabalhadores em 100% da inflação e o presidente vetar tal medida considerada uma conquista pelos sindicalistas. Como resposta a 6º Plenária Nacional aprova resolução que reafirmava “a luta pela retomada do desenvolvimento econômico com distribuição de renda, dizendo não às políticas econômicas do governo Itamar” (Resolução 6º plenária da CUT, 1993, p.1).

Sobre os pontos de divergências com a política econômica/industrial do governo federal é importante registrar a discussão sobre a lei de patentes, que, por pressão externa, principalmente dos EUA, estava sendo negociada desde o governo Collor e tinha uma tramitação acelerada nesse período. Segundo avaliação da CUT as questões polêmicas poderiam ser organizadas em seis pontos, a saber:

- I. Patenteamento de microorganismos e processos de transformação – o projeto não patenteia plantas, animais e processos biotecnológicos a partir de microorganismos podem ser patenteados (...)

- II. Patente de exportação – O detentor da patente não é obrigado a fabricar o produto patenteado no Brasil. Foram introduzidas condições que permitem contornar a obrigatoriedade. É uma reserva de mercado às avessas.
- III. Prazo de validade – Aumentam os prazos de validade de 15 para 20 anos em alguns casos e de 10 para 15 anos para outros.
- IV. Pipeline (efeito retroativo) – Produtos e processos que tiveram as patentes requeridas no exterior antes da lei passam a valer (...).
- V. Prazo para a lei entrar em vigor – O próprio GATT na Rodada do Uruguai prevê que em se tratando de países em desenvolvimento as patentes no setor químico-farmacêutico esperam 10 anos para entrar em vigor, após a publicação da lei. Assim esses países podem se preparar em termos de pesquisa e estrutura produtiva. Mas a lei que o governo defende entra em vigor no ano que vem. Aliás, o governo até topa negociar o item IV para preservar o item V.
- VI. Outros – Existem ainda algumas questões controversas, como o aumento do rigor da lei para quem descobrir e divulgar o processo; salvaguardas para que o Governo intervenha em casos excepcionais e suspenda a patente; ou a proteção para o pesquisador (remuneração extra) (documento “Patentes como está”, março de 1993, p.2).

A avaliação dos pontos considerados polêmicos pela CUT reforça a estratégia de desenvolvimento nacional, que começava a se formar na entidade nos últimos anos. A preocupação com a produção nacional é fator de destaque nas polêmicas levantadas pela entidade frente à proposta apresentada pelo governo. É importante reconhecer que não há uma posição contrária à aprovação de uma lei sobre patentes, mas que se busca é a garantia de salvaguardas e uma regra de transição, prevista na própria Rodada do Uruguai do GATT, como instrumentos que permitam o desenvolvimento tecnológico nacional.

A partir do 4º Congresso Nacional a CUT tem como prioridade a construção de um campo democrático e popular, estruturado a partir de um projeto de desenvolvimento nacional, e na necessidade de reforçar a participação em fóruns de negociação tripartite. Essa estratégia se fortalece durante a 6º plenária nacional ao definir que:

(...) até o 5º Concut, a **Central deverá ter diretrizes de política industrial** e estratégia frente às novas formas de produção. Por isso, autorizou a CNTA/SPS a elaborar um relatório sobre as novas formas de organização da produção. A Executiva também deverá impulsionar a realização de debates sobre a participação da Central, não só nas câmaras setoriais, mas também nos fóruns institucionais (FAT, FGTS etc.). A CUT **deve intervir nas câmaras setoriais**, contrapor suas propostas às políticas neoliberais do governo e, assim, trazer benefícios a todos os trabalhadores, tal e qual faz no setor automobilístico e naval (Resolução 6º plenária da CUT, 1993, p.2, grifos meu).

Sobre o objetivo de apresentar no 5º Concut “diretrizes de política industrial” a CUT elaborou dois documentos específicos sobre política industrial. O primeiro é discutido na reunião da direção nacional de dezembro de 1993 – “Política Industrial, Reestruturação Produtiva e as Propostas da CUT” – e o segundo, em maio de 1994 - “Modelo de desenvolvimento, política-industrial e reestruturação produtiva: as propostas da CUT”. Esses dois documentos têm como objetivo aprofundar posições mais concretas sobre a política industrial defendida pela entidade no período. Tendo em vista a importância desses documentos para o trabalho de pesquisa em questão, julgo ser importante analisá-los em item separado, antes de iniciar a discutir da posição da CUT sobre o governo Fernando Henrique.

### **3.2 A consolidação da proposta cutista de desenvolvimento nacional e a política industrial**

Ao longo da primeira parte deste capítulo busquei demonstrar que a construção de uma proposta da CUT para o desenvolvimento nacional é formada a partir da experiência prática vivenciada na luta sindical, desde a década de 1980. A contribuição da intervenção metalúrgica, principalmente do ABC, frente aos impactos da reestruturação produtiva nas indústrias contribuiu para a construção de uma proposta de desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, de política industrial da central. A busca de respostas a questões relacionadas à distribuição de renda, ao aumento dos níveis de emprego, à elevação da qualificação profissional e à ampliação de direitos começaram a ser relacionadas com a mudança no modelo de desenvolvimento.

Com a deliberação do 4º Concut de elaborar políticas alternativas para o desenvolvimento nacional ficou a cargo da Secretária de Política Sindical (SPS) a criação de um grupo de trabalho denominado de Reestruturação Produtiva, que programava as seguintes atividades:

- i) acompanhamento dos debates nas Câmaras Setoriais e a promoção de reuniões conjuntas, visando a formulação de uma mesma estratégia; ii) acompanhamento e participação do subgrupo de Política Industrial e Tecnológica do MERCOSUL; iii) participação e representação da CUT nos fóruns e organismos instalados pelo governo referentes à competitividade de formulação da política industrial, destacando-se PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade) e CTCOM (Conselho de Trabalhadores para a Competitividade); iv) participação e representação nos fóruns de formulação de políticas de formação profissional e desenvolvimento de discussões com os sindicatos e escolas da CUT que vem implementando programas e atividades nessa área; v) estudo e avaliação dos processos de reestruturação do trabalho e inovação tecnológica (Qualidade Total, CCQ, etc) visando a formulação de propostas de atuação sindical nos locais de trabalho; vi) formulação de um projeto da CUT de Política Industrial, a ser

apresentado no 5º CONCURTO, conforme deliberação da 6ª Plenária da CUT (CUT, 1993, p.1).

Além de subsidiar os representantes da entidade nos conselhos públicos e privados sobre industrialização, esse grupo de trabalho teve como objetivo a formulação de um projeto de Política Industrial para ser discutido no 5º Concurto. A partir desse propósito é feito o documento “Política Industrial, Reestruturação Produtiva e as Propostas da CUT”, que foi discutido na reunião da direção nacional de dezembro de 1993.

Esse documento, ainda preliminar, apresenta princípios que apontam aspectos centrais da proposta da entidade para a política industrial. Em primeiro lugar, é destacada a preocupação em caracterizar a reestruturação produtiva, vista a partir da perspectiva defendida por Mário Sergio Salermo<sup>69</sup>, que a divide em quatro dimensões básicas, a saber: a organização entre empresas (tendência para a terceirização das atividades de produção), a organização geral da empresa (redução dos níveis hierárquicos e redefinição dos papéis do operário), a organização da produção (novos arranjos tipo “just in time” e organização celular), a organização do trabalho (introdução do trabalho em equipe e de aumento das atividades laborais).

Ao analisar os impactos da reestruturação produtiva, o entendimento feito é que a opção do empresariado brasileiro é aumentar a competitividade da indústria através da “redução dos custos do trabalho”. Essa perspectiva é tratada como fator de confronto entre a posição dos trabalhadores e empresários, conforme é observado no trecho abaixo:

(...) o processo de reestruturação produtiva coloca o nosso projeto sindical em claro confronto com propostas empresariais que pregam a redução dos direitos e a desregulamentação das relações trabalhistas, sob o pretexto de adequá-las às exigências de competitividade do mercado internacional e às novas técnicas e métodos de produção (CUT, 1993, p.5).

Apesar de não apontar nenhuma proposta para a solução desse problema, o documento deixa claro que o patamar inicial para a discussão de uma saída acordada deveria levar em consideração a manutenção dos direitos. O fato de não avançar nessa perspectiva não significa inexistência de uma alternativa, mas tem a ver com o objetivo do documento, que é fazer uma avaliação da política do

---

<sup>69</sup> Professor Titular do Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da USP, especializado em Inovação Tecnológica e Desenvolvimento. Durante os anos de 1980 e 1990 foi consultor do DIEESE e atuou junto ao sindicato dos metalúrgicos do ABC na discussão sobre reestruturação produtiva. Ao longo do primeiro governo Lula foi indicado como diretor de desenvolvimento industrial da (ABDI) de 2005 a 2007, membro do Ipea de março de 2003 e junho de 2005, quando participou da coordenação do grupo encarregado da elaboração PITCE e membro do Conselho Técnico Científico do INT/MCT.

governo e dos interesses do empresariado naquele momento. No documento de 1994, que antecede o 5º Concut, essa alternativa é abordada a partir da perspectiva de crescimento via a valorização do mercado interno, conforme será discutido mais à frente.

O diagnóstico da política industrial do governo, apresentado no documento de 1993, destaca a aplicação do projeto neoliberal, cujos pontos básicos são a redefinição do papel do Estado e a maior inserção da economia brasileira no mercado mundial, através da exposição do mercado interno à concorrência internacional. A adoção de políticas de liberalização das importações, associada à grande recessão econômica, vista pela CUT como fator nocivo à indústria nacional e teve como repercussão:

- a) redução generalizada dos investimentos em construção e ampliação da capacidade instalada, acompanhada da realização de investimentos destinados à “modernização” das empresas líderes; b) a terceirização de atividades das empresas; c) redução dos já reduzidos gastos em P&D de produtos e processos industriais; d) redução do escopo de atuação no mercado das empresas; e) a emergência do desemprego estrutural aliado à demissão em massa (CUT, 1993, p. 8).

A posição da CUT demonstra o entendimento de que o ambiente econômico, imposto pelo “projeto neoliberal<sup>70</sup>”, favorece a diminuição dos investimentos produtivos com impacto negativo nos índices de crescimento econômico. Os maiores afetados com essa política são os trabalhadores, pois sofrem as repercussões de uma reestruturação produtiva, que tem como objetivo a redução dos custos do trabalho. Para a entidade o grande desafio da sociedade brasileira é a “construção de um sistema democrático, onde haja maior equilíbrio para o embate entre capital e trabalho, capaz de permitir a proteção dos direitos básicos para todos e o desenvolvimento de um sistema de contratação coletivo articulado” (CUT, 1993, p.9).

Creio que na citação acima está o grande ponto de explicação da proposta de desenvolvimento defendida pela CUT. Ao admitir como maior desafio do país a construção de um sistema democrático, que seja capaz de estabelecer certo equilíbrio entre capital e trabalho, a entidade aponta de maneira mais clara a possibilidade de negociar um projeto de desenvolvimento alternativo ao neoliberalismo. Esse novo modelo teria como alicerce a garantia de direitos básicos e ganhos salariais para os trabalhadores, e seria sustentado pelo aumento dos índices de crescimento econômico a partir da intervenção do Estado. Para a criação desse ambiente mais favorável ao

---

<sup>70</sup> Está entre aspas “projeto neoliberal”, pois optei por apresentar da maneira como aparece nos documentos internos da CUT, mas como opção teórica desta pesquisa é utilizada a proposta, explicada no primeiro capítulo, de síntese neoliberal, conforme feita por CASTRO, 2012.

desenvolvimento é necessário enfrentar fatores considerados como limitadores à retomada do crescimento, tais como:

(...) a superação da instabilidade econômica, a recuperação do parque produtivo, a elevação da renda e a solução da crise social – exigem respostas combinadas e articuladas dentro de um projeto de reformulação do papel do Estado, de um novo modelo produtivo, da inserção do Brasil na economia internacional e regional e de novos parâmetros para o desenvolvimento econômico e social (CUT, 1993, p. 10).

Ao apresentar a proposta de um novo modelo de desenvolvimento, sustentado na distribuição de renda e no crescimento econômico, a CUT reforça o entendimento, aprovado no 4º Concut, de criação de um campo democrático e popular alternativo. Esse campo abre espaço para incorporar setores populares e grupos contrários à síntese neoliberal, em particular do empresariado nacional, que apresentavam questionamentos à liberalização abrupta das importações e à ausência de uma política industrial capaz de estimular a produção nacional.

De qualquer forma, é importante registrar que, ao longo da década de 1990, não avançou nenhum acordo mais forte, que permita afirmar a existência de uma nova coalizão política entre a CUT e setores do empresariado nacional. Nesse período a posição de parte desse empresariado, como discutido no capítulo sobre o IEDI, é de crítica ao modelo inaugurado por Collor, mas a opção ainda é a de manter relações políticas mais distantes das entidades de trabalhadores. Essa posição pode ser demonstrada pela desconfiança do empresariado frente às candidaturas de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e, conseqüentemente, a adesão à campanha de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) nas eleições de 1994.

No documento de 1994 – Modelo de desenvolvimento, política-industrial e reestruturação produtiva: as propostas da CUT – percebe-se a ampliação da plataforma da entidade para a política industrial. É importante registrar que vários pontos presentes no texto de dezembro de 1993 foram incorporados em 1994, o que demonstra uma continuidade e acumulação de conhecimento sobre a política industrial. A menção direta à defesa de um novo modelo de desenvolvimento aponta uma perspectiva industrial mais ampla e reforça a ideia de que no 5º Concut a discussão será feita em bases mais sólidas.

Esse documento é organizado em três partes: a primeira, contém as bases para um novo modelo de desenvolvimento; a segunda, apresenta a reestruturação produtiva e ação sindical; e a última, uma conclusão sobre elementos para pensar um novo modelo sindical. Tendo em vista a

importância desse texto para a elaboração da proposta de desenvolvimento da entidade, será discutido a seguir cada um desses pontos.

Sobre as bases para um novo modelo de desenvolvimento o texto é construído em três pilares. O primeiro faz um diagnóstico das políticas estruturais do governo no período; o segundo estrutura as propostas de diretrizes de política de desenvolvimento para a formação da cidadania defendida pela CUT e, por fim, o último tem o objetivo de discutir as medidas e formas de intervenção do movimento sindical no plano institucional. Como o primeiro é feito a partir do documento de 1993, discutido no início dessa parte do capítulo, concentrarei a análise, nesse momento, nos dois itens posteriores.

Nas diretrizes de políticas de desenvolvimento, o ponto base é a vinculação entre política de crescimento econômico com a promoção da cidadania. São indicadas dez ações econômicas consideradas centrais para a elaboração de um modelo de desenvolvimento a partir da perspectiva de ampliação dos direitos e da renda dos trabalhadores.

O primeiro ponto destacado aborda a questão da adoção de uma **política industrial** baseada em novos valores vinculados ao combate à desigualdade estrutural do país. O estímulo à industrialização precisa estar ligado à “promoção do desenvolvimento produtivo e deve assentar-se em trabalhadores integrados ao mercado de consumo (...) com níveis de produtividade derivados dos elevados investimentos no saber e no conhecimento” (CUT, 1994, p.13).

Para a CUT a proposta de política industrial está alicerçada em quatro pontos básicos: a **valorização do mercado interno**, visto como potencial de crescimento econômico e vetor de desenvolvimento, pois permite “aliar o crescimento econômico à reversão do processo de exclusão social e da concentração de renda” (CUT, 1994, p.13). A **existência de incentivos públicos e privados**, que devem ser vinculados a “contrapartidas de desempenho de emprego, de salários, de produção, de investimentos (expansão de capacidade instalada e em inovações tecnológicas) e de preços” (CUT, 1994, p.13). A adoção de **uma nova política de abertura externa**, que tenha como base o “gradualismo e a seletividade na liberalização das importações” (CUT, 1994, p.13); enfim, a posição da CUT combate a política de abertura abrupta do mercado interno e defende sua revisão e a defesa de medidas de proteção a determinados setores econômicos<sup>71</sup>. Por fim, a **necessidade de exigir do capital externo contrapartidas sociais** e, principalmente, “políticas de investimentos em

---

<sup>71</sup> Vale ressaltar que nesse momento o espaço para a aplicação de medidas de defesa da produção era maior, pois a regulamentação do mercado internacional discutida na Rodada do Uruguai precisava ser aceita pelos países membros. Além disso, é importante registrar que os países em desenvolvimento tinham a opção de utilizar salvaguardas e um tempo de adaptação para a implementação dessa nova regulamentação.



pesquisa e desenvolvimento (P&D) e da adoção dos critérios referentes à proteção ao meio ambiente” (CUT, 1994, p.14).

Por fim, a política industrial é considerada fundamental para o desenvolvimento nacional e, segundo a entidade, ela deve articular estímulo ao mercado interno, incentivos públicos, valorização da produção nacional e contrapartidas sociais. O sucesso dessa política está ligado à valorização do Estado como agente central, tanto na coordenação como no estímulo ao desenvolvimento.

O segundo ponto desse modelo de desenvolvimento aborda a questão da **política agrícola**. De acordo com o documento, as mudanças na modernização agropecuária necessitam da intervenção direta do Estado, seja através dos investimentos em pesquisa ou de crédito/subsídios para o produtor rural. Para a CUT é necessário que se faça uma mudança nas prioridades do governo, que deve valorizar o pequeno produtor rural e orientar seus programas de apoio à busca da “segurança alimentar, isto é, para assegurar que todas as pessoas tenham em todo o momento acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam através de uma produção alimentar adequada” (CUT, 1994, p.14).

A defesa da reforma agrária é considerada ponto norteador dessa política agrícola e deve estar associada, de maneira mais ampla, à geração de emprego, à redução da especulação financeira, do investimento agregado e da modificação da política de financiamento rural e de gasto público. Como fator de estímulo e articulação de políticas é proposto que as ações de apoio público estejam vinculadas à criação de programas sociais. O sucesso desse novo modelo de produção rural exige a criação de “fundos e programas seletivos de crédito subsidiado para investimentos que permitam o desenvolvimento rural diferenciado, com redução da vulnerabilidade da pequena produção frente ao novo cenário de ‘competitividade’ internacional” (CUT, 1994, p.15).

O terceiro ponto defendido no documento é a necessidade de **maior integração regional** da economia brasileira a partir do fortalecimento do MERCOSUL, que deveria ter como elemento central a ampliação econômica da região através de uma visão de complementariedade<sup>72</sup> entre os países. Essa mudança de rumos exigiria, segundo a CUT, a adoção de políticas comuns de promoção do “desenvolvimento industrial e reconversão produtiva e, sobretudo de políticas de emprego (aumento de postos de trabalho, formação e requalificação profissional e política de realocação de trabalhadores afetados pela integração)” (CUT, 1994, p.15).

---

<sup>72</sup> Entende-se como complementariedade, a partir do documento, a noção de que cada país poderia estabelecer as trocas comerciais entre eles a fim de priorizar o comércio regional. Essa prática beneficiaria a maior especialização comercial e produtiva do conjunto de membros.

Outro ponto abordado é a criação de **políticas de emprego e proteção aos trabalhadores**, que devem priorizar três objetivos: primeiro, a prioridade de investimentos públicos para setores com grande capacidade de geração de emprego; segundo, a criação de um Sistema Nacional de Emprego, que deverá gerir o seguro desemprego e a qualificação profissional; e terceiro, a adoção de políticas específicas para a geração de empregos em grupos mais afetados pelo desemprego (jovens, mulheres, idosos e trabalhadores rurais). Como setores de importância para geração de emprego são destacadas as pequenas e médias empresas e as cooperativas, que devem receber incentivos do governo para aumentarem a produção e a capacidade de empregabilidade – a compra pública é vista como instrumento de estímulo para o setor.

O quinto ponto discute a utilização dos **fundos sociais**<sup>73</sup> como instrumento de desenvolvimento. A questão do financiamento é ponto chave no modelo de desenvolvimento defendido pela CUT, pois o crescimento econômico é fruto do incentivo direto do estado. De acordo com o documento os fundos sociais devem ser utilizados a partir das seguintes diretrizes:

- 1) buscar um modelo de desenvolvimento que combine inserção externa com desenvolvimento no mercado interno e aumento do investimento com distribuição de renda; 2) ampliar o volume de recursos para obras de habitação, saneamento e infraestrutura, tradicionais geradoras de empregos; 3) garantir a negociação das inovações tecnológicas nas empresas, através da definição das linhas de crédito para a modernização produtiva, exigindo das empresas compromissos com os trabalhadores na discussão do nível de emprego e condições de trabalho; 4) implementar condicionantes sociais em todos os financiamentos com recursos dos fundos sociais, de forma a garantir a geração de empregos e condições dignas de trabalho (CUT, 1994, p. 16-17).

A proposta de utilização dos fundos sociais para alavancar o desenvolvimento nacional é a solução defendida pela CUT para enfrentar a ausência de financiamento de longo prazo em países periféricos. Essa possibilidade surge em oposição à perspectiva neoliberal, que via nesses fundos instrumentos de reduzir o déficit fiscal e, até mesmo, financiar o processo de privatização, como foi feito durante o primeiro governo de Fernando Henrique. A utilização desses fundos exige, de acordo com a entidade, a criação de mecanismos de controle capazes de orientar um processo de modernização favorável aos trabalhadores.

---

<sup>73</sup> Entende-se como fundos sociais dos trabalhadores nesse período o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O FGTS é controlado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e tem como finalidade o financiamento habitacional. O FAT é utilizado, principalmente, pelo BNDES e está ligado ao fomento da indústria e infraestrutura. O FDS foi criado em 1993 e tem função parecida com o FGTS e está vinculado ao financiamento de projetos populares na área de habitação, incluindo de saneamento e infraestrutura.

O sexto ponto defende a criação de uma **política pública de formação profissional**, que, além de garantir a competência técnico-instrumental, tenha como objetivo a ampliação do conhecimento científico e de saberes culturais necessários à formação crítica e cidadã dos trabalhadores. Para a CUT deve haver uma vinculação entre “ensino profissional/formação permanente à luta pelo salário digno, liberdade de organização no local de trabalho e garantia de emprego” (CUT, 1994, p.17). Sobre a utilização de fundos públicos para a qualificação profissional a posição é favorável, mas é registrado que, como qualquer recurso público, deve ser gerido publicamente e não apenas pelas entidades empresariais.

Outro ponto da política de desenvolvimento é a discussão referente a **empresas controladas pelos trabalhadores**, que, em decorrência da crise econômica decretaram falência e foram assumidas pelos funcionários. Apesar de não haver um detalhamento mais prático de possíveis ações o documento defende a criação, por parte do governo, de linhas de financiamentos especiais para esses casos, como forma de preservação de empregos.

O oitavo ponto defende a utilização do **poder de compra do estado** como fomento à ampliação da capacidade de produção nacional e de geração de emprego. No texto não há avaliação mais aprofundada sobre como ocorreria essa estratégia, mas o seu registro demonstra uma referência importante para o estímulo à industrialização. É importante destacar que durante o governo do presidente Lula esse instrumento será bastante utilizado como mecanismo de política industrial que articula produção nacional, aumento da capacidade inovativa e a geração de emprego e renda.

O penúltimo item destacado no documento trata sobre o **fortalecimento das cooperativas urbanas e rurais**. A promoção das cooperativas é vista como estratégia para enfrentar a informalidade, pois através dessas empresas é possível incorporar trabalhadores e garantir direitos. Devido à especificidade do setor defende-se que essas empresas sejam “submetidas a uma legislação especial, onde transpareça a sua particularidade e sejam considerados os aspectos trabalhistas, fiscais e previdenciários” (CUT, 1994, p. 18).

Por fim, é reforçada a **luta contra o trabalho infantil** como uma das formas de combate ao trabalho precário. A modernização econômica do país não deve ocorrer através da “exploração da força de trabalho, mas da valorização do imenso capital humano à nossa disposição” (CUT, 1994, p.18).

Ao apresentar os dez pontos que norteiam as “diretrizes políticas de desenvolvimento para a promoção da cidadania” fica bem sinalizada a preocupação da CUT em vincular crescimento

econômico e a necessidade de medidas distributivas, que permitam o aumento do bem-estar social do conjunto da população. Essa perspectiva aponta para uma visão oposta à síntese neoliberal, hegemônica na década de 1990, e se aproxima da concepção desenvolvimentista defensora do papel do Estado como agente organizador do desenvolvimento.

O estímulo ao mercado interno e a produção nacional aparecem como estratégia central; mas, ao contrário do modelo de substituição de importação, há preocupação com o aumento da competitividade da indústria nacional e, por isso, a liberação das importações é defendida de maneira gradativa e selecionada. A crítica à liberação abrupta do mercado interno, como fez Collor e Fernando Henrique, aparece como necessidade de se garantir um período de adaptação para a indústria nacional, principalmente nos setores de maior capacidade tecnológica. Esse período de transição é defendido a fim de se evitar demissões e redução de direitos via processo de reestruturação produtiva, que acabou por acontecer durante a década de 1990.

Ainda sobre a questão da competitividade é importante registrar que, apesar dessa preocupação aparecer na discussão sobre a liberação dos mercados, não há um aprofundamento de mecanismos de estímulo à inovação tecnológica. O máximo que se percebe nos documentos da CUT é a indicação de que deveriam ser disponibilizados mais recursos para a P&D por parte do governo. Sobre a necessidade da empresa e do papel do empresariado em investir em inovações não há nenhuma indicação.

A ausência de uma avaliação mais aprofundada sobre a necessidade de ampliação da competitividade através do estímulo à inovação tecnológica aponta uma fragilidade importante do modelo defendido. É importante reconhecer que esse é um problema da proposta cutista, mas, também, do empresariado brasileiro, que no geral apresenta enorme dificuldade em investir em inovação. Esse fato demonstra, até certo ponto, resistência das empresas brasileiras em buscar um “catching up”, ou seja, uma equiparação tecnológica com os países mais desenvolvidos.

A utilização do papel do Estado como fomentador do desenvolvimento é o vetor principal desse modelo incorporado pela CUT. A defesa de financiamento via fundos sociais (FGTS, FAT, FDS) é fator de destaque na sua sustentação, pois permite discutir, inclusive com setores do empresariado<sup>74</sup>, uma proposta de desenvolvimento sustentada na elevação da produção e do

---

74 Ao afirmar a possibilidade de discussão desse modelo de desenvolvimento com setores do empresariado é importante registrar que ela não se concretiza nesse momento. A desconfiança do próprio empresariado, expressa na negativa em apoiar a eleição do presidente Lula, em 1989 e 1994, e a resistência de setores no interior da CUT contribuíram para esse processo. Essa tendência muda nas eleições de 2002, quando a campanha de Lula incorpora setores empresariais, e mesmo aqueles mais críticos passam a ver a possibilidade de um governo petista de maneira

mercado interno. Nesse cenário as contrapartidas sociais são possíveis de serem apresentadas na perspectiva de acumulação capitalista na medida em que a ampliação do mercado consumidor geraria riqueza e alimentaria o modelo. Apesar dos documentos, até este momento, não terem formulado a ideia de mercado de massa – termo muito utilizado durante o governo do presidente Lula – toda explicação da política parte do seguinte princípio, a saber, estímulo ao aumento da produção/investimento/competitividade, a valorização do mercado interno e, conseqüentemente, a geração de emprego e renda.

Como estratégia de propagação desse modelo a disputa institucional é tratada como espaço importante para a construção de uma nova hegemonia, contrária à síntese neoliberal e baseada no desenvolvimento nacional. Nesse sentido, ainda na primeira parte do documento de 1994 – Bases para um novo modelo de desenvolvimento – o último ponto discute a intervenção sindical cutista no plano institucional.

De acordo com o documento a CUT participa em diversos fóruns institucionais e câmaras setoriais, que discutem temas ligados à política industrial e tecnológica. Conforme a análise feita esses fóruns podem ser divididos em dois grupos: o primeiro envolve temas mais ligados à competitividade e à atuação mais direta à produção<sup>75</sup>; o segundo refere-se a grupos ligados à gestão dos fundos sociais (FGTS, FAT e FDS).

Sobre o primeiro grupo o documento indica como pontos a serem defendidos pelos seus representantes as seguintes questões:

- 1) combinar as discussões temáticas setoriais com as diretrizes de um modelo que combine inserção externa com desenvolvimento no mercado interno e aumento do investimento com distribuição de renda; 2) participação sindical nos instrumentos e mecanismos de financiamento e implementação das políticas de promoção industrial e agrícola; 3) condicionar o apoio à implementação e/ou financiamento dos programas de reestruturação produtiva e de inovação tecnológica (informatização, novos gerenciamentos do trabalho, CCQ, Qualidade Total, etc.) à informação dos sindicatos e participação organizada dos trabalhadores; 4) definição de linhas de crédito para a reconversão que não impliquem eliminação de postos de trabalho, exigindo das empresas compromissos com os trabalhadores na discussão do nível de emprego e condições de trabalho; 5) condicionar os financiamentos a projetos que se insiram dentro das prioridades de um novo

---

mais tranquila (ver capítulo sobre o IEDI). De qualquer forma essa situação será mais discutida nesse mesmo capítulo, quando forem abordados o governo dos presidentes Fernando Henrique e Lula.

<sup>75</sup> Os principais são: Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), Conselho Consultivo dos Trabalhadores para a Competitividade (CTCOM), Programa de Apoio à Capacidade Tecnológica da Indústria (PACTI) e Conselho Nacional de Informática (CONIN), o Subgrupo de Política Industrial e Tecnológica do Mercosul e nas Câmaras Setoriais do setor automotivo, bens de capital, eletrônica, construção civil, construção naval e software (CUT, 1994, p.18)

modelo de desenvolvimento, ou seja, visando o crescimento do emprego, da renda e das condições de vida e trabalho; 6) a participação nos organismos do MERCOSUL que tratam das políticas industrial e agrícola deve seguir as mesmas orientações, buscando sempre a formulação de propostas que permitam o desenvolvimento regional, a complementariedade entre as economias e a promoção do emprego e dos salários (CUT, 1994, p.18-19).

De modo geral as indicações apresentadas são favoráveis ao aumento da produção industrial e agrícola, inclusive sobre a necessidade de uma reestruturação produtiva e do estímulo à inovação tecnológica. Essas mudanças no setor produtivo nacional devem estar relacionadas à existência de um modelo de desenvolvimento mais amplo, que garanta crescimento com emprego e renda. Para isso, os sindicatos devem ser informados e participarem da negociação, no âmbito das empresas e do governo, sobre os ritmos dessas transformações sempre com objetivo de preservar postos de trabalho.

Já para a intervenção nos conselhos de gestão dos fundos sociais utilizados como base de financiamento para o setor produtivo são indicadas as seguintes perspectivas de intervenção:

- 1) ampliar o volume de recursos para as obras de habitação, saneamento e infraestrutura, tradicionais geradoras de emprego;
- 2) implementar condicionantes sociais em todos os financiamentos com recursos dos fundos sociais, de forma a garantir a geração de emprego e condições dignas de trabalho;
- 3) reivindicar a ampliação do controle social sobre fontes de financiamento, como o sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE –, os Fundos de Pensões Fechados e, em especial, sobre o BNDES que, embora estatal, vem promovendo o capital privado muitas vezes sem avaliar as drásticas consequências sociais;
- 4) penalizar as horas extras e melhorar o seguro desemprego;
- 5) participação dos sindicatos nos programas de promoção de emprego e requalificação profissional;
- 6) controle público de qualquer subsídio, recolhimento compulsório, incentivo fiscal, recurso parafiscal ou recurso orçamentário destinado a formação e/ou requalificação profissional que constituem fundos públicos e, portanto, devem ter gestão pública;
- 7) posicionar-se contra o artigo 240 da Constituição que dispõe a respeito da apropriação, pelas entidades e sindicatos patronais, do fundo público destinado às atividades sociais e de ensino profissional controladas por essas instituições empresariais;
- 8) criação de centros públicos de formação profissional, de alta qualidade, para empregados e/ou desempregados que não devem se restringir ao adiestramento (como é feito no SENAI), mas oferecer atividades voltadas para o desenvolvimento humano e mais geral (CUT, 1994, p.19).

Ao analisar as orientações para a intervenção nos conselhos dos fundos sociais, percebe-se que a proposta segue as diretrizes do modelo de desenvolvimento defendido pela CUT, conforme exposto anteriormente. As ações favorecem o aumento dos recursos de financiamento destinados a setores produtivos de grande capacidade na geração de emprego, o aperfeiçoamento do controle

social desses fundos, a maior participação dos sindicatos nas decisões e, por fim, a vinculação de contrapartidas sociais para a liberação dos recursos.

Na segunda parte do documento de 1994 – Reestruturação produtiva e ação sindical – o objetivo é analisar os impactos do processo de reestruturação produtiva no ambiente da empresa e, principalmente, as repercussões para o mundo do trabalho. A preocupação com os efeitos das mudanças no processo de produção é demonstrada desde a década de 1980 e, por isso, vários pontos abordados no início desse capítulo são retomados no texto. Para evitar repetições buscarei abordar questões ainda não discutidas anteriormente, com destaque para as propostas de ações da intervenção sindical frente a um cenário caracterizado como, até certo ponto, hostil aos trabalhadores.

Sobre a caracterização do processo de reestruturação produtiva em curso no país é destacada a intenção do empresariado em elevar a competitividade através da redução do custo do trabalho. Esse processo é detectado desde os anos de 1980, mas é registrada aceleração desse procedimento devido à política de liberalização das importações feita pelo governo Collor. O efeito prático é o aumento da “terceirização, precarização do emprego (...) e o crescimento da produção, como o de 1993, tem sido resolvido com a prática sistemática de horas extras” (CUT, 1994, p.21).

Para demonstrar o erro da ideia de elevação da competitividade a partir da redução do custo do trabalho o documento utiliza argumento da pesquisa sobre Competitividade da Indústria Brasileira<sup>76</sup> encomendada pelo governo federal. Nesse trabalho a baixa competitividade da indústria nacional é explicada a partir de problemas estruturais, ligados à baixa produtividade e aos reduzidos investimentos em pesquisa e tecnologia. Essa posição reforça a proposta de modelo de desenvolvimento defendida pela CUT, pois aponta a possibilidade de outras soluções para a questão do estímulo à inovação tecnológica e, conseqüentemente, da competitividade. A constatação feita pela CUT é de que a opção do governo, seguida pelo empresariado, aponta para a adoção de um caminho de afastamento do país do desenvolvimento fundamentado no incremento tecnológico e na garantia de direitos.

Enfim,

O processo de reestruturação produtiva tal como vem se dando é resultante direta da opção por um modelo de desenvolvimento determinado pela forma de inserção do país na economia globalizada. Um modelo que se implementa através da redução das alíquotas comerciais e implantação de medidas de estabilização

---

<sup>76</sup> Ver COUTINHO & FERRAZ, 1993.

financeira; a privatização das empresas estatais e a redução do aparelho de Estado e mudanças no processo e mercado de trabalho (CUT, 1994, p.24)

Ao priorizar a liberalização das importações, sem nenhuma gradação e seletividade, o Estado pressiona as empresas a responderem ao aumento da competitividade através da redução do custo do trabalho. Essa ação, apesar de ser a mais rápida e teoricamente a mais fácil para manter os lucros, tem impacto negativo no nível de bem estar social do conjunto da população e, também, para o fortalecimento da economia nacional no longo prazo.

Apesar do contexto político-econômico do país, na década de 1990, ser diferente do período de substituição de importações a estratégia do governo e dos empresários ainda é a mesma, ou seja, concentrar renda para manter os lucros. Porém, como disse no início, o contexto econômico é outro, e a sobrevivência de uma indústria no período de mundialização do capital exige a incorporação tecnológica no processo produtivo, colocando também o investimento em capital humano. Não enfrentar tal desafio é, a meu ver, apenas uma fuga, que só contribuirá para o afastamento de uma política de desenvolvimento sustentado e de longo prazo.

De qualquer forma, a estratégia da CUT é buscar consolidar um campo mais amplo, cuja base seja a construção de um novo modelo de desenvolvimento, conforme foi discutido anteriormente. A construção desse campo democrático e popular ocorrerá diretamente na sociedade através da defesa dos direitos, mas, também, no espaço institucional ao apresentar saídas alternativas à síntese neoliberal.

É fundamental compreender a dimensão desse processo e a necessidade de articulação com outros setores sociais que também querem o desenvolvimento de um Estado que garanta os direitos e necessidades sociais fundamentais para a dignidade humana.

É preciso intensificar a organização dos trabalhadores; avançar numa linha propositiva, confrontando alternativas às consequências das inovações tecnológicas e fundamentalmente, entender que essa é uma luta política, que exige propostas de um novo modelo produtivo e a formulação de um projeto de redefinição do papel do Estado (CUT, 1994, p.30).

A meu ver a adoção de um modelo de desenvolvimento pela CUT, por mais que não seja uma unanimidade entre os setores que compõem a sua direção, representa um salto importante na sua forma de agir e nas características desse ator social durante os governos de Fernando Henrique e Lula. Ao estabelecer a estratégia de construir um campo alternativo ao neoliberalismo, que tenha como plano econômico um modelo baseado na valorização do mercado interno e na garantia de



direitos, busca-se aproximação com outros atores sociais com objetivo claro de disputar a hegemonia no país.

A participação institucional ganhou mais significado com a definição desse modelo e permitiu maior potencial de intervenção nos diversos conselhos dos quais a entidade participava. Essa postura favoreceu uma tendência mais propositiva e, em muitos momentos, menos resistente ao aceitar determinados impactos das transformações produtivas sobre os trabalhadores.

Durante o 5º Concut, realizado em maio de 1994, essa mudança na estratégia de intervenção política da entidade é consolidada. A perspectiva de organização sindical passa a ter como propósito central a construção de uma “alternativa global de saída para a crise brasileira – além da necessidade política de resistência em defesa dos interesses imediatos frente às políticas conservadoras de estabilização” (Resoluções 5º Concut, 1994, p.14).

É importante registrar que o 5º Concut aprova as orientações de política industrial e de modelo de desenvolvimento defendidas no documento de 1994. Esse programa é considerado como alternativa ao modelo neoliberal e uma orientação para a ação sindical. Para a CUT é necessário impor uma nova agenda política ao país, em contraponto ao modelo hegemônico responsável pela crise econômica que afeta diretamente a população mais pobre. Essa nova agenda deve se estruturar em torno de três campos de intervenção: “reestruturação produtiva, papel do Estado e uma política de retomada do crescimento com distribuição de renda, riqueza e que seja ao mesmo tempo geradora de empregos” (Resoluções 5º Concut, 1994, p.15).

Com base nesse modelo de desenvolvimento a CUT buscará discutir essa nova agenda alternativa e construir o campo democrático e popular para aglutinar forças e enfrentar o avanço neoliberal. A definição dessa estratégia não significa que esse processo será tranquilo e sem conflitos, tanto internamente, como nas relações com outros atores sociais na sociedade; mas ele deve ser avaliado ao longo prazo.

Enfim, julgo que o 5º Concut representa a consolidação de uma mudança política de destaque na ação sindical da central iniciada na 4ª Plenária da CUT (1990) e desenvolvida no 4º Concut (1991). Entre esse período a entidade organizou vários grupos internos de estudos com o objetivo de avaliar alternativas ao neoliberalismo, as quais culminaram na adoção de um modelo de desenvolvimento estruturado na perspectiva de crescimento econômico com distribuição de renda.

Com a identificação dessa nova ação sindical em 1994 os próximos itens desse capítulo terão como objetivo avaliar a intervenção da entidade durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A intenção é analisar quais as

estratégias utilizadas pela CUT nesses dois governos e entender se a adoção de um modelo de desenvolvimento contribuiu ou não para o fortalecimento de um campo democrático e popular alternativo ao neoliberalismo.

### **3.3 A CUT e o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

Nos meses que antecedem as eleições de 1994, a avaliação política da CUT demonstra preocupação frente ao Plano Real anunciado pelo governo Itamar Franco, através do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Segundo a entidade, esse plano de estabilização da economia tem como base três etapas: a aprovação de um orçamento para o ano de 1994 que reduza o déficit público através de cortes de gastos e aumento de impostos; a introdução da Unidade Real de Valor (URV) como indexador dos preços (apesar de ter sido aplicado apenas aos salários) e, por fim, a criação do Real em substituição ao cruzeiro real (CUT, Análise de Conjuntura – março de 1994).

Em particular sobre a introdução da URV, a entidade tem como crítica a constatação de que a conversão dos salários pela média das perdas consolidadas do quadrimestre de novembro-fevereiro favoreceu a “transferência de renda ocorrida em favor dos que pagam salários e, na outra ponta, formam os preços” (CUT, Análise de Conjuntura – março de 1994, p. 1). A justificativa para tal afirmação é que os demais preços da economia não foram indexados, o que permitiu o seu reajuste, enquanto os salários sofreram com a diminuição do seu poder de compra.

Além dos impactos do plano real para os trabalhadores a CUT destaca a necessidade de acompanhar o processo de revisão da Constituição, em pauta no Congresso Nacional daquele ano. Essa preocupação se evidencia na análise do documento – Acompanhamento da Revisão da Constituição - discutido na reunião da DN-CUT de março de 1994. Nesse texto são apresentados quatro pontos norteadores da reforma e a posição dos principais atores sociais frente às mudanças em discussão.

O primeiro ponto diz respeito aos temas corporativos, a saber: a organização sindical, os direitos sociais, a seguridade social, a estabilidade do servidor público e a reforma agrária e urbana. De modo geral, a avaliação feita no documento indica a existência de um ambiente desfavorável para o movimento sindical. A pressão do empresariado para a flexibilização de direitos, em particular da FIESP e CNI, e a posição de uma maioria parlamentar liderada pelo PSDB e PMDB indicam a aprovação de medidas contrárias aos interesses dos trabalhadores.

Outro ponto considerado central nessa revisão constitucional é a reforma fiscal. Segundo o documento, a posição do empresariado, partidos e sindicatos de trabalhadores caminha no sentido de uma redução/simplificação da carga tributária. Porém, o texto registra a existência de enormes diferenças sobre a forma de garantir essa diminuição. Entre as propostas se destacam a eliminação do ICMS e do IPI e a criação do imposto sobre venda e varejo (proposta da CNI/FIESP) e a adoção de medidas que buscam a desvinculação de receitas, ampliam a base tributária e limitam inserções (proposta da equipe ligada diretamente ao Ministro da Fazenda). De qualquer forma, a existência de inúmeras propostas conflitantes entre si aponta para um cenário de muitos impasses, mas a posição, segundo o documento, tende para a aprovação de uma redução no número de impostos e uma simplificação tributária, conforme defendia o relator, o deputado Nelson Jobim (PMDB-RS).

O terceiro ponto levantado pela CUT diz respeito à questão da ordem econômica e do capital estrangeiro. Nesse ponto o documento destaca a existência de duas posições consideradas não antagônicas, que tendem a se aproximar, conforme se percebe no trecho abaixo:

**Conservadores em geral:** supressão do artigo 172, ainda não regulamentado, mas que permite a criação de leis sobre o capital estrangeiro.

**Jobim:** deve propor que toda empresa com sede no Brasil seja considerada nacional, independente da origem do capital (CUT, acompanhamento da Revisão Constitucional, fevereiro de 1994, p. 4).

As posições expressas anteriormente partem do pressuposto de conceder maior liberdade às empresas de capital estrangeiro, inclusive ao acesso a financiamento público e à utilização de isenções fiscais no ambiente nacional. Essa posição se constitui de maneira hegemônica no quadro do Congresso e provocará mudanças significativas na legislação brasileira no início do governo de Fernando Henrique. A proposta defendida pelo relator tem impacto direto no conceito de industrial nacional, pois ao defender que a empresa de capital estrangeira, desde que instalada no país, seja considerada nacional modifica a perspectiva defendida até então. De qualquer forma opto por aprofundar essa discussão no capítulo que analisará as políticas governamentais de FHC. Nesse momento a intenção é apenas registrar a preocupação da CUT frente a essa transformação e demonstrar que essa mudança representa, na visão da entidade, uma nova orientação para a política industrial.

O quarto ponto discutido no documento pela DN-CUT aborda a questão dos Monopólios públicos. Esse assunto está diretamente ligado à perspectiva de política industrial, pois trata da

preservação das riquezas nacionais e, conseqüentemente, de como se dará sua exploração. Sobre o posicionamento dos principais atores sociais no debate são registradas as seguintes propostas:

**CNI/FIESP:** fim dos monopólios, proposta que agrega ainda diversos outros setores empresariais e mesmo além.

**PSDB:** deve caminhar com a flexibilização dos monopólios, ou seja, permite que a União explore diretamente ou mediante concessões dadas através de licitação.

**Jobim:** deve seguir o caminho do PSDB (CUT, acompanhamento da Revisão Constitucional, fevereiro de 1994, p. 4).

A posição das principais entidades empresariais, do relator e do PSDB aponta para a liberação da exploração das riquezas nacionais para a iniciativa privada e, com a nova perspectiva de empresa nacional, conforme discutido anteriormente, abre espaço para a entrada do capital estrangeiro no setor. Vale ressaltar que tal proposta é aprovada ao final do processo e está ligada diretamente à política do governo Fernando Henrique de estimular o processo de privatização e concessões para a iniciativa privada, em particular, para o capital estrangeiro.

Enfim, a avaliação política feita pela direção nacional da CUT às vésperas do processo eleitoral de 1994 destaca uma conjuntura política marcada por uma tendência de fortalecimento de propostas mais hostis às políticas de desenvolvimento nacional. A meu ver esse cenário reforça uma convergência no sentido de fortalecer uma coalizão de poder defensora de reformas profundas na estrutura do estado e na ideia de indústria nacional.

De certa forma a leitura feita pela entidade demonstra a dificuldade em se estabelecer novas coalizões naquele período. Ao analisar o cenário eleitoral em março de 1994 a DN-CUT constata a liderança de Lula, mas aponta como principal dificuldade a capacidade de “ampliar o arco de alianças partidárias em torno do seu nome” (CUT, Análise de Conjuntura – março de 1994, p. 3). Frente à possibilidade de haver segundo turno entre Lula e Fernando Henrique a constatação é que “provavelmente as forças de centro se somarão ao nome do PSDB” (idem, p. 3).

De modo geral, o cenário político aponta para um processo de hegemonia neoliberal, o que levará a entidade a assumir uma posição de enfrentamento mais direto. Mesmo que a candidatura de Lula conseguisse superar a resistência da maioria dos partidos e fosse vitoriosa, o cenário não seria favorável, conforme se percebe no trecho abaixo:

(...) dificilmente terá bancadas majoritárias a apoiá-lo no próximo Parlamento, e tampouco contará com muitos aliados dentre os novos governadores. Tanto aqueles quanto estes deverão estar majoritariamente no campo do PMDB, do PFL e do PPR – e é esta justamente a fonte do poder desses partidos no quadro político de 1994, a

despeito de fazerem ou não o presidente. Somando-se esse dado à possível Constituição que regerá o governo Lula, reformada de acordo com os interesses dessas mesmas forças – se a revisão prosseguir, o que hoje parece mais complicado -, pode-se prever um quadro de conflitos políticos intensos no próximo governo. A não ser que a trégua inicial que o volume de votos sempre dá a um novo presidente seja eficazmente aproveitada por Lula (CUT, Análise de Conjuntura – março de 1994, p. 5).

O registro de um cenário político mais favorável à hegemonia neoliberal, no início da década de 1990, de certa forma, já demonstrava para a CUT a possibilidade de vitória de uma candidatura mais alinhada à ideia de mudanças de caráter conservador. É nesse contexto que a entidade entende a vitória, em segundo turno, de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para presidente do país.

Na reunião da DN-CUT, de dezembro de 1994, a primeira após as eleições daquele ano, são avaliadas as perspectivas políticas e econômicas do próximo governo. A vitória de Fernando Henrique é sustentada, segundo a CUT, por uma aliança conservadora e pelo Plano Real, que anuncia “alterações importantes no panorama político, econômico e social no próximo período, com impactos diretos para vários setores da sociedade, sobretudo os trabalhadores e a maioria empobrecida e marginalizada da população” (documento “A CUT e o governo FHC”, dezembro de 1994, p.1).

Mais especificamente sobre as propostas econômicas do futuro governo a leitura feita é que o objetivo é a diminuição do papel do Estado e a redução dos investimentos, principalmente, nas áreas sociais para se buscar um ajuste das contas. Para a CUT, o núcleo econômico tem como pauta central os seguintes pontos:

(...) a reforma do Estado (através das privatizações, da lei de concessões e da flexibilização de monopólios), a abertura externa com aumento de importações e de entrada de capitais, a reforma fiscal (renegociação das dívidas e atribuições de Estados e municípios, simplificação tributária, diminuição de gastos e redução dos benefícios previdenciários) e a reforma administrativa (com demissão de funcionários e revisão das funções). Deixando intocada a questão da dívida interna, o maior componente isolado das despesas da união em 1994 foi o serviço da dívida, e preservando os ganhos do capital financeiro (idem, p.2).

Sobre a política cambial – vista como fator de destaque para qualquer política industrial – o objetivo do governo, segundo o documento, é impor uma sobrevalorização da moeda nacional, o que afetará diretamente os setores exportadores. Essa política demonstra a intenção de se utilizar o cambio como forma de conter a inflação e produzir déficits externos logo no início de 1995. A

preocupação é que essa ação tenha impacto negativo nos níveis de emprego e, conseqüentemente, nas condições de vida dos trabalhadores, mesmo porque ela se sustenta em torno de juros altos, o que compromete a produção nacional.

Enfim, para a CUT o governo de FHC,

(...) deve continuar ignorando a necessidade de políticas industriais, agrícolas, de reconversão produtiva, de promoção de emprego e de qualificação profissional de âmbito regional e muito menos a discussão e implementação de uma Carta Social de direitos Coletivos e Individuais” (idem, p.3).

No que diz respeito às questões sindicais, em particular as diretamente ligadas aos direitos dos trabalhadores, o entendimento é que os principais objetivos do novo governo são:

(...) flexibilização dos contratos de trabalho, sobretudo através da redução de encargos trabalhistas e salários diretos e da difusão da terceirização e do trabalho temporário e informal; e redução do poder sindical de negociação através da descentralização das negociações. Pelo já exposto pelo presidente eleito, o conteúdo com que ele encaminhará tais reformas precarizará ainda mais o mercado de trabalho e poderá enfraquecer o movimento sindical (idem. p.3).

O cenário vislumbrado pela CUT aponta para um processo de enfrentamento político entre o governo de Fernando Henrique Cardoso e a base do movimento sindical cutista. Ao apresentar uma plataforma político-econômica, referenciada no discurso neoliberal, de prioridade ao ajuste macroeconômico em detrimento de uma política em prol do desenvolvimento, o governo admite esse choque. Apesar de destacar a tendência de confrontos com o governo, a avaliação da entidade reforça que haverá “resistências de setores médios, empresariais e de formadores de opinião em reação aos danos que o programa acarreta para a dinâmica econômica e social” (idem, p.3).

Ao destacar o possível descontentamento de setores que apoiaram a eleição de Fernando Henrique, a CUT demonstra intenção de aproximar relações políticas com esses atores sociais. Como já destacado anteriormente, a base para isso é a crítica ao neoliberalismo e a defesa de uma política econômica de desenvolvimento nacional. Nessa perspectiva, a DN-CUT, de dezembro de 1994, aprova resolução, segundo a qual, de acordo com o primeiro secretário Marcelo Borges Sereno, pode ser sintetizada na seguinte posição:

(...) oposição global ao programa neoliberal, acompanhada da apresentação de propostas alternativas, de acordo com as resoluções do 5º CONCUR, ampliando o campo de alianças pontuais e estratégicas, combinando com a mobilização junto à sociedade, visando o enfrentamento do neoliberalismo no Brasil (ata da reunião da DN-CUT de 07 a 09 de dezembro de 1994).

Conforme a posição acima, segue a estratégia adotada pela entidade anteriormente, como já foi discutido nesse capítulo, de favorecer a construção de um campo democrático e popular, que reforce uma atuação política de enfrentamento, bem como de disputa de projetos na sociedade e nos espaços institucionais.

Nessa perspectiva, o próximo item desse capítulo objetiva avaliar a posição da CUT durante o primeiro governo de Fernando Henrique. A intenção é analisar até que ponto foi possível construir um campo democrático e popular em torno de um projeto de desenvolvimento, em um cenário de hegemonia neoliberal e, conseqüentemente, muito hostil às políticas de desenvolvimento.

### **3.3.1 O primeiro governo de Fernando Henrique (1995-1998)**

Como já destacado pela CUT durante o período eleitoral, a vitória de Fernando Henrique aponta uma conjuntura política marcada pelo avanço do projeto neoliberal. Essa avaliação é concretizada, logo no início do governo, quando as medidas políticas-econômicas são anunciadas e impactam no aumento do desemprego, na redução dos salários, na alta dos juros e na ampliação dos processos de privatização.

O anúncio pelo governo federal da intenção de privatizar setores estratégicos, em particular de energia e de telecomunicações, foi o responsável pela deflagração de um movimento de greve nacional que contou com a participação de eletricitários, telefônicos, de trabalhadores dos Correios e de servidores federais nos primeiros meses de 1995. Em 03 de maio deste ano o movimento ganha adesão dos petroleiros, que, durante 32 dias permaneceram paralisados na maior greve da sua história.

A reação governamental ocorre de maneira forte e imediata, demonstrando que não irá negociar com os trabalhadores. No sétimo dia a greve é julgada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) abusiva, e no dia seguinte (11/05), a direção da empresa apresenta a primeira lista de 25 trabalhadores demitidos, inclusive o coordenador da Federação Única dos Petroleiros (FUP), entidade filiada a CUT – Antônio Carlos Spis. O anúncio das medidas não consegue impedir o movimento grevista, que teve adesão, segundo os sindicatos, de 90% dos trabalhadores. Frente à continuidade do movimento o governo determina que o Exército ocupe as refinarias e garanta a distribuição dos produtos. No dia 23 de maio, em nova decisão do TST, a greve é mais uma vez considerada abusiva, e os sindicatos são multados em 100 mil reais por dia de paralisação, mas a

greve continuou até 02 de junho. Segundo a CUT o movimento foi fundamental para impedir o processo de privatização da Petrobras e demonstrou a política repressiva do governo de Fernando Henrique (CUT, 2010).

As ações contra os petroleiros não cessaram com o fim da greve. A decisão da Justiça, a partir de solicitação da empresa, de bloquear as contas dos sindicatos deve ser entendida como uma demonstração de ação política do governo federal frente ao conjunto do movimento sindical. Mesmo com toda repressão a avaliação feita pela CUT da greve de 1995 é positiva, em particular, no que se refere à clarificação do projeto neoliberal, conforme observa-se no trecho abaixo:

A máscara da social democracia do PSDB foi derrubada pelos petroleiros no primeiro grande enfrentamento dos trabalhadores contra o projeto neoliberal. O caráter repressivo do governo de Fernando Henrique Cardoso ficou evidente na criminoso demissão dos dirigentes sindicais e nos canhões dos tanques do Exército apontados contra os trabalhadores nas refinarias. Mesmo com toda a truculência dos tucanos e demos (então PFL), dos julgamentos viciados do TST, da campanha mentirosa da mídia, da manipulação dos estoques de combustíveis pelas distribuidoras, entre tantos outros ataques, a greve de 32 dias dos petroleiros, em maio de 1995, foi essencial para a história recente do sindicalismo no Brasil. A categoria pautou na sociedade importantes discussões políticas, como o direito de greve, a livre negociação, o papel da Justiça do Trabalho e a liberdade de organização sindical (CUT, 2010).

É importante registrar que o texto acima foi escrito em 2010, ou seja, quinze anos após a greve, o que, a meu ver, deve ser entendido como uma avaliação de longo prazo sem desconsiderar os efeitos negativos imediatos para o movimento sindical. Digo isso, porque o impacto da ação do governo em não negociar com os sindicatos acabou reforçando uma tendência já existente dentro da central de construir outras formas de resistência ao projeto neoliberal para além da luta direta.

Nessa perspectiva a 7ª Plencut, realizada de 30 de agosto a 2 setembro de 1995, destaca uma conjuntura política marcada pelo aumento do desemprego, da redução dos salários, da alta dos juros e da recessão, impactando de maneira negativa a maioria da população. Além disso, o documento registra os ataques às organizações sindicais (destaque para a greve dos petroleiros) e aos movimentos do campo na luta pela Reforma Agrária (CUT, 1995).

Como alternativa de ação o documento afirma que o enfrentamento ao neoliberalismo exige “forte articulação com a sociedade civil, buscando a construção de uma ampla frente social” (CUT, 1995, p.1). Ao fazer tal afirmação a CUT aponta a necessidade de reforçar a estratégia de ampliação das relações políticas com outros setores da sociedade. O destaque para a necessidade de articulação



com a sociedade civil<sup>77</sup>, entendida aqui de acordo com o pensamento de Gramsci, aponta para uma ação política voltada para a disputa de uma nova regulação da sociedade mais favorável ao desenvolvimento nacional. A defesa de uma ampla frente social demonstra uma estratégia de ação política centrada na disputa de hegemonia como instrumento de enfrentamento político ao governo de Fernando Henrique.

Seguindo a perspectiva de disputar a sociedade civil como forma de buscar uma nova hegemonia na sociedade, a 7ª Plenclut aprova várias ações políticas em prol da criação dessa ampla frente social. Dentre as resoluções adotadas acredito que duas demonstram esse caminho, conforme se observa abaixo:

(...) implementar a **campanha “Brasil, Cai na Real”**, buscando transformá-la numa ampla campanha de massas, centralizando a luta por emprego, salário, educação, saúde, terra e crédito para a agricultura familiar, envolvendo todos os sindicatos e a sociedade civil em geral, no combate à política recessiva, aos juros altos e contra as demissões (jornada de 40 horas, garantindo as jornadas menores já conquistadas e estabilidade no emprego), contra o arrocho (revogação da MP da desindexação), pela retomada do desenvolvimento com geração de emprego, distribuição de renda [...] **Defender a criação de um fórum democrático e popular com amplos setores da sociedade civil**, que se opõe às políticas neoliberais de FHC, procurando construir alternativas da sociedade civil que defendam a cidadania, os direitos sociais, a soberania nacional e a democracia.

Sobre a campanha “Brasil, Cai na Real” a intenção da central é disputar a opinião pública com uma pauta em oposição à perspectiva neoliberal. Ao afirmar que é uma campanha de massa dirigida aos sindicatos, mas também ao conjunto da sociedade civil busca-se reforçar a construção de uma ampla frente social contra o governo federal. Ao analisar a pauta proposta, percebe-se a utilização de questões de caráter mais geral (luta pela educação, saúde, emprego), mas o ponto central, a meu ver, é a defesa da retomada do desenvolvimento com geração de emprego e distribuição de renda. Conforme discutido anteriormente, esse ponto representa o eixo de diálogo

---

<sup>77</sup> O conceito de sociedade civil teve ao longo da história vários significados. Para esse trabalho destacarei a contribuição de Marx e Gramsci, que, apesar de diferentes, partem do pressuposto de distinguirem a sociedade civil do Estado. Para Marx, a sociedade civil é o ambiente da esfera privada, da disputa individual e, conseqüentemente, das relações econômicas. A origem do conceito moderno de sociedade civil, segundo Marx, está ligada historicamente ao período de transição da sociedade feudal para a burguesa e, por isso, ele a entende como sinônimo de sociedade burguesa. Já para Gramsci, a sociedade civil não pode ser tratada apenas como um espaço de interesses individuais, mas como uma esfera de organizações com potencial de auto regulação racional e de liberdade. Desse ponto de vista, a sociedade civil é vista como espaço de disputa entre diversos atores sociais, que almejam a hegemonia de uma determinada regulação da sociedade. Nessa perspectiva, a posição de Gramsci se aproxima da ideia weberiana de distinguir poder de fato e poder legítimo para afirmar que a sociedade civil é o espaço das relações de poder de fato, enquanto o Estado é o espaço das relações de poder legítimo. Enfim, enquanto Marx enfatiza a separação entre Estado e sociedade civil, a visão de Gramsci destaca a inter-relação de ambos apesar de manter a distinção (BOBBIO&MATTEUCCI&PASQUINO, 1993, p.1206-1210 e BOTTOMORE, 1993, p.351-352).

entre as reivindicações cutistas e o conjunto da sociedade civil com o propósito de constituir uma nova hegemonia no país.

A maneira como a CUT busca organizar esta campanha favorece a estratégia de almejar o poder através da disputa da sociedade civil, ou seja, conquistar o poder de fato para alcançar o poder legítimo. A opção da central, nesse momento, é beneficiar uma disputa dentro dos espaços democráticos com a apresentação de um projeto alternativo, construído a partir do descontentamento frente ao neoliberalismo. Essa tática reforça um movimento, já existente desde o início da década de 1990, de aprofundar a participação institucional e a elaboração de propostas alternativas.

Como forma de construir esse novo campo de enfrentamento ao neoliberalismo, a CUT critica a política econômica do governo Fernando Henrique, principalmente o aumento dos níveis de pobreza e a má distribuição de renda. Para a entidade o plano real “ao restringir o mercado interno e desvalorizar a nossa força de trabalho através da flexibilização trabalhista [...] consolida uma inserção internacional dependente, conservadora e excludente de significativos setores da sociedade” (CUT, 1996, p. 4).

A subordinação do mercado de trabalho e das demandas sociais aos objetivos de estabilização macroeconômica via âncora cambial reforça o discurso de redução do chamado Custo Brasil. Esse termo é denunciado pela central como uma “nova invenção do empresariado e do governo, para mostrar que os salários dificultam a nossa competitividade internacional” (CUT, 1996, p.4).

A crítica ao conceito de Custo Brasil demonstra, a meu ver, um ponto crucial da perspectiva de desenvolvimento defendida pela CUT e a possibilidade ou não de formação de uma nova coalizão política, que envolva os trabalhadores e demais setores da sociedade. Ao priorizar uma política econômica de restrição ao mercado interno e de abertura abrupta das importações, o governo Fernando Henrique favorece a adoção de práticas de restrição de direitos como instrumento de elevação da produtividade das empresas, o que tende a acirrar os conflitos capital/trabalho.

A possibilidade de construção de um projeto de desenvolvimento construído de maneira a integrar a CUT e demais setores da sociedade exigiria a retomada do crescimento com distribuição de renda. A solução desse impasse passa, necessariamente, por resolver a questão da produtividade a partir de ganhos tecnológicos e do aumento das horas pagas, o que não era favorecido pelos governos brasileiros durante a década de 1990.

Frente a esse cenário a CUT encontrou dificuldade em estruturar um movimento de resistência à coalizão de sustentação do governo federal durante o período. A perspectiva de se criar uma ampla frente social não foi capaz de impedir as reformas neoliberais e constituir um projeto alternativo baseado na retomada do desenvolvimento. Apesar de avaliar como correta a perspectiva de disputar projetos a entidade registrou, durante a 8ª Plencut, a incapacidade de deter as reformas de ordem econômicas, conforme se observa no trecho abaixo:

(...) as elites foram ágeis o suficiente para flexibilizar monopólios e mudar o conceito de empresa nacional, apesar de nossa intervenção unitária contrária a essas iniciativas. Naquele momento a velocidade da ofensiva neoliberal nos deixou, a todos, atônitos e fomos incapazes de promover uma disputa pública de projetos que permitisse, pelo menos, catalisar a vontade popular em sentido contrário (CUT, 1996, p.8).

Apesar de reconhecer dificuldades em deter o avanço das medidas neoliberais de Fernando Henrique, a CUT entende ser necessário dar continuidade à estratégia de organizar diversos setores da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento. Nesse sentido é aprovada na 8ª Plencut a campanha “Reage, Brasil – Contra as Políticas Neoliberais de FHC”, que parte dos mesmos objetivos da campanha de 1995, com um caráter mais de mobilização e indicação de um vasto calendário de atividades de rua. O objetivo parece ser o de criar um movimento de questionamento às políticas governamentais e contribuir para o agrupamento de um campo político de oposição ao neoliberalismo. Como ação concreta a plenária aprova, também, a realização de uma Conferência Nacional em defesa da Terra, do Emprego e da Cidadania, que se realizará em abril de 1997, em Brasília, quando será criado o Fórum Nacional de Luta por Trabalho, Terra e Cidadania, composto por diversas entidades sindicais, dos movimentos sociais e de estudantes (CUT, 1996).

Durante o 6º Concut, realizado em agosto de 1997, a avaliação da entidade aponta que a coalizão política de sustentação do governo federal é resultado da crise do modelo nacional desenvolvimentista. Essa crise favoreceu setores do empresariado nacional a acreditarem que a adoção do neoliberalismo é a “única alternativa à globalização” (CUT, 1997, p.8). Segundo a entidade esse cenário – desfavorável à adoção de políticas de desenvolvimento nacional – contribui para uma tendência defensiva da empresa nacional e favorece a aceitação de um lugar secundário na estrutura de poder vigente no momento.

Esse segmento tem procurado colocar-se, ao menos, na condição de **sócios secundários**, capaz de proporcionar riscos menores à sua rentabilidade [...] Essas

iniciativas demonstram a **posição subalterna da burguesia nacional**, adequada à acomodação parcial dos seus interesses diante da internacionalização dos setores que estão sendo privatizados e daqueles que estão sendo objeto de aquisições e fusões, lideradas pelas empresas multinacionais (eletromecânico, agroindústria, têxtil e calçados, químico, autopeças, metalurgia e bens de capital) (CUT, 1997, p.8-9, grifos meus).

Para a entidade o cenário econômico favorece a adoção de políticas defensivas pelas empresas, as quais, em nome da sobrevivência, são levadas a um processo de acomodação frente às medidas propostas pelo governo. Contudo, o mesmo documento registra que a redução dos índices de inflação obtidos com o Plano Real, também contribuiu para a manutenção da coalizão política de sustentação do governo federal. Ao admitir isso a CUT reconhece o sucesso do plano em estabilizar a inflação, porém reforça que junto com essa estabilização o Plano Real tem como base uma “inserção subordinada da economia à globalização, com impactos devastadores para a capacidade de investimentos públicos e acelera a desorganização da estrutura produtiva” (CUT, 1997, p.10).

A meu ver o reconhecimento do papel da estabilização da inflação como instrumento de sustentação do governo Fernando Henrique aponta para a aceitação do discurso de controle da inflação como fator orientador da política econômica por parte da central. Acredito que esse ponto é central para as políticas de industrialização, pois, conforme visto no primeiro capítulo, a experiência histórica demonstra que países em desenvolvimento, durante seu processo de crescimento acelerado, conviveram com taxas de inflação mais altas.

De qualquer forma é importante registrar que não há nenhuma menção direta nas resoluções do 6º Concut, que confirme essa posição como bandeira. Porém, julgo que, ao indicar o controle da inflação como pauta central para a disputa da sociedade civil, a CUT acaba incorporando essa demanda. A questão colocada é que o discurso de austeridade macroeconômica, defendido pelo neoliberalismo, se fundamenta na necessidade de controlar a inflação, mesmo que isso signifique restringir investimentos produtivos e comprometer o desenvolvimento nacional.

A demonstração de que a estabilidade passa a incorporar o discurso da central aparece de maneira mais clara no documento - “Política Industrial e de Geração de Empregos: as propostas da CUT” - da direção nacional da CUT de março de 1998 às vésperas das eleições presidenciais daquele ano. Nesse documento são discutidos oito eixos considerados como bases fundamentais para uma proposta alternativa de desenvolvimento centrada na integração dos trabalhadores no mercado de trabalho, na democratização da terra e na valorização do papel do Estado (CUT, 1998).

O primeiro defende a ideia de que a política de desenvolvimento deve ser capaz de “conciliar estabilidade com crescimento e geração de empregos e renda” (CUT, 1998, p.2). Para alcançar tal desafio o documento indica a necessidade do país manter uma taxa de crescimento de aproximadamente 7% ao ano e alcançar níveis de investimentos anual da ordem de 25%. Sem a prioridade na retomada do crescimento, o Plano Real é visto como uma “política macroeconômica que alia a estabilidade à inserção subordinada na globalização, sustentada por altas taxas de juros, pela valorização artificial da nossa moeda e pela desregulamentação financeira, comercial e produtiva” (idem, p.2).

Enfim, a posição da CUT aponta para uma estratégia de crítica ao modelo adotado pelo governo Fernando Henrique, em particular no que se refere à incapacidade de gerar crescimento econômico com distribuição de renda. Os baixos níveis de investimentos produtivos e os aumentos dos níveis de pobreza representam o ponto crucial da diferença entre os modelos propostos.

Para a entidade é possível conciliar estabilidade e crescimento, mas para isso é necessário que o Estado assuma um novo papel no processo de planejamento econômico e na distribuição de renda. A meu ver tal afirmação representa o ponto crucial para a construção de uma nova coalizão política, que envolva setores dos trabalhadores ligados a CUT e empresários descontentes com as políticas do governo federal. A aceitação dessa estratégia pela direção da CUT reforça a posição da candidatura do presidente Lula de procurar setores empresariais em torno de um campo democrático e popular.

O segundo ponto apresentado no documento discute a necessidade de se buscar a solvência fiscal do Estado como forma de garantir a geração de emprego e renda. A questão da reforma fiscal e tributária é considerada ponto central para se alcançar essa realidade, mas precisa estar articulada com um projeto alternativo de desenvolvimento. Sobre a questão dos tributos é defendida a necessidade de se inverter o “peso excessivo dos impostos indiretos e a baixa tributação direta sobre a renda e o patrimônio [...] e impor o princípio da progressividade na redefinição de toda a estrutura tributária” (CUT, 1998, p.3).

A necessidade da reforma tributária e fiscal parte do pressuposto de que o Estado deve estabelecer novas prioridades e contribuir para aumentar os investimentos produtivos, sociais e distribuir renda. A questão das despesas públicas é entendida como investimento público e deve considerar

(...) a valorização dos serviços prestados pelo Estado (saúde, educação, formação e requalificação profissional, seguro-desemprego, seguridade social etc.) e reduzir as

demais transferências para a sociedade (pagamentos de juros, subsídios e incentivos fiscais etc.). Os gastos devem ser o critério central de organização das despesas do Estado e as demais transferências à sociedade devem levar em consideração as políticas produtivas (industrial, tecnológica, agrícola e agrária etc.) e de desenvolvimento regional, ambas amarradas a contrapartidas sociais e de emprego (CUT, 1998, p.4).

Apesar de defender a redução das transferências de recursos públicos para a sociedade, mesmo em forma de subsídios e incentivos fiscais, a CUT entende que esse instrumento deve ser utilizado, mas que deve estar vinculado a objetivos determinados por uma política de desenvolvimento e com contrapartidas sociais e de emprego estabelecidos pelo Estado.

Outro ponto destacado no documento diz respeito à geração de emprego e renda a partir de políticas setoriais organizadas pelo Estado. Segundo a posição da CUT, as políticas produtivas devem ser submetidas à elevação do nível de emprego, o que exigiria do Estado orientar os “investimentos nos setores produtores de bens de consumo de massa e intensivos em mão-de-obra” (CUT, 1998, p.4).

Sobre a escolha dos setores considerados prioritários são destacados aqueles possuidores de extensas cadeias produtivas, como, por exemplo, os complexos metalomecânicos e químicos e os ligados à fronteira tecnológica, que possibilitam incorporar mão de obra qualificada e com níveis de renda mais elevados. O apoio a esses setores deve ocorrer de maneira seletiva, o que exigirá a identificação prévia de necessidades sempre vinculadas ao aumento do nível de emprego e salários e à proteção ambiental.

O quarto ponto aborda a questão da utilização dos fundos públicos como instrumento para promover a geração de empregos e renda, bem como a proteção aos desempregados. O documento propõe a criação de um Fundo Nacional de Emprego e Educação Profissional, criado com recursos do FAT, do sistema “S”, dos fundos de promoção regionais (Sudam, Sudene, Finor) e das contas antigas do PIS/PASEP administradas pelo BNDES.

Esse fundo deve ser gerido de modo tripartite e será responsável pela aplicação das políticas públicas orientadas à educação e requalificação profissional, intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e por políticas de geração de empregos. A centralização desses recursos, entretanto, deve obedecer ao critério de descentralização da sua gestão e fiscalização, do mesmo modo como estão se constituindo as comissões estaduais e municipais de emprego (CUT, 1998, p.6).

O enfoque na Educação Profissional se justifica na preocupação da central com o estímulo ao emprego com maior nível de qualificação e, conseqüentemente, com salários mais elevados. A

questão da gestão aparece como ponto central para a CUT, que entende a participação dos representantes dos trabalhadores como condição indispensável para a garantia de que esses recursos sejam utilizados de acordo com os objetivos almejados.

O quinto ponto defende a adoção de medidas contra a guerra fiscal e a definição de políticas de desenvolvimento regionais mais solidárias entre os Estados e Municípios. O objetivo é impulsionar uma desconcentração produtiva e favorecer uma melhor distribuição de emprego e renda entre as regiões brasileiras. Como fator estratégico para essa política de desenvolvimento regional é indicada a criação de um fundo público, que garanta recursos para a qualificação profissional e obras de infraestrutura social em regiões com menor capacidade produtiva (CUT, 1998).

Como primeira iniciativa, os recursos do Fundo PIS/PASEP serão incorporados ao patrimônio do FAT, sendo também fundamental eliminar o desvio de recursos do PIS/PASEP para o FEF – Fundo de Estabilização Fiscal – e sua retenção pelo Tesouro.

Soma-se a essas iniciativas a necessidade de transformar o BNDES, principal beneficiário dos recursos do FAT, numa agência pública de fomento, cujos critérios sejam cada vez mais submetidos a fóruns tripartites. Isso, permitiria a aplicação de políticas industriais ativas mais coerentes e consideradas com políticas de emprego, educação e formação profissional, direcionadas a consolidar o Fundo Nacional de Emprego e Educação Profissional (CUT, 1998, p.7).

É importante destacar que a proposta da CUT se alicerça na perspectiva de que as instituições públicas devem estar vinculadas ao interesse de propagar o desenvolvimento. Ao defender uma nova orientação para o uso dos fundos públicos (PIS/PASEP e o FAT) e do BNDES fica a indicação dessa intenção. O documento aponta críticas às prioridades do governo de Fernando Henrique Cardoso de utilizar recursos públicos para garantir a estabilização fiscal sem se comprometer com a retomada do crescimento.

Outro ponto destacado propaga a necessidade de se constituir um Sistema Público de Emprego que amplie e fortaleça programas de educação e requalificação profissional. Ao pensar em um sistema nacional o governo deve combater o desemprego estrutural, vivenciado no período, e estimular a elevação da qualidade dos empregos com maior qualificação.

O penúltimo eixo defendido no documento aponta a necessidade de valorização do salário mínimo como instrumento central de combate à concentração de renda e à pobreza absoluta. Além dos efeitos sociais dessa medida a CUT entende que essa política se constituirá como fator estratégico para o crescimento econômico sustentado, conforme se observa na afirmação a seguir:

Os efeitos esperados da valorização do salário mínimo para a economia, ao contrário do que afirma o governo, poderia estimular o crescimento das vendas e da produção, em especial dos produtos de consumo de massa e criar um horizonte de investimentos nesses setores que seriam mais beneficiados, capaz de fazer dessa política um importante instrumento não só de redução das desigualdades de renda, como também de geração de empregos (CUT, 1998, p.8).

Ao relacionar política de valorização do salário mínimo com crescimento das vendas e da produção, a entidade indica a estratégia de valorização do mercado interno e do consumo de massa como alternativa ao modelo vigente. Essa proposta surge em contraponto à síntese neoliberal e, ao longo do tempo, representará uma opção econômica de diálogo entre setores do empresariado nacional e os trabalhadores.

Apesar da rejeição desse modelo pelo então governo Fernando Henrique, a eleição do presidente Lula, em 2002, abre caminho para que essa proposta seja adotada como estratégia de desenvolvimento com distribuição de renda. Tendo em vista a centralidade dessa proposta para o governo petista é importante registrar que ela consta, também, na plataforma eleitoral do PT no mesmo período. A meu ver a questão central aqui não é determinar a origem da ideia, mas o fato de que, ao incorporar essa perspectiva a CUT aceita a possibilidade de que há bases políticas e econômicas para o estabelecimento de uma nova coalizão de poder. Conforme discutido anteriormente, esse caminho começa a ser traçado no início dos anos de 1990, mas a sua concretização em ação política clara ocorre ao longo da década e início dos anos 2000. A questão do mercado de massa, que aparece antes desde documento de 1998, ganha maior praticidade com a política de valorização do salário mínimo, pois permite articular crescimento econômico com distribuição de renda e diminuição da pobreza.

O último ponto defende a redução da jornada de trabalho para 40 horas sem redução de salário. Para a CUT essa diminuição terá como efeito a ampliação dos postos de trabalho e, conseqüentemente, a incorporação de um contingente de trabalhadores excluídos do mercado formal e a diminuição da pobreza.

Conforme já registrado anteriormente esse documento é produzido às vésperas das eleições presidenciais de 1998 e, de certa forma, pode ser entendido como uma indicação, ao conjunto da sociedade, de que a CUT defende mudanças econômicas sem rupturas frente ao controle da inflação. Apesar de não haver uma afirmação direta dessa intenção, julgo que a publicidade do documento colaborava com a candidatura de Lula, em 1998, na medida em que apontava certa sintonia com o discurso petista de que num possível governo Lula não haveria quebra de contratos.



Contudo, ao final do processo eleitoral daquele ano Fernando Henrique é reeleito com apoio de uma aliança de partidos conservadores e de grande parte do empresariado. Apesar do discurso mais propício à conciliação, em torno de uma política de desenvolvimento capaz de articular crescimento e estabilidade, a candidatura de Lula não incorpora outros segmentos da sociedade, mas a estratégia de disputa de hegemonia na sociedade será mantida conforme se observará no próximo item deste capítulo.

### **3.3.2 O segundo governo de Fernando Henrique (1999-2002)**

Logo no início do segundo governo de Fernando Henrique, ocorrem mudanças na política econômica, e o real sofre abruptamente uma grande desvalorização frente ao dólar. Para a CUT o governo, com intuito de reverter a crise fiscal, elevou a taxa de juros, cortou investimentos nas áreas sociais e reduziu o IOF sobre aplicações externas no mercado financeiro nacional, além de elevar o compulsório sobre os bancos, com objetivo de diminuir a oferta de crédito oferecido pelos bancos privados. Esse novo pacote de medidas, mesmo que aprovado rapidamente pelo Congresso Nacional, gerou descontentamento de diversos setores políticos e empresariais e foi responsável pelo “aumento das fissuras na base governista, renunciando a disputa de hegemonia nas eleições municipais de 2000 e do processo sucessório da Presidência” (CUT, 1999, p.10).

Apesar da derrota eleitoral no ano anterior, a estratégia da CUT continua sendo a construção de um campo democrático e popular em oposição à síntese neoliberal, que tenha como objetivo a disputa de hegemonia na sociedade. O novo governo Fernando Henrique, iniciado em 1999, começa com o agravamento da crise econômica, e a resposta da administração pública é o aprofundamento das indicações neoliberais. Frente a esse cenário a posição da central busca combater a intenção do governo federal em impor a redução de direitos para os trabalhadores e a manutenção da ausência de políticas de estímulo ao crescimento sustentado.

O governo de Fernando Henrique é visto como uma “nova aliança das elites conservadoras tradicionais, que há décadas controlam as decisões, a renda, a propriedade e as instituições no país” (CUT, 2000, p.15). O crescimento dos movimentos populares, ao longo dos anos de 1980 e 1990, e a possibilidade real de vitória da candidatura de Lula, favoreceram a unidade desses setores conservadores em torno do candidato do PSDB.

O discurso político cutista durante esse segundo governo é construído a partir da denúncia ao projeto neoliberal com a intenção de provocar rupturas na estrutura hegemônica que sustenta a

coalizão política do governo federal. Os pontos mais destacados nesse processo de crítica são: o desmonte do Estado, a desnacionalização do país graças ao processo de privatização, os baixos níveis de crescimento, o desemprego endêmico, a queda do nível de renda e, conseqüentemente, o aumento da pobreza.

As classes dominantes implementaram o projeto neoliberal no Brasil em resposta à crise da “década perdida” (os anos 80). Prestes a encerrar a década de 90, o balanço é francamente negativo: a taxa de crescimento do PIB foi ainda inferior à dos anos 80; temos uma taxa de desemprego o dobro da década anterior, agravada pela explosão do trabalho informal e precário; a economia sofre com um passivo externo crescente (juros da dívida externa, remessa de lucros das multinacionais, etc); a dívida pública interna teve um crescimento explosivo, e ao mesmo tempo em que transfere riquezas para o capital especulativo pressiona o Estado a arrochar os gastos em serviços sociais essenciais. **Os anos 90 serão lembrados pela fome, a miséria, o desemprego, a violência, o arrocho salarial,**[...] a degradação dos serviços públicos, a concentração da riqueza e da renda, a desnacionalização da economia, a perda do que sobrava de soberania nacional, a transferência de patrimônio público para o grande capital (CUT, 2000, p.16-17, grifos meus).

O questionamento ao modelo econômico neoliberal hegemônico no país reforça a necessidade de um novo governo. Ao afirmar que a década de 90 será lembrada pela fome, a miséria, o desemprego, a violência e o arrocho salarial o objetivo da CUT é demonstrar a urgência de um novo governo comprometido com o desenvolvimento. Essa estratégia é explicitada na resolução do 7º Concut, conforme se observa nos trechos selecionados:

O governo FHC leva a nação brasileira ao desastre [...] Não há saída para o povo brasileiro com a permanência desse governo no poder central do nosso país [...] o eixo da política nacional continua a repousar na luta entre o neoliberalismo e da sua substituição por um novo modelo que promova o desenvolvimento com inclusão social, democracia e justiça (CUT, 2000, p.18).

A meu ver os trechos acima demonstram o escopo fundamental da política da central para a construção de sua estratégia de ação durante o período final do governo Fernando Henrique. Ao construir um discurso, justificado pelos fatos, de que a mudança de modelo econômico se vinculava à alteração do grupo político no poder, a CUT, bem como o próprio PT, indicam a necessidade de favorecimento de uma nova coalizão de poder. A base desse novo governo é a defesa de uma política de desenvolvimento com elevação dos níveis de emprego/renda sustentado na valorização do mercado interno e no papel do Estado como impulsionador desse processo.

Ainda sobre as resoluções do 7º Concut é importante registrar o item referente ao balanço político e organizativo no período de 1997/2000, no qual é avaliada de maneira positiva a definição da nova agenda sindical de “uma CUT cidadã [...] definida uma estratégia de resistência propositiva ao neoliberalismo” (CUT, 2000, p.22). Essa afirmação demonstra a intenção da central, em particular da maioria de sua direção, em seguir o caminho da disputa de hegemonia na sociedade e do entendimento de que a ruptura com o neoliberalismo passa pela construção de uma candidatura do campo democrático e popular, conforme se observa no trecho abaixo:

O apoio à candidatura Lula nas eleições presidenciais de 1998 foi a consequência natural dessa definição estratégica. Para os trabalhadores, não era indiferente o resultado das eleições. Na verdade, para retomar o crescimento com distribuição de renda e desfazer a lógica das reformas neoliberais era necessário, e continua sendo, um governo de caráter democrático-popular (CUT, 2000, p.22).

A construção de um governo democrático e popular se mantém como estratégia prioritária da entidade nesse processo de disputa da sociedade civil. A candidatura de Lula à presidência é vista como instrumento de transformação do modelo econômico e, conseqüentemente, da retomada do crescimento. Com esse discurso a CUT irá fortalecer, nos próximos anos, uma política de denúncia às medidas do governo Fernando Henrique com a intenção de fortalecer uma perspectiva de que a retomada do crescimento exigiria um novo governo.

A crise energética de 2001 trouxe para o cenário nacional o risco eminente do apagão e impactou de maneira negativa a capacidade produtiva do país. Para a CUT a falta de energia era explicada pela ausência de investimentos na área, pelo processo de privatização dirigido pelo governo federal e graças à deficiência nas ações de planejamento do setor. A identificação dos problemas causadores da crise energética reforça a tese de que a redução do Estado brasileiro é o fator estruturante para explicar as dificuldades vivenciadas no momento.

Esta crise deve-se ao abandono das funções estratégicas de planejamento do Estado e, ao mesmo tempo, decorrente do modelo de privatizações e da atrofia das funções públicas de regulação, fiscalização e controle das novas operadoras privadas do sistema de geração e distribuição de energia. Antes das privatizações no setor elétrico, o governo reduziu sistematicamente os investimentos neste setor, comprometendo prazos mínimos nunca inferiores há cinco anos para a ampliação da oferta de energia. Recursos do BNDES que poderiam ser destinados ao financiamento da expansão do sistema foram utilizados para apoiar a formação de consórcios na compra das estatais do setor. Após as privatizações, a ANEEL concedeu aumentos reais de tarifas da ordem de 70% e jamais estabeleceu metas claras de universalização, modicidade tarifária e qualidade dos serviços, ignorando as necessidades de investimentos das empresas já privatizadas, das termoeletricas,

dos projetos de autogeração e ampliação da capacidade das usinas estatais existentes (CUT, 2001, p.2).

A questão energética ocupa lugar central na agenda política ao longo de 2001 e passa a incorporar a pauta de reivindicações da CUT como importante crítica ao governo de Fernando Henrique. A principal ação de mobilização de agitação contra o risco do Apagão ocorreu em 27 de junho daquele ano com a Marcha a Brasília, organizada por diversas entidades sindicais e foi convocada a partir do slogan “Uma Luz para o Brasil! Contra o Apagão e a Corrupção” (CUT, 2001, p.1).

Apesar de utilizar a questão energética como instrumento de mobilização política e de crítica ao governo federal a direção nacional da CUT, reunida em junho de 2001, decide participar do fórum tripartite, organizado pelo governo, para discutir propostas de solução para a questão. Essa resolução<sup>78</sup> demonstra que além da agitação contra o governo a CUT tem como intenção ocupar espaços institucionais com o propósito de constituir um novo campo hegemônico, conforme decisão da central desde o início da década de 1990.

Para a CUT a crise energética demonstra as fragilidades do Estado brasileiro em agir como um instrumento de estímulo ao desenvolvimento nacional. A baixa capacidade de coordenação de políticas em prol do crescimento econômico é considerada um dos fatores de maior fragilidade do governo Fernando Henrique. A incapacidade do governo federal em agir frente ao risco do Apagão favorecia o discurso, já feito pela CUT e pelo próprio PT, de que somente um novo governo seria capaz de organizar uma política de crescimento sustentado da economia brasileira.

Creio que a crise de energia em 2001 é fator decisivo na estratégia de construir um novo campo hegemônico de poder baseado na retomada do desenvolvimento. Essa crise teve grande impacto na sociedade brasileira, principalmente no meio empresarial que viu risco eminente de redução dos lucros numa economia com baixas taxas de crescimento há alguns anos. Esse fator contribuiu para comprometer os valores econômicos defendidos pelo governo Fernando Henrique e abriu espaço para que setores do empresariado passassem a defender, de maneira mais contundente, mudanças na política econômica com o propósito de estimular o crescimento.

---

<sup>78</sup> A decisão de participar do fórum tripartite sobre crise energética ocorre na reunião da direção nacional da CUT, reunida em 05 e 06 de junho de 2001, por maioria de 35 favoráveis, 25 contrários e 5 abstenções (CUT, 2001, p.2). Apesar de não ser o foco desta pesquisa avaliar os conflitos internos da CUT, é importante registrar que a questão de ocupar os espaços institucionais com o objetivo de constituir um campo político mais amplo na sociedade brasileira nunca foi fator de consenso dentro da entidade; mas ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que essa diferença interna não impediu que o grupo majoritário conduzisse a entidade para uma tendência mais propositiva, conforme ficará mais claro ao longo do governo do presidente Lula.

O cenário político nacional, em decorrência, de um lado, do aumento das manifestações contra o governo de Fernando Henrique e, de outro, da elevação da desconfiança de setores empresariais com os rumos da economia brasileira, abrem espaço para o fortalecimento da candidatura de Lula no ano de 2002. A CUT, da mesma forma, como fez na eleição presidencial de 1998 irá tomar posição favorável à candidatura petista, em 2002, como a melhor opção para retomar o crescimento econômico com melhoria dos níveis de emprego e renda para o conjunto da população.

### **3.4 A CUT e o governo do presidente Lula (2003-2010)**

Com a proximidade das eleições de 2002 a disputa presidencial ganha centralidade nas ações políticas da CUT. O entendimento da central aponta que uma mudança política e econômica dependeria de alteração na estrutura de poder e, conseqüentemente, na derrota do candidato da situação. A leitura de que essa mudança estrutural no Estado brasileiro era necessária leva a 10ª Plenária Nacional da CUT (Plencut), realizada de 08 a 11 de maio daquele ano, a aprovar “apoio e o engajamento na candidatura de Lula à Presidência da República” (CUT, 2002a, p.3).

A disputa eleitoral ganha destaque nas resoluções da 10ª Plencut, que trata no primeiro ponto do caderno o item “Eleições 2002”. A avaliação feita reconhece que a retomada do crescimento econômico assume papel fundamental na agenda política do período, o que explica a posição do candidato de Fernando Henrique<sup>79</sup> em assumir tal discurso. De acordo com o documento existem diferenças importantes entre o modelo de desenvolvimento defendido pelos trabalhadores (incorporado pela candidatura de Lula) e o almejado pelo candidato do PSDB. Para a entidade o modelo de desenvolvimento capaz de transformar a sociedade brasileira deve ter como ponto fundamental a eliminação da “exclusão, que é estrutural, distribuindo renda e produzindo os bens que a população precisa consumir [...] só Lula reúne as condições para as transformações que o Brasil precisa” (CUT, 2002a,p.1).

Ao analisar o item sobre as Eleições 2002 nas resoluções da 10ª Plencut, é possível concluir que o crescimento econômico é considerado como verdadeiro balizador dos debates eleitores daquele ano. A meu ver, ao elencar as diferenças entre modelos de desenvolvimento se explicita a existência de dois projetos em disputa: o primeiro, da continuidade neoliberal vinculado à

---

<sup>79</sup> Nesse momento ainda não havia confirmação de que o candidato do PSDB, nas eleições de 2002, seria o então Ministro José Serra, mas de qualquer forma, a leitura da CUT é que qualquer indicação feita pelo governo federal não alteraria a caracterização dessa candidatura.

candidatura do PSDB; e outro, capaz de gerar desenvolvimento ligado ao programa petista. Essa estratégia reforça a tendência, já decidida anteriormente, de se privilegiar uma intervenção mais propositiva em torno dos principais debates políticos do país, principalmente em caso de vitória de seu candidato.

Ainda sobre a avaliação do cenário eleitoral é destacado que a candidatura de Lula é construída dentro de um campo democrático e popular, o que aponta para certos limites devido à política de alianças, consideradas como estratégicas, para a chegada ao poder. Para a CUT,

**Eleger um governo democrático e popular não vai resolver todos os nossos problemas**, mas vai servir para avançar as relações de trabalho no Brasil.[...] Não podemos esperar de um governo Lula a solução imediata para tudo que não conseguimos durante os governos anteriores. [...]

O governo Lula não será apenas um governo para os trabalhadores. Será um governo de combate à exclusão, com crescimento econômico, distribuição de renda, mais empregos, proteção social e resgate da cidadania, comprometido com a ampliação da democracia e da participação popular. [...] Eleger Lula interessa principalmente à base de amplos setores do sindicalismo brasileiro. Ou seja, **queremos Lula, mas o candidato não é só nosso** (CUT, 2002a, p.2-3, grifos meus).

A análise dos trechos acima demonstra o entendimento de que a candidatura de Lula é fruto de um arco de alianças mais amplo e que, por isso, não é exclusividade dos trabalhadores. Essa leitura corrobora, mesmo antes das eleições, com a posição de se disputar projeto e espaço no futuro governo petista. Para além de uma avaliação do próximo governo essa atitude representa, a meu ver, um ponto fundamental para a consolidação de uma nova coalizão de poder, na medida em que indica para o conjunto da sociedade civil a disposição da CUT em aceitar um governo de coalizão ampla para governar o país. O ponto central dessa “coalizão ampla” é, justamente, a concordância com a retomada do crescimento garantida à distribuição de emprego e renda, conforme já propagado em diversas resoluções da entidade ao longo dos últimos anos.

Com a vitória do presidente Lula confirmada, a CUT organiza em novembro de 2002 uma reunião da direção nacional para analisar as eleições e o novo cenário político aberto com os resultados eleitorais. Na abertura dessa reunião o presidente nacional da entidade, João Antônio Felício, admite que a nova conjuntura será marcada por disputas, mas que “abre-se a possibilidade de construir um novo modelo econômico, esse cenário coloca uma série de desafios para os sindicalistas que deixam de ser oposição para apresentar propostas” (CUT, 2002b, p.1). Dentre os avanços já anunciados o presidente da central comemora a proposta de criação do Conselho

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CNDES) como espaço privilegiado de negociação com conjunto da sociedade. Na mesma linha o secretário geral da entidade, João Vaccari Neto, afirma que os sindicatos devem assumir a “responsabilidade de quem faz parte deste projeto [...] e propõe que a CUT participe ativamente do Pacto Social proposto pelo novo governo” (CUT, 2002a, p.2). Ao final dessa reunião é aprovada a resolução “A CUT e o novo cenário político” que, entre outros pontos, decide:

1. Pela criação de seis grupos de trabalho da CUT (reforma tributária e fiscal; reforma sindical e trabalhista; reforma da previdência social; reforma agrária e agrícola; emprego e renda; e o Estado e as políticas públicas) que detalharão as propostas e reivindicações sobre os temas centrais da agenda nacional, as quais serão apresentadas ao Presidente da República no início do próximo ano.
  2. Participar de todos os fóruns nacionais de negociação (CNDES, Fórum Nacional do Trabalho e Câmaras Setoriais).
  3. Desenvolver esforços para a criação de um Fórum Unitário dos Trabalhadores.
  4. Conclamar todos os seus sindicatos filiados a o participar do Movimento Nacional de Combate à Fome.
- A CUT reafirma sua disposição de diálogo com todas as representações sindicais dos trabalhadores e demais setores organizados da sociedade tendo como objetivo fundamental assegurar condições que venham a transformar as esperanças dos trabalhadores e de toda a sociedade por um Brasil mais justo e democrático em realidade (CUT, 2002c, p.1).

A vitória de Lula leva a CUT a assumir os desafios de atuar politicamente frente a um governo que historicamente manteve relação direta com o sindicalismo sem perder sua autonomia. A possibilidade de agir de maneira prática na apresentação de propostas que pudessem ser assumidas pelo governo é a estratégia adotada pela direção da entidade para nortear sua intervenção política durante o governo Lula. A resolução acima demonstra essa intenção ao defender a necessidade de ampliar a participação institucional da entidade na estrutura de Estado como ação política tática na busca de soluções negociadas em diversas arenas com outros atores sociais.

Nos próximos itens deste capítulo será discutida a posição da CUT frente às políticas do governo Lula em prol do desenvolvimento industrial. O objetivo é avaliar até que ponto as posições da entidade frente à retomada do crescimento com distribuição de emprego e renda e garantia de direitos conseguiram interferir na ação governamental. Acredito que a identificação ou não desse movimento deve ser considerada fator de destaque para se entender como se deu a relação entre trabalhadores e empresários durante o governo petista.

### 3.4.1 O primeiro governo Lula (2003-2006)

Com a posse do presidente Lula a expectativa do movimento sindical cutista era com a mudança da política econômica e, conseqüentemente, a retomada do crescimento. O entendimento da CUT, expresso em várias resoluções discutidas anteriormente, era de que esse cenário favorável ao desenvolvimento econômico exigiria dos sindicatos uma ação mais propositiva nos espaços institucionais de negociação, tendo em vista a possibilidade de interferir na política do governo federal. Apesar de uma previsível euforia com o novo governo a visão da direção da central apontava para um cenário de conflitos entre diversos interesses da sociedade que o governo deveria representar.

Seguindo a estratégia de formular propostas para serem apresentadas ao governo federal e de discuti-las com outros setores da sociedade civil a CUT e sindicatos filiados iniciam processo de elaboração de propostas sobre diversos temas de interesse do conjunto da sociedade e, mais especificamente, dos trabalhadores<sup>80</sup>. Em consonância com os objetivos desta pesquisa de doutoramento opto por discutir as propostas que abordam a necessidade do governo federal em adotar uma política industrial como instrumento para a retomada do crescimento econômico sustentado.

Nesse sentido, discutirei nesse item que avalia o primeiro governo do presidente Lula seis documentos que tratam a política industrial de maneira mais ampla, sendo que iniciarei com uma contribuição da Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM-CUT), **Política Industrial: Uma contribuição dos Metalúrgicos da CUT**, de setembro de 2003<sup>81</sup>, e outras cinco publicações da CUT (**A pauta do crescimento**, de setembro de 2003; **Comentários sobre as Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**, de dezembro de 2003; **A economia brasileira em 2003/2004: breve balanço e perspectivas**<sup>82</sup>, de janeiro de 2004; **Política Industrial:**

---

<sup>80</sup> Nesse sentido a reunião da DN- CUT, realizada nos dias 28 e 29/11/2002, aprova a criação de seis grupos de trabalho para elaborar propostas sobre os seguintes temas: reforma tributária e fiscal; reforma sindical e trabalhista; reforma da previdência social; reforma agrária e agrícola; emprego e renda; e o Estado e as políticas públicas. Tais grupos irão apresentar ao longo de 2003 os resultados desse trabalho, que serviram de base para as discussões da CUT com o governo federal.

<sup>81</sup> Apesar de não ser uma publicação direta da CUT e sim da CNM/CUT, acredito que tal documento representa uma base importante para a formação da proposta cutista. Historicamente os metalúrgicos tiveram importância destacada nas discussões sobre política industrial e incorporação de novas tecnologias no processo produtivo. Além disso, o presidente Lula tem sua origem política no sindicato dos metalúrgicos do ABC, e o presidente da CUT, eleito no 8º Concut em 2003, Luiz Marinho, foi, também, presidente do sindicato do ABC antes de assumir a central e depois é indicado para o Ministério do Trabalho (06/2005 à 03/2007), para o Ministério da Previdência (03/2007 à 06/2008) e é eleito prefeito de São Bernardo do Campo (2009-2016).

<sup>82</sup> Apesar de ser um texto discutido no âmbito da DN-CUT, o referido documento é produzido pelo DIEESE/subseção CUT Nacional e foi feito para subsidiar os debates internos sobre economia durante o início do governo Lula.



**propostas da CUT**, de março de 2004 e, por fim, **A posição da CUT em relação à proposta do Ministério da Fazenda de redução das tarifas de importação de bens industriais na OMC**, de setembro de 2005.). Creio que a partir desses documentos será possível identificar a posição da entidade frente à política do governo no período, bem como analisar os princípios defendidos pela central.

No documento da CNM-CUT é destacado que a adoção de uma política industrial está ligada a uma visão estratégica do futuro e de construção de um projeto integral de sociedade. Essa política deve ser ancorada “em um novo padrão de consumo, em uma melhor distribuição de renda e em uma nova forma de inserção no mercado internacional” (CNM, 2003, p. 10). Ao relacionar consumo, distribuição de renda e mercado internacional como pilares dessa política industrial a CNM-CUT defende que a retomada do crescimento no Brasil passa, necessariamente, pela valorização do mercado interno como instrumento de desenvolvimento<sup>83</sup>. A leitura feita aponta para a perspectiva de que a capacidade de consumo repressada da sociedade brasileira abre espaço para um mercado de massa real e com possibilidade de gerar o crescimento com distribuição de renda sem inibir a inserção no mercado internacional.

A proposta da CNM-CUT é estruturada em sete pontos, a saber, política macroeconômica que favoreça a política industrial, política de comércio exterior, políticas de fomento, políticas regionais e estaduais de desenvolvimento industrial, políticas de financiamento, política de apoio às micro, pequenas e médias empresas (PMEs) e, por fim, a questão da educação. Essas políticas devem ser articuladas de maneira conjunta para favorecer o processo de desenvolvimento industrial; por isso, a questão da coordenação torna-se central no sucesso das ações.

Sobre a política macroeconômica o entendimento é que a preocupação com o controle fiscal e com a inflação é necessária, mas as medidas macroeconômicas devem estar vinculadas ao crescimento sustentado da nação. Como propostas o documento indica uma política cambial mais favorável à competitividade do produto nacional, à redução das taxas de juros, à defesa de uma reforma tributária que favoreça os investimentos, à pesquisa e às exportações e, por fim, a uma reforma fiscal que combata a sonegação e fortaleça a capacidade de investimento da União (CNM, 2003).

---

<sup>83</sup> O termo desenvolvimento é utilizado na perspectiva de que ele incorpora a visão de crescimento superando-o, na medida em que introduz a preocupação com a melhoria da qualidade do padrão de vida do conjunto da sociedade. No primeiro capítulo dessa tese a discussão do conceito de desenvolvimento foi feita a partir da contribuição de FURTADO, 1983 e BRESSER, 1977.

O comércio exterior é tratado como estratégico para o fortalecimento da indústria brasileira e para a garantia de uma inserção soberana do país no mercado internacional. O entendimento é que as ações do Estado em defesa do mercado nacional devem respeitar as normas do GATT/OMC, mas que o governo deve exigir as garantias existentes nesses espaços para defender o mercado interno contra concorrências desleais. Como ações o documento indica a necessidade do Estado aumentar os investimentos em infraestrutura, o financiamento às exportações e a utilização do instrumento de compras públicas com contrapartidas para estimular a produção e garantir empregos (CNM, 2003).

As políticas de fomento são consideradas importantes para o êxito da atividade industrial, mas essas concessões e incentivos fiscais a determinados setores da indústria devem ser orientados por critérios estratégicos e estão ligados ao conjunto da política de desenvolvimento econômico e social. As prioridades precisam ser discutidas de maneira ampla e levar em consideração as prioridades de setores e de regiões (CNM, 2003).

Sobre as políticas regionais e estaduais de desenvolvimento é identificada a necessidade de atuar de maneira descentralizada, tendo em vista as diferenças regionais do país; mas essas ações precisam estar ligadas a um projeto nacional de industrialização. É imperativo, segundo o documento, um novo pacto federativo que permita romper com o processo de guerra fiscal como instrumento de política industrial dos Estados e Municípios (CNM, 2003).

A questão do financiamento, principalmente de longo prazo, é vista como estratégica para o processo de industrialização. Além da garantia de recursos públicos, através do BNDES, é urgente a abertura de novas fontes de crédito, que envolvam os bancos privados (CNM, 2003).

O estímulo às micro e pequenas empresas é fundamental para a ampliação do nível de emprego, da produção e das exportações. Como incentivo ao setor propõe-se a adoção de ações como a criação de linhas de financiamento especiais, políticas de apoio à melhoria da capacidade de gerenciamento e administrativa dessas empresas, estímulo à formação profissional e disponibilização de linhas de pesquisa (CNM, 2003).

A universalização da educação básica é considerada fator estruturante de qualquer política industrial. A educação deve ser vista de maneira integral e está ligada à garantia da cidadania; por isso, a proposta da CNM concebe a integração do conhecimento técnico/tecnológico com o conhecimento acadêmico (CNM, 2003).

O segundo documento a ser analisado nesse item é “**A Pauta do Crescimento**”, elaborado pela CUT em acordo com outras quatro centrais sindicais (CAT, CGT, CGTB e Força Sindical), e entregue ao presidente Lula em setembro de 2003. A intenção era defender mudanças na política

econômica do governo federal para enfrentar o aumento das taxas de desemprego, a redução do consumo e os baixos níveis de crescimento industrial. Segundo essas entidades, o momento recessivo da economia precisava ser encarado com políticas de desenvolvimento. Como proposta são indicadas 21 medidas, divididas em 6 blocos, conforme explica o então presidente CUT, Luiz Marinho, em artigo no jornal Folha de São Paulo.

**1) Acordo com o FMI:** as centrais sindicais rejeitam qualquer acordo com o FMI que imponha restrições ao desenvolvimento econômico e que limite os investimentos na área social. **2) Juros:** a) fixação de metas semestrais de redução da taxa de juros até o final de 2004, para garantir um horizonte futuro aos agentes econômicos; b) oferta de taxas de juros menores para os pagadores com histórico bancário positivo, sem que isso seja compensado pelo aumento das taxas para as pessoas com problemas em seu histórico. **3) Produção:** a) nos fóruns de competitividade, estimular "contratos setoriais tripartites de emergência" que incluam facilitações de crédito e reduções de tributos, com contrapartidas em metas quantitativas de produção, exportação e emprego e compromissos de manutenção da arrecadação em cada setor de atividade; b) disponibilizar programas de crédito e assistência técnica à agricultura, em especial os destinados aos pequenos negócios e cooperativas; c) programa de estímulo ao turismo; d) ampliação imediata dos gastos em infra-estrutura; e) eliminação de tributos sobre as exportações. **4) Investimento e consumo:** a) desoneração dos investimentos, por meio de mecanismos de compensação no Imposto de Renda e de isenção do IPI na compra de máquinas e equipamentos; b) empréstimo ao trabalhador lastreado na conta individual do FGTS, permitindo ao sistema financeiro realizar empréstimos diretos, limitados a até dez salários mínimos, com taxa de juros reduzida e prazo de pagamento em até 24 meses, a partir do bloqueio temporário da própria conta do FGTS do trabalhador; c) alteração, por 12 meses, da lei que regula o FGTS, para estimular a atividade produtiva, a partir do incentivo à construção civil -essa alteração abarcaria o direito de utilização em até 50% do saldo individual do FGTS, limitado em até 20 salários mínimos, para a compra de material de construção destinado à construção de casa nova ou reforma da moradia; o direito de saque em percentual a ser definido do saldo individual do FGTS, para os trabalhadores que quiserem adquirir um segundo imóvel e que já tenham sacado de suas contas para a compra do primeiro imóvel; e a criação e implementação de programa para a construção de 1 milhão de moradias populares. **5) Emprego:** a) estabelecimento de metas semestrais para a expansão do emprego (1,25 milhão de postos de trabalho por semestre e 2,9 milhões até o final de 2004); b) ampliação imediata de vagas em concursos públicos nos níveis federal, estaduais e municipais; c) redução constitucional da jornada de trabalho; d) frentes de trabalho rurais e urbanas; e) aprimoramento e ampliação dos programas de qualificação profissional; f) aceleração da reforma agrária, associada a uma política agrícola que estimule a realização de parcerias para a geração de emprego no meio rural. **6) Renda e tributação:** a) política de aumentos reais do salário mínimo, que deve combinar reajustes semestrais acima da inflação e redução relativa dos preços dos itens de maior peso no custo de vida dos trabalhadores que têm menor renda; b) recomposição de perdas salariais pelo INPC do período; c) participação nos lucros e resultados por setor, sem prejuízo das negociações desenvolvidas nas empresas e plantas industriais; d) estabelecimento, no âmbito do Conselho de

Desenvolvimento Econômico e Social, de metas e campanhas para a redução da sonegação (MARINHO, 2003).

As propostas apresentadas pelas centrais sindicais apontam no sentido de fortalecer o mercado interno, valendo-se da capacidade ociosa de consumo existente no país. O desencadeamento dessa política exige do Estado brasileiro um novo papel, que deverá agir para desonerar a produção, gerando emprego e renda. As isenções e o financiamento de longo prazo são aspectos essenciais para o sucesso dessa política, pois o estímulo à produção é visto como fator gerador de confiança e contribui para um ambiente favorável ao investimento e, conseqüentemente, terá impacto direto na elevação dos níveis de emprego.

De acordo com o documento é necessário que o governo sinalize ao conjunto da sociedade a disposição de mudar os rumos da política econômica e comece a reduzir as taxas de juros. Ao abordar a questão do emprego o texto indica a redução da jornada de trabalho e o estabelecimento de metas semestrais como forma de elevação dos atuais níveis de emprego. Sobre a questão do aumento da renda é indicada a necessidade de valorização do salário mínimo.

Apesar de ser propagado como uma proposta de retomada do crescimento é importante registrar a ausência de qualquer menção sobre a inserção dos produtos brasileiros no mercado internacional. Talvez, por isso, não sejam citadas nas propostas a questão cambial, a inovação e a necessidade de aumentar a competitividade do produto nacional frente os estrangeiros, o que exigiria um maior empenho do governo federal em apreciar o comércio externo.

Conforme discutido no primeiro capítulo deste trabalho, a grande dificuldade das experiências desenvolvimentistas no Brasil foi justamente enfrentar a questão da competitividade no mercado internacional. Historicamente os países atualmente desenvolvidos usaram da valorização do mercado interno no seu caminho até o desenvolvimento, mas por outro lado, em algum momento todos tiveram que ampliar sua competitividade através de vantagens cambiais, sobretudo da incorporação da inovação tecnológica como instrumento para conquistar novos mercados.

O terceiro documento a ser discutido nesse item – **“Comentários sobre as Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)”** – é uma publicação da comissão executiva da CUT e tem como objetivo avaliar a primeira proposta do governo Lula sobre política industrial. Para a central a maior importância das diretrizes da PITCE é que essa política tem o “mérito de retomar um debate que se perdeu na escuridão do período neoliberal” (CUT, 2003, p.3).

### QUADRO 1

#### Análise da Comissão Executiva da CUT sobre o documento “Comentários sobre as Diretrizes da PITCE” (Dezembro de 2003)<sup>84</sup>.

Pontos Positivos	Pontos Negativos
<ul style="list-style-type: none"><li>• O Estado é visto como fundamental na elaboração e coordenação da Política Industrial;</li><li>• A Política Industrial é entendida como componente central da proposta de construção de uma nova trajetória de desenvolvimento;</li><li>• É correta a diretriz de fixar limites de tempo para a duração dos incentivos fiscais e creditícios e contrapartidas por parte das empresas beneficiárias.</li><li>• O governo elege 4 setores estratégicos (fármacos, bens de capital, softwares e de semicondutores) → todos ligados à necessidade de elevação da balança comercial e com alta capacidade tecnológica;</li><li>• A prioridade às exportações como um dos focos principais da política industrial;</li><li>• Destaque para os programas Moderfrota (criado em 1999 para financiar máquinas agrícolas) e o Modercarga (a ser criado para financiar a compra de caminhões). Ambos estarão vinculados a contrapartidas sociais e à maior transferência.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não é apresentada detalhamento das medidas concretas a serem adotadas pelo governo;</li><li>• Apesar de reconhecer a relação entre política industrial e desenvolvimento o documento não faz uma vinculação clara dessa política com o fortalecimento do mercado interno, do aumento da renda e da distribuição;</li><li>• Sobre as contrapartidas o documento destaca a ausência de medidas que determinem a elevação dos investimentos privados por parte das empresas beneficiárias dos incentivos públicos;</li><li>• É destacado que setores importantes não foram beneficiados com a proposta (Construção Civil, automobilístico, e os demais setores eletroeletrônicos, aeroespacial, têxtil e de alimentos);</li><li>• O documento não aponta mudança significativa na política econômica, em particular, sobre as elevadas taxas de juros, o reduzido gasto público, a alta carga tributária, a defasagem do câmbio e a diminuição da renda;</li></ul>

<sup>84</sup> Por opção própria decidi organizar os comentários entre aspectos positivos e negativos, pois, dessa forma, seria mais fácil identificar as prioridades da entidade na discussão da política industrial. Ao elencar os pontos ausentes ou considerados insuficientes (pontos negativos) é possível reconhecer quais as propostas esse ator social defenderá no processo de formatação da política do governo.

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não há especificação do volume de recursos a serem utilizados;</li><li>• Não são discutidas ações para a Zona Franca de Manaus;</li><li>• Ausência de indicação sobre a utilização de instrumentos de conteúdo local e de contrapartidas de exportação explícita por parte das empresas. A avaliação feita é que o governo busca atender exigências da OMC, que é contrária a essas indicações, mas é registrada a possibilidade de uso de ações em consonância com as normas da OMC (utilização de salvaguardas e antidumping);</li><li>• Não há referências sobre os impactos da Alca na indústria brasileira e no comércio exterior do país;</li><li>• A questão da guerra fiscal não é abordada no documento. Além disso, a política de desenvolvimento regional é ligeiramente mencionada;</li><li>• O documento não cita como vai ocorrer a articulação entre a política industrial e os fóruns de competitividade</li><li>• Não menciona nenhuma ação para discutir novas formas de relação entre indústria e sistema financeiro, além de não abordar a questão do mercado de capitais;</li><li>• Baixa ênfase dada à questão do emprego e às condições de trabalho (para a CUT seria necessário o estabelecimento de metas de emprego);</li><li>• O documento não faz nenhuma referência a contrapartidas na forma de Contrato Coletivo Nacional de Trabalho por Setor, incremento salarial, jornada de trabalho e liberdade de organização sindical;</li><li>• A questão da educação deve ser tratada com maior destaque na proposta.</li></ul>
--	--

Na análise feita pela CUT é possível reconhecer pontos positivos e negativos, conforme se observa na quadro 1, mas as ponderações feitas “devem ser encaradas como subsídios da Central para a construção da política industrial, que nos próximos meses deverá ganhar contornos concretos, em termos de medidas e recursos” (idem). A expectativa da direção da central é influenciar a formatação da proposta final, em particular, nos pontos referentes aos direitos dos trabalhadores, ao aumento do nível de emprego e a ampliação de setores beneficiados.

De modo geral é possível reconhecer no documento a satisfação frente à mudança de trajetória do governo federal ao recuperar o papel do Estado como agente do desenvolvimento econômico e abrir diálogo sobre política industrial. Por outro lado, o documento destaca inúmeros pontos que deveriam ser rediscutidos e incluídos pelo governo na elaboração de sua proposta. A principal crítica é a ausência de qualquer menção sobre mudança na política econômica, em particular sobre a redução dos juros e um câmbio mais favorável à produção nacional. Outro ponto preocupante da PITCE, segundo a CUT, é a inexistência de qualquer menção sobre a ampliação dos direitos dos trabalhadores e o estabelecimento de um Contrato Coletivo Nacional de Trabalho.

Para a CUT a política industrial adotada pelo governo deveria articular o estímulo à produção nacional, à ampliação do mercado interno e o aumento da renda e do emprego. O mercado de massa é visto como instrumento central para a retomada do crescimento sustentado, na medida em que a demanda de consumo reprimida no país poderia ser utilizada como instrumento do desenvolvimento. A PITCE é vista como uma possibilidade para a incorporação dessas modificações na estrutura econômica, mas para isso seriam necessárias intervenções no sentido de se resolverem problemas da proposta.

O quarto documento a ser discutido – **A Economia Brasileira em 2003/2004: breve balanço e perspectivas** – é uma publicação do DIEESE, mais especificamente da subseção CUT Nacional, e foi elaborado com o propósito de subsidiar as discussões no quadro da DN-CUT. Apesar de não ser um documento oficial da entidade, as análises defendidas representam a base das críticas feitas pela direção cutista frente à manutenção de uma política econômica hostil ao desenvolvimento do país.

De acordo com o texto, o ano de 2003 foi marcado pela estagnação econômica, fruto de uma taxa de crescimento próxima a zero. Esse cenário foi responsável pela diminuição da renda per capita, fato inédito desde o fim dos anos de 1990, o que impactou na queda da massa salarial e na elevação do desemprego. A avaliação feita à época defende que “o resultado da economia brasileira para a maioria da população e para os trabalhadores não é dos mais favoráveis, em que pesem

algumas iniciativas sociais relevantes como é o caso do Programa Fome Zero e do Programa Primeiro Emprego” (DIEESE, 2004, p.4).

Segundo o DIEESE a manutenção da política econômica do governo anterior explica a dificuldade de fortalecimento de uma agenda favorável à retomada do crescimento. Além disso, as ações em benefício da produção industrial são, na visão do documento, limitadas, apresentando problemas de coordenação e objetivos pouco claros. Como indicação dessas dificuldades é discutida a criação do Modercarga<sup>85</sup>, considerado como um programa importante e que poderia representar ganhos ainda mais significativos para a elevação do nível de emprego/renda e dos direitos nos setores envolvidos caso fossem incorporadas as contrapartidas sociais reivindicadas pelos sindicatos de trabalhadores (DIEESE, 2004).

Para o DIEESE o primeiro ano do governo Lula demonstrou uma “maior sensibilidade da atual equipe econômica às pressões para o estabelecimento de medidas que amenizassem o aperto fiscal e monetário” (DIEESE, 2004, p.8). Essa afirmação é explicada graças às medidas de diminuição da taxa de juros de 26,5% para 16,5%, consideradas ainda muito altas, a queda do compulsório sobre depósitos à vista de 60% para 45% ao ano, liberação do FGTS para pagamento de prestações em atraso da casa própria, apoio ao microcrédito, redução do IPI para automóveis, liberação de recursos do FAT a juros baixos para compra de bens da linha branca e o lançamento do programa Primeiro Emprego. É importante registrar que essas medidas, mesmo consideradas importantes para o crescimento econômico, foram tratadas como insuficientes para uma retomada mais forte e duradoura.

Sobre as expectativas futuras a avaliação feita aponta para a manutenção da política econômica, em particular frente às declarações do então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, mas destaca também a existência de um ambiente de confiança para a retomada do crescimento. As indicações de um cenário externo favorável nos próximos anos à produção e às demonstrações de que o governo irá adotar medidas em prol da indústria brasileira (como a PITCE e as declarações do presidente Lula de que 2004 seria o ano do emprego) são apontamentos que fortalecem a esperança com o crescimento (DIEESE, 2004).

O quinto documento a ser discutido – **Política Industrial: propostas da CUT** – foi apresentado como contribuição da entidade, em março de 2004, na reunião do Conselho de

---

<sup>85</sup> O Modercarga foi criado no final de 2003 e disponibilizou financiamento subsidiado de cerca de 2 bilhões ao ano através de recursos oferecidos pelo BNDES aos caminhoneiros autônomos. Durante o processo de negociação a posição das entidades de classe dos trabalhadores reivindicava o estabelecimento de contrapartidas sociais por parte das empresas favorecidas o que gerava resistência de setores empresariais (DIEESE, 2004).



Desenvolvimento, Econômico e Social. Segundo a proposta, o sucesso de qualquer política industrial pressupõe a adoção de uma “política econômica que contribua para o crescimento da produção e do emprego [...] a recuperação do mercado interno [...] da renda dos assalariados [...] recuperação gradual do salário mínimo” (CUT, 2004, p.3-4).

A mudança na política econômica, a valorização do mercado interno e a distribuição de renda são consideradas questões primordiais para a retomada do crescimento e ampliação do bem estar do conjunto da população. O estabelecimento de metas e contrapartidas sociais, conforme discutido no texto anterior (DIEESE, 2003), é visto como fundamental para o sucesso da política industrial, em particular para que ela tenha a capacidade de promover elevação dos direitos e melhoria do nível de vida dos setores populares.

A respeito das diretrizes da PITCE o documento elenca cinco pontos a serem discutidos com o governo<sup>86</sup>. O primeiro defende a possibilidade de incrementar as exportações e o mercado interno de maneira concomitante, tendo em vista a ociosidade de diversos setores da economia brasileira. O segundo aborda a necessidade do governo federal em incluir a questão de conteúdo local como estratégia do desenvolvimento nacional. O terceiro afirma a urgência do sistema financeiro privado em ampliar linhas de crédito para os setores produtivos. O quarto defende a ampliação dos setores beneficiados pela PITCE, e o último prevê o fortalecimento do papel de negociação dos Fóruns de Competitividade (CUT, 2004).

O último documento a ser analisado nesse item referente ao primeiro governo Lula – **A posição da CUT em relação à proposta do Ministério da fazenda de redução das tarifas de importação de bens industriais na OMC** – é elaborado de maneira conjunta com o DIEESE, Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM-CUT) e a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). Acredito que a discussão desse texto se faz necessária para perceber a estratégia de desenvolvimento defendida pela CUT e a existência de interesses distintos dentro do próprio governo federal, sobretudo, no Ministério da Fazenda.

A Rodada de Doha é inaugurada no ano de 2001 devido à pressão dos países desenvolvidos para estabelecer novos acordos comerciais, especialmente, sobre a liberação de tarifas industriais, serviços, investimentos e compras governamentais. Apesar da resistência de muitos membros da OMC, um grupo de países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, concorda que seria possível discutir a liberação das tarifas aduaneiras, desde que se iniciasse a discussão sobre a liberação do comércio de produtos agrícolas (JAKOBSEN, 2012).

---

<sup>86</sup> Para a discussão mais aprofundada sobre a PITCE sugiro ver o documento (CUT, 2003).

Com o avanço dos trabalhos, o que se percebeu foi o andamento de maneira bem acelerada das propostas referentes ao acesso a mercados de bens industrializados, recursos florestais, pesca, peles, minerais, pedras e pedras preciosas (categoria denominada na OMC de NAMA – Non-Agricultural Market Access, traduzindo para o português como acesso a mercados não-agrícolas). Por outro lado, a discussão sobre as medidas protecionistas concedidas pelo Estado aos produtores agrícolas dos países desenvolvidos pouco foram objeto de acordos no quadro da Rodada de Doha.

A preocupação central dos países mais industrializados era com a redução das altas taxas de importação dos países em desenvolvimento. Após várias reuniões, os países desenvolvidos apresentaram a chamada fórmula suíça, que estabelecia um índice de referência, geralmente bem baixo, e obrigava os países com valor igual a este a reduzirem as taxas em 50%; os que tivessem valor acima teriam um corte em mais de 50%, e os países com valores inferiores teriam um corte de menos de 50%. Nessa proposta o corte seria maior para os países com taxas de importação maiores, ou seja, os países em desenvolvimento. Em oposição à fórmula suíça a Argentina, o Brasil e a Índia apresentam uma nova proposta que garantia maior flexibilidade aos países em desenvolvimento para estimular políticas industriais. De acordo com a proposta, a fórmula deveria ser baseada na média das tarifas consolidadas (geralmente superiores às aplicadas) e na adoção de um coeficiente de referência para cada país membro (CUT, 2005).

A questão é que no meio desse processo de negociação o Ministério da Fazenda do governo Lula, dirigido pelo Ministro Antônio Palocci, publica uma nota técnica que defende a aceitação da fórmula suíça. Essa orientação entra em choque com a comissão de negociação no quadro da OMC e com setores da indústria brasileira e dos representantes dos trabalhadores.

Para a CUT,

(...) as medidas de redução acentuada das tarifas de importação sugeridas no documento do Ministério da Fazenda podem afetar um grande leque de setores industriais, com reflexos no fechamento de empresas, desemprego e desnacionalização. [...] a proposta da Fazenda pode por em risco o esforço realizado pelo governo Lula de aumento dos superávits na balança comercial (CUT, 2005, p.11).

E segue,

A proposta representa o rompimento com uma estratégia negociadora mais cautelosa, que vem sendo sustentada até o presente pelo Itamaraty. Neste aspecto, a proposta da Fazenda sinaliza com a disposição do país em ceder às pressões de EUA e União Europeia, para que os países em desenvolvimento ampliem suas

ofertas de abertura de mercados nas áreas de acesso a mercados de produtos não agrícolas (NAMA) e de serviços (CUT, 2005, p.16-17).

A crítica da CUT à nota técnica do Ministério da Fazenda demonstra, por um lado, a defesa de uma política industrial baseada no fortalecimento do mercado interno e do aumento da produção nacional e, por outro, a existência de divergências dentro do próprio governo Lula frente ao modelo econômico e produtivo a ser adotado. É importante registrar que a central aceita o quadro de negociação da OMC, mas acredita que esse tem que ocorrer a partir dos seguintes elementos:

Direito dos países em desenvolvimento terem espaço para a formulação de política industrial e de garantia da oferta de empregos de qualidade para todos. [...] As reduções das tarifas devem ter em conta o nível de desenvolvimento de cada país e as políticas nacionais. [...] a base de cálculo deve ser a das tarifas consolidadas e não a das efetivamente aplicadas. [...] Além dos países menos desenvolvidos, também os países em desenvolvimento, devem estar isentos de reduções tarifárias posteriores. [...] o direito dos países em desenvolvimento a promoverem política industrial não deve ser sacrificado, em função da ampliação do maior acesso a mercados para as exportações de produtos agrícolas (CUT, 2005, p.17-18).

Julgo importante a análise do documento sobre as tarifas de importação de bens industriais, pois acredito que o posicionamento da CUT, contrária à orientação do Ministério da Fazenda, demonstra a existência de uma disputa dentro do próprio governo sobre os rumos da política econômica. A CUT, desde o início do governo Lula, se coloca de maneira independente, mas optou por interferir de maneira propositiva e disputar posições no quadro desse governo. A necessidade de adotar uma política industrial é considerada pela entidade ponto central para a retomada do crescimento com ampliação do emprego e renda.

A análise dos documentos selecionados para a discussão da política industrial no período em questão (2003-2006) demonstra sintonia entre o modelo de desenvolvimento defendido pela CUT com as propostas apresentadas pelo governo federal. Afirmar a existência dessa sintonia não significa ausência de conflitos, pois estão envolvidos interesses de diversos atores sociais que disputam posição e, muitas vezes, apresentam posições antagônicas. A tensão existente em torno da negociação das tarifas de importação de bens industriais na OMC é uma demonstração dessas diferenças no quadro da coalizão de poder de sustentação do governo. De qualquer forma, o ponto de maior geração dessa tensão é a existência, dentro do próprio governo federal, de setores resistentes à retomada do crescimento sustentado por entenderem que a austeridade macroeconômica, ainda deveria se sobrepor frente a medidas de estímulo à produção.

Por fim, na análise sobre o primeiro governo do presidente Lula é possível constatar que apesar de reconhecer a existência de ações importantes para a retomada do crescimento econômico e da geração de empregos, a CUT demonstra certo descontentamento frente ao ritmo e à amplitude dessas medidas. A estratégia da central continua sendo a de ampliar a disputa dentro do governo e, para isso, é necessário estabelecer relações com outros atores sociais em prol da mudança da política econômica e de uma política mais forte em apoio à produção industrial e à geração de empregos.

Nesse sentido, o próximo item deste capítulo busca discutir as propostas do segundo governo Lula frente aos desafios de ampliação da produção industrial. A maneira de abordar o problema continua sendo a análise dos documentos da central como forma de identificar a posição da CUT frente às propostas governamentais e as contribuições da entidade para o período.

### **3.4.2 O segundo governo Lula (2007-2010)**

Durante as eleições de 2006 a CUT apoia a candidatura do presidente Lula e avalia que o governo petista representou uma mudança política na estrutura de poder e que abriu espaço para a superação do neoliberalismo. Por outro lado, é destacado que a “eleição não significou imediatamente uma total alteração da correlação de forças políticas [...] no governo, como na sociedade há uma forte disputa política” (CUT, 2006, p.1).

A constatação de que não houve alteração do conjunto da estrutura de poder durante o primeiro governo petista não impede o empenho na reeleição do presidente Lula, mas demonstra que no segundo governo a postura política da central deverá ser mais incisiva nas exigências de mudanças consideradas estruturais. Apesar de reconhecer avanços no período, a maior reclamação é sobre a manutenção de aspectos da política macroeconômica, em particular, as altas taxas de juros e os esforços para manter o superávit primário. A estratégia cutista para o processo eleitoral de 2006 tem como foco a mobilização política em prol de mudanças nos rumos da economia e combate a herança neoliberal.

A CUT intervém nessa disputa como entidade destacada do movimento social e mantendo sua autonomia e independência frente ao governo. Em aliança com outros movimentos sociais tem construído campanhas que pressionam pela efetivação de mudanças que superem a herança neoliberal e consolidem a implantação de um projeto democrático e popular (CUT, 2006, p.2).

Com o objetivo estratégico de disputar os rumos da política do próximo governo, a direção executiva da CUT aprova uma plataforma eleitoral dirigida à candidatura do presidente Lula, será confirmada integralmente pelo 9º Concut em junho de 2006. Essa plataforma é estruturada em torno de quatro eixos, a saber, projeto nacional para a justiça social e a soberania nacional; desenvolvimento com distribuição de renda; alargamento da democracia e organização do Estado e, por último, ampliação dos direitos para o conjunto da população. O detalhamento desses eixos segue a linha já aprovada em documentos anteriores e, de maneira geral, propõe a adoção de uma política de desenvolvimento sustentado. Os pilares para essa política são o aumento da produção e do consumo; a elevação do nível de emprego e renda; a maior participação do Estado como agente do crescimento econômico; a ampliação dos espaços tripartites de discussão das políticas públicas e elevação dos direitos para o conjunto da população (CUT, 2006a).

Com a reeleição do presidente Lula, a CUT inicia ações no sentido de aumentar a pressão para que o governo mude a política econômica e coloque no centro da agenda do país a retomada do crescimento com distribuição de renda. Como proposta de mobilização, a entidade organiza a “Jornada pelo Desenvolvimento com Distribuição de Renda e Valorização do Trabalho” em conjunto com as demais centrais sindicais brasileiras, a qual tem como objetivo “mobilizar o movimento sindical para influenciar os rumos do desenvolvimento do Brasil” (CUT e outras, 2007, p. 5). O Seminário foi realizado em abril de 2007, na cidade de São Paulo, e contou com a presença de 350 pessoas, entre dirigentes sindicais, professores universitários, trabalhadores, empresários e do governo.

A partir do Seminário Nacional foram organizados encontros regionais, e para subsidiar esses debates a CUT produziu o caderno “Desenvolvimento com Distribuição de Renda e Valorização do Trabalho” em parceria com o Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Unicamp (CESIT) e com a fundação Friedrich Ebert Stiftung. A composição do caderno é feita em torno de três textos: o primeiro é a resolução da direção executiva da CUT de 29 e 30 de maio de 2007; o segundo discute o desenvolvimento com distribuição de renda; e, o último aborda a questão da estratégia e ação da central para o próximo período (CUT, 2007a).

Sobre a resolução da direção executiva destaca-se a necessidade de expansão do crédito e o seu direcionamento para a elevação da produção e do consumo. Os bancos públicos são considerados instrumentos centrais na disponibilização de financiamento de longo prazo, mas, também, como meio de pressão na regulação do setor bancário privado. A adoção de uma agenda para o desenvolvimento exige disputa de hegemonia com o capital financeiro e com os grandes

meios de comunicação, que, segundo a central, buscam bloquear tais mudanças. A proposta da Jornada Nacional busca se constituir, então, como espaço de diálogo amplo para colocar na agenda do governo federal uma proposta de desenvolvimento que contemple a “reestruturação do mercado de trabalho, elevação dos rendimentos dos salários e fortalecimento do setor público” (CUT, 2007a, p.7).

O segundo texto do caderno – Desenvolvimento com Distribuição de Renda – sustenta que a economia deve ser tratada a partir das necessidades políticas do conjunto da sociedade e não apenas de alguns setores. O modelo de desenvolvimento a ser adotado pelo governo deve ser capaz de garantir políticas sociais aos mais pobres, o que exige um Estado mais efetivo e com participação popular. Enfim, o “crescimento continuado da produção e da renda é condição necessária para a estruturação do mundo do trabalho e ampliação do bem-estar-social” (CUT, 2007a, p.8).

De acordo com o documento o crescimento acelerado é imprescindível para a elevação do bem estar social, sobretudo, devido aos baixos níveis de crescimento nas décadas de 1980 e 1990. A articulação entre o aumento da produção e do consumo, na perspectiva de um mercado de massa, é visto como fator central para a solução do problema da distribuição de renda e combate à pobreza. É importante registrar que, segundo a entidade, essa mudança de política necessita “libertar o Estado da ortodoxia econômica, dos efeitos do baixo crescimento e das amarras financeiras impostas pela ordem liberal” (CUT, 2007a, p.28).

O terceiro texto – Estratégia e Ação da CUT – reforça que a reeleição do presidente Lula colocou na agenda política brasileira a questão do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentado. O anúncio feito pelo governo federal, no início de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é comemorado como indicação de que o Estado assumiria um papel mais central no estímulo à atividade econômica e na melhoria do bem estar social. A estratégia da entidade é aprofundar as discussões com as entidades filiadas e com o conjunto da sociedade sobre a adoção de um modelo de desenvolvimento sustentado, duradouro e que contemple as diversidades regionais do país.

Em todas as regiões do país, buscaremos consolidar uma proposta de desenvolvimento, considerando a noção de desenvolvimento sustentável e que articule políticas de crescimento econômico e valorização do trabalho com políticas de distribuição de renda, geração de emprego e democratização das relações de trabalho; aliadas à formulação de propostas para o desenvolvimento regional, capaz de concatenar políticas públicas nacionais e locais, possibilitando que a Central dê consecução ao seu papel negociador, em nível nacional, regional e local, e de defesa dos interesses gerais da classe trabalhadora brasileira (CUT, 2007a, p.29).

O interesse da CUT é fortalecer um ambiente nacional favorável à adoção da agenda pelo desenvolvimento com o intuito de disputar os rumos da política econômica do governo federal; em outras palavras, entrar na luta pela hegemonia do poder. A estratégia da entidade busca articular o interesse de setores empresariais favoráveis à retomada do crescimento e dos programas governamentais de estímulo à produção e incorporar as reivindicações dos trabalhadores, em particular o aumento do emprego e da renda. Enfim, a questão central para o sucesso dessa proposta de modelo de Desenvolvimento com Distribuição de Renda e Valorização do Trabalho está diretamente ligada à manutenção de um ritmo de crescimento acelerado e longo, que permita as transformações necessárias para a melhoria das condições de vida do conjunto da população.

De modo geral, durante o segundo governo Lula a CUT reforça ações de mobilização dos sindicatos filiados e do movimento social como instrumento de disputa hegemônica na sociedade. O centro do embate político é a alteração dos fundamentos da economia e a adoção de um modelo de desenvolvimento nos moldes propostos em textos anteriores. De acordo com a pesquisa realizada nos arquivos da central, poucos documentos foram produzidos com objetivo de avaliar as ações mais específicas sobre as propostas de política industrial do governo ao longo do segundo mandato.

Sobre a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), anunciada pelo governo federal no início de 2008, o único documento encontrado no Centro de Documentação e Memória Sindical da CUT (CEDOC) é a publicação “A Política de Desenvolvimento Produtivo: síntese e comentários gerais”, organizada pela Subseção do DIEESE na CUT Nacional<sup>87</sup>. Esse texto aborda de maneira pouco aprofundada as principais ações propostas pelo PDP e termina com a indicação de pontos considerados críticos e algumas oportunidades para o movimento sindical. Como pontos críticos são destacados a ausência de qualquer referência à adoção de contrapartidas sociais pelas empresas beneficiadas, o pouco destaque para os espaços de negociação tripartite (Câmaras Setoriais e Fóruns de Competitividade) e a introdução da desoneração da folha de pagamento e da contribuição para o Sistema “S” para os setores de software e de Tecnologia de Informação. As oportunidades são vistas a partir da possibilidade de pressão que a entidade deve fazer para utilizar a PDP como instrumento de reativação dos Fóruns de Competitividade e nesse espaço negociarem temas de interesse dos trabalhadores (DIEESE-CUT NACIONAL, 2008).

---

<sup>87</sup> É importante registrar que o DIEESE mantém escritório ligado a CUT Nacional com objetivo de assessorar a direção da central sobre diversos temas de interesse dos trabalhadores. Apesar de não ser um documento da CUT, ele foi produzido para subsidiar as discussões no âmbito da direção nacional. Além disso, as posições defendidas demonstram sintonia com a proposta de modelo de desenvolvimento defendida pela entidade nos últimos anos.

É importante reconhecer que o cenário político exigia uma pressão para que os fundamentos da economia fossem modificados e consolidasse a retomada do crescimento. Logo no início do segundo mandato presidencial a leitura feita pela CUT aponta a recusa de determinados setores do próprio governo, em particular no Ministério da Fazenda, em fazer essa mudança. Como estratégia a entidade organizou, conforme discutido anteriormente, a Jornada pelo Desenvolvimento, em 2007, com o objetivo de ganhar força e disputar a mudança de rumo no governo.

Porém, a necessidade de operar mudanças na orientação econômica ganha mais importância com o início da crise internacional em 2008. Para a CUT, o Brasil vivenciou crescimento expressivo entre 2004 e 2007 devido à “expansão da economia doméstica e em três vetores fundamentais: o aumento das exportações, o incremento do crédito e as medidas de distribuição de renda” (CUT, 2008, p.2). A necessidade de responder rapidamente ao cenário internacional adverso é crucial para evitar a contaminação da economia nacional e exige, de acordo com a entidade, adoção de medidas anticíclicas de estímulo à produção nacional e manutenção do nível de emprego e renda como condição de evitar o retrocesso.

Os efeitos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira já começam a se fazer sentir, como o anúncio de férias coletivas e a suspensão dos investimentos programados em setores importantes de nossa economia. Portanto, é fundamental uma intervenção rápida, correta e decisiva do Estado brasileiro, para impedir que estes se espraíem sobre os vários setores, interrompendo bruscamente o referido processo de crescimento econômico. Mais ainda: a intervenção é essencial, porque, em um cenário de propagação da crise, os trabalhadores são certamente as maiores vítimas, por meio da perda do emprego e da rápida queda do nível de renda, entre outros.

O governo brasileiro tem adotado medidas para salvaguardar o funcionamento do sistema de crédito no Brasil e preservar da crise a economia real, como a medida de liberação do compulsório e a permissão para que os bancos públicos (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) possam incorporar instituições financeiras e não-financeiras em dificuldades. A CUT defende que medidas como estas sejam obrigatoriamente acompanhadas de contrapartidas para o Estado e os trabalhadores. A CUT entende que a intervenção do Estado não pode significar a socialização das perdas do setor financeiro com a sociedade em geral – sendo que, no período do crescimento recente, o que se percebeu foi a privatização dos ganhos expressa nos gigantescos lucros anuais dos bancos (CUT, 2008, p.2-3).

Conforme se observa no trecho acima a posição da CUT, no final de 2008, demonstra certo reconhecimento frente às medidas adotadas, mas de certa forma aponta, também, preocupação frente à permanência desse caminho. Ao afirmar que a “intervenção do Estado não pode significar socialização das perdas do setor financeiro com a sociedade em geral” é possível perceber uma pressão e, ao mesmo tempo, uma preocupação com as escolhas futuras do governo. Já no início de



2009, durante reunião da sua direção executiva, é possível perceber uma avaliação mais entusiástica frente à política do governo federal, conforme se observa no trecho abaixo:

Estamos em um contexto mais favorável para redimensionar a agenda da crise, no caso brasileiro. Temos um governo que afirma que não vai aceitar uma agenda conservadora de enfrentamento da crise. De outro lado, a direita brasileira não encontrou espaço político para questionar as conquistas recentes da classe trabalhadora, a exemplo da política de valorização do salário mínimo.

Políticas econômicas que ampliaram o investimento das empresas estatais, o crédito, o orçamento das políticas públicas e a política de salário mínimo, bem como os investimentos em infraestrutura, através do PAC demonstram que o Estado brasileiro possui melhores condições de enfrentar a crise atual. São medidas importantes para retomar o crescimento econômico e a geração de empregos, porém, não são suficientes. A luta pelas contrapartidas sociais continua (CUT, 2009, p.2).

No trecho acima é possível observar a satisfação frente à decisão do presidente Lula em recusar uma “agenda conservadora de enfrentamento da crise”. As ações propostas pelo governo atendem a expectativa da CUT em manter os investimentos produtivos, o crédito, a valorização do salário mínimo e os programas sociais. A questão pendente, na visão da entidade, diz respeito ao estabelecimento de contrapartidas sociais em benefício dos trabalhadores. Apesar da forte reivindicação dos sindicatos em prol dessas medidas, elas ocupam lugar secundário nas políticas de estímulo à produção nacional durante o período.

De modo geral chega-se a conclusão de que a CUT, ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, agiu estrategicamente para que o governo adotasse um modelo de desenvolvimento baseado na elevação dos investimentos produtivos, na distribuição de renda e na valorização do trabalho. A proposta sempre esteve ligada ao estímulo às exportações, à valorização do mercado doméstico e ao consumo de massa, que permitiria a solução de problemas estruturais do país, como por exemplo, o combate à pobreza.

É verdade que esse modelo, considerado aqui como sendo da CUT, também é defendido por outros setores dos movimentos sociais e do próprio Partido dos Trabalhadores ao longo de anos, mesmo antes da vitória do presidente Lula nas eleições de 2002. Essa constatação demonstra que a defesa de um modelo de desenvolvimento com base nos pontos destacados acima representa um programa político e uma alternativa de poder à austeridade liberal defendida pelos neoliberais. Como alternativa de poder esse modelo se constitui como fundamento central da coalizão política de sustentação do governo do presidente Lula.

## CAPÍTULO 4

### A POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Esse capítulo tem como objetivo analisar a política industrial durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique. Apesar de ser polêmica a afirmação sobre a existência de uma política para o setor no período, a opção foi de reconhecer características de uma política industrial implícita conforme defendem RESENDE (2000) e DE TONI (2013). Ao reforçar o aspecto de política implícita, indico a existência de ações específicas em determinadas situações, mas sinalizo que a prioridade do governo sempre foi a manutenção de uma política econômica restritiva à atividade produtiva e focada no controle macroeconômico.

Outro aspecto importante para análise nessa parte do trabalho refere-se à proximidade dos fundamentos econômicos utilizados no governo Fernando Henrique com a perspectiva iniciada com o presidente Fernando Collor. A abertura do mercado interno e a forte influência dos princípios do livre comércio representam pontos de continuidade e do impacto sobre a política industrial. Com essa leitura tornou-se importante discutir o período que vai de 1990 a 1994, com enfoque na abertura do mercado interno e no impacto para a indústria nacional.

O capítulo está organizado em três partes: a primeira discute os impactos da abertura comercial sobre as políticas industriais; a segunda analisa as ações com impacto sobre a indústria no primeiro governo Fernando Henrique (1995-1998); e a terceira avalia as medidas referentes ao segundo mandato presidencial (1999-2002).

Na primeira seção - **Os impactos da abertura comercial dos anos de 1990 sobre a indústria nacional** – destaco a mudança dos fundamentos econômicos inaugurados com a posse do presidente Fernando Collor. A defesa do livre comércio como solução para o baixo nível de crescimento e competitividade reforça uma visão conotativa de relacionar políticas de desenvolvimento com atraso. A afirmação do então presidente de que a “indústria nacional produzia carroças” representa uma espécie de síntese da visão do governo sobre a indústria doméstica. Como instrumento de pressão para elevar a competitividade da indústria nacional ocorre uma abertura abrupta do mercado interno, que, somada ao cenário de hiperinflação impacta de maneira violenta a indústria nacional.

Como resposta a essa realidade, as empresas são levadas a uma reestruturação produtiva com forte impacto sobre o nível de emprego e na transformação da sua própria trajetória. Para CASTRO

(2001) o país passou por uma “abertura travada”, pois a manutenção da hiperinflação impedia um processo de modernização da indústria via importações de novas tecnologias e contribuiu para ações de característica “cirúrgica e de reorganização”. O cenário desfavorável à indústria contribuiu para a adoção de medidas defensivas, como por exemplo, fusões com empresas estrangeiras, fechamento de linhas de produção e redução do “Custo Trabalho”.

Essa situação muda no final do governo Itamar Franco com o Plano Real (1994). O controle da inflação favorece um processo de modernização das empresas através da importação de novos equipamentos. A conquista da estabilidade ocorre através da elevação das taxas de juros e da sobrevalorização cambial, afetando de maneira significativa a capacidade produtiva da indústria nacional no período.

Na segunda seção - **O primeiro governo Fernando Henrique e as políticas para a indústria (1995-1998)** – é demonstrado que o foco do governo está na garantia da estabilidade e na ampliação dos mecanismos de livre comércio, como instrumento de aumento da competitividade das empresas. A Reforma do Estado é ponto central na estrutura governamental e tem como objetivo favorecer ações regulatórias em detrimento de uma intervenção direta no setor produtivo.

Os mecanismos de proteção e incentivo à indústria nacional são considerados reservas de mercado e causadoras do atraso tecnológico e da baixa capacidade de competir no mercado externo. Como solução para esses problemas busca-se reforçar a exposição da empresa nacional a um ambiente de competição com os produtos estrangeiros. O presidente Fernando Henrique chegou a sinalizar, em discurso no Congresso Nacional, a necessidade de “eliminar as restrições ao investimento estrangeiro” como forma de elevação da competitividade do produto doméstico.

A política industrial implícita existente no período priorizou ações de características horizontais, em sua maioria, ligadas à manutenção da estabilidade. Como ação destoante da orientação geral o governo assina o novo Acordo Automotivo em 1995, após as discussões ocorridas no âmbito da Câmara Setorial. Tal medida de caráter setorial e com grande impacto no aumento da produção doméstica de veículos e autopeças deve ser explicada como uma estratégia de correção de “falhas de mercado”, e não foi ampliada para outros setores produtivos. Além do acordo automotivo o governo cria o Programa de Apoio ao Setor Têxtil e o Programa Nacional de Software (SOFTEX) como ação de política industrial no período. Ainda durante o primeiro mandato destaca-se a publicação do documento “A Política, Industrial e de Comércio Exterior”, que não teve impacto prático na adoção de políticas para a retomada do crescimento.

A última seção - **O segundo mandato de FHC (1999-2002): novas perspectivas e velhas pressões** – destaca a adoção de medidas mais diretas em defesa do crescimento sustentado. Essas ações podem ser consideradas novas perspectivas para a indústria, mas a posição do núcleo duro do governo limita a possibilidade de modificação da trajetória. Ações como os Fundos Setoriais (1999), os Fóruns de Competitividade (2000) e a elaboração do projeto de Lei de Inovação (2002) são exemplos desses novos ares. Por outro lado, a rigidez da política econômica, principalmente da elevada taxa de juros e dos baixos níveis de investimento público comprometiam a retomada do crescimento sustentado.

A apresentação do PPA 2000-2003, ainda em 1999, acenava para a mudança de perspectiva ao indicar a necessidade do crescimento e uma atuação mais forte do governo para estimular o investimento produtivo. As atuações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e do Ministério da Ciência e Tecnologia foram responsáveis pela execução de medidas significativas em prol do setor produtivo.

Enfim, esse capítulo aborda a discussão da política industrial no governo Fernando Henrique, a partir da perspectiva de que os governos da década de 1990 assumiram papel crítico à adoção de ações diretas em prol do desenvolvimento. A imagem forjada pela ação do governo e o silêncio/consentimento de vários atores sociais favoreceram a repulsa frente ao público e a valorização do privado, sobretudo, o estrangeiro.

#### **4.1 Os impactos da abertura comercial dos anos de 1990 sobre a indústria nacional**

Os primeiros anos da década de 1990 marcam a mudança no modelo de produção industrial vigente no Brasil até o momento. Conforme discutido no primeiro capítulo desta tese, o fortalecimento da indústria brasileira ocorreu graças às políticas de estímulo à produção nacional estruturada pelo Estado (modelo de substituição de importação). A garantia de um mercado nacional protegido, as compensações concedidas e a disponibilidade de recursos para financiamento de longo prazo, através de bancos públicos, em particular do BNDES, contribuíram de maneira decisiva para o sucesso das políticas industrial até o final da década de 1970.

Como em outros países, o governo brasileiro utilizou a capacidade do Estado para incitar o crescimento industrial e alcançar certo grau de emparelhamento com os países desenvolvidos. A adoção de políticas conscientes pelo Estado permitiu que o Brasil concluísse um ciclo de industrialização dentro do padrão da segunda revolução industrial ao final dos anos 70

(COUTINHO, 1999). Por outro lado, esse avanço na capacidade produtiva não foi acompanhado por transformações sociais no nível e volume necessário frente às necessidades de um país de origem colonial e escravista como o nosso.

Apesar do crescimento da indústria nacional vivenciado durante o período de substituição de importação, é importante destacar a existência de importantes limitações, em particular, no que se refere à competitividade do produto nacional no mercado externo. A baixa capacidade inovativa dessa indústria nacional, principalmente em setores de elevada intensidade tecnológica, explica as maiores dificuldades enfrentadas pelo modelo vigente até o fim da década de 1980. Ao mesmo tempo em que o mercado interno protegido possibilitou estímulo industrial houve, também, certa adaptação a esse cenário, que impactou negativamente os investimentos na inovação tecnológica.

A baixa capacidade inovativa da indústria nacional em setores de alta e média intensidade tecnológica explica as dificuldades enfrentadas no plano econômico frente às baixas taxas de exportação. Somada a esse problema sistêmico do modelo vigente no Brasil o mundo vive, a partir dos anos 1980, o processo de mundialização da economia baseado na abertura dos mercados nacionais, modificando de maneira central as regras da economia mundial. Em outras palavras, a nova ordem econômica busca restringir os espaços para a utilização de mecanismos de proteção do mercado interno como instrumento de desenvolvimento. O ritmo de aceitação dessas medidas será diferenciado, mas a pressão para a adoção aumenta, em particular, com as discussões da Rodada do Uruguai em 1986.

Além dos problemas destacados anteriormente, o ritmo de crescimento industrial na década de 1980 sofre com a incapacidade dos diversos planos econômicos em conter a hiperinflação. Esse conjunto de fatores colabora para que o empresariado reduza os níveis de investimentos em nome da sobrevivência, o que compromete as transformações necessárias para manter o emparelhamento da indústria nacional com os países desenvolvidos.

Enquanto, no mundo desenvolvido a renovação dos métodos de organização e gerenciamento, bem como novas técnicas produtivas, ganhavam vigor, aqui – e muito particularmente na segunda metade dos anos 1980 – virtualmente cessavam as mudanças do lado real da economia [...] A economia brasileira por contraste, perdia market share nos mercados mundiais, enquanto as suas empresas industriais, em regra, apenas sobreviviam, permanecendo à margem da onda de renovação e mudança que varria as regiões industrializadas (CASTRO, 2001, p.4-5).

É importante destacar que as dificuldades em incorporar as transformações tecnológicas e os novos processos organizacionais e de gerenciamento ocorrem no momento de transformação do

paradigma produtivo denominado de acumulação flexível. A necessidade de diferenciação dos produtos comercializados em escala mundial exige ênfase na qualidade e no estilo como aspecto de diferenciação e, conseqüentemente, de abertura de novas possibilidades de comércio (LÓPEZ, 1992, ANTUNES, 2000). Nesse novo modelo de produção, a incorporação das mudanças tecnológicas é fator primordial para a manutenção dos níveis de competitividade industrial, o que coloca para a indústria nacional o desafio de introduzi-las ou de correr o risco de ser levada ao atraso.

A necessidade de introduzir modificações no processo produtivo, a persistência da crise fiscal/hiperinflação e as indicações de mudanças da ordem econômica mundial favorecem o entendimento, entre diversos setores do empresariado nacional, de que o Estado desenvolvimentista estava em crise. Ao final dos anos 1980 forja-se um consenso entre o empresariado nacional e o conjunto da elite brasileira de que a retomada do crescimento exigiria reformas estruturais, que reduzissem a grande regulamentação herdada do período desenvolvimentista (DELGADO, 2010). A reestruturação do papel do Estado e a adoção de medidas de estímulo à competitividade das empresas passam a ser consideradas questões centrais nas discussões sobre os rumos da política industrial.

Apesar de reconhecer a existência de um consenso em torno da necessidade da estabilização da economia, e até certo ponto favorável à abertura do mercado interno, é importante registrar diferenças entre as entidades empresariais sobre as ações adotadas. Conforme discutido no capítulo dois, o IEDI foi uma das entidades que questionaram a maneira como ocorreu a mudança de rumo no início dos anos 1990. Para esses empresários a abertura do mercado interno, iniciada no governo Fernando Collor, deveria ter utilizado regras de transição mais favoráveis à indústria nacional. Além disso, as políticas de controle macroeconômico, ao longo da década, deveriam estar mais articuladas com o objetivo de estimularem o crescimento da industrial nacional.

Para entender certa resistência de algumas entidades empresariais frente às ações propostas pelos governos dos anos de 1990, é necessário entender as especificidades do processo de industrialização brasileiro. A ação direta do Estado, no sentido de promover o crescimento garantido (CASTRO, 2012), manteve o empresariado nacional na coalizão de poder que sustentava o modelo desenvolvimentista. Até o início dos anos 1980 as políticas industriais foram favorecidas pela elevada proteção tarifária e não-tarifária, do controle do câmbio e dos subsídios/isenções fiscais concedidas pelo Estado (BONELLI&BRITTO&VEIGA, 1997). A adoção dessas medidas de

proteção da produção interna foi utilizada isoladamente ou em conjunto durante o período, mas sempre foi o Estado que assumiu papel central na garantia do crescimento.

A questão é que, ao longo da década 1980, essa situação se modifica, por um lado, devido às pressões da nova ordem mundial, que reduzem as margens de barganha para as economias em desenvolvimento e, por outro, fruto das dificuldades fiscais do Estado frente ao desajuste inflacionário e da incapacidade das empresas nacionais em alimentarem o processo de atualização tecnológica necessário para manter o emparelhamento (catch-up) com os países mais avançados. Esse cenário demonstra que o processo de abertura do mercado interno brasileiro pegou a “indústria aqui instalada numa situação bastante difícil” (CASTRO, 2001, p.5), o que coloca como questão importante para este trabalho a discussão sobre os impactos da abertura para o setor industrial no período posterior às medidas.

Com a posse do presidente Fernando Collor, em 1990, o Brasil passa por mudanças radicais na orientação das ações de proteção, estímulo e regulação da produção industrial e do comércio exterior. Já em abril do mesmo ano são editadas a Medida Provisória 158 (depois transformada na Lei 8.032) – e a Portaria MEFP nº 56 com a Medida Provisória nº 161 (depois lei 8.034), as quais, segundo estudo do IPEA, “simplificaram radicalmente o sistema de política industrial e de comércio exterior até então vigente através da revisão da política de importações e da abolição de incentivos fiscais e/ou regionais” (BONELLI & VEIGA & BRITO, 1997, p.2).

A eliminação das barreiras não tarifárias, o anúncio da nova estrutura tarifária e o comunicado de que as isenções e reduções fiscais seriam abolidas indicam sintonia com o discurso de liberalização comercial, que ganha destaque no início dos anos 1990. Nem mesmo a existência de um cenário de instabilidade política, criado com o processo de impeachment do presidente Collor após denúncias de corrupção, foi capaz de interromper a adoção das ações em benefício do livre comércio.

A tendência das propostas de política industrial apresentada pelo governo no período priorizavam ações horizontais e atenção relativa às medidas de caráter vertical e setorial, mas na prática a indefinição de prioridades e de instrumentos concretos para o estímulo industrial contribuiu para a ineficácia dos mecanismos apresentados. Conforme discutido no capítulo sobre o IEDI, a posição predominante no meio empresarial, durante a década de 1990, convergia para o entendimento de que a solução dos impasses criados pela abertura comercial dependeria da adoção de medidas individuais no âmbito de cada empresa. O máximo que poderia ocorrer eram negociações pontuais por empresa ou pequenos setores que garantissem vantagens específicas sem

criar expectativas frente à existência de uma política mais ampla e articulada de estímulo à produção nacional<sup>88</sup>.

A avaliação do cenário econômico e as indicações do governo federal nos anos 1990 colocam para o empresariado nacional a necessidade de reestruturar as empresas como instrumentos de sobrevivência numa economia mais aberta. A ênfase na competitividade ganha destaque na medida em que o governo Fernando Collor anuncia as políticas de liberalização econômica e o rompimento com a regulação do período de substituição de importação.

Existe um relativo consenso entre os analistas quanto ao fato de que na superação das ineficiências herdadas do ambiente dos anos 80 se encontram não só processos cirúrgicos de redefinição do alcance e perfil dos negócios, como também importantes esforços de reorganização produtiva. De fato, os processos de reestruturação perseguidos pelas empresas entre 1989 e 1994 incluíram não apenas o redimensionamento de quadros, o enxugamento do catálogo de vendas e o fechamento de instalações, como também, destacadamente, a adoção de novas práticas gerenciais tipicamente associadas à Gerência da Qualidade total (TQM) e ao Just in Time (JIT) (CASTRO, 2001, p.7).

A afirmação acima indica que a resposta do empresariado nacional frente às medidas de abertura do mercado interno ocorreu como um processo cirúrgico de reorganização, que teve como objetivo não só a redução de custos, mas também a maneira de gerenciamento da estrutura produtiva. Ao admitir a ação como um “processo cirúrgico” destaca-se o caráter específico e rápido para resolver um problema, que, no caso, era a necessidade de se garantir maior competitividade à indústria local frente à concorrência dos produtos externos.

Para CASTRO (2001) as empresas brasileiras responderam rapidamente aos novos desafios colocados pela mudança do cenário econômico, o que certamente foi importante para garantir a continuidade da produção industrial. De toda forma, é importante destacar que tal estratégia escolhida teve como resultado imediato a perda de empregos industriais e aprofundou os problemas sociais ao longo da década. Para além da questão do nível de emprego, é importante questionar se o país estava no caminho de ampliar a competitividade com a introdução de novas tecnologias ou se tratava de um processo de aumento da produtividade através da precarização do trabalho. Para responder a essa questão julgo importante a constatação feita pelo mesmo autor ao admitir que:

---

<sup>88</sup> Para uma análise sobre as políticas de industrialização no Brasil adotadas pelos governos brasileiros entre 1990 a 1997 ver (BONELLI & VEIGA & BRITO, 1997). Nesse trabalho publicado pelo IPEA os autores destacam as mudanças legais que propiciaram abertura comercial e as propostas de estímulo à indústria no período.



(...) as diversas cirurgias atingiram não só o ‘lastro’ de produtos, pessoal, máquinas e espaço, como também um conjunto de práticas de gestão tornadas pouco competitivas. Isto permitia sem dúvida melhorar o posicionamento em termos competitivos – mas pouco trazia como solução para um dos maiores problemas enfrentados pelas empresas. Refiro-me à descoberta por parte de numerosas indústrias (desde pequenas e médias até, por exemplo, uma Ford ou uma GM) de que não tinham produtos para o mercado renovado (CASTRO, 2001, p.8).

A constatação de que o processo de reestruturação competitiva e organizacional feito pelas indústrias nacionais nos primeiros anos de 1990 não possibilitou a produção de mercadorias para o “mercado renovado” necessita ser discutido de maneira aprofundada. Os dados sobre a capacidade inovativa da indústria brasileira demonstram, ainda hoje, que o volume de recursos para a inovação tecnológica no setor produtivo local é muito baixo em comparação com outros países em desenvolvimento. É importante registrar, também, que ao longo do processo de substituição de importação, em particular até o final dos anos de 1970, houve avanços reais no que se refere ao aumento da capacidade inovativa de diversos setores industriais. Porém, na década seguinte o setor industrial, principalmente no que diz respeito aqueles mais próximos da fronteira do conhecimento, teve dificuldade real em manter o nível de emparelhamento com os países desenvolvidos. Essa situação demonstra a dificuldade da indústria brasileira em colocar a inovação como processo central para elevação da competitividade do produto nacional no mercado externo.

Esse processo de modernização da indústria brasileira discutido anteriormente ocorreu entre o período de 1990-1994 e teve como marca a abertura do mercado nacional e a manutenção do descontrole inflacionário. Nessa primeira fase da reestruturação produtiva o país sofre uma espécie de “abertura travada”, em que a necessidade de aumentar a competitividade ocorre frente ao risco da hiperinflação, que afeta o poder de compra doméstico e a capacidade de contestação dos agentes econômicos. O cenário desfavorável em que ocorrem esses processos “cirúrgicos”, além de afetar os níveis de emprego e salário, impactando negativamente no mercado interno, contribuiu também para eliminar “possíveis trajetórias futuras [...] de um posicionamento que define as trajetórias de possível interesse daí por diante [...] e isto mexe com a própria identidade das empresas” (CASTRO, 2001, p.9).

De fato as mudanças no período produziram transformações na trajetória da indústria local. A necessidade de sobrevivência numa economia de maior competição e com menos auxílio do Estado favoreceu o processo de reestruturação produtiva centrado na redução de custos. A ausência de recursos para investimentos produtivos colaborou para a entrada do capital internacional nos diversos setores da economia. O crescimento das fusões e parcerias com empresas estrangeiras

impactou a própria organização da indústria e, até mesmo, o conceito de indústria local, que no primeiro governo de Fernando Henrique culmina com a introdução do termo “indústria brasileira” na própria Constituição, conforme será discutido no próximo item desse capítulo.

A segunda fase desse processo de modernização do setor produtivo ocorre com a estabilização inflacionária conquistada pelo Plano Real e vai até 1999, quando o país passa pela desvalorização cambial. Com a conclusão do processo de abertura comercial e a valorização cambial a indústria sofre um duplo impacto, a saber, a maior concorrência frente aos produtos importados coloca como desafio a necessidade de modernização rápida para a sobrevivência das empresas e, por outro lado, a redução do custo de importação contribui para aquisição de máquinas e equipamentos.

Ao contrário da fase anterior – cirurgia e reorganização – o processo de modernização após o Plano Real pode ser dividido em três planos: o primeiro está centrado na diversificação das linhas de produção através do uso de novos insumos e da compra de equipamentos como forma de absorver novas tecnologias; o segundo mantém a introdução de novos métodos de organização e gerenciamento do processo produtivo; o terceiro busca o deslocamento de fábricas para outras regiões do país com infraestrutura e mão de obra e/ou matérias primas baratas (CASTRO, 2001). De acordo com essa perspectiva, as ações adotadas objetivam a redução de custos, bem como se preocupam com a modernização tecnológica, o que fortalece a concepção de que essas estratégias fazem parte de um processo de “catch up produtivo” como esforço de elevar a competitividade das empresas.

(...) não se tratava, para as indústrias, meramente de não ter preços para fazer frente ao novo ambiente competitivo. O problema era estar fora da (nova) fronteira de produção. Estamos, portanto, falando, não de distorções provocadas por preços ‘fora do lugar’, e sim da adoção de formas de organização, técnicas e produtos ‘superiores’ - capazes de poupar, simultaneamente, trabalho e capital” (CASTRO, 2001, p.15).

De fato, a questão acima demonstra que os efeitos da política econômica após 1994 - a estabilidade e o câmbio valorizado - em um ambiente de pressão para aumentar a competitividade, favoreceram o catch up produtivo de várias empresas brasileiras. Segundo MARKWALD (2001), a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias contribuiu para o aumento da produtividade ao longo da década, por mais que o autor não tenha questionado o fato de ter havido uma diminuição do nível de emprego e de baixas taxas de crescimento econômico no período.

De qualquer forma a defesa de que a abertura comercial representou um instrumento importante para a elevação da modernização da indústria nacional, principalmente após uma progressiva desatualização da indústria ao longo dos anos 1980, é uma formulação polêmica e que merece ser discutida de forma mais ampla. Ao avaliar de maneira restrita as transformações nas linhas de produção é inegável que a adoção de novos modelos de gestão/organização, e a aquisição de novos insumos/equipamentos contribuíram para a modernização do parque industrial brasileiro. Por outro lado, ao avaliar o impacto sobre o nível de emprego/renda e o volume de investimento em inovação tecnológica em decorrência de P&D, é possível reconhecer limites nesse processo de modernização predominante no período.

Ao discutir o impacto da abertura comercial é necessário destacar que o acesso às novas tecnologias, devido às facilidades da importação, as parcerias/fusões com empresas internacionais e a pressão competitiva forçaram as empresas a darem um passo a caminho da modernização. Porém, acredito que a maneira como ocorreu essa abertura, em particular sobre o que o seu ritmo provocou em determinados setores industriais, ou seja, um processo de fechamento de linhas de produção, causou efeito negativo no nível de emprego e nas condições de trabalho.

É importante registrar que a partir de 1994, com a criação do Plano Real, as bases para a política industrial ganham novas perspectivas, pois o país consolida sua política de abertura comercial e, ao mesmo tempo, caminha no sentido da estabilização. A forma como isso ocorre não alterou a tendência de redução do nível de emprego/renda, e em pouco garantiu a retomada do crescimento sustentado, mas interferiu de maneira direta nos rumos da indústria brasileira.

Para RESENDE (2000) o Plano Real estabeleceu as bases para a uma política industrial implícita ao determinar os parâmetros das estratégias adotadas pelas empresas no período. A necessidade de modernização contagiou o empresariado e levou à introdução de mecanismos para a elevação da competitividade. A estabilização econômica contribuiu para a redução das incertezas e facilitou projeções de médio e longo prazo, sobretudo, no que se refere à decisão de investimentos.

A estabilidade proposta pelo Plano Real foi estruturada através da âncora cambial e da elevação da taxa de juros. Ao atrelar a moeda nacional ao dólar americano, o objetivo era impedir o automatismo dos repasses de custos para as mercadorias e diminuir a pressão sobre os preços e combater a inflação. A alta da taxa de juros foi introduzida como forma de atrair capital estrangeiro, mas como efeito pressionou a dívida pública e dificultou o financiamento de longo prazo, tanto para o consumidor individualmente como para as empresas.

Ao adotar a âncora cambial e elevar a taxa de juros, o governo criou sérios obstáculos para a economia brasileira frente ao déficit em conta corrente, o alto endividamento externo do setor bancário e o crescimento da dívida pública (RESENDE, 2000). Esses fatores criaram riscos para a manutenção da estabilidade, principalmente em um cenário internacional marcado pelas crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1998). O risco eminente de uma crise fiscal faz com que, logo no início do segundo mandato de Fernando Henrique, o país tivesse que adotar o câmbio flutuante para aliviar as contas públicas.

Apesar de concordar com o argumento de que o Plano Real pode ser considerado uma política industrial implícita, é preciso destacar que a retomada do crescimento sustentado depende de diversos outros fatores, a começar pela adoção de uma política mais ativa do Estado na solução de problemas estruturais da economia brasileira. As deficiências de infraestrutura econômica e social, a elevada carga tributária, a política educacional e o estímulo à inovação tecnológica não somente de processos são fatores essenciais para a transformação dessa realidade. Enfim, as escolhas políticas e econômicas feitas pelos governos da década de 1990 não colocaram como centro o enfrentamento dos entraves ao desenvolvimento industrial. De forma contínua entre os três governos do período a prioridade era o controle macroeconômico, e a política industrial se colocava de maneira submissa às exigências do ajuste fiscal, comprometendo a retomada do crescimento sustentado e o atendimento das necessidades sociais do Brasil.

O Plano Real teve sucesso no controle da inflação, e isso de fato era uma necessidade desde os anos 1980; mas é preciso reconhecer, ao analisar indicadores importantes para o desenvolvimento industrial, a existência de problemas estruturais, ao longo da década de 1990, que afetam a qualidade do crescimento no país. De acordo com trabalho do BNDES sobre a economia brasileira nos anos 1990, a taxa média de crescimento do PIB foi de 1,7% a.a., e a taxa média de investimento, tendo como base os preços constantes em 1980, foi de 15,9%. Os valores são em média inferiores ao consolidado na década de 1980, que apresentou taxa de crescimento de 2,9% a.a. e os investimentos ficaram em 18,2% (GIAMBIAGI & GOSTKORZEWICZ & PINHEIRO, 1999, p. 12).

Para evitar uma avaliação parcial é preciso admitir que os fundamentos da economia nos dois períodos são bem distintos devido à existência de reformas estruturais tanto para a abertura do mercado interno como para o controle da inflação. De toda forma, avaliar o comportamento de indicadores faz-se necessário para discutir até que ponto essas reformas mais amplas da economia contribuíram para o estímulo ao desenvolvimento industrial.

De acordo com a tabela abaixo são destacados alguns desses indicadores com impacto sobre o ritmo de crescimento industrial durante o período. Como referência da análise dos problemas enfrentados, registro o crescimento da taxa de juros, ao longo da década, o que afeta diretamente o ritmo de investimento produtivo e do próprio consumo interno. A elevação do desemprego é fruto do processo de reestruturação produtiva e impacta diretamente no bem estar social e na capacidade de elevação do mercado doméstico. O baixo volume das exportações e a pressão sobre as importações são problemas enfrentados, principalmente, a partir de 1994, com a criação do Plano Real. Com a abertura do mercado brasileiro era previsível a elevação das importações devido a uma demanda reprimida. Porém, com a estabilização e a equiparação do real com o dólar as importações superaram continuamente o volume de exportações, impondo sucessivos déficits no saldo comercial e nas transações correntes. O risco mais imediato decorre da pressão sobre as contas públicas e a possibilidade de uma crise econômica de dimensões mais sérias e duradouras para o crescimento sustentado.

**TABELA 2**  
**Brasil: Indicadores Econômicos – 1990-1997**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Crescimento do PIB (%)	-4,3	1,0	-0,5	4,9	5,9	4,2	2,8	3,7	0,2
Investimento (% do PIB a Preços de 1980)	15,5	15,2	14,0	14,4	15,3	16,6	16,5	17,5	17,4
Investimento (% do PIB a Preços Correntes)	20,7	18,1	18,4	19,3	20,8	20,5	19,1	19,6	19,1
Taxa de Juros Real (%)*	-4,9	3,6	34,1	7,1	24,4	33,1	16,6	16,4	26,5
Taxa de Desemprego (%)	4,3	4,8	5,8	5,3	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6
<b>Setor Externo (US\$ Bilhões)</b>									
Exportações	31,4	31,6	35,8	38,6	43,5	46,5	47,7	53,0	51,1
Importações	20,7	21,0	20,6	25,5	32,7	49,9	53,3	61,4	57,6
Saldo Comercial	10,7	10,6	15,2	13,1	10,8	-3,4	-5,6	-8,4	-6,5
Transações Correntes	-3,8	-1,4	5,9	-0,4	-1,3	-18,0	-23,7	-33,4	-34,9
Reservas Externas **	10,0	9,4	23,8	32,2	38,8	51,8	60,1	52,2	44,6

**Fonte:** IBGE, Banco Central e Ipea - Ver GIAMBIAGI & GOSTKORZEWICZ & PINHEIRO (1999)

\* Taxa real Selic bruta de janeiro a dezembro (deflator: IGP-DI centrado).

\*\* Estoque em dezembro

Enfim, a década de 1990 é marcada pela adoção de reformas estruturais na economia brasileira devido ao processo de abertura comercial e da necessidade de estabilização conquistada com o Plano Real em 1994. Tais medidas imputaram uma verdadeira mudança de trajetória das empresas brasileiras, que foram levadas a fazerem escolhas frente a uma conjuntura econômica distinta do período de substituição de importação.

A abertura comercial iniciada pelo governo Fernando Collor era, de certa forma, esperada pelo empresariado nacional desde os fins dos anos 1980. O que não se imaginava era uma aplicação abrupta com pouca margem de negociação dos prazos e da configuração. Devido à necessidade de responder de maneira rápida ao aumento da competitividade, as empresas adotaram um processo de reestruturação produtiva acelerado. Entre 1990 a 1994, ou seja, antes da estabilização, as ações tiveram característica “cirúrgica e de reorganização” baseadas no enxugamento de produtos, de pessoal e na adoção de novas práticas de gerenciamento da produção. Após o controle da inflação esse processo de modernização continuou, mas devido à redução das taxas de importação e da estabilidade, destaca-se a compra de equipamentos, máquinas e o deslocamento de fábricas para outras regiões do país, o que caracteriza como um exemplo de “catch up produtivo”.

A estabilização advinda do Plano Real e estruturada através da âncora cambial e da elevação da taxa de juros trouxe dificuldades reais para a produção industrial no país. Apesar das vantagens oriundas da possibilidade de importação de máquinas e equipamentos, os juros altos comprometem a capacidade de investimentos mais pesados na indústria.

A importância concedida pelo governo às ações de controle da economia e manutenção da estabilidade ocorre a partir da baixa capacidade de contestação, em particular do empresariado que temia a volta da hiperinflação. A centralidade dada ao ajuste econômico contribuiu para que ações de política industrial propriamente dita fossem aplicadas de maneira secundarizada nas estratégias governamentais ao longo da década de 1990. Afirmar que a política industrial foi levada a segundo plano não significa a ausência completa de medidas, mas que o Estado não assumiria a responsabilidade pela condução do desenvolvimento industrial.

#### **4.2 O primeiro governo Fernando Henrique e as políticas para a indústria (1995-1998)**

O sucesso do Plano Real em controlar a inflação contribuiu de maneira decisiva na vitória do então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994. O discurso construído, mesmo antes do processo eleitoral, se fundamenta na necessidade de manter a estabilidade através da forte disciplina fiscal e monetária. A manutenção da estabilidade se constitui como uma espécie de elo para a coalizão política de sustentação do governo federal e, ao mesmo tempo, como um limitador dos questionamentos das ações adotadas. Em nome da estabilidade, setores do empresariado estavam dispostos a aceitar mudanças nas políticas econômicas e a sobreviver num cenário interno mais desfavorável a atividade produtiva.

A retomada do crescimento econômico e da ampliação da capacidade produtiva da indústria se colocava, não mais como vetor central das estratégias do governo, mas como consequência do sucesso da estabilidade ao longo do tempo. Ao avaliar essa opção destaca-se a forte tendência, da orientação governamental, em entender o desenvolvimento industrial como um processo natural e não como fruto de ações conscientes em prol da industrialização. Ao priorizar as ações governamentais no âmbito da manutenção do controle macroeconômico, as medidas do Estado em benefício da indústria local se focaram na elevação da competitividade e no fortalecimento da iniciativa privada na perspectiva de corrigir falhas de mercado. Em compensação, políticas mais estruturadas de estímulo industrial foram tratadas como pouco eficientes e, muitas vezes, como vantagens clientelistas a determinados grupos, conforme se observa na fala do presidente Fernando Henrique durante a sessão de abertura dos trabalhos do Congresso Nacional em fevereiro de 1995.

(...) a agenda de modernização do País nada tem em comum com um desenvolvimentismo à moda antiga, baseado no populismo econômico, no descontrole dos gastos e no forte intervencionismo estatal. Por isso, serei inflexível na defesa da disciplina fiscal e monetária, que é o fundamento da estabilidade econômica, e persistente na remoção dos regulamentos cartoriais que travam a competição e inibem a criatividade da iniciativa privada (BRASIL, 1995, p. XV).

Na fala do presidente Fernando Henrique o discurso de modernização do país é construído a partir da negação ao modelo desenvolvimentista, adjetivando-o como causador do descontrole dos gastos públicos e como ineficiente. Na prática a fala acima representa a manutenção do discurso, utilizado desde o governo Collor de Mello, que responsabiliza o modelo de substituição de importação pela crise econômica dos anos 1980. A busca pela estabilidade e a intenção de culpar o modelo de substituição de importação, em particular as ações de proteção do mercado interno e a intervenção estatal em prol da indústria nacional como responsáveis pelo descontrole da inflação, foi a estratégia utilizada para justificar as novas orientações econômicas.

A ideia de ruptura com o desenvolvimentismo é a essência do discurso de modernização feito pelos governos dos anos de 1990. A questão é que, ao fortalecer essa perspectiva, impediu o reconhecimento de conquistas e especificidades alcançadas no período anterior e contribuiu para a negação de medidas transitórias necessárias para uma adequação mais favorável à produção industrial nacional.

O foco central do governo do PSDB é a garantia da estabilidade através do controle fiscal e monetário, e as ações mais diretas para a indústria buscam promover a competição entre as

empresas brasileiras e o mercado externo. As indicações feitas pelo presidente Fernando Henrique, no início de 1995, apontam para a intensificação do processo de abertura econômica, conforme se observa no trecho abaixo.

Longe de uma ameaça à indústria doméstica, a abertura à concorrência externa deve ser encarada como um fator de distribuição de renda a favor dos assalariados, na medida em que os preços internos se aproximem dos preços internacionais, transferindo para o conjunto da sociedade os ganhos de produtividade já ocorridos e por ocorrer. A abertura da economia implica a **eliminação de restrições ao investimento estrangeiro e requer regras claras sobre a movimentação de capitais entre o Brasil e o exterior** (BRASIL, 1995, p. XVI).

Na fala acima o presidente destaca que a abertura da economia ocorre com o objetivo de aproximar os preços internos dos praticados em nível internacional e não como ameaça à indústria doméstica. A ausência de medidas mais concretas em defesa da produção nacional reforça a tendência de que tal afirmação, apesar de verdadeira, está desarticulada frente à ausência de uma política mais forte em prol do setor produtivo.

Porém, a informação mais relevante é a indicação direta sobre a necessidade de eliminar as restrições ao investimento estrangeiro e a intenção de estabelecer novas regras sobre movimentação de capitais com o exterior. Essas duas medidas indicam os eixos centrais da política industrial durante o governo do presidente Fernando Henrique e aponta como prioridade o aprofundamento da abertura econômica e o estímulo à entrada de capital estrangeiro. A política do governo sinaliza para o setor produtivo que a sobrevivência nesse novo modelo exigirá a adoção de ajustes na perspectiva da reestruturação produtiva e/ou estabelecimento de parcerias com empresas estrangeiras, o que implicará negativamente no nível de nacionalização das empresas locais.

Na explanação feita pelo presidente Fernando Henrique ao Congresso Nacional, em fevereiro de 1995, são apresentadas as “Diretrizes de Ação de Governo”. Nesse documento o governo discute as estratégias para os próximos quatro anos, em particular, a relação entre estabilização e o desenvolvimento. A ideia defendida admite ser possível ter estabilidade macroeconômica, sustentada através da âncora cambial e de altas taxas de juros, com o desenvolvimento do país (BRASIL, 1995).

Dentre as diretrizes para o período, o documento destaca a reforma do Estado como um dos pilares centrais da ação governamental. Segundo essa concepção dominante, a operação dos serviços públicos deve ser repassada para a iniciativa privada, e o Estado precisa reforçar a sua característica de “regulador – posição que o Estado deve assumir por sua natureza – pode ser



desenvolvida mais adequadamente quando o próprio Estado não é provedor dos serviços” (BRASIL, 1995, p. 31).

A partir dessa nova concepção de Estado o Programa Nacional de Desestatização (PND), criado ainda no governo Collor, é reforçado com a criação do Conselho Nacional de Desestatização (CND) que será integrado por diversos Ministros de Estado e terá como objetivo a condução do PND. A proposta busca garantir maior centralidade e agilidade aos processos de privatização, que têm como propósito promover a “saída do Estado do setor produtivo e deverá contribuir decisivamente para a redução da dívida pública” (BRASIL, 1995, p.31). Apesar de propagar que o processo de privatização objetiva a redução da dívida pública, o maior interesse era reduzir a participação do Estado na atuação direta no setor produtivo brasileiro. É importante destacar que essa retirada não foi completa, pois a participação em setores como de petróleo e gás, ainda se manteve majoritariamente nas mãos do Estado, através da Petrobras.

Os setores de siderurgia, telecomunicações e de energia foram os mais atingidos pelo processo de privatização. As características estabelecidas pelo governo beneficiaram a formação de consórcios compostos por grupos estrangeiros e nacionais, que disputaram os leilões e o controle acionário das empresas privatizadas. A partir desse processo, a própria natureza das empresas sofre modificações em decorrência da redução do nível de nacionalização do setor industrial local.

Sobre as ações destinadas para o setor produtivo o documento aponta a redução do “custo Brasil” como o maior desafio do período e exigirá medidas de ampliação progressiva da competitividade através da exposição à concorrência internacional. A consolidação da abertura comercial e a manutenção da estabilidade macroeconômica são consideradas pontos centrais para a elevação da eficiência do setor produtivo doméstico. Frente a essas questões orientadoras da economia, a política industrial e de comércio exterior têm como princípio básico:

(...) o fortalecimento da atuação da iniciativa privada e a correção de distorções de mercado. Apesar da prioridade pela utilização de estratégias horizontais, serão aplicadas, quando necessárias, políticas específicas, concebidas e executadas em parceria com as classes empresarial e trabalhadora (BRASIL, 1995, p.33-34).

De acordo com a citação acima é possível destacar as ações do governo Fernando Henrique para promover o crescimento e a modernização da indústria brasileira com forte influência da concepção de “falhas de mercado”. Para os defensores dessa perspectiva de política industrial o objetivo é a busca do “equilíbrio geral” da economia, ou seja, garantir plenamente o interesse público e o privado. Dessa forma, as políticas públicas de foco industrial deveriam corrigir

possíveis distorções desse equilíbrio, que poderiam ser causadas por “falhas” na concorrência entre as firmas e as decorrentes da intervenção dos poderes públicos na economia. Enfim, essa concepção trabalha com a ideia de que a política industrial deve buscar “reconciliar o interesse privado com o interesse social” (CASTRO, 2002, p.254)<sup>89</sup>.

A crítica à abordagem de “falhas de mercado” destaca a visão de, empiricamente, ser quase impossível um verdadeiro equilíbrio geral da economia numa sociedade de mercado, pois, ao avaliar o conjunto da economia mundial, constatam-se várias falhas de mercado, que são parte constitutiva do próprio sistema capitalista (CIMOLI, DOSI, NELSON, STIGLITZ, 2007). Além disso, a busca por esse suposto equilíbrio levaria o Estado a desenvolver medidas corretivas na busca de resolver “falhas de mercado”, podendo ocorrer o risco de “captura de órgãos públicos por parte de interesses privados” (CASTRO, p.255, 2002)<sup>90</sup>.

Ao abordar a questão da política industrial através da perspectiva de falhas de mercado, o governo indica a adoção de medidas “destinadas a eliminar obstáculos ao incremento dos investimentos privados e à atração de capitais estrangeiros” (BRASIL, 1995, p.35). Ao admitir ações com objetivo de “eliminar obstáculos” aos investimentos privados e ao capital externo, o foco do governo Fernando Henrique está na redução da participação do poder público no setor produtivo. A avaliação feita aponta que a manutenção da atuação direta do Estado na produção industrial causa distorções nas relações de mercado, que devem ser combatidas no próximo período.

No documento, mais especificamente no ponto intitulado “Agenda Constitucional”, é possível detectar diversas propostas no sentido de acabar com os entraves existentes na Constituição de 1988 à lógica do governo recém-eleito. As medidas têm como propósito eliminar as restrições à participação do capital privado nacional e estrangeiro para investimentos no desenvolvimento do Brasil. Outra questão defendida no texto diz respeito à necessidade de flexibilizar o monopólio do petróleo com a possibilidade da União permitir empresas privadas de explorarem atividades de pesquisa e lavra, refino, importação e exportação e transporte. As restrições a empresas estrangeiras de participarem do transporte de cabotagem são tratadas como “reserva de mercado” para as empresas nacionais, o que afeta a concorrência e, conseqüentemente, contribui para a elevação dos custos desses serviços (BRASIL, 1995).

---

<sup>89</sup> Para Castro (2002), as medidas que deveriam nortear a preocupação dos governos com as políticas industriais seriam: as tarifas aduaneiras, juros subsidiados para determinados setores, isenção de tributos, políticas de redução do risco privado.

<sup>90</sup> Vale destacar que, em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil, historicamente a influência de setores econômicos de destaque sempre foi grande dentro das estruturas de Estado. Essa característica poderia contribuir para o favorecimento de determinados setores econômicos que, sem a preocupação social, utilizariam o apoio de políticas públicas específicas para aumentar seus ganhos.

Enfim, a perspectiva apresentada pelo presidente Fernando Henrique reforça a crítica às medidas de proteção ao mercado nacional. A solução proposta entende que somente uma economia aberta que estimule a competição será capaz de modernizar o setor produtivo brasileiro e colocar o país no caminho do crescimento. Essa concepção defende a própria mudança do conceito de indústria nacional, conforme se pode observar no trecho abaixo:

A constituição de 1988 estabeleceu **discriminação entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional**, chegando a prever tratamento preferencial para esta última. Essa discriminação perdeu sentido no contexto da abertura da economia, com a **eliminação das reservas de mercado**, maior interrelação entre as economias e necessidade de atrair capitais estrangeiros para complementar a poupança interna. Propõe-se, em vista disso, sua eliminação do texto constitucional (BRASIL, 1995, p.84-85, grifos meus).

De fato o governo Fernando Henrique envia para o Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 6, aprovada em agosto de 1995, que revogou o artigo 171 da Constituição Federal. Com a revogação desse artigo o ordenamento jurídico brasileiro passa a conceder ao investidor estrangeiro tratamento igual ao dado, até então, à empresa nacional.

Conforme o texto de 1988:

Art. 171. São consideradas:

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

II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

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

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

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

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

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

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional (BRASIL, 1995a).

Com a modificação na Constituição, as empresas de capital nacional e as com participação do capital estrangeiro passam a gozar de tratamento igual no que diz respeito à possibilidade de financiamento e demais vantagens concedidas pelo governo frente ao estímulo da produção industrial. Essa medida é feita com objetivo de favorecer a abertura do mercado doméstico e a entrada de capital estrangeiro no país. Por outro lado, tal medida dificulta a possibilidade futura do governo em adotar política industrial voltada para o fortalecimento de setores industriais nacionais.

Apesar da enorme ênfase nas ações de estabilização econômica e mudança no papel do Estado, o governo Fernando Henrique apresenta, em março de 1995, o documento Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, organizado pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT). De acordo com esse documento o objetivo da política industrial é mudar as estratégias das empresas brasileiras frente aos novos desafios impostos pela abertura do mercado nacional pós-1990, considerado até o momento defensivo, para um estágio mais ofensivo baseado no crescimento da capacidade produtiva e da inovação tecnológica. De maneira explícita são apresentados três objetivos específicos, a saber: o primeiro, expandir a produção e o consumo interno de bens e serviços através da ampliação do comércio exterior; o segundo, promover a desconcentração geográfica da produção industrial e, por fim, aumentar e melhorar a qualidade das oportunidades de trabalho (BONELLI&VEIGA&BRITO, 1998).

Em termos de ação prática o documento elaborado pelo MICT indica vários instrumentos ligados às políticas de investimento, de capacitação tecnológica, de comércio exterior, de capacitação de recursos humanos e de apoio às micro e pequenas empresas. A maior parte das ações propostas se caracteriza pela generalidade e se constitui mais como intenções políticas para o período do que como medidas reais de transformação da prática produtiva das empresas brasileiras.

Sobre as políticas de investimento destaca-se a necessidade de elevar as taxas médias de investimento de 15% do PIB, em 1994, para 20,5% em 1999. O documento registra que para se alcançar esses objetivos são necessárias ações de promoção à reestruturação empresarial e à expansão da capacidade produtiva. Como medida concreta é proposta a criação de um programa de investimento - o Proinvest – que se encarregará de estabelecer ações ordenadas em prol do investimento para empresas nacionais e estrangeiras (BONELLI&VEIGA&BRITO, 1998).

Para capacitação tecnológica são discutidas ações referentes à inovação e à melhoria da infraestrutura tecnológica. Com relação à inovação o documento apresenta metas para pesquisa e desenvolvimento, gestão de tecnologia e design. A ampliação da pesquisa e desenvolvimento é entendida como fator central para o aumento da competitividade das empresas e será alcançada

através de parcerias entre o setor privado e público. A gestão tecnológica deve compreender a mudança cultural no ambiente interno da empresa, mas também nas relações externas da empresa, fruto de novas parcerias/associações com outras empresas em nível nacional e internacional. A respeito do design é criado o Programa Brasileiro do Design com o propósito de valorizar o produto local e contribuir para a criação da Marca Brasil. (BONELLI&VEIGA&BRITO, 1998).

A política de comércio exterior tem como objetivos a elevação dos fluxos de comércio e a melhoria do controle desses fluxos como forma de assegurar o abastecimento do mercado interno, evitar práticas comerciais desleais e contribuir para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Para isso, é indicada a criação de vários programas, no âmbito do governo federal, com o propósito de estimular o comércio exterior através de linhas de financiamento, de facilitações no trâmite burocrático e da maior participação nos mecanismos de interação comercial em nível regional (áreas de livre comércio) e na OMC (BONELLI&VEIGA&BRITO, 1998).

Sobre a capacitação de recursos humanos o documento defende a necessidade de qualificação de mão de obra como condição para o aumento da competitividade da indústria brasileira. A proposta se estrutura a partir de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada e tem como foco a educação básica e a capacitação de mão de obra inserida no mercado de trabalho e a requalificação para aqueles trabalhadores dispensados pelo processo de reestruturação produtiva (BONELLI&VEIGA&BRITO, 1998).

Por fim, a política de apoio às micro e pequenas empresas é abordada mais na perspectiva da intenção do governo em reconhecer as dificuldades enfrentadas pelo setor e da necessidade de haver ações concretas para estimular essas empresas. O documento apresenta nesse ponto “elevado grau de dispersão no que se refere à concretização destas intenções e à transformação destas em programas com metas e meios definidos e regulamentados” (BONELLI&VEIGA&BRITO, 1998, p. 11).

A análise feita da “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” demonstra que o documento avança pouco em ações concretas em benefício da indústria brasileira. De modo geral são apresentadas intenções e avaliações gerais sobre a realidade do setor produtivo nacional e a necessidade de haver uma transformação no sentido de aumentar a competitividade e a capacidade inovativa.

A prioridade do governo Fernando Henrique, conforme discutido anteriormente, é a estabilização econômica e a redução da participação do Estado no processo produtivo através do processo de privatização. O estímulo à indústria é tratado como responsabilidade da iniciativa

privada, cabendo adotar ao Estado ações ligadas à regulação do processo. Apesar de ser organizado pelo MICT, o documento não pode ser entendido como ação prioritária do governo federal.

Ao avaliar política industrial e de comércio exterior é necessário destacar conflitos e variantes dentro do próprio governo, pois “discurso e prática nem sempre andam juntos, na medida em que nem sempre há consenso entre os formuladores de política econômica quanto a ações específicas” (BONELLI&VEIGA&BRITO, 1998, p. 12). Tal afirmação favorece a avaliação de que a atuação do núcleo duro do governo Fernando Henrique, dirigido pelo Ministério da Fazenda, em dar prioridade à estabilidade macroeconômica contribui para conter ações de interesse do setor produtivo, mesmo sendo estas apoiadas por outros Ministérios do próprio governo.

De qualquer maneira é importante registrar a iniciativa do governo federal de homologar, em fevereiro de 1995, o terceiro acordo na Câmara Setorial do setor automotivo com intenção de restringir as importações de veículos e estimular o investimento na indústria instalada no país. Como resultado das discussões na Câmara Setorial são editadas as Medida Provisória nº 1.024, e sua versão definitiva, a Medida Provisória nº 1.235, de dezembro de 1995, e sua regulamentação através do Decreto nº 1.761, de 26 de dezembro de 1995. A partir dessas medidas as empresas participantes do regime automotivo obtiveram as seguintes vantagens:

- 1) Redução de 90% no imposto de importação de máquinas, que passa a ter uma alíquota média de 2%. Entretanto, as importações de bens de capital com imposto reduzido tem um limite: a proporção entre aquisições no mercado interno (produção local) e importações é de um por um, até 31/12/1997, e de um por meio a partir de 01/01/98.
- 2) Redução do imposto de importação para as matérias-primas, componentes e peças: a alíquota média reduziu, em 1996, de 18% para 2,0%. Esta alíquota aumentará gradualmente até atingir 8%, em 1999.
- 3) As montadoras instaladas no país terão o imposto de importação reduzido em 50%, pagando, assim, uma alíquota de 35%. Quanto às importadoras independentes, estas pagarão a alíquota integral de 70%, e, posteriormente, o cronograma estabelecido pelo governo foi de redução gradual dessa tarifa: 63%(1997), 49%(1998), 35%(1999) e 20%(2000). Este último correspondendo ao nível estabelecido na TEC-Tarifa Externa Comum do Mercosul. A redução para as montadoras não poderá resultar em pagamento inferior à alíquota estabelecida na TEC.
- 4) O índice de nacionalização de peças é de 60%, sendo que as montadoras que estiverem chegando ao Brasil terão três anos para cumprir tal exigência.
- 5) Para cada dólar gasto no mercado externo com a compra de matérias-primas, outro dólar deve ser gasto no mercado interno com a mesma finalidade.
- 6) Para cada US\$ 1,5 exportado, a montadora participante do acordo poderá importar US\$ 1,0 em peças e componentes, com imposto reduzido (RESENDE, 2000, p.16).

Como repercussão dessa política de 1996 a 2001 o país recebeu novos investimentos de empresas automotivas, e novas unidades foram instaladas em vários estados do Centro-Sul: a Ford, no Estado da Bahia; a Mitsubishi no Estado de Goiás; a Mercedes Benz e Fiat-Iveco, no Estado de Minas Gerais; a Chrysler, a Renault e Audi-Volkswagen, no Estado do Paraná; a Volkswagen e a Peugeot-Citroen, no Estado do Rio de Janeiro; a General Motors e a Navistar, no Estado do Rio Grande do Sul; e, por fim, a Honda, a Toyota e Land Rover, no Estado de São Paulo. É importante destacar que, além dos incentivos oriundos das reduções de impostos do acordo nacional, as empresas se beneficiaram da guerra fiscal entre os Estados da federação, que renunciaram fatias importantes dos impostos locais como forma de atração dessas empresas<sup>91</sup>.

No que diz respeito ao acordo automotivo de 1995, é possível considerá-lo como uma política industrial bem sucedida, pois acarretou novos investimentos no setor automotivo e de autopeças nos anos seguintes. Apesar da tendência de priorizar ações de caráter mais horizontal essa medida de caráter setorial foi assumida pelo governo, mas não foi reproduzida para outros setores da indústria local, mesmo com a defesa de entidades de trabalhadores e empresários, como foi constatado em documentos da CUT/CNM e do IEDI discutidos nessa tese.

Apesar de reconhecer o acordo do setor automotivo de 1995 como uma política industrial de caráter setorial é preciso registrar as motivações do presidente Fernando Henrique em agir nessa direção. Conforme discutido anteriormente, a preferência do governo era pela adoção de políticas horizontais e de intervenção mais reguladora do que agir de maneira direta como ocorreu no setor automotivo. Então, o que poderia explicar essa decisão do governo?

Segundo RESENDE (2000) com o Plano Real os problemas no balanço de pagamentos começaram a aparecer em decorrência da sobrevalorização do câmbio e da economia aberta. No final de 1994, a balança comercial apresentava significativos déficits, e a crise mexicana ligou o sinal vermelho para os riscos de uma economia com câmbio valorizado. Esse cenário colocava para o governo federal a urgência na adoção de medidas para enfrentar os problemas na balança comercial, e o setor que mais contribuía para esse déficit era a importação de automóveis e autopeças.

Além das questões de caráter mais estrutural da política econômica, o cenário econômico demonstrava a disposição das empresas multinacionais de automóveis em priorizar novos investimentos na Argentina considerada, naquele momento, mais atrativa do que o Brasil. É justamente nesse contexto que o governo brasileiro adota o novo acordo automotivo, com o objetivo

---

<sup>91</sup> Sobre os impactos da Guerra Fiscal a partir do acordo automotivo de 1995 sugiro ver DULCI (2002).

de reverter o movimento de investimento no país vizinho e reduzir a pressão das importações de automóveis sobre a balança comercial. Para mudar esse quadro o governo aumenta, em fevereiro de 1995, a tarifa de importação de veículos para 32%<sup>92</sup> e no final de março sobe para 70%. Apesar dessas medidas as montadoras não modificam a tendência de investimentos o que exige do governo ações mais fortes e, por isso, são feitas as Medidas Provisórias nº 1.024 e 1.235 e o Decreto nº 1.761 (RESENDE, 2000).

Enfim, a ação do governo federal em atuar através de uma política industrial em benefício da indústria automotiva está em coerência com a perspectiva de corrigir falhas de mercado, em particular, frente à necessidade de evitar a concorrência desfavorável ao Brasil no período. Além disso, a necessidade de enfrentar os déficits na balança comercial obriga o governo a agir em prol do aumento dos investimentos no setor como condição para reduzir as importações de veículos. Essa perspectiva explica, a meu ver, a não ampliação da iniciativa das Câmaras Setoriais para outros setores industriais como reivindicavam outros setores produtivos.

Além do acordo automotivo o primeiro governo do presidente Fernando Henrique cria mais dois programas de caráter específico, sendo um para o setor têxtil e outro para a produção de software. Essas medidas mantem a perspectiva de política industrial implícita e não representam uma ruptura de trajetória, mas são importantes para o estímulo dos setores beneficiados.

Para o setor têxtil o governo cria o “Programa de Apoio ao Setor Têxtil”, destinado ao financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos, utilizando recursos do sistema BNDES entre maio de 1996 a junho de 1998. Durante esse período o governo disponibilizou 615 milhões de dólares para empresas do setor, através de três fontes (BNDES, FINAME e BNDESPAR). A intenção do governo com o programa foi reduzir o impacto negativo da abertura comercial no setor. Ao financiar a compra de máquinas e equipamentos o objetivo era favorecer a elevação da competitividade da indústria têxtil frente à concorrência externa. De qualquer forma, a ausência de ações posteriores contribuiu para a perda de competitividade a longo prazo (GORINI & MARTINS, 1998, DELGADO, 2015).

O Programa Nacional de Software para Exportação (SOFTEX 2000) é criado em fevereiro de 1993 no governo do presidente Itamar Franco e estava vinculado ao CNPq. O objetivo inicial do programa era elevar para 1% a participação brasileira no mercado mundial de software ao final do

---

<sup>92</sup> É preciso recordar que entre 1990-1994 a tarifa de importação de automóveis sofreu grande redução e passou de 85% para 20% frente à política de abertura do mercado interno (RESENDE, 2000).



ano 2000<sup>93</sup>. Durante o governo Fernando Henrique o SOFTEX passou a ser gerido pela Sociedade Brasileira para a Promoção da Exportação de Software (Sociedade SOFTEX), entidade de direito privado, sem fins lucrativos e ligada ao MCT. A partir dessa iniciativa foram articuladas redes de empresas com o objetivo de disseminar o empreendedorismo no setor, a disponibilização via BNDES de uma linha de financiamento exclusiva para o segmento (Prosoft) e o estímulo à participação em eventos internacionais (BLUNDI, 2008).

A orientação da política econômica continua a mesma e busca evitar ações diretas em benefício do setor produtivo. A prioridade do governo sempre foi a estabilidade econômica e a redução do papel do Estado no setor produtivo. Essa perspectiva de política econômica pode ser identificada no Plano Plurianual de 1996-1999, transformado na Lei nº 9.276, em 09 de maio de 1996. Esse documento estabelece, de maneira geral, as ações preferenciais do governo para o período e através delas será possível identificar os rumos a serem seguidos pelo Estado.

De acordo com o texto, três preocupações norteiam a ação do governo para o período, a saber: a construção de um Estado moderno e eficiente, a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país e a modernização produtiva da economia. O documento é organizado em duas partes: a primeira, “Diretrizes da Ação Governamental”, discute as estratégias para enfrentar as preocupações norteadoras da ação governamental e as prioridades para alocação de recursos; a segunda, “Objetivos e Metas da Ação Governamental”, busca maior detalhamento das ações por áreas temáticas e por ações/projetos.

Sobre as Diretrizes, no subitem referente às estratégias, a construção do Estado moderno e eficiente passa pela necessidade de saneamento das finanças públicas, do estímulo à descentralização das políticas públicas para Estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais, o aprofundamento do programa de desestatização, a reformulação e fortalecimento da ação reguladora do Estado e a modernização da Previdência. A redução dos desequilíbrios espaciais e sociais é apresentada de maneira generalista e reforça, entre outros pontos, a defesa da desconcentração industrial, fortalecimento da infraestrutura em regiões menos desenvolvidas, combate à miséria, criação de novas oportunidades de trabalho e redução dos custos para produtos de primeira necessidade. Na última ação orientadora apresentada – Modernização Produtiva da Economia Brasileira – destaca-se a preocupação com a modernização e ampliação da infraestrutura, elevação da participação do setor privado nos investimentos, estímulo à inovação e à reestruturação

---

<sup>93</sup> Segundo BLUNDI (2008) a meta proposta na origem não foi alcançada, mas o SOFTEX proporcionou o compartilhamento de experiências e de infraestrutura entre as empresas organizadas na rede e favoreceu aspectos ligados a coordenação.

produtiva, melhoria educacional (ênfase na educação básica) e modernização das relações trabalhistas (BRASIL, 1996).

Ao analisar as estratégias elencadas no plano plurianual, é possível destacar sobre as três preocupações norteadoras, as seguintes considerações: primeiro, a forte tendência em reduzir o papel do Estado para ações de caráter reguladoras e o privado como sinônimo de eficiência, o que explica a centralidade concebida ao processo de privatização; segundo, a pobreza, os problemas sociais e a concentração industrial nas regiões mais desenvolvidas são vistos como desequilíbrios do modelo econômico e não como consequência do mesmo; terceiro, a modernização produtiva passa pela valorização do setor privado, cabendo ao poder público garantir infraestrutura moderna, mão de obra qualificada (“ênfase na educação básica”) e relações trabalhistas modernas, o que pode ser entendido como mais favorável aos interesses empresariais.

Ainda no primeiro ponto o governo discute a alocação de recursos, em particular para a indústria e o comércio exterior. A prioridade de investimento será a infraestrutura e a capacitação de recursos humanos nas regiões de bases econômicas mais frágeis. Os recursos para o setor darão preferência para a desconcentração geográfica e ao apoio às micros e pequenas empresas com propósito de elevar a qualidade e a competitividade (BRASIL, 1996).

O segundo ponto – Objetivos e Metas da Ação Governamental – discute os objetivos e metas para o período de 1996-1999. A ênfase está ligada à ampliação e à modernização da infraestrutura econômica através da reestruturação das formas de gestão e financiamento. O foco do governo “exige reformas de caráter institucional e legal necessárias à operação, recuperação e expansão da infraestrutura, que descentralizem atribuições para outros níveis de governo e setor privado via parcerias, concessões e privatizações” (BRASIL, 1996, p. 4). As áreas abordadas no plano plurianual são transporte, energia, comunicações, recursos hídricos, agricultura, indústria e comércio exterior, turismo, ciência e tecnologia, meio ambiente, desenvolvimento social (previdência, assistência, saúde, educação, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano, e trabalho) Cultura/Justiça/Segurança/Cidadania, Estado/Administração Pública e Defesa Nacional. Tendo em vista os objetivos dessa pesquisa serão discutidas, a seguir, as metas para indústria e comércio exterior, ciência e tecnologia e Estado/Administração Pública.

A ação do governo para a indústria e comércio exterior “ao lado de fortalecer os estímulos do mercado na orientação das estratégias e decisões empresariais, apoiará a reestruturação da indústria” (BRASIL, 1996, p.8). Os objetivos estão ligados ao estímulo aos investimentos privados (nacional e estrangeiro), redução da carga tributária sobre os insumos e bens de capital, apoio à

importação de tecnologia, melhorias nas condições de financiamento de longo prazo, aperfeiçoamento dos mecanismos legais e institucionais ligados à metrologia, normatização e regulamentação técnica e certificação, apoio às exportações, maior participação nos organismos multilaterais e regionais de comércio (destaque para o MERCOSUL) e elevação dos investimentos privados na exploração de novas jazidas minerais (BRASIL, 1996).

Para a Ciência e Tecnologia a atuação governamental incitará a “inserção das suas atividades no processo de desenvolvimento socioeconômico, mediante reorientação da política científica e tecnológica para a difusão e introdução de inovações tecnológicas nas cadeias produtivas” (BRASIL, 1996, p. 9). Sobre os objetivos o documento registra a necessidade de ampliação dos investimentos privados e dos sistemas estaduais, e destaca a necessidade de reduzir as fontes federais para o setor. A participação das empresas de capital estrangeiro é considerada ponto central para a elevação da capacitação tecnológica do país, colocando como prioridade a conclusão de reformas constitucionais para permitir essa situação<sup>94</sup>. A autonomia administrativa e de gestão financeira das universidades e instituições públicas de pesquisa aparece como forma de permitir maior interação com o setor produtivo privado. Tal proposta gera o risco de transformar a universidade e as instituições públicas de pesquisa em instrumentos do setor privado para desenvolverem pesquisas de interesse do mercado e secundarizando as necessidades do conjunto da sociedade<sup>95</sup>. A interação dos institutos públicos de pesquisa e das universidades com o setor produtivo é necessária, principalmente, no Brasil onde o “locus” principal da pesquisa sempre ocorreu nos espaços públicos, mas o controle desses espaços deve ser feito a partir de interesses públicos e não o contrário.

Sobre os objetivos e metas para o Estado e Administração pública, o entendimento do governo reforça a premissa de modificação do papel do Estado na perspectiva de reduzir a capacidade de intervenção na economia. A questão da eficiência, como destacado anteriormente, aparece de maneira recorrente nas orientações do plano plurianual, permitindo constatar a tendência de se utilizar parâmetros de qualidade comuns às empresas para organização das ações públicas.

---

<sup>94</sup> Nesse ponto acredito ser importante recuperar a discussão feita no primeiro capítulo desta tese, que, ao utilizar o trabalho de AMSDEN (2009) destaca a tendência das empresas multinacionais em priorizarem os investimentos em C,T&I nos seus países de origem. Ao fazer tal referência busco questionar a escolha feita pelo governo e demonstrar que ao invés de colaborar para a ampliação do ambiente inovativo pode representar obstáculos ao longo do tempo, em particular, em um cenário anunciado de redução das fontes de financiamento federais para o setor.

<sup>95</sup> Essa proposta de autonomia administrativa das universidades e dos institutos de pesquisa foi fruto de enorme polêmica durante o governo Fernando Henrique. Como indicação para as discussões sugiro DURHAN (1998) como defensora da proposta e para a crítica ver CHAUI (1999, 2001).

Segundo trechos selecionados no documento, é possível destacar essas perspectivas, conforme se observa abaixo:

(...) redefinição do papel e das competências do Estado [...] promoção da descentralização das ações de governo a gestores governamentais e não governamentais; fortalecimento das atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações governamentais [...] concessão de maior autonomia às entidades da administração indireta, vinculada ao cumprimento de objetivos pré-estabelecidos; reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, para elevar a eficiência na prestação de serviços à população; fortalecimento institucional do setor público para o cumprimento das funções de concessão, regulação e fiscalização em áreas abertas à atuação do setor privado; capacitação sistemática de recursos humanos, com a criação de instrumentos de incentivo por mérito e eficiência do servidor (BRASIL, 1996, p.14).

As modificações na concepção de Estado tem impacto direto em suas potencialidades em desempenhar ações no sentido de promover uma política industrial mais ampla e duradoura. Conforme explicitado em outros documentos, o trecho acima demonstra a intenção do governo Fernando Henrique em repassar à iniciativa privada a decisão de investir e de estabelecer os rumos do desenvolvimento nacional. O Estado, a partir da perspectiva da ineficiência, é considerado incapaz de conduzir o desenvolvimento e, assim, a iniciativa privada aparece como o setor mais preparado para dirigir de maneira eficiente a retomada do crescimento sustentado. Como dito anteriormente julgo essa dualidade perigosa, pois credita à iniciativa privada uma suposta racionalidade para decidir os rumos do desenvolvimento nacional em nome do bem comum. A iniciativa privada tem papel significativo nos ritmos de crescimento econômico, mas historicamente as experiências bem sucedidas de desenvolvimento/emparelhamento apontam para a necessidade do Estado assumir a coordenação desse processo.

Além disso, a realidade histórica de diversos países atualmente desenvolvidos demonstra que sem a atuação consciente do Estado dificilmente eles alcançariam o nível de desenvolvimento atual. Ao contrário da crença liberal, a iniciativa privada sozinha não foi capaz de garantir o crescimento sustentado para permitir a superação dos níveis de desigualdade social. Como abordado no primeiro capítulo, a experiência de outros países aponta que o Estado pode ser instrumento central ao estímulo à industrialização e à elevação da capacidade tecnológica como forma de superação do atraso.

Ao avaliar o plano plurianual 1996-1999, é possível detectar a orientação político-econômica do governo Fernando Henrique. Apesar de reconhecer a existência de medidas isoladas de política industrial setorial, premissas presentes no plano plurianual demonstram que aquela

experiência era mais um ponto fora da curva do que uma orientação de governo. A estratégia para o Estado no período era atuar mais no sentido de favorecer um ambiente institucional propício aos negócios e deixar para a iniciativa privada a decisão de investir e de identificar oportunidades como se expressa no texto abaixo:

A **Nova Política Industrial**, implementada pelo atual Governo, também conhecida como **Política de Desenvolvimento e Competitividade**, está definida no contexto de um novo paradigma de relacionamento Estado-Sociedade, em que a ação do agente público procura, sobretudo, criar um ambiente de negócios favorável ao investimento produtivo, cabendo ao agente privado identificar oportunidades e realizar investimentos.

A **Nova Política Industrial** vigente no Brasil apresenta diretrizes distintas das que orientaram a ação do Governo Federal durante as seis décadas de substituição de importações. A abertura e a estabilização econômica são elementos fundamentais das transformações em curso, que envolvem uma ampla reestruturação industrial.

A ação do agente governamental não traz a marca do "voluntarismo desenvolvimentista", e orienta-se para estimular o setor privado a promover a reestruturação industrial, que já se traduz em melhoria da produtividade e leva a economia brasileira a tornar -se mais competitiva (BRASIL, 1998, p.2).

No trecho acima é possível identificar no discurso governamental a tendência de relacionar o período desenvolvimentista com o atraso e a ineficiência. O moderno, segundo esse preceito, é o estímulo ao setor privado e à diminuição da intervenção do Estado. Apesar dos questionamentos a essa retórica, construída desde o início da década de 1990, o cenário de descontrole inflacionário contribuiu para criar uma hegemonia contrária ao desenvolvimentismo. A questão não era questionar os limites do desenvolvimentismo nos anos de 1980, mas era preciso negar tudo - uma verdadeira política de terra arrasada.

Enfim, os documentos analisados durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique demonstram continuidade com a política econômica hegemônica desde o governo Collor. A abertura do mercado interno como condição de ampliação da competição foi a medida de maior impacto para indústria, levando a adoção de uma significativa e rápida reestruturação produtiva. Com o Plano Real, o país alcança a estabilidade econômica baseada nas altas taxas de juros e na sobrevalorização do câmbio, o que tem impacto direto para a indústria nacional.

O discurso hegemônico no primeiro governo Fernando Henrique reforça a visão de que a existência de política industrial ampla era a causadora dos desajustes fiscais. As prioridades à produção local no período desenvolvimentista eram consideradas incapazes de elevar a competitividade do produto doméstico. A análise feita aponta para o entendimento de que o governo Fernando Henrique reforça uma visão particular do desenvolvimentismo ao destacar

somente os limites e as dificuldades. A escolha desse discurso contribuiu para o fortalecimento de uma visão de tabula rasa, que tende a qualificar qualquer política industrial, à exceção das destinadas à correção de falhas de mercado, como responsáveis pela criação de distorções nas relações de mercado e na estabilidade.

Como orientação geral a política econômica no primeiro governo Fernando Henrique tem como eixo o controle macroeconômico e tende a reduzir ações diretas em benefício do desenvolvimento industrial. A adoção de medidas em prol da indústria nacional era considerada “discriminatória” e/ou “reserva de mercado”, devendo, portanto, ser abolida em nome da crença de que o livre mercado era a solução para os problemas brasileiros. Como ponto estratégico destacam-se diversas mudanças no âmbito legal e institucional com o propósito de reduzir a capacidade do Estado em atuar de maneira direta no setor produtivo e valorizar ações de caráter regulador frente ao processo de desestatização considerado central.

#### **4.3 O segundo mandato de FHC (1999-2002): novas perspectivas e velhas pressões**

Conforme discutido no item anterior, o primeiro governo Fernando Henrique teve como prioridade o controle macroeconômico e a estabilização monetária. O Plano Real, criado ainda no governo Itamar, foi sustentado através das altas taxas de juros, da sobrevalorização cambial e por uma política fiscal de redução do déficit público. O sucesso da política econômica em controlar a inflação, ao mesmo tempo em que trouxe a estabilidade, impactou de maneira significativa na expansão da demanda interna e pressionou a retomada dos investimentos produtivos. Como efeito inibidor para a indústria nacional, os juros altos e a moeda valorizada comprometiam a capacidade de investimento, favorecendo a crescente desnacionalização de vários segmentos industriais e a perda de elos nas cadeias produtivas.

A política de austeridade fiscal como instrumento para o controle da inflação e a ausência de medidas concretas em benefício da industrialização de maneira ampla contribuiu para a elevação das críticas ao governo. Apesar da reeleição de Fernando Henrique, setores do empresariado e o conjunto dos movimentos de trabalhadores apontavam para a necessidade da retomada do crescimento como agenda central para o próximo período. A pressão para adoção de medidas em prol da indústria ganhava força em diversos setores da sociedade, apesar da resistência do grupo hegemônico no governo federal liderado pelo Ministério da Fazenda.

Ao longo dos capítulos sobre o IEDI e a CUT foi possível destacar a posição crítica desses atores frente aos juros altos e a sobrevalorização cambial. Para o instituto a política econômica do governo federal empurrava o empresariado a adotar ações defensivas, como por exemplo, a redução de linhas de produção e as fusões com grupos estrangeiros. Já a CUT destacava os efeitos da política econômica na diminuição do poder de compra dos trabalhadores e no aumento do nível de desemprego.

Em parte como resposta às pressões oriundas de setores da sociedade, mas, também, frente às novas exigências do cenário econômico, o segundo governo Fernando Henrique inicia com mudanças de perspectivas (DELGADO, 2009, 2010). Já em janeiro de 1999 o Banco Central opera modificação na política cambial ao estabelecer o câmbio flutuante como forma de combater os ataques especulativos e o risco de default. A queda significativa do valor da moeda nacional, apesar de ir ao encontro das reivindicações empresariais, não foi acompanhada da redução dos juros e só ocorreu como instrumento para impedir desajustes macroeconômicos ainda maiores. Por outro lado, ações importantes para a indústria são criadas; em particular, os Fundos Setoriais (1999), os Fóruns de Competitividade da Indústria (2000) e a Lei de Inovação Tecnológica (2001) aprovada somente em 2004, durante o governo Lula.

Apesar de reconhecer “mudanças de perspectivas”, durante o segundo mandato, é importante registrar, também, que os dois governos apresentam características de política industrial implícita (DE TONI, 2013). Como política implícita a tendência predominante no governo entende as medidas de política industrial como subordinadas às ações de austeridade e estabilidade. Essa posição majoritária durante os oito anos do governo Fernando Henrique demonstra a estreita ligação do seu núcleo duro com o pensamento rentista.

Afirmar a tendência do governo em tratar a política industrial de maneira subordinada, ou seja, de forma implícita, não significa inexistência de medidas. De fato, ao longo do segundo mandato do presidente Fernando Henrique não houve nenhum documento específico sobre o tema, mas é possível registrar iniciativas importantes com impacto positivo para a indústria. A discussão sobre a inovação tecnológica assumiu papel de destaque, ao ser tratada como questão central para o aumento da competitividade. Através do Ministério da Ciência e Tecnologia é organizada, em 2001, a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (setembro de 2001), e são produzidos dois documentos, a saber: o Livro Verde (julho de 2001) considerado como texto preparatório para os debates na Conferência, e o Livro Branco, com as suas conclusões. Apesar de ser discutível a capacidade do governo em gerar iniciativas práticas, esses dois documentos e a Conferência se

constituem como orientações importantes para o estabelecimento dos parâmetros da política de inovação no país, mesmo após o término do atual governo.

De acordo com a visão de que há política industrial implícita ao longo do governo Fernando Henrique e de que no segundo mandato ocorre uma mudança de perspectiva, essa parte do capítulo objetiva analisar o impacto e as características dessas ações. Para iniciar a discussão o primeiro documento a ser avaliado é o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, pois indica os parâmetros e princípios da política governamental ao longo do próximo período. O documento é organizado em três partes: a primeira aborda as Diretrizes Estratégicas; a segunda, os Macro-objetivos; e a terceira as Agendas consideradas prioritárias.

As Diretrizes do PPA 2000-2003 apontam seis eixos estratégicos para a intervenção do governo nos próximos quatro anos. O primeiro – Consolidar a Estabilidade Econômica com Crescimento Sustentado – defende “um novo padrão de desenvolvimento, baseado no aumento da competitividade sistêmica da economia e das empresas [...] e consolidar o processo de estabilização econômica” (BRASIL, 2000, p.2). O segundo – Promover o Desenvolvimento Sustentável voltado para a Geração de Emprego e Oportunidades de Renda – propaga o fortalecimento do caráter indutor e regulador do Estado para o crescimento, o que exige “atuação em parceria com a iniciativa privada e outros setores da sociedade para ampliar as oportunidades de investimento e de emprego” (BRASIL, 2000, p.2). O terceiro – Combater a Pobreza e Promover a Cidadania e a Inclusão social – reforça a necessidade de um Estado mais ágil para combater a pobreza e a desigualdade. O quarto eixo – Consolidar a Democracia e a Defesa dos Direitos Humanos – destaca a necessidade de fortalecimento da sociedade civil como condição para o estabelecimento de um novo relacionamento entre o Estado e a sociedade na perspectiva de reforçar a democracia. No penúltimo ponto – Reduzir as Desigualdades Inter-Regionais – a proposta é promover o crescimento em todas as regiões do país e priorizar as áreas de mais carência. O último item – Promover os Direitos de Minorias Vítimas de Preconceito e Discriminação – aponta a necessidade de promoção da cultura, da proteção da mulher e da criança e a garantia dos direitos das populações negras e indígenas.

Ao contrário das metas estabelecidas no PPA de 1996-1999, as diretrizes estratégicas do plano atual destacam a necessidade do crescimento sustentado. Por mais que a retomada do crescimento esteja em consonância com a consolidação da estabilidade, é possível detectar certa mudança de perspectiva na política do governo. Ao afirmar o caráter sustentado do crescimento e a defesa da competitividade sistêmica da economia e das empresas, percebem-se sinais dessa modificação. A respeito da competitividade sistêmica é importante registrar que, desde o início da



década de 1990, o IEDI defendia a tese de que o aumento da competitividade das empresas exigiria a redução do Custo Brasil<sup>96</sup>, em particular, as deficiências de infraestrutura, o baixo nível de qualificação da mão de obra e a enorme carga tributária. De fato essa constatação feita no PPA pode ser entendida como uma inflexão do governo, mas não representa uma ruptura com os eixos centrais da política econômica.

Outra questão de destaque no documento é a proposta de promover o desenvolvimento sustentado com geração de emprego e renda. Conforme discutido no primeiro capítulo desta tese, o conceito de desenvolvimento está ligado à elevação do ritmo de crescimento e à ampliação do bem-estar social de toda sociedade. A experiência histórica de diversos países atualmente desenvolvidos demonstrou que o Estado teve papel fundamental na condução desse processo, principalmente no que se refere à distribuição da renda. Ao contrário desse movimento, a indicação do PPA reforça a concepção de Estado como indutor e regulador, o que representa continuidade frente às propostas defendidas desde o início da década de 1990. De fato, a existência de tal contradição explica a superficialidade das ações de combate à pobreza e em defesa das minorias ao longo do plano e de todo o governo Fernando Henrique.

Por fim, a última consideração que julgo ser oportuno destacar sobre as diretrizes do PPA é a ausência de qualquer referência à capacidade do mercado interno em contribuir com o processo de desenvolvimento sustentado. Ao defender o crescimento sustentado e a elevação da competitividade sistêmica, o documento afirma a necessidade de “integração mais equilibrada com mercado externo, mediante a ampliação das exportações e dos investimentos” (BRASIL, 2000, p.2). O foco no mercado externo é, com certeza, essencial para o país, mas o estímulo ao mercado interno seria instrumento fundamental para o desenvolvimento sustentado. Porém, essa alternativa exigiria do Estado atuação mais forte no sentido de garantir financiamento para estimular esse processo, mas essa não era a proposta do governo.

A segunda parte do PPA aborda os Macro-objetivos e apresenta certo detalhamento das ações consideradas prioritárias em cada um dos vinte e oito eixos propostos, que englobam diversas áreas. Dentre as metas com maior impacto para a indústria destacam-se a criação de um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado, o saneamento das finanças públicas, a elevação do nível educacional e da capacitação profissional, o aumento das exportações, a

---

<sup>96</sup> É importante registrar que o conceito de Custo Brasil defendido pelo IEDI não tem como foco central a redução dos direitos trabalhistas como parte desse custo. Digo isso porque, ao longo dos anos de 1990 e início da primeira década do século XXI, há uma tendência em responsabilizar os direitos trabalhistas como aspecto fundamental da elevação do Custo Brasil.

modernização da infraestrutura local, o apoio à reestruturação produtiva com o propósito de estimular a competição no mercado interno, a elevação do nível e da qualidade do emprego e a ampliação da capacidade de inovação (BRASIL, 2000).

Sobre a criação de um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado o documento reforça a necessidade da política econômica estar “ligada à consolidação do novo padrão de crescimento, com ênfase no aumento da produtividade, das exportações e do investimento” (BRASIL, 2000, p. 4). Esse novo padrão de crescimento envolve o estímulo à competitividade do setor produtivo privado e, por isso, a questão da regulação e fiscalização assume papel central na atuação do Estado. Em termos práticos o plano estabelece como objetivo a simplificação do sistema tributário, a desoneração da produção, dos investimentos e das exportações, a elevação do crédito de longo prazo e a continuidade das privatizações.

A questão do saneamento das finanças públicas continua como ponto central na atuação do governo. Segundo o documento, ações para melhoria da qualidade do gasto público e da redução do déficit orçamentário são essenciais para a retomada do crescimento sustentado. O aperfeiçoamento do Sistema Previdenciário é considerado ato estratégico para a diminuição do déficit das contas públicas (BRASIL, 2000). Como medida prática para sanear as contas públicas o governo aprova, em maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece as normas para os gastos públicos com base na responsabilidade da gestão fiscal.

O PPA aborda a educação e a capacitação profissional como questões básicas para a redução da desigualdade social e para a elevação da competitividade. As medidas propostas devem “atender às transformações e exigências do mercado de trabalho” (BRASIL, 2000, p. 4), o que, conforme discutido anteriormente, pode representar uma limitação do papel da educação aos interesses do mercado.

A promoção da modernização da infraestrutura através do aumento dos investimentos privados no setor é considerada como vetor central para a expansão da economia e do aumento da competitividade no período. As ações propostas objetivam o estímulo à navegação de cabotagem e ao sistema portuário, a ampliação da matriz energética via o aumento da utilização do gás natural e melhoria dos demais serviços de transporte e telecomunicações (BRASIL, 2000). Como registro é importante afirmar que a execução desses objetivos depende de investimentos da iniciativa privada, pois não há disponibilidade de recursos para uma atuação mais forte do Estado em ações diretas nas áreas de infraestrutura, transporte e energia.

De acordo com o documento, a intensificação do processo de reestruturação produtiva deve contribuir para a promoção da competição no mercado interno, o que impacta de maneira positiva na melhoria da qualidade dos produtos locais, na produtividade e na inovação das empresas domésticas. A ação do governo tem como objetivo apoiar financeiramente as pequenas e micro empresas, bem como todas as estratégias de inovação das empresas (BRASIL, 2000).

Sobre as diretrizes para a inovação tecnológica, o plano destaca a necessidade de elevar os investimentos em C,T&I como condição para o aumento da competitividade e das exportações. A estratégia, apesar de não ser nenhuma novidade, parte da necessidade de ampliar a capacidade de inovação nas empresas privadas. De modo geral, a posição do governo explicitada no PPA pode ser resumida no trecho a seguir:

(...) superar a precária capacidade tecnológica do país em transformar os resultados da pesquisa e a competência tecnológica em inovações e vantagens competitivas. Isto implica em desenhar uma estratégia nacional de **desenvolvimento científico e tecnológico efetivamente articulada às estratégias privadas** de desenvolvimento industrial [...] **colocando o capital científico e tecnológico do país a serviço do aumento da competitividade das empresas e das necessidades dos mercados** e da redução de desigualdades regionais e solução dos problemas sociais (...) (BRASIL, 2000, p. 8, grifos meus).

As indicações acima demonstram coerência com as medidas anunciadas pelo governo Fernando Henrique para a inovação tecnológica. A elaboração do projeto de lei sobre a inovação tecnológica (2001) pode ser considerada a construção, no campo normativo, da concretização da proposta de articular a produção científica, majoritariamente feita em espaços públicos com os interesses privados, como aparece no PPA. Por mais que o governo faça menção à redução das desigualdades sociais, a lógica do mercado não passa necessariamente para a solução desses problemas. Afirmar que o capital científico e tecnológico do país deve estar a “serviço do aumento da competitividade das empresas e das necessidades do mercado”, sem estabelecer formas de controle público, favorece um processo de cooptação da pesquisa científica pelos interesses privados.

Ao analisar o conjunto das orientações do PPA 2000-2003 percebe-se a mesma tendência, já destacada em documentos ao longo do primeiro mandato, de colocar o privado como sinônimo de eficiente e o público como o contrário. De qualquer forma, as indicações de retomada do crescimento e o destaque à questão da competitividade abrem espaço para ações de caráter específico em benefício da industrialização.

Dentre as medidas de apoio à indústria, o governo cria, em 1999, os Fundos Setoriais, como instrumento de financiamento da pesquisa, desenvolvimento e inovação através do Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) dirigido pela FINEP. Entre os anos 2000 e 2001 foram criados 12 Fundos<sup>97</sup> e na atualidade, segundo informação na página da FINEP, são 16<sup>98</sup>, sendo 2 transversais e 14 específicos. Segundo Carlos Américo Pacheco, secretário executivo do MCT entre 1999 e 2002, o argumento favorável à criação dos fundos era a necessidade de “superar a crônica instabilidade da alocação de recursos para o financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico. Mas ia além ao propor articular os diversos atores envolvidos na implementação das políticas setoriais” (PACHECO, 2007).

De fato a criação dos Fundos Setoriais possibilitou o aumento de recursos para a pesquisa científica e inovação. Segundo estudo de GOMES, OLIVEIRA, MACHADO, SOUZA (2015), de 1999 até 2010 os recursos do FNDCT mantiveram um fluxo contínuo, e o valor arrecadado e executado foi aumentando ao longo dos anos. Apesar do ritmo de crescimento ter sido menor durante o segundo mandato de Fernando Henrique, é possível observar a partir de 2003 aumentos significativos e contínuos até 2009. Sobre o número de projetos atendidos os autores observam uma elevação contínua no período, ou seja, de 1999-2002 foram 2505 projetos atendidos; de 2003-2006 o total subiu pra 7.146 projetos; e de 2007-2010 foram 15.073 solicitações que receberam financiamento através dos Fundos.

A respeito do modelo de gestão é importante registrar a capacidade de articulação de diversos atores sociais no processo de organização e planejamento das ações. Cada Fundo Setorial tem um Comitê Gestor e, a partir de 2004, foi criado um Comitê geral que reúne representantes de cada grupo específico, dos presidentes da Finep e do CNPq e do Ministro da Ciência e Tecnologia, que assume a presidência do Comitê.

Cada Comitê Gestor é presidido por representante do MCT e integrado por representantes dos ministérios afins, agências reguladoras, setores acadêmicos e empresariais, além das agências do MCT, a Finep e o CNPq. Os Comitês Gestores têm a prerrogativa legal de definir as diretrizes, ações e planos de investimentos dos Fundos. Este modelo, ao mesmo tempo em que possibilita a participação de amplos setores da sociedade nas decisões sobre as aplicações dos recursos dos

---

<sup>97</sup> Petróleo, Informática, Telecomunicações, Energia, Recursos Hídricos, Transporte, Mineral, Aviação Civil, Saúde, Aeroespacial, *Software* e Inspeção Veicular. O Fundo de *Software* deu origem ao Fundo Verde-Amarelo, com o objetivo de favorecer a interação universidade-empresa, e o de Inspeção Veicular nunca foi criado, originando-se em seu lugar o Fundo de Biotecnologia (PACHECO, 2007).

<sup>98</sup> São eles Agronegócio, Aeronáutico, Amazônia, Aquaviário e construção Naval, Biotecnologia, Hídrico, Espacial, Energia, Tecnologia de Informação, Infraestrutura, Mineral, Saúde e Verde Amarelo e 2 transversal. Para acesso às informações sobre os Fundos Setoriais ver BRASIL/FINEP (2017).

Fundos, permite, ainda, a gestão compartilhada de planejamento, concepção, definição e acompanhamento das ações de C,T&I (BRASIL/FINEP, 2017)

Para a Finep os Fundos Setoriais se transformaram no principal instrumento de financiamento e apoio para a Ciência, Tecnologia e a Inovação no Brasil. O número crescente de projetos atendidos tem possibilitado a geração de novos conhecimentos e, principalmente a sua transferência para as empresas. A existência de projetos em parcerias público-privado tem contribuído para a elevação dos investimentos privados em inovação tecnológica e, conseqüentemente, para o aumento da qualidade dos produtos dessas empresas. Outra característica importante dos Fundos é a possibilidade de favorecer a diversificação da pesquisa científica entre as regiões brasileiras. Segundo normas de alocação de recursos entre os diversos fundos, no mínimo 30% devem ser direcionados para institutos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste com o propósito de estimular a desconcentração da pesquisa de C&T (BRASIL/FINEP, 2017).

Outra medida que aponta mudança de perspectiva no segundo governo Fernando Henrique foi a instalação dos Fóruns de Competitividade no ano 2000. A proposta tem origem na experiência das Câmaras Setoriais, criadas no início da década de 1990, e tem objetivo de se constituir como espaço de diálogo entre o Estado, empresários e trabalhadores. A proposta era organizar os grupos por cadeias produtiva e, até o final de 2002, foram instalados seis fóruns: Construção Civil, Têxtil e de Confecções, Plástico, Complexo Eletrônico, Madeira e Móveis, Couro e Calçados. Para o MDIC à época da criação dos fóruns,

**Os incentivos do Governo Federal à produção nacional mudaram.** Há cerca de um ano e meio, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) tem atuado com políticas específicas para gerar empregos e desenvolver produtos competitivos para exportação. Essas políticas são representadas pelos Fóruns de Competitividade. Gerenciados pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC, os fóruns nasceram com o objetivo de agrupar esses esforços do governo aos do empresariado e trabalhadores. **A intenção é eliminar falhas nas cadeias produtivas e evitar perdas fiscais injustificadas** com a desoneração de tributos. [...] O grande desafio dos Fóruns de Competitividade **é alavancar as exportações sem causar um rombo nas contas do governo.** “Temos de reduzir a carga tributária que incide sobre o produtor. **Precisamos de uma reforma ampla, mas cuidando para que as contas do governo não se desestabilizem**”, afirma o ministro (MDIC, 2000, grifos meus).

No trecho acima é possível identificar algumas características das medidas do governo Fernando Henrique para a indústria. A primeira é afirmação de que o governo começava a operar mudanças nas políticas de incentivo à produção através de atividades específicas. A segunda

evidência que a criação dos Fóruns de Competitividade está ligada à necessidade de eliminar falhas nas cadeias produtivas e possibilitar o crescimento das exportações. A conclusão sobre a posição do então Ministro Sérgio Amaral corrobora com a perspectiva de que essas iniciativas estão relacionadas à necessidade de corrigir distorções da política de austeridade macroeconômica.

A criação dos Fóruns de Competitividade representa um avanço no processo de coordenação das políticas públicas para o setor industrial. Apesar de não ser nenhuma novidade, pois a proposta segue o modelo das Câmaras Setoriais, a sua concretização representa uma indicação de que o governo estaria disposto a dialogar com empresários e trabalhadores as bases para a retomada do crescimento. A decisão de criar esse novo instrumento de coordenação é um passo importante para a política industrial, mas não deve ser o único ponto para avaliar a sua eficácia. Conforme discutido anteriormente a mudança de perspectiva existente no segundo governo Fernando Henrique ocorre em um ambiente de tensões internas, podendo, em vários momentos, comprometer a capacidade real de determinada ação de produzir políticas concretas para o setor.

Segundo ARAUJO (2015) existia uma enorme divisão dentro do governo federal referente à adoção de política industrial. Em entrevista a um ex-presidente da ABDI, que durante o período estava no MDIC e acompanhou a criação dos fóruns, a autora registra a posição do dirigente de que havia uma resistência, principalmente, do Banco Central e da Receita Federal e uma neutralidade do Ministério da Fazenda frente aos Fóruns de Competitividade. Ainda de acordo com a entrevista, a criação desse espaço ocorreu devido ao empenho dos Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Celso Lafer (jan-jul de 1999), Clóvis Carvalho (jul-set de 1999), Alcides Tapias (set. de 1999 a jul. de 2001) e Sérgio Amaral (ago. de 2001 a dez. de 2002).

(...) após a sua aprovação pelo governo como forma de articulação público-privada, os Fóruns entraram em funcionamento efetivo. Contudo, durante o governo FHC, **apesar de terem sido feitas propostas setoriais pelos Fóruns de Competitividade, estas não foram concretizadas na forma de uma política específica de governo.** Os Fóruns tiveram, portanto, um papel de espaço de discussão e proposição de políticas, mesmo que essas não se viabilizassem naquele período (ARAUJO, 2015, p.118, grifos meus).

A conclusão acima revela grande sintonia com a presença de características de política industrial implícita no período e com a constatação de que as tensões internas no governo comprometem uma mudança de trajetória. Os Fóruns Competitividade reforçam a existência de novas perspectivas abertas no segundo mandato, mas as dificuldades em operar transformações de

trajetória representam limitação das potencialidades desse instrumento de coordenação da política industrial.

Como nos Fundos Setoriais a proposta dos Fóruns de Competitividade será mantida durante o governo do presidente Lula. A aposta no diálogo com o setor privado e a necessidade de fortalecer outras cadeias produtivas leva o então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, a aumentar para catorze as cadeias produtivas atendidas<sup>99</sup>. Para o Ministro os Fóruns “geram consenso entre os elos da cadeia e provocam o engajamento do setor privado e trabalhadores no cumprimento das metas estabelecidas” (MDIC, 2003).

Ainda sobre ações e discussões de impacto para a indústria, durante o governo Fernando Henrique, é importante registrar o papel do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) na organização de proposições para o aumento da competitividade, através do estímulo à inovação. A partir do segundo mandato, o Ministério, além de assumir, via a Finep, a coordenação dos Fundos Setoriais, organiza o debate com diversos atores sociais sobre a necessidade de uma política de C, T&I. Como resultados desse trabalho são publicados dois documentos – Livro Verde e o Livro Branco – que podem ser considerados orientadores das ações para o setor mesmo após o atual mandato presidencial. A análise desses documentos e dos debates de sua preparação será feita na próxima seção.

#### **4.3.1 As propostas para a Ciência, Tecnologia e Inovação**

As indicações para as propostas de C,T&I no segundo governo Fernando Henrique começam a ser apresentadas no PPA 2000-2003. Conforme discutido anteriormente, o plano tem como metas para o setor a elevação da capacidade de transformação dos resultados da pesquisa científica em inovação, a maior articulação público-privado na área de P&D e a disponibilização do capital científico e tecnológico do país para o aumento da competitividade das empresas e das necessidades do mercado (BRASIL, 2000).

Com o propósito de discutir as bases para uma política nacional para o setor, o MCT apresenta o Projeto de Diretrizes Estratégicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (DECTI) para um

---

<sup>99</sup> No final de 2003 estão criados os Fóruns de Competitividade das seguintes cadeias produtivas: Plástico, Indústria Aeroespacial, Couro e Calçados, Construção Civil, Siderurgia, Farmacêutico, Têxtil e Confecções, Complexo Eletrônico, Madeira e Móveis, Automotivo, Bens de Capital, Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos e Indústria Agroquímica.

horizonte de 10 anos. Esse projeto se estrutura em quatro momentos importantes, a saber: a publicação do Livro Verde (2000) para subsidiar as discussões e apresentar os principais desafios, as Reuniões Regionais, ocorridas de 16 a 17 de agosto de 2001 em seis capitais, a organização, em parceria com Academia Brasileira de Ciências, da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em setembro de 2001 e, por fim, a publicação do Livro Branco (2002) com as diretrizes dessa política, fruto das discussões ocorridas durante o período. Para o MCT esse processo priorizou os seguintes pontos:

(...) ênfase especial à questão da inovação e que fortalecesse um processo de prospecção, avaliação e definição de rumos para o setor no Brasil [...] e mobilizar os principais atores engajados na transformação da Ciência, Tecnologia em instrumentos efetivos de uma ampla mudança econômica e social do Brasil (BRASIL/MCT, 2002).

De fato, a forma como o MCT organizou as discussões sobre a necessidade de uma política nacional de C,T&I contribuiu para a mobilização de diversos atores sociais. Ao longo de quase dois anos de Reuniões Regionais, da Conferência Nacional e da sistematização de dois documentos foi possível avaliar a estrutura da pesquisa científica no país e definir rumos para solução de importantes gargalos. Como resultado prático desse processo, o governo apresentou no Congresso Nacional, em agosto de 2002, a proposta de Lei de Inovação (PL-7282), que foi aprovada, em dezembro de 2004, sob nº 10.973, já no governo do presidente Lula.

A proposta da Lei demonstra enorme sintonia com as discussões feitas no período, em particular, no que se refere à necessidade de aumentar a capacidade de inovação das empresas brasileiras. Apesar das modificações no texto original de 2002, a solução para o estímulo à inovação continua na maior flexibilidade nas relações entre pesquisadores, institutos de pesquisa e empresas privadas e a concessão de incentivo fiscal à inovação e à pesquisa científica para favorecer a sua incorporação pelo setor produtivo. A análise mais específica da Lei de Inovação será feita no capítulo referente ao governo Lula, quando, de fato, a mesma é aprovada. Na sequência será avaliado as contribuições dos Livros Verde e Branco e as diretrizes da política de Ciência, Tecnologia e Inovação propostas no mandato do presidente Fernando Henrique, que, a meu ver, serão referências para as ações institucionais do setor no próximo período.

De acordo com o Livro Verde a elevação da capacidade de inovação das empresas brasileiras passa, necessariamente, pelo maior envolvimento com as universidades e institutos de pesquisa públicos na produção de novas tecnologias. Essa nova orientação exige mudanças na



estrutura de coordenação e no ordenamento jurídico, mas coloca para o governo federal a necessidade de “reorientação da política econômica, em particular o **reforço das políticas setoriais** – industrial, agropecuária, de comércio exterior e tecnológica – e dos **mecanismos de planejamento** [...] e da **coordenação interinstitucional**” (BRASIL/MCT, 2001, p. 124, grifos meus).

O documento reconhece a necessidade de haver uma reorientação da política econômica, mesmo que esta não seja a tendência do núcleo duro do governo. De qualquer forma, a identificação de que a intervenção do Estado, através de mecanismos de planejamento e coordenação, é necessária para alavancar o crescimento sustentado pode ser um ponto de destaque e, ao mesmo tempo, de conflito dentro do governo. Como propostas de apoio ao estímulo à P&D e à inovação, no âmbito das empresas privadas, o documento destaca dois movimentos possíveis, dado a experiência internacional: “apoio direto, por meio do uso do poder de compra do Estado ou do aporte de recursos sem retorno, e o financiamento indireto, com base na concessão de incentivos fiscais” (BRASIL/MCT, 2001, p. 133).

De acordo com a posição apresentada nos dois textos governamentais, a constituição de uma política nacional de inovação precisa de intensa produção científica e do estabelecimento de relações entre esta e o setor produtivo. A difusão do conhecimento produzido e a sua transformação em fonte de desenvolvimento são fatores indispensáveis para o crescimento econômico. A inovação não é um processo linear, que se inicia na pesquisa básica, avança para a pesquisa aplicada, depois para o desenvolvimento experimental até culminar em novos processos e produtos. Ao contrário de um processo fácil, a inovação é um fenômeno complexo, que pressupõe a articulação de vários agentes e instituições em atuação planejada e de longo prazo.

Além de fenômeno econômico, a inovação é um processo social, profundamente associado à história, à cultura, à educação, às organizações institucionais e políticas e à base econômica da sociedade. [...] Poder inovar exige mais que saber produzir: demanda conhecimento para projetar novas tecnologias de produtos ou de processos; envolve a realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento nas empresas, internamente ou em cooperação com outros agentes; a importação e absorção de tecnologias; a formação de pessoas qualificadas para a inovação e sua fixação nas empresas; e, a disponibilidade de infraestrutura científica e tecnológica (BRASIL/MCT, 2002, p.27).

Ao entender a inovação como fenômeno social associado a vários fatores, o MCT reforça o entendimento de que a proliferação de um ambiente inovativo e, conseqüentemente, da elevação da competitividade, exige a articulação de diversas políticas públicas, organizadas e planejadas pelo

Estado. Como base para o desenvolvimento econômico, o aumento da capacidade de C,T&I deve fazer parte do cotidiano das empresas brasileiras. Para alcançar tal desafio o Livro Branco considera fator imperativo a existência de políticas com o propósito de aproximar e intensificar as relações entre as empresas, as universidades e os institutos de pesquisa.

De acordo com o governo, essa aproximação exige modificação nos marcos legal e institucional, bem como incentivos para a interação entre universidades/centros de pesquisas e empresas. A questão central passa a ser a definição de quais aparatos institucionais devem ser desenvolvidos para integrar a Ciência e a Tecnologia. Procura-se, assim, criar mecanismos de participação e de coordenação que não são fáceis de estabelecer, devido às diferenças institucionais existentes entre os setores envolvidos.

A criação desses mecanismos está ligada à concepção de Estado mais ativa na intervenção e regulação da economia, com objetivo de produzir sinergias entre os setores públicos e privados. O documento indica que essas sinergias passam necessariamente pelo estabelecimento de outras relações entre os atores envolvidos na produção do conhecimento: **as universidades, institutos de pesquisa e agências de fomento** devem atuar no mercado de pesquisa; **as empresas** terão que estabelecer relações com organizações públicas de pesquisa; **novos requisitos de capacitação** e aprendizagem para gerência serão estabelecidos; criação de instrumentos que permitam **articulação e o aprendizado coletivo** entre as pessoas e instituições envolvidas. (BRASIL/MCT, 2000, p.233).

Para operar tais mudanças propostas, o MCT indica quatro dimensões orientadoras da política de inovação tecnológica a ser adotada:

(i) diversificação e ampliação de mecanismos de financiamento; (ii) definição de prioridades e oportunidades; (iii) promoção da articulação entre diferentes atores, consubstanciados arranjos institucionais coletivos; (iv) aprimoramento de serviços de apoio à inovação (LIVRO VERDE, p. 233).

Sobre a **diversificação e ampliação de mecanismos de financiamento**, o Livro Branco apresenta a proposta de elevar os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) aumentando a participação da iniciativa privada. Segundo dados apresentados no texto, o Brasil investiu, em 1999, 0,9% do PIB em P&D, sendo que cerca de 2/3 dos recursos eram provenientes do setor público e o restante da iniciativa privada. A meta de aumento estabelecida é passar para 2% do PIB nos próximos dez anos, de forma que a iniciativa privada assuma a liderança na aplicação desses investimentos.

As projeções do Ministério apontam que, para alcançar esse objetivo, o Estado deverá fortalecer o mercado de capitais, estimular o capital de risco, estabelecer políticas de incentivo fiscal e disponibilizar recursos públicos ao setor privado. Como exemplo de políticas já existentes o documento indica o Projeto Inovar da Finep; o Projeto Pesquisa Inovadora em Pequenas Empresas (PIPE); os Fundos Setoriais; o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do MCT.

A segunda dimensão aborda a **definição de prioridades e oportunidades** dos investimentos científicos ligados ao desenvolvimento e à capacidade inovativa das empresas instaladas no Brasil. O estabelecimento de critérios condicionantes para o financiamento deve “privilegiar aqueles programas que tenham o potencial de atração de recursos privados e garantia de avaliação ex post, como forma de assegurar os resultados e justificar o investimento público” (BRASIL, 2000, p. 236).

Ao vincular as prioridades de investimento em P&D com os interesses do setor privado, corre-se o risco de comprometer grupos de pesquisa de áreas menos atraentes para as empresas. A inexistência de uma política de desenvolvimento sustentado contribuiu para a inversão da lógica na constituição da política de inovação, pois antes de determinar quais os objetivos e as prioridades almejadas é indicada a necessidade de priorizar as áreas com maior potencial de atração de recursos.

O terceiro ponto - **promoção da articulação entre diferentes atores, consubstanciados arranjos institucionais coletivos** – é considerado essencial para a elevação dos investimentos privados no setor, mas, também, como meio de cooperação e trânsito de conhecimento entre diferentes agentes. Como propostas para favorecer essa articulação, o documento sugere a criação de centros de excelência com a participação de recursos públicos e privados, a adoção de medidas de incentivo à interação da ciência e a indústria e a promoção para que as indústrias contratem jovens pesquisadores (BRASIL/MCT, 2000).

A última dimensão - **aprimoramento de serviços de apoio à inovação** - estabelece a criação de mecanismos facilitadores para a produção científica e a inovação. A finalidade é constituir um sistema de informações que permita ao pequeno, médio e grande empresário acompanhar as descobertas científicas, a produção bibliográfica, as informações sobre a aquisição de patentes e fontes de financiamento para pesquisas científicas.

Ao estabelecer essas quatro dimensões, o objetivo do MCT é disponibilizar às organizações de CT&I mecanismos necessários para a rápida adaptação às demandas exigidas pelo atual processo de acumulação capitalista. O estabelecimento de um novo arcabouço institucional deve ser constituído entre o Estado e as organizações envolvidas com a produção científica e tecnológica. A base desse novo arcabouço institucional deve “incluir a criação de novos arranjos entre os diferentes

setores da vida nacional e alterar a natureza da relação entre o público e privado” (BRASIL/MCT, 2002, p.28).

A operacionalização dessa nova relação entre o público e o privado necessita da modificação da estrutura legal que regulamenta os institutos/centros de pesquisa e a própria universidade. Ao estabelecer esses novos mecanismos de regulação, busca-se garantir uma rápida adaptação das organizações de CT&I às exigências do novo padrão de acumulação capitalista. Na prática o que se propõe é a transformação do próprio conceito de autonomia dessas instituições ao permitir maior flexibilidade de ação. Essa maior flexibilidade é necessária para a execução de atividades como “comprar e vender produtos e serviços, adequar o quadro funcional, captar recursos no mercado, elaborar e implementar contratos” (BRASIL/MCT, 2000, p. 245).

De acordo com o documento, é necessário estabelecer novas bases contratuais como condição para fortalecer instrumentos de controle e resultados. A defesa de instrumentos de gerenciamento para as políticas públicas aparece com o discurso de que o bom uso dos recursos públicos garante o retorno positivo das ações. Como orientação dessas novas bases contratuais o MCT estabelece três aspectos centrais: “(i) avaliação dos resultados mais do que os procedimentos; (ii) revisão da gestão de recursos orçamentários e financeiros; (iii) revisão da gestão de recursos humanos” (BRASIL/MCT, 2000, p. 246).

Ao admitir uma **política de avaliação baseada mais nos resultados do que nos procedimentos** evidencia-se uma enorme adaptabilidade aos mecanismos impostos pelo modelo de acumulação flexível. Essa busca pela qualidade está ligada a transformações profundas no contexto produtivo. A inserção num mercado internacional cada vez mais competitivo é o que determina essa adaptabilidade.

Ao propor a **revisão da gestão de recursos orçamentários e financeiros** estabelece-se uma nova concepção de autonomia para as instituições ligadas a P&D. O foco é a garantia de liberdade para a execução do orçamento e, mais importante, a permissão para a busca de recursos financeiros no mercado.

Com a **revisão da gestão de recursos humanos**, os pesquisadores, a grande maioria localizados em institutos públicos de pesquisa, terão maior flexibilidade para desenvolverem pesquisas em empresas privadas e até para criarem suas próprias Empresas de Bases Tecnológicas. Conforme anunciado anteriormente neste capítulo, essa maior flexibilidade na atuação dos pesquisadores e dos próprios institutos/centros de pesquisa será incorporada na proposta de Lei da Inovação enviada para o Congresso Nacional no ano de 2002.

Ao avaliar os três aspectos destacados pelo MCT para a constituição de uma política nacional é preciso destacar a forte proximidade com métodos de controle de qualidade utilizados pelo mercado. A ênfase nas medidas gerenciais demonstra diálogo com a concepção hegemônica nos governos dos anos 1990 com intuito de entender a iniciativa privada como exemplo de bons resultados.

O discurso presente nos documentos coloca esse novo arcabouço institucional como instrumento para elevar a competitividade nas empresas brasileiras. Segundo o Livro Verde é necessário fortalecer iniciativas com objetivo de ampliar a flexibilidade para que os institutos de pesquisa estabeleçam relações diretas com a iniciativa privada, como por exemplo: as Organizações Sociais (OS)<sup>100</sup>; a criação da figura jurídica do Instituto de Pesquisa e a criação de centros de pesquisa por associações de produtores.

Para o governo a mudança na relação universidade-empresa é tratada como ponto fundamental para a constituição de um sistema de C,T&I. A explicação dessa centralidade ocorre a partir da constatação de que a produção científica brasileira se concentra, majoritariamente, nos institutos públicos de pesquisa ou nas universidades públicas. De acordo com o Livro Verde é questionável atribuir à universidade o papel de sanar as deficiências tecnológicas da empresa, bem como a esperança de que a empresa seria fonte de financiamento significativa para a universidade.

Para o MCT,

A missão da empresa é produzir e gerar riquezas, ao passo que **cabe primordialmente à universidade formar pessoal qualificado**, particularmente por meio de uma intensa prática em atividades de pesquisa. [...] O papel fundamental da universidade de formação de pessoal qualificado deve, cada vez mais, ser desempenhado no contexto dos sistemas de inovação. Este é o ponto fundamental das relações universidade-empresa: a efetividade do processo de capacitação requer que os diferentes papéis dos diferentes atores presentes nos sistemas de inovação estejam em boa parte referidos uns aos outros (BRASIL/MCT, 2000, p. 250).

A relação universidade-empresa, defendida como base para o desenvolvimento de uma política de CT&I busca “a criação de novos arranjos entre os diferentes setores da vida nacional e alterar a natureza da relação entre o público e privado” (BRASIL/MCT, 2002, p.28). Esse novo papel para as universidades exige uma reformulação profunda das suas bases constitutivas. Segundo o MCT, “as instituições públicas de ensino superior devem se preparar para contribuir na

---

<sup>100</sup> As **Organizações Sociais** (OS) foram estabelecidas durante a Reforma do aparelho do estado através da Lei 9.637 de 15/05/98.

construção desse sistema [de inovação], definindo inclusive uma nova relação com o Estado” (BRASIL/MCT, 2000, p.251).

Essa nova relação com o Estado provoca uma modificação na concepção de autonomia e na adoção de um marco legal mais flexível, que permita a interação entre a universidade-empresa. A autonomia perde o seu significado original de ser locus de produção do conhecimento e passa a ser entendida como uma forma de gerenciamento de contas e de controle de gastos. Essa modificação no caráter da autonomia representa uma transformação da estrutura universitária que passa a ser concebida como uma organização social (CHAUÍ, 1999, 2001).

A análise dos documentos organizados por iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia reforça o empenho para instituir uma política nacional de C,T&I. Os debates envolveram diversos atores sociais e permitiram construir um panorama importante da realidade da P&D e indicar os principais entraves para a inovação. Como resultado concreto das discussões o maior destaque foi a apresentação do projeto de Lei de Inovação (PL7.282/2002), aprovado com modificações já no governo Lula. A criação dos Fundos Setoriais, mesmo que anterior ao Projeto de Diretrizes Estratégicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (DECTI), também deve ser considerada uma iniciativa significativa do MCT para o estímulo à inovação, e está em sintonia com a premissa de articulação público-privado presente no projeto.

A proposta de política nacional foi estruturada em torno de seis objetivos, a saber: a criar um ambiente favorável à inovação para contribuir para a elevação da competitividade das empresas; ampliar a prática inovativa e a base científica e tecnológica do país; consolidar e modernizar o aparato institucional de C,T&I; integrar as diversas regiões no sistema proposto, conquistando amplo apoio para essa política e incorporando a política de C,T&I como elemento estratégico da política nacional de desenvolvimento (BRASIL/MCT, 2002). Ao indicar a necessidade de amplo apoio da sociedade em prol da C,T&I o MCT sugere a existência de resistência a sua proposta e favorece o entendimento de que somente a pressão de outros atores possibilitará uma política de desenvolvimento.

Tal afirmação reforça a perspectiva defendida, desde o início deste capítulo, de que os governos nos anos de 1990 questionam a adoção de políticas de desenvolvimento. Apesar dos documentos do MCT defenderem políticas setoriais como condição para estimular o aumento da competitividade da empresa brasileira, a posição hegemônica conduzida pelo Ministério da Fazenda e o Banco Central combatiam esse estratégia. A prioridade sempre foi o controle macroeconômico e, apesar de reconhecer uma mudança de perspectiva a partir de 1999, o governo não priorizou o

crescimento sustentado. As medidas propostas em benefício do setor produtivo ocorreram, em sua maioria, a partir de Ministérios fora do núcleo duro do governo, o que explica a dificuldade no encaminhamento das ações propostas. De qualquer forma, o empenho do Ministério da Ciência e Tecnologia em discutir uma proposta de política nacional para C,T&I contribuiu para a mobilização de atores sociais e para a indicação de soluções para resolução de gargalos.

De qualquer maneira, as discussões feitas no período e a pressão de setores do empresariado e do próprio movimento dos trabalhadores contribuíram para colocar na agenda política brasileira a necessidade da retomada do crescimento. A existência de posições conflitantes dentro do governo Fernando Henrique indica, de certa maneira, o descontentamento de setores da sociedade com a política econômica.

No próximo capítulo a discussão ocorrerá em torno das ações do governo Lula para o desenvolvimento sustentado. Desde as eleições presidenciais de 2002 a atuação de diversos atores sociais, fossem eles empresários ou trabalhadores, abordava a necessidade de uma agenda favorável à retomada do crescimento econômico. A atuação do Estado como agente capaz de promover e organizar o desenvolvimento ganha força e favorece a criação de um ambiente mais propício à adoção de uma política industrial e de medidas de estímulo à inovação.

## CAPÍTULO 5

### A POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

Esse capítulo tem como objetivo avaliar a política industrial durante os dois governos do presidente Lula. No período são apresentadas duas políticas voltadas para o estímulo ao setor produtivo: a **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**, durante o primeiro mandato, e a **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**, no segundo mandato. Após um longo período de ausência de políticas concretas de estímulo à indústria, a decisão de apresentar a PITCE e a PDP é recebida de maneira positiva pelo empresariado e trabalhadores.

Desde o processo eleitoral, em 2002, a candidatura petista defendia a retomada do crescimento sustentado como condição para articular o aumento da produção com a ampliação de emprego e renda. A crítica ao aumento da desigualdade social e aos tímidos índices de crescimento produtivo, durante o governo Fernando Henrique, fortalecia o discurso da retomada do crescimento e da atuação mais forte do Estado no sentido de promover e coordenar o processo de desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento proposto pelo governo Lula tem como instrumento central o fortalecimento do mercado interno de massas, a ampliação das exportações e o compromisso com a estabilidade. O potencial de consumo reprimido no país até 2002, combinado com medidas em prol da elevação da produtividade e da geração de emprego e renda, é visto como combustível para a retomada do crescimento. O aumento da produtividade interna tem a capacidade, de acordo com a estratégia do governo, de gerar impacto positivo na melhoria da competitividade e, conseqüentemente, beneficiar o comércio externo. A elevação das exportações reduz a pressão sobre a balança de pagamentos e favorece a manutenção da estabilidade com espaço para adoção de políticas de estímulo à produção.

Na primeira seção do capítulo - **As eleições de 2002: a construção do discurso de desenvolvimento sustentado** – o foco está na análise do discurso eleitoral de Lula à presidência. A construção de um pacto pelo crescimento é propagada como solução negociada entre os trabalhadores e os empresários para a resolução dos problemas referentes à baixa capacidade produtiva e os elevados índices de desemprego. Ao longo da campanha eleitoral, o programa de governo busca passar confiança ao empresariado no sentido de que um governo petista não representaria quebra de contratos e nem descompromisso com a estabilidade.



Na segunda seção - **O primeiro governo Lula (2003-2006)** – são discutidas as medidas adotadas pelo governo em benefício da indústria. O foco da análise privilegia três ações de caráter mais amplo e organizador da política, a saber: o Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, a PITCE e a experiência de diálogo entre governo, empresários e trabalhadores, através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). As restrições macroeconômicas impostas pelo Ministério da Fazenda se constituem na principal resistência à adoção de medidas mais estruturais e volumosas em prol do setor produtivo. Por outro lado, a ação consciente de outros atores, defensores do desenvolvimento, dentro e fora do governo consegue impor uma agenda para impulsionar a retomada do crescimento. A criação da PITCE, do CNDI e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) é fruto da capacidade de pressão desses atores sociais e assume papel de destaque na obtenção dos índices positivos de retomada do crescimento no período.

Na última seção - **O segundo Governo Lula (2007-2010)** – a análise destaca a perspectiva do governo federal em acelerar o ritmo de crescimento. A posição expressa pelo presidente Lula demonstra que o país conseguiu estabelecer as bases para o crescimento com estabilidade durante o primeiro mandato. Nesse novo momento, o Estado teria condições, em parceria com o setor privado, de impulsionar o ritmo de desenvolvimento. A abordagem feita privilegia, também, três aspectos orientadores da ação governamental: o primeiro, o PPA 2008-2011; o segundo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007; e o terceiro, a PDP (2008). Essas três políticas explicitam a decisão do governo em utilizar instrumentos do Estado para acelerar o crescimento, seja através de investimentos significativos em obras de infraestrutura, da isenção tributária, da disposição de crédito ou da criação de novas bases regulatórias.

A abordagem feita nesse capítulo reforça o entendimento de que o governo Lula representou uma ruptura importante para a retomada do crescimento com geração de emprego e renda. A manutenção de aspectos de continuidade com o governo anterior para manter a estabilidade macroeconômica limitou, em certos momentos, a velocidade do desenvolvimento, mas não impediu a mudança de rumo na economia. A estratégia de consumo interno de massas foi capaz de gerar aumento da produtividade, promover a evolução da capacidade de exportação e combater a desigualdade social, conforme é demonstrado ao longo desse capítulo.

### **5.1) As eleições de 2002: a construção do discurso de desenvolvimento sustentado.**

A conjuntura política do país, mesmo antes da posse do presidente Lula, favorecia o discurso da retomada do crescimento. A austeridade da política econômica impedia a materialização de ações em benefício do setor produtivo e era responsável pela elevação do desemprego. O baixo nível de confiança do empresariado favorecia um círculo vicioso de redução do investimento produtivo, afetando a capacidade de arrecadação do Estado e justificando a manutenção de uma política de juros altos contrária à elevação da produção. A precariedade da infraestrutura do país, explicitada com crise energética de 2001/2002 aparecia também como obstáculo a ser superado pelo próximo governo.

A candidatura de Lula constrói o seu discurso a partir do cenário de insatisfação com o governo Fernando Henrique e na defesa de construção de pacto nacional pela retomada do crescimento. Conforme avaliado no capítulo sobre o IEDI, a maioria do empresariado brasileiro ainda via com desconfiança a candidatura Lula, mas a necessidade de mudança e as inflexões do discurso petistas abriam espaço para o diálogo entre as partes.

O Programa de Governo da candidatura de Lula, em 2002, demonstra a sintonia com a perspectiva de se utilizar o desenvolvimento sustentado como eixo para a construção de uma nova coalizão de sustentação do poder. O documento é estruturado em torno de quatro partes: Crescimento, Emprego e Inclusão Social; Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade; Inclusão Social; Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável (CLP, 2002).

O eixo do Programa de Governo é o desenvolvimento sustentado, entendido como instrumento para a retomada do crescimento e de combate à fome e à miséria. O foco dessa perspectiva está na Inclusão Social, na distribuição de renda e no aumento do emprego. De acordo com o documento, o Estado deveria assumir papel preponderante no planejamento da política industrial e tecnológica. O crescimento é tratado como resultado da ação consciente do Estado e não como processo natural do avanço capitalista. Segundo o documento, o governo Fernando Henrique

(...) errou ao vender a ideia de que basta abrir a economia para que a produtividade das empresas aumente. Ao pensarmos em políticas ativas de incentivo à produção e à inovação tecnológica, não propomos a volta do velho protecionismo, mas a implantação de políticas industriais com metas explícitas e controle público (CLP, 2002, p. 8).

Ao admitir a utilização de “políticas ativas” de estímulo à produção e à inovação, o documento assume o compromisso com a manutenção da estabilidade e das contas públicas. A retomada do crescimento precisa se transformar em agenda política da maioria da sociedade brasileira. A estratégia para que ações em prol do desenvolvimento ganhem destaque está no reforço aos espaços de diálogo e negociação entre diversos atores sociais (CLP, 2002).

A construção desse pacto pelo crescimento deveria envolver Trabalhadores, Empresários e o Estado. Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, em 12 de agosto de 2001, o então candidato Lula, ao ser questionado sobre a aproximação do partido com setores do empresariado, fez a seguinte afirmação:

Então o que nós temos é que criar as condições para que as empresas tenham a oportunidade de crescer. Eu prefiro ter empresa brasileira multinacional com filiais no mundo inteiro do que apenas ter as filiais deles aqui no nosso mundo. A coisa que mais me motivou a trazer o José Alencar para fazer uma simbologia que eu queria criar no Brasil, a simbologia de uma coisa que o Fernando Henrique Cardoso falava muito e em 1982, que você se lembra, o famoso pacto de Moncloa que nunca foi executado porque não tem presidente que tenha conversado menos com a sociedade do que o presidente Fernando Henrique Cardoso, então nós queremos **construir uma espécie de um novo contrato social. Juntar todos os setores organizados da sociedade e começar a estabelecer, sabe, desde política de desenvolvimento de longo prazo, a desenvolvimento regionais, ou seja, quais as regiões que precisam mais do Estado, menos do Estado, que tipo de indústria que a gente vai então incentivar** para ir para aquele lugar, que tipo de turismo a gente quer naquela região. É isso que nós queremos (FSP, 2002, grifos meus).

A construção de espaços de concertação coloca-se como meio de construção da política industrial através desse “novo contrato social”, que, também, foi chamado de pacto social pelo governo após as eleições. A intenção do presidente Lula com a proposta de pacto ou contrato social demonstra a intenção de conciliar interesses entre o capital e o trabalho. A promessa era que seria possível garantir ganhos de produtividade para as empresas e aumentar o nível de emprego e renda para os trabalhadores.

Apesar de manter o compromisso com a estabilidade, o programa de governo defende o fortalecimento da economia nacional como ponto fundamental para solidificar esse novo contrato social. O sucesso dessa política exigiria, segundo o documento, políticas ativas organizadas pelo Estado em três frentes distintas e complementares. A primeira aborda a questão da capacitação tecnológica das empresas nacionais, privadas e públicas, através de uma política industrial estruturada em torno do adensamento de cadeias produtivas e no estímulo à inovação. A segunda

frente terá como objetivo a reconstrução da infraestrutura do país, por meio de recursos públicos, mas, também, do estímulo às parcerias público-privada. A última linha de ação trata da ampliação das fontes de financiamento para o setor produtivo, tendo como estratégias o fortalecimento das linhas de financiamento dos bancos públicos. Como instrumento para o aumento do volume de crédito o governo prevê a utilização de uma parcela maior dos fundos de poupança compulsória (FGTS, PIS-Pasep e FAT) para garantir o financiamento de longo prazo para o setor produtivo brasileiro (CLP, 2002).

A proposta de governo para o crescimento econômico segue uma dinâmica baseada na “ampliação do emprego e da renda per capita, e, conseqüentemente, da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas” (CLP, 2002, p. 34). A menção direta ao estímulo do mercado interno de massas como motor do modelo representa uma modificação significativa com o governo anterior, que privilegiou o ajuste macroeconômico e apostou na abertura do mercado interno e na elevação das exportações como solução natural para os problemas de competitividade.

O aumento dos investimentos na melhoria da infraestrutura assume papel primordial na dinâmica proposta, na medida em que a dinamização desse setor acarretará na recuperação de postos de trabalho e na melhoria da renda. Com a elevação do nível de emprego a expectativa dos formuladores da proposta apontava para uma pressão sobre a demanda por produtos industrializados, o que favorecia a maior produção e, conseqüentemente, novas contratações. O sucesso desse modelo exigiria “políticas industriais e tecnológicas claras e coordenadas, capazes de viabilizar um programa de substituição competitiva de importações e de promoção de exportações” (CLP, 2002, p.34).

Ao destacar a substituição competitiva de importações e a promoção das exportações, a proposta introduz a perspectiva da elevação da competitividade do produto doméstico. Ao contrário do modelo vigente no governo Fernando Henrique, a intenção é agir com políticas coordenadas pelo Estado, através de ações horizontais, mas, também, de maneira seletiva e vertical. A dinâmica proposta tem como objetivo o acréscimo de produtividade na estrutura produtiva do país, conforme se observa no trecho a seguir.

São três os mecanismos principais que se somam na elevação de produtividade engendrada por esse modelo de crescimento: ganhos de escala, progresso técnico e absorção de trabalhadores subempregados pelos setores modernos. A partir desses ganhos de produtividade poderá se **estabelecer o seguinte círculo virtuoso**: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras, levando à ampliação do

consumo popular, que reforça, por sua vez, os investimentos, com aumento de produtividade, fechando-se o ciclo com a elevação do rendimento das famílias trabalhadoras (CLP, 2002, p. 35, grifos meus).

Ao indicar a necessidade de estabelecer um círculo virtuoso para a economia, a proposta do futuro governo sinaliza para o conjunto da sociedade a mudança de rumos com a adoção de medidas de estímulo ao setor produtivo. Esse movimento encontra bastante espaço de diálogo nos setores empresariais e no movimento sindical à época e aponta para a existência de espaços de conversa também entre atores diversos sob a liderança do governo Lula.

De fato as propostas de governo do presidente Lula conseguiram incorporar reivindicações de setores do empresariado brasileiro, em particular, aqueles mais favoráveis ao fortalecimento da economia nacional e da adoção de políticas de desenvolvimento. Para o IEDI, foco de análise desse trabalho, a necessidade do Estado assumir papel de liderança no processo de retomada do crescimento sempre foi questão primordial para mudanças de rumos. Ao avaliar o programa de governo petista, durante o processo eleitoral de 2002, a entidade reconhece como positiva a intenção de incentivar o mercado interno de massas, os investimentos em infraestrutura e reforço da economia nacional.

Do outro lado, os trabalhadores eram atendidos também com a nova dinâmica proposta, pois a retomada do crescimento favorecia o aumento do nível de emprego e da massa salarial. Ao avaliar diversos documentos da CUT sobre política industrial, foi possível destacar a defesa do mercado interno de massas e a utilização de estratégias em prol do aumento dos investimentos produtivos, principalmente em infraestrutura como instrumento para desencadear o crescimento.

Enfim, acredito ser possível afirmar que a proposta de governo construída pela candidatura Lula e o cenário político-econômico do período corrobora para a construção de uma nova coalizão de poder. Tal entendimento não significa que todas as relações e as medidas políticas do futuro governo estejam definidas. Ao contrário, a própria proposta de governo, ainda durante a campanha eleitoral, será relativizada com a publicação da Carta ao Povo Brasileiro, que, de certa maneira, sinaliza para um crescimento sem atropelos da política econômica hegemônica no período, ou seja, como uma transição cautelosa.

## **5.2 O primeiro governo Lula (2003-2006)**

O governo do presidente Lula assume o poder com indicações de que o Estado se constituiria como agente central da promoção do desenvolvimento sustentado, pelo meio da defesa de uma política industrial e de mecanismos de intermediação entre o Estado, os empresários e os trabalhadores. A estratégia de desenvolvimento apresentada manteve a orientação do controle macroeconômico do governo anterior, mas não impediu a adoção de medidas mais favoráveis ao setor produtivo.

A partir da constatação anterior o objetivo aqui será analisar as principais medidas de apoio à indústria e o contexto em que foram elaboradas. A intenção não é analisar o conjunto das ações públicas do período, mas discutir as que considero mais expressivas e fruto do diálogo entre variados atores sociais. Com a finalidade de organizar a discussão essa seção será dividida em três partes. Em cada uma delas serão analisados documentos do governo federal, que indicam características da política de desenvolvimento de maneira geral e específica.

Na primeira parte será avaliado o PPA 2004-2007. Como instrumento legal produzido pelo governo e aprovado pelo Congresso Nacional é possível analisar as diretrizes de ação e, conseqüentemente, as bases do planejamento da política pública para o período. Em seguida será avaliado o documento a “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE/2003)” considerado a primeira proposta de política industrial do governo Lula. Já a terceira parte vai analisar a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) como uma experiência concreta de intermediação de interesses entre atores sociais envolvidos com a produção industrial. A constituição do CNDI ocorre no conjunto da PITCE, mas, devido aos objetivos dessa pesquisa estarem ligadas à posição dos atores sociais no processo de elaboração da política industrial, a opção foi por discuti-las de maneira separada.

### **5.2.1 O PPA 2004-2007: as diretrizes da política industrial**

A proposta do PPA 2004-2007 foi apresentada para avaliação do Congresso Nacional em agosto de 2003 e transformada na Lei 10.933 em 11 de agosto de 2004. Para a elaboração da proposta o governo garantiu o debate prévio com a sociedade organizada, através da realização dos Fóruns da Participação Social, organizados nos 26 Estados e no Distrito Federal, que mobilizou 4.738 pessoas de 2.170 entidades da sociedade civil. Além do debate nos fóruns a peça foi alvo de

discussão no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. (BRASIL/MPOG, 2003).

De acordo com o documento, o foco da ação do governo no período é a retomada do crescimento, com geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social. A proposta de desenvolvimento que perpassa o PPA tem como perspectiva a utilização da capacidade do Estado para promover esse processo, seja de maneira direta ou através de parcerias com a iniciativa privada. No texto de apresentação do plano, assinado pelo presidente Lula, essa posição é exposta com a afirmação de que o “setor público pode e vai induzir a retomada do crescimento econômico, mas a iniciativa privada tem um papel insubstituível [...] A força-motriz desse processo deve ser a dinâmica das parcerias Estado-Sociedade, público-privado, governamental e não-governamental” (BRASIL/MPOG, 2003, p.6).

A fala do presidente Lula demonstra sintonia com o plano de governo apresentado no processo eleitoral e dialoga com a expectativa de setores do empresariado e dos trabalhadores, que defendiam uma atuação mais firme do Estado em benefício da indústria. A afirmação indica, também, a manutenção do compromisso com o desenvolvimento sustentado, mesmo que ao longo do plano haja várias declarações sobre a conservação da estabilidade macroeconômica. A estratégia adotada pelo PPA segue a mesma propagada no período eleitoral, como se observa abaixo.

O PPA 2004-2007 tem por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL/MPOG, 2003, p.15).

O mercado de consumo de massa se constitui como ponto fundamental para alcançar o crescimento com garantia de ganhos de produtividade e de melhoria nos índices sociais. Segundo o documento, a estratégia proposta deve ter como âncora um regime macroeconômico estável verificado pela solidez das contas públicas, consistência fiscal fruto do controle da dívida pública e da inflação baixa e estável.

A diminuição da vulnerabilidade externa do país é considerada outro fator importante para a manutenção do modelo de crescimento e da estabilidade. A pressão sobre a balança de pagamentos leva o país a adotar medidas macroeconômicas restritivas ao setor produtivo e limitador do crescimento. A proposta prevê o estímulo das relações comerciais no âmbito do Mercosul, mas,

também, com outras regiões do mundo. O modelo de crescimento por consumo de massa é considerado como auxiliar para a ampliação da capacidade de exportação do país. Com o aumento da demanda interna, fruto da geração de emprego e da renda, as empresas tendem a agregar ganhos de produtividade, o que melhora os níveis de competitividade da indústria doméstica e favorece a conquista de novos mercados. De qualquer forma o documento admite que

Nada disso elimina, porém, a necessidade de impulsionar a transformação produtiva por meio de políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior, de cortes horizontal e vertical, que adensem e enobrecem as cadeias produtivas, acelerem o progresso técnico e promovam as atividades portadoras de futuro (BRASIL/MPOG, 2003, p.18).

Ao confirmar a necessidade de política de cortes horizontal e vertical para apoiar a transformação do setor produtivo, o governo indica uma linha de ruptura com as políticas dominantes na década de 1990. Ao defender a valorização das cadeias produtivas, fragilizadas durante o governo Fernando Henrique, a intenção é estimular a produtividade e potencializar os efeitos positivos do investimento sobre o nível de emprego e renda e, conseqüentemente, da competitividade.

As ações do PPA buscam estabelecer relações de interdependência como meio de fortalecimento e articulação dessas políticas com o objetivo de desencadear um processo mais favorável ao desenvolvimento sustentado. De acordo com o governo as políticas sociais, além de compensarem uma dívida da sociedade com os mais pobres, colaboram com o aumento do consumo popular e diminuem a pressão sobre o mercado de trabalho. O plano explícita como exemplos práticos as seguintes medidas como desencadeadoras do desenvolvimento na lógica do novo modelo.

a) a reforma agrária e o fomento à agricultura familiar retêm mão de obra no campo e criam renda; b) a exigência de frequência escolar para acesso à política de transferência mantém a criança na escola, reduz o trabalho infantil e melhora a renda familiar; c) a universalização da assistência aos idosos viabiliza seu descanso e libera vagas no mercado de trabalho, além de elevar a renda da família; d) o microcrédito dá suporte ao auto emprego e a postos de trabalho em microempresas, criando emprego e renda; e) os programas de acesso à moradia, infraestrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde são clássicos geradores de postos de trabalho, além de ampliar a renda, ao reduzir gastos como aluguel, remédio e escola; f) os programas de transferência de renda, a elevação do salário mínimo e o seguro-desemprego operam em favor do modelo de consumo de massa, ao ampliar os rendimentos da família pobre e ao disponibilizar recursos para o aumento dos gastos (BRASIL/MPOG, 2003, 19).



De fato os programas sociais ocupam, nas condições brasileiras de desigualdade estrutural, papel significativo na estratégia do consumo de massa. Por outro lado, é importante lembrar que a sobrevivência desse modelo exige a ampliação e a melhoria da qualidade do mercado formal de trabalho e dos salários. A manutenção dos níveis de produtividade por longos períodos exige a valorização do trabalho, em particular, com o aumento da qualificação e da maior capacidade de produção de produtos com maior intensidade tecnológica. O sucesso do modelo ao longo prazo exige atuação consciente e planejada do Estado ao adotar políticas de estímulo à produção, mas exige também ações de melhoria dos índices educacionais em todos os níveis, e capacidade de pesquisa e inovação, bem como a garantia de direitos.

Outro ponto orientador do modelo de desenvolvimento apresentado no PPA diz respeito à necessidade de reverter o baixo nível de investimento em infraestrutura. Na década de 1990, a redução do investimento estatal comprometeu a infraestrutura do país e contribuiu para a elevação do chamado Custo Brasil. A precariedade do sistema de energia e transporte representava um obstáculo real ao crescimento e à competitividade do produto brasileiro. A proposta do plano busca reverter essa tendência através do aumento dos investimentos públicos e do fortalecimento das parcerias público-privado.

De acordo com metas estabelecidas pelo plano, o setor de energia receberá 86% dos recursos destinado à infraestrutura, o que significa aproximadamente R\$163 bilhões, enquanto os investimentos em transporte representam 12%, algo em torno de R\$23 bilhões. O destaque desses valores está relacionado ao papel das empresas estatais, em particular, devido à proposta de ampliação do processo de exploração de petróleo pela Petrobras e de construção de novas hidrelétricas pela Eletrobrás. (BRASIL/MPOG, 2003, p. 42-43).

Ao estabelecer como meta a ampliação dos investimentos em infraestrutura, o governo aborda um problema estruturante para destravar o crescimento, mas, também, busca fortalecer o modelo de consumo de massa. O aumento das obras de infraestrutura impacta de maneira positiva o nível de emprego formal e a renda das camadas populares, o que favorece o consumo e a produção em outros setores da indústria.

As metas do PPA 2004-2007 apontam para o aumento das linhas de financiamento público, através de obras de infraestrutura, da disponibilização de crédito de longo prazo para o setor produtivo e para a promoção das exportações. A estratégia para o aumento de crédito passa pelo fortalecimento dos bancos públicos e pela redução do custo de investimento.

Sobre o financiamento público a intenção do governo é aumentar os recursos disponíveis para o crédito a juros mais atraentes. As fontes oriundas das poupanças compulsórias (FGTS, FAT e Pis-Pasep) passam a ser mais utilizadas na promoção do crescimento econômico. Com essa decisão o capital disponível dos bancos públicos é reforçado e permite uma atuação mais estrutural na economia. Dentre os bancos públicos o destaque será o BNDES, que, durante o governo Fernando Henrique, teve papel discreto no crescimento industrial agora tende a assumir papel de destaque no novo modelo.

A previsão de disponibilização de recursos para financiamento a médio e longo prazos pelo BNDES é de uma média anual de R\$ 14 bilhões no período 2004-2007, o que significa uma expansão real de 45,8% sobre a média anual do triênio 2000-2002. Já em 2003 o Banco foi autorizado a aplicar até 50% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) nas operações de financiamento à exportação. O BNDES também estará liberando recursos para obras nos países vizinhos, em parcerias com a Corporação Andina de Fomento, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e também por meio de parcerias público-privadas, em projetos identificados pela Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA). A integração nas áreas de transportes, energia e comunicações permitirá o aumento do comércio intra-regional e das exportações na região, incrementando a competitividade sul-americana e a diminuindo as desigualdades econômicas e sociais (BRASIL/MPOG, 2003, p. 150).

A respeito da redução do custo de investimento, a estratégia prevê a diminuição dos custos de intermediação financeira e da desoneração dos bens de capital. O objetivo, segundo o governo, é “reduzir o spread bancário, através do aumento da segurança jurídica dos contratos (e, portanto, do risco de perdas com a inadimplência) e do estímulo a uma maior concorrência entre as instituições financeiras” (MPOG, 2003, p.8).

A questão regional representa uma dimensão fundamental do PPA 2004-2007, pois a realidade histórica do país fortaleceu a concentração das atividades econômicas e da população no eixo Sul-Sudeste. Ao estabelecer como meta o combate às desigualdades sociais, o documento defende a necessidade de haver uma desconcentração dos investimentos e da renda. A solução proposta parte da valorização das potencialidades de cada região e do fortalecimento dos arranjos produtivos locais.

A estratégia regional do PPA contempla, em especial, as potencialidades econômicas do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; e dá atenção diferenciada às zonas deprimidas, cuja integração à dinâmica de crescimento nacional é um dos desafios centrais para a desconcentração da renda. O fortalecimento dos arranjos produtivos locais confere ao País uma oportunidade singular para a desconcentração espacial da produção e a valorização dos recursos potenciais dispersos no território nacional (BRASIL/MPOG, 2003, p.100).

A análise do PPA 2004-2007 demonstra os eixos orientadores do modelo de desenvolvimento almejado pelo governo Lula desde o processo eleitoral. De acordo com a proposta, o foco da política pública está na retomada do crescimento industrial como instrumento de combate à desigualdade e da elevação dos ganhos de produtividade e, conseqüentemente, dos lucros das empresas.

A estratégia para o sucesso do modelo parte da valorização do mercado de consumo de massas como a engrenagem principal para a movimentação da economia. O Estado, ao contrário da perspectiva hegemônica desde o início dos anos 1990, deve assumir papel central na indução do processo de desenvolvimento. Como instrumentos práticos para a promoção do crescimento o governo propõe o aumento dos investimentos produtivos, principalmente, com obras nos setores de infraestrutura e a maior disponibilidade de recursos de crédito de longo prazo pelos bancos públicos para o setor produtivo. O fortalecimento do comércio externo assume destaque nas políticas de financiamento público, pois a elevação das exportações brasileiras contribui para a redução da pressão sobre a balança de pagamentos e favorece o aumento da competitividade do produto doméstico.

Sobre os fundamentos macroeconômicos, o governo Lula mantém o compromisso com a estabilidade o que explica a permanência do superávit primário e das metas de inflação; mas é notório o estabelecimento de novos parâmetros para o incremento do setor produtivo e da inclusão social. As metas do PPA apontam para uma atuação mais forte do Estado em benefício da produção, e isso favorece a criação de políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior no período.

### **5.2.2 A PITCE: análise da política industrial no primeiro governo Lula**

Em novembro de 2003, o governo federal publica o documento “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”. Após um longo período sem política industrial, a proposta é recebida positivamente pelo empresariado e trabalhadores, e ocorre em sintonia com as indicações presentes no PPA 2004-2007. O lançamento oficial da PITCE ocorreu em março do ano seguinte na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e contou com a presença do presidente Lula, de diversos Ministros, do BNDES, da FINEP, da APEX, do IPEA e de várias entidades da sociedade civil.

Ao propor aqui a discussão sobre a PITCE, a intenção é fazer uma análise a partir da perspectiva do próprio governo, em particular, nos seus objetivos e na sua avaliação frente à aplicação da política. A posição dos atores sociais, foco dessa pesquisa (IEDI e CUT), foi examinada nos capítulos específicos e tiveram como ponto significativo o destaque dos pontos positivos e as limitações da proposta.

A proposta apresentada pressupõe que a retomada do crescimento sustentável deve estar ligada à melhoria do bem estar social e da distribuição de renda. O sucesso dessa política depende da adoção de reformas em favor do aumento da eficiência produtiva e do estímulo à elevação da taxa de investimento e de poupança em relação ao PIB.

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. **Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações [...] não é uma iniciativa isolada [...]** Essa política está articulada com os investimentos planejados para a infraestrutura e com os projetos de promoção do desenvolvimento regional (BRASIL, 2003, p.2-3, grifos meus).

Ao estabelecer como objetivos da política industrial a melhoria da estrutura produtiva, da maior capacidade de inovação das empresas e da expansão das exportações o governo busca relacionar aumento da produção com elevação da competitividade. De acordo com o documento, a PITCE deve agir de maneira articulada com o conjunto das políticas do governo federal. A estratégia para a sua aplicação está em sintonia com a valorização do mercado interno de massas. O aumento dos investimentos públicos e privados em infraestrutura é considerado meio importante para o alagamento do consumo interno e para a melhoria da competitividade das empresas brasileiras.

Para o governo a mudança no processo de produção industrial na perspectiva do desenvolvimento sustentado exige o “concurso do Estado e a implementação de políticas de integração e de estímulo a um salto de qualidade na indústria” (BRASIL, 2003, p.6). O salto de qualidade defendido está diretamente relacionado à melhoria da capacidade de produção e da utilização da inovação pelas empresas. A atuação do Estado e a maior interação com o empresariado são consideradas fatores de destaque na proposta apresentada. A PITCE deve estar articulada com os sistemas educacionais e centros de pesquisa como instrumento de favorecimento do ambiente industrial. Como questão fundamental para a construção desse melhor ambiente

industrial o documento defende um novo “Compromisso pela Produção”, em decorrência do diálogo entre diversos atores e que seja capaz de produzir compromissos entre as partes (BRASIL, 2003).

Sobre as características da política o documento defende a utilização de instrumentos de cortes horizontais e ações seletivas para setores industriais. Além de estabelecer os instrumentos em favor do ambiente industrial o documento reforça a necessidade de haver contrapartidas para as empresas beneficiadas com as políticas públicas, conforme se observa abaixo:

É necessário articular medidas e instrumentos horizontais de promoção da eficiência e do bom desempenho da atividade produtiva com ações seletivas que concentrem esforços, posto que há ações e instrumentos verticais para desenvolver cadeias produtivas, redes de empresas, arranjos produtivos locais, setores e segmentos escolhidos conforme critérios de seletividade explicitados adiante [...] as empresas beneficiadas forneçam contrapartidas, via metas fixadas, com vistas a premiar a eficiência, para que a política não seja entendida como uma benesse (BRASIL, 2003, p. 9).

De acordo com as Diretrizes da PITCE<sup>101</sup>, a proposta está estruturada em torno de cinco ações consideradas complementares, a saber: inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização industrial, ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva e a definição das opções estratégicas (Semicondutores, Software, Bens de capital e Fármacos e medicamentos). A versão inicial apresentada no final de 2003 apresenta os princípios gerais da política, mas o detalhamento das ações pode ser analisado, com mais detalhes, em documentos referentes ao acompanhamento das medidas adotadas<sup>102</sup>.

No documento “Acompanhamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (2005) as ações da PITCE são apresentadas em três eixos: primeiro, as linhas de ação horizontal, que incorporam as primeiras quatro ações do documento anterior; segundo, as opções estratégicas, com destaque para as mesmas prioridades do texto base; por fim, esse documento inclui um novo eixo referente às atividades portadoras de futuro, que abordam ações referentes à Biotecnologia, Nanotecnologia e Biomassa/energias renováveis. Essa proposta de organização da PITCE será utilizada pelo MDIC/ABDI para discutir os encaminhamentos das ações em prol da

---

<sup>101</sup> É importante destacar que esse documento é apresentado em 26/11/2003, antes mesmo do lançamento oficial da PITCE, que acontece em 31/03/2004. Por mais que seja o texto base da proposta as diretrizes estão, ainda, em discussão. Segundo SALERMO & DAHER (2006) as diretrizes serão complementadas após a versão inicial. Por isso, é possível perceber em outros documentos de acompanhamento e avaliação da PITCE a existência de novas propostas de ação e setores destacados.

<sup>102</sup> Para ter acesso a esses documentos ver BRASIL/ABDI (2005, 2005a, 2006, 2007).

indústria nos textos de balanço, denominados “PITCE 2 anos e PITCE 3 anos” (BRASIL/ABDI, 2006, 2007).

A PITCE, vista a partir do texto original, publicado em novembro de 2003, destaca as diretrizes gerais para a orientação da ação do governo. As medidas práticas serão apresentadas ao longo do próximo período e seguirão os objetivos estabelecidos pela proposta original. Nos quadros 2 e 3 estão elencadas as ações previstas e encaminhadas pelo governo federal como parte da proposta da PITCE.

Além das medidas destacadas no quadro é importante registrar, ainda, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), ambas através da Lei 11.080 de 30 de dezembro de 2004 e com objetivo de contribuir no processo de coordenação da política industrial. Sobre o CNDI a próxima seção irá abordar o papel desse conselho como espaço de diálogo entre o governo, empresários e trabalhadores na adoção das ações favoráveis ao setor produtivo.

A análise da PITCE apresenta aspectos de continuidade frente às ações discutidas no governo anterior, principalmente, referentes ao estímulo à inovação e às exportações (Lei de Inovação, Fundos Setoriais e Fóruns de Competitividade). Ao afirmar essa tendência é importante reconhecer, também, que as medidas adotadas anteriormente são estimuladas com a criação da PITCE.

Por outro lado, a PITCE, apresenta também importantes discontinuidades, em particular, no que se refere à disposição do governo em atuar de maneira seletiva para benefício de setores considerados estratégicos. A maior oferta de crédito de longo prazo via bancos públicos e a redução de impostos para a promoção de determinados setores produtivos são exemplos dessa nova orientação de governo. Essas medidas de desoneração tributária e o fortalecimento do BNDES como banco de investimento foram elementos centrais para a promoção da atividade industrial durante o primeiro governo Lula.

<b>QUADRO 2*</b>				
PITCE - Linhas de Ação Horizontais e Ações Previstas e em Andamento **				
<b>Inovação e Desenvolvimento Tecnológico</b>	<b>Inserção Externa</b>	<b>Modernização Industrial</b>	<b>Ampliação da Capacidade produtiva</b>	<b>Outras Ações</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei de Inovação.</li> <li>-reestruturação do INPI.</li> <li>- dinamização dos Fundos Setoriais.</li> <li>- criação do Fundo Tecnológico (FUNTEC).</li> <li>- decreto 4.928 (deduções no CSLL para atividades de inovação).</li> <li>-Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas – PAPPE – para empresas de base tecnológica.</li> <li>- Lei do Bem (Lei 11.196, 11/2005).</li> <li>- Lei de Biossegurança (Lei 11.105, 11/2005).</li> <li>- Linhas de financiamento do BNDES – Inovação PD&amp;I; Inovação Produção; linha para internacionalização das empresas brasileiras.</li> <li>- Programas da FINEP: Inovar Semente, Programa Inovar Fórum Abertura de Capital, Incubadora de Fundos Inovar.</li> <li>- Rede Brasil de Tecnologia.</li> <li>-Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (PROMINP).</li> <li>-Programas de reestruturação de centros de pesquisa – MODERNIT/FINEP, PROINFRA/FINEP.</li> <li>- Programa de Atração de Centros de P&amp;D e de Sedes de Negócio.</li> <li>- Dinamização do Programa Nacional de Atividades Espaciais e do Programa Nacional de Atividades Nucleares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reformulação do sistema <b>drawback</b></li> <li>- Programa Estado Exportador (para o Acre, Amapá, Piauí, Rondônia, Roraima, Sergipe, e Tocantins);</li> <li>- Radar Comercial;</li> <li>- eliminação da cumulatividade da cobrança sobre importados do COFINS;</li> <li>- Centros de distribuição e Logística no exterior;</li> <li>- Programa Brasil Exportador;</li> <li>- Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para empresas Exportadoras (RECAP) e Regime Especial de Tributação para Empresas Exportadoras de Software (REPES) no âmbito da Lei do Bem;</li> <li>- Encontros de Comércio Exterior (ENCOMEX);</li> <li>- Exporta Cidade;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modermaq: linha de financiamento de máquinas e equipamentos nacionais novos;</li> <li>- Projeto de Lei para tratamento tributário, previdenciário e trabalhista especial e empresários com receita bruta anual de R\$ 36.000,00;</li> <li>- Programa de extensão Industrial Exportadora, para Arranjos Produtivos Locais;</li> <li>- redução dos custos de certificação via Bônus de Certificação INMETRO/SEBRAE;</li> <li>- Programa Brasileiro de Avaliação de Conformidade e Atividades de Metrologia;</li> <li>- Rede Brasil de Tecnologia para projetos nas áreas de petróleo, gás natural, energia e agronegócio;</li> <li>- Cartão BNDES;</li> <li>- Programa de Capacitação Científica e Tecnológica para a Metrologia Científica e Industrial do INMETRO (PROMETRO);</li> <li>- Programas de Certificação;</li> <li>- Planos de Desenvolvimento Setoriais (SEBRAE, APEX e entidades setoriais da indústria);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- medidas de desoneração tributária;</li> <li>- redução dos spreads do BNDES;</li> <li>- projeto de simplificação de abertura e fechamento de empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sala Especial de Atração de Investimentos da Unidade de Investimentos da Apex-Brasil;</li> <li>- desoneração do IPI para bens de capital;</li> <li>- redução do prazo para aproveitamento de créditos do PIS e da COFINS na aquisição de novos equipamentos;</li> <li>- depreciação acelerada para bens de capital a ser descontada na CSL;</li> <li>- ampliação do período de apuração do IPI;</li> <li>- redução do imposto sobre importação de máquinas sem produção nacional;</li> <li>- regime tributário para incentivo à modernização e ampliação da estrutura portuária;</li> <li>- grupo interministerial para implementação de medidas facilitadoras do registro de empresas;</li> <li>- Novo RECOF (suspensão de impostos para compra de mercadorias utilizadas na produção de bens exportáveis);</li> <li>-Linha Azul (regime aduaneiro que acelera a liberação de mercadorias de empresas que operam no comércio exterior);</li> </ul>

\* Quadro retirado de DELGADO (2008, p. 89);

\*\* Informações presentes nos documentos BRASIL/ABDI (2005, 2006, 2007);

**QUADRO 3\***

PITCE - Setores Estratégicos e Atividades Portadoras de Futuro - Ações Previstas e em andamento \*\*

<b>Semicondutores</b>	<b>Softwares</b>	<b>Fármacos e Medicamentos</b>	<b>Bens de Capital</b>	<b>Atividades portadoras de futuro</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nova Lei de Informática (prorroga e amplia diversos benefícios);</li> <li>- regime aduaneiro especial para importação de mercadorias envolvidas na produção de artigos de informática;</li> <li>- Programa de Recursos Humanos para Eletrônica;</li> <li>- projeto de lei sobre topografia de circuitos integrados;</li> <li>- negociação com empresas estrangeiras para a instalação de projetos e fabricação de cadeia de semicondutores;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Novo Prosoft</b> (financiamento para produção e comercialização de softwares e serviços correlatos);</li> <li>- contratação, via FINEP, de estudo de mercado para inserção dos softwares brasileiros no exterior;</li> <li>- ações para incentivo ao desenvolvimento de segmentos emergentes;</li> <li>- inclusão digital (telecentros);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PROFARMA (linha de financiamento do BNDES);</li> <li>- HEMOBRAS (empresa para produção de hemoderivados);</li> </ul>	MODERMAQ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Fórum de Competitividade de Biotecnologia;</b></li> <li>- Centro de Biologia da Amazônia;</li> <li>- Programa Nacional de Nanotecnologia;</li> <li>- Política Nacional de Biomassas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa CI-Brasil de <b>design haouses;</b></li> <li>- criação de Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica (CEITEC);</li> <li>- Política de atração de investimentos;</li> <li>- TV Digital;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Linha especial do PROSOFT/BNDES para fusão de empresas;</li> <li>- PDS – ABDI/SOFTEX para internacionalização do software brasileiro;</li> <li>- Ações para promoção da exportação e serviços (BRAZIL-IT, Condominium Brasil-Europa);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Medicamentos (CPDM);</li> <li>- instalação do Fórum de Competitividade da Indústria Farmacêutica</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protocolo para a criação do Centro Brasileiro-Argentino de Nanotecnologia;</li> <li>- Criação e dinamização de laboratórios, acordos de cooperação internacional;</li> <li>- Programa Nacional de Biotecnologia do MCT;</li> <li>- Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Nacional de Projetos Semicondutores (circuitos Integrados – Brasil);</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política Nacional de Biotecnologia;</li> <li>- Programa Bras. de Bioetanol;</li> </ul>

\* Quadro retirado de DELGADO (2008, p. 90);

\*\* Informações presentes nos documentos BRASIL/ABDI (2005, 2006, 2007);



Apesar de reconhecer as críticas de empresários e trabalhadores sobre o reduzido número de setores beneficiados e da falta de detalhamento das ações, a PITCE conseguiu produzir resultados significativos para a retomada do crescimento econômico. O BNDES se consolidou como principal agente do investimento produtivo no país, os desembolsos para crédito aumentaram em 48% no período de 2003 a 2006, passando de 35,4 bilhões para 52,3 bilhões. No primeiro ano do governo Fernando Henrique o volume investido pelo banco foi de R\$ 20 bilhões e, em 2006, esse montante sofre um aumento de 161,5%. O MODERMAQ, programa criado em setembro de 2004, como ação da PITCE para financiar a compra de máquinas, movimentou até 2006 o valor de R\$ 3,6 bilhões. O crédito bancário, considerado fator significativo para a retomada do crescimento via mercado de massas, passou de R\$ 383 bilhões (24,6% do PIB) em dezembro de 2002 para R\$ 747 bilhões em fevereiro de 2007 (31,5% do PIB). Dentre esse montante é destacado o impacto sobre o crédito direto ao consumidor que passa de R\$ 81,1 bilhões, em 2003, para R\$ 240 bilhões em 2007. Esses dados apontam o aquecimento do consumo interno e favorece diretamente a produção doméstica (BRASIL/ABDI, 2007).

Nas ações referentes à inovação e ao desenvolvimento tecnológico o destaque foi a aprovação da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) e a sua regulamentação pelo Decreto nº 5.563/2005. A primeira versão da Lei (PL 7.282/2002) é apresentada no Congresso Nacional pelo governo anterior, após um longo período de discussão. Em julho de 2004, o presidente Lula envia uma nova proposta para apreciação do poder legislativo (PL 3.476/julho de 2004), que é aprovada em dezembro do mesmo ano. A lei estabelece uma nova relação entre universidades, institutos de pesquisa e empresas privadas, o que possibilita “uma ação mais positiva do Estado no apoio à inovação, por meio de concessão de recursos financeiros (subvenção econômica) para custear atividades de pesquisa nas empresas” (BRASIL/ABDI, 2007, p.6).

Outros pontos de destaque para o aumento da competitividade via inovação foi a aprovação da Lei de Informática (Lei nº 11.077/2004) e a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005). A primeira prorrogou até 2019 os incentivos fiscais para o setor de Tecnologia de Informação para as empresas que atingissem 5% do seu faturamento com atividades de pesquisa e desenvolvimento. A segunda tem como objetivo estimular grandes empresas exportadoras e as atividades de inovação, através da isenção tributária e da facilitação para obtenção de financiamento público. São criados instrumentos como o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) e o Regime Especial de Tributação para Empresas Exportadoras de Software (REPES), além de serem reduzidas a zero as alíquotas de PIS e Cofins para a venda de computadores no varejo com

valor inferior a R\$2,5 mil, com impacto positivo no consumo interno do setor. Por fim, é importante destacar o acréscimo de recursos destinados aos Fundos Setoriais. Durante o primeiro governo Lula, os fundos receberam R\$2,9 bilhões de reais, enquanto no governo anterior o valor foi de R\$ 804 milhões (BRASIL/ABDI, 2007).

Ao avaliar o impacto das medidas de desoneração tributária e da disponibilidade de crédito para o setor produtivo, é possível verificar o aumento significativo da capacidade produtiva do país e da repercussão positiva sobre as exportações. Entre 2002 e 2006 as exportações brasileiras sofreram acréscimo de 128,3% contra 16,1% do período de 1998 a 2002, sendo que a mesma tendência se aplica, também, ao setor industrial que alcançou uma elevação de 127,3% contra 12,3% referente ao segundo governo Fernando Henrique (DELGADO, 2009). As exportações brasileiras, em 2006, alcançaram o valor recorde de R\$ 137 bilhões, a maior do que a previsão feita pelo governo durante o lançamento da PITCE, que era de R\$ 100 bilhões (BRASIL, 2007).

Porém, ao serem avaliados os impactos das políticas de estímulo à inovação nas empresas, o que se percebe foi a não alteração da capacidade inovativa do país. Segundo Delgado (2009) os gastos das empresas com inovação sofreu pequena redução de 40% para 39,4%, e o total de gastos do país reduziu de 0,9% para 0,8% do PIB. A conclusão frente aos resultados obtidos demonstram que a pesquisa científica se concentra nos institutos públicos, que as empresas privadas não modificaram a tendência de secundarizar os investimentos em inovação. O impacto dessa realidade pode comprometer a capacidade de manutenção dos níveis de produtividade e de competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo ao longo do tempo.

<b>TABELA 3</b>			
<b>Impacto das Medidas de Desoneração Tributária (R\$ bilhões)</b>			
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Estímulo ao investimento produtivo			
Corte de Tributos para as famílias (imposto de renda)	0,65	3,40	6,11
Corte de tributos da cesta básica e incentivo à produção de alimentos	0,50	2,30	4,03
Estímulo à poupança de longo prazo	3,33	5,00	5,00
Estímulo às micro e pequenas empresas	0,77	2,00	2,15
Incentivo à inovação		0,10	0,60
<b>TOTAL</b>	<b>5,26</b>	<b>13,10</b>	<b>19,24</b>

**Fonte:** Ministério da Fazenda (BRASIL, 2006, p. 30).

Ao se avaliar a tabela 3 sobre o impacto fiscal das desonerações tributárias entre 2004 e 2006, percebe-se o crescimento da utilização desse recurso como estímulo à elevação da produção.

As desonerações, ao longo do período, alcançam o montante de R\$ 37,6 bilhões, sendo que as medidas ligadas ao incentivo direto à inovação representaram R\$ 700 milhões (1,87%). Os resultados apresentados reforçam a análise de que o governo priorizou as desonerações de resultados mais imediatos para o setor produtivo. Essa escolha corresponde à prioridade dada à elevação do nível de emprego frente à demanda existente no final de 2002, e está em sintonia com a perspectiva de consumo de massas presentes no PPA 2004-2007 e na PITCE. O problema não está, a meu ver, tanto na prioridade em obter aumento acelerado da produção como instrumento de enfrentamento do desemprego estrutural, herdado do governo anterior, mas no fato da inovação assumir papel secundário nas estratégias do governo.

A análise feita se aproxima da posição de DELGADO (2009), que, ao avaliar as opções mais amplas do governo Lula para o desenvolvimento ao longo prazo, admite papel secundário destinado à inovação tecnológica e às exportações, em particular, a meu ver, às exportações de produtos de alta e média intensidade tecnológica. A base para a avaliação do autor está na estratégia de longo prazo proposta pelo PPA 2004-2007, que propõe “inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas” (BRASIL, 2003, p.17).

Conforme discutido anteriormente, ao priorizar o mercado de massas o governo busca criar círculo virtuoso em benefício da elevação da produção doméstica e, conseqüentemente, os ganhos de escala possibilitariam a elevação das exportações. É importante reconhecer que essa estratégia produziu resultados positivos no nível de emprego, na produção e nas exportações. Por outro lado, a inovação tecnológica não foi estimulada no mesmo nível e tornou-se um obstáculo à ampliação das exportações de alto valor agregado.

### **5.2.3 O CNDI como instrumento de intermediação de interesses**

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial foi criado pelo presidente Lula no final de 2004, através da Lei nº 11.080 de 30 de Dezembro de 2004, e sua regulamentação com o Decreto nº 5.353 em 24 de janeiro de 2005. A mesma lei, também, instituiu a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. O CNDI surge dentro da perspectiva do governo petista de ampliar os espaços de diálogo com a sociedade sobre os rumos das políticas públicas. A primeira experiência nessa perspectiva foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que

tinha caráter mais amplo; já no CNDI, o número de membros era mais restrito e o objeto é a discussão da política industrial.

Segundo o Decreto presidencial compete ao CNDI,

I - **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 [...] II - **propor metas e prioridades** de governo referentes à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) [...] III - propor estratégias de **acompanhamento, monitoramento e avaliação da PITCE** [...] IV - propor a **realização de estudos**, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas desenvolvidos pelo poder público nas áreas de desenvolvimento industrial, comércio exterior e de ciência e tecnologia (BRASIL, 2005, grifos meus).

Ao analisar as competências do CNDI, percebe-se a delimitação da sua contribuição ao caráter de subsídio, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política industrial proposta pelo governo federal. Como espaço de intermediação de interesses, o conselho se constitui como experiência positiva de diálogo entre o governo, representado diretamente pelos principais Ministros de Estado, e o setor produtivo.

A organização inicial do conselho estabelecia vinte e oito membros, sendo quatorze representantes do poder executivo e o mesmo número da sociedade civil, conforme se observa no quadro 4. Segundo o regimento interno, aprovado na primeira reunião ordinária (16/02/2005), não havia suplente, o que pressionava, de certa forma, a participação direta dos Ministros nos debates, contribuindo para dar agilidade na tomada de posição e fortalecendo o papel do CNDI.

Ainda sobre a composição do conselho, é importante destacar que dos quatorzes membros da sociedade civil, onze eram empresários e três trabalhadores (CUT, CGT, Força Sindical), ou seja, não houve a intenção de garantir a paridade. A presidência do conselho ficou a cargo do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e a secretaria executiva coube à ABDI.

O período de maior atividade do conselho ocorreu durante a gestão do Ministro Furlan, que, de 2005 a fevereiro de 2007, presidiu treze reuniões. Após esse período, o conselho se reuniu apenas duas vezes até 2010, o que reforça a tese de que o Ministro Furlan foi o grande impulsionador do CNDI como espaço de discussão dos rumos da política industrial até 2007.

<b>Quadro 4*</b>		
<b>Membros do CNDI**</b>		
	<b>Conselheiro</b>	<b>Instituição</b>
1	Luiz Fernando Furlan/Miguel Jorge	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
2	José Dirceu / Dilma Roussef	Casa Civil
3	Eduardo Campos/Sérgio Resende	Ministério da Ciência e Tecnologia
4	Antônio Palocci / Guido Mantega	Ministério da Fazenda
5	Celso Amorim	Ministério das Relações Exteriores
6	Nelson Machado/Paulo Bernardo	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
7	Ciro Gomes/Pedro Brito/Geddel Lima Vieira	Ministério da Integração Nacional
8	Marina Silva	Ministério do Meio Ambiente
9	Dilma Roussef/Silas Rondeau/Nelson José H. Moreira	Ministério das Minas e Energias
10	Roberto Rodrigues/Luis Carlos G. Pinto/Reinhold Stephanes	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
11	Ricardo Berzoini/Luiz Marinho/Carlos Lupi	Ministério do Trabalho e Emprego
12	Alfredo Nascimento/Paulo Sérgio Passos/	Ministério dos Transportes
13	Luiz Dulce	Secretaria Geral da Presidência da República
14	Guido Mantega/Demian Fiocca/Luciano Coutinho	BNDES
15	Armando de Queiroz Monteiro Neto	Confederação Nacional da Indústria
16	Amarílio Proença de Macedo	Grupo JA Macedo
17	Maurício Novis Botelho	EMBRAER
18	Marcus Vinícius Pratini de Moraes	Associação Brasileira da Indústria Exportadora de Carnes (ABIEC)
19	Eugênio Emílio Staub	Grupo Gradiente
20	Jorge Gerdau Johannpeter	Grupo Gerdau
21	Osmar Zogbi	Grupo Ripasa e Bracelpa
22	Luiz Carlos Delben Leite	Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ)
23	Walquíria Pereira Aires	Federação das Indústrias de Brasília
24	Paulo Godoy	Associação Brasileira de Indústria de Base (ABDIB)
25	Josué Gomes da Silva	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e Grupo COTEMINAS
26	Luiz Marinho/João Felício/Arthur Henrique	Central Única dos Trabalhadores
27	Antonio Fernandes dos Santos Neto	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
28	João Carlos Gonçalves	Força Sindical

\* Quadro construído a partir de informações presentes nas atas do CNDI até julho de 2007 e de DE TONI (2013)

\*\* Na origem o CNDI foi composto por 28 membros (14 do Poder Executivo e 14 da Sociedade Civil), com o Decreto nº 7.580/2011 esse número passa para 36 Conselheiros.

Sobre a representação empresarial no CNDI, é importante registrar que quatro dos onze são membros do IEDI (Josué Gomes da Silva, Amarildo Proença de Macedo, Eugênio Staub e Jorge Gerdau); e o conselheiro Maurício Novis Botelho, apesar de não ser do instituto, tem sua empresa (Embraer) associada ao IEDI. Entre os demais empresários dois representam entidades de classe (CNI e Federação das Indústrias de Brasília), três estão ligados a entidades nacionais de caráter

setorial (ABIEC, ABIMAQ e ABDIB), e o empresário Osmar Zogbi ligado ao grupo Ripasa de papel e celulose.

A seleção dos membros do conselho demonstra que o governo priorizou líderes empresariais comprometidos com a adoção de medidas em defesa da produção nacional. Além desse caráter mais “ideológico”, a maioria dos setores representados é caracterizada pela significativa participação de capital nacional no controle acionário das empresas. Essas características colaboram com a tendência do CNDI em priorizar pautas referentes ao estímulo da produção doméstica e ao aumento da competitividade local. Essa escolha não ocorre de maneira aleatória, mas está em sintonia com a perspectiva do governo federal, estabelecida na PITCE, de reforçar a produção local e a retomada do crescimento sustentado.

A presença significativa do IEDI no CNDI aponta, também, a capacidade do instituto em influenciar as decisões do governo sobre política industrial. Como analisado no capítulo dois, propostas de reforço do mercado interno, de aumento do financiamento de longo prazo, da adoção de políticas de desoneração fiscal, da necessidade de política industrial de caráter setorial e da maior participação do Estado no investimento foram defendidas pelo IEDI, desde sua fundação. A criação do CNDI acaba se constituindo como espaço privilegiado para a transformação dessas propostas em medidas concretas.

A análise das discussões feitas no CNDI (Ver Quadro 5) comprova a afirmação anterior de ter sido espaço privilegiado para adoção de ações práticas. O conselho se constituiu como espaço de intermediação de interesse desse setor empresarial, que conquistou espaço importante de negociação com o governo federal. As pautas discutidas priorizaram ações de desoneração fiscal e de abertura de crédito para financiamento de longo prazo. As principais medidas em benefício da indústria foram debatidas, e sugestões de modificações foram incorporadas pelo governo federal.

Durante o período de maior atividade do CNDI (2005 e 2006) percebe-se uma agenda intensa de discussões e formação de grupos de trabalho, que culminaram na elaboração de diversas políticas públicas do governo Lula. A liderança do Ministro Furlan contribuiu para a agilidade e caráter propositivo dos debates até a sua saída no início do segundo governo Lula.

**Quadro 5\***  
**Principais Temáticas discutidas no CNDI (fev.2005- jul.2007)**

<b>Reunião/Data</b>	<b>Temática Principal</b>
<b>1º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 02/02/2005	1) Posse dos Conselheiros / 2) Apresentação da Estrutura de funcionamento da ABDI / 3) Apresentação do projeto de Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (REPES) / 4) Aprovação do Regimento Interno
<b>1º Reunião Extraordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 05/05/2005	1) O Ministro Furlan confirma o envio da MP do Bem com dois pontos discutidos pelo CNDI (Plataforma de Exportação e o Programa Computador Conectado) 2) O Ministro solicita aprovação da redução do IPI sobre todas as categorias de vinhos de 30% para 10% (solicitação feita pelo setor); 3) Apresentação pela CNI do Mapa Estratégico da Indústria; 4) Debate sobre a Lei de Inovação
<b>2º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 26/04/2005	1) O Ministro Gushiken apresentou a peça publicitária do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) cujo conceito é "Tudo o que pode ser feito no Brasil, tem que ser feito no Brasil" e na sequência a Ministra Dilma Rousseff expôs o programa; 2) Apresentação do Programa de Antecipação de Recebíveis Contratuais (PARC), que "objetiva financiar a indústria nacional"; 3) discussão do Programa de Plataforma de Exportações (PPEX), com destaque para as medidas de desoneração tributária (IPI, Pis/Cofins, CSLL, AFRMM, IR sobre remessas ao exterior); 4) BNDES comunica nova linha de crédito pré- aprovado para agilizar a liberação dos recursos para as empresas, e o Ministro Palocci apresenta propostas de desonerações (INVEST JÁ e PC Conectado);
<b>3º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 28/06/2005	1) Apresentada a proposta de PC Conectado: objetivo de vender um milhão de computadores em 1 ano ao preço máximo de R\$ 1.400,00 como política de inclusão digital e desenvolvimento industrial; 2) Discussão sobre a MP do Bem; 3) Apresentação das Parcerias Público-Privadas (PPP's); 4) Apresentação da Política de Desenvolvimento Regional (PNDR)
<b>4º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 23/08/2005	1) Apresentação do Fundo Garantidor das PPP's; 2) Apresentação pela CNI da Agenda Mínima (Contribuição da iniciativa privada para o desenvolvimento); 3) ABDI apresenta a proposta de Iniciativa Nacional para a Inovação (é formado um comitê para apresentar uma proposta em 90 dias); 4) Presidente Lula propõe a organização de um estudo sobre as situações dos Fundos Governamentais, e a necessidade de melhor utilização para o desenvolvimento;
<b>5º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 25/10/2005	1) ABDI apresenta estudo sobre os Fundos Governamentais e o Ministro Furlan indica a criação de um grupo de trabalho para propor uma nova operacionalização dos Fundos; 2) Proposta de desoneração da Cesta Básica Ampliada apresentada pelo Conselheiro Amarildo Proença de Macedo (o MF e MDIC irão analisar as medidas); 3) O conselheiro Jorge Gerdau apresenta proposta de desoneração para a Construção Civil; 4) Apresentação da Agenda de Trabalho do Comitê Gestor da Iniciativa Nacional de Inovação (INI), proposta na reunião anterior; 5) O Ministro Furlan propôs reunião das equipes dos Ministérios da Fazenda/ Cidades, ABDI e BNDES se reunissem para finalizar a proposta de desoneração da cesta básica para ser discutida em dez. no CNDI;

<p><b>6º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 07/12/2005</p>	<p>1) Discussão dos temas da Iniciativa Nacional para a Inovação; Discussão do PL 5.877/05 - Nova Lei de defesa da Concorrência; 2) Balanço do CNDI no ano de 2005 (7 reuniões, 29 temas debatidos (apenas 2 não implementados ainda - aeroporto industrial exportador e as PPP's); 3) Projeto Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD); 4) Discussão do Projeto de registro de empresas;</p>
<p><b>7º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 15/02/2006</p>	<p>1) O Ministro Furlan comunicou a assinatura do decreto de redução dos tributos sobre materiais de construção; 2) Apresentação da Proposta de Desoneração de Bens de Consumo Regionais; 3) Incentivo Fiscal em Investimentos: papel e celulose; 4) Apresentação do Estudo de Prospecção de Futuro para TIC's; 5) Relato sobre andamento da Regularização da MP 258 (suspensão dos impostos e contribuições sociais - PIS, PASEP e Cofins - para a compra de bens destinados ao desenvolvimento das plataformas de exportação de serviços de TI; 6) Relato sobre o andamento da TV Digital</p>
<p><b>8º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 18/04/2006</p>	<p>1) Relato sobre a reestruturação do INPI; 2) apresentação da Rede Nacional de Agentes de Política Industrial (RENAPI); discussão sobre a PITCE e a decisão do BNDES de reduzir o spreads; 3) Formação de GT para acompanhar a Agenda Mínima para infraestrutura; 4) Apresentação do Relatório da Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas (ANUT); 5) Apresentação da Iniciativa Nacional para a Inovação - Estudo de energias renováveis - Etanol (CGEE); 6) discussão sobre a Lei Kandir e Fundos ICMS</p>
<p><b>9º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 22/08/2006</p>	<p>1) Discussão da Política de Compras Governamentais como instrumento de desenvolvimento industrial; 2) Iniciativa Nacional para TICs; 3) Início das apresentações sobre o Futuro da Indústria Brasileira feitas por entidades e órgãos públicos (Instituto Mckinsey, IPEA, IEDI, BNDES);</p>
<p><b>10º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 12/10/2006</p>	<p>1) Discussão sobre as medidas de subvenção econômica para inovação nas empresas dentro da PITCE; 2) apresentação do Plano Tecnológico Setorial Aeronáutico; 3) Balanço do CNDI;</p>
<p><b>11º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 27/02/2007</p>	<p>1) Apresentação e discussão do PAC;</p>
<p><b>12º Reunião Ordinária</b> (Salão Oval do Palácio do Planalto) 20/07/2007</p>	<p>OBS.: a presidência do CNDI está sob a direção do Sr. Miguel Jorge, Ministro da Indústria e Comércio Exterior desde março de 2007; 1) Apresentação do trabalho "Perspectivas do Investimento 2007/2010"; 2) Apresentação da situação atual da Indústria Automobilística pelo Sr. Jacson Schneider, presidente da ANFAVEA; 3) Apresentação do Observatório da Inovação e Competitividade pela ABDI; 4) Discussão sobre medidas para a Construção Civil;</p>

\* Quadro organizado a partir da pauta de discussão das reuniões do CNDI, conforme consta nas atas disponibilizadas pela ABDI.

Sobre a representação dos trabalhadores, o governo garantiu a presença das três maiores centrais sindicais (CUT, Força Sindical e CGT). A análise das atas demonstra uma intervenção secundária das entidades nos debates internos no CNDI. Ao longo de treze reuniões houve poucas



intervenções dos representantes dos trabalhadores, e questões consideradas significativas para o setor não se tornaram agenda interna, como, por exemplo, as contrapartidas sociais e a questão dos direitos.

A ausência da discussão sobre as contrapartidas sociais chama a atenção, em particular, porque essa dimensão faz parte da PITCE, e porque o movimento sindical sempre reforçou essa perspectiva como aspecto central para a retomada do crescimento industrial. Na prática a participação dos trabalhadores teve como característica central o acompanhamento das medidas negociadas entre o governo e os empresários. Tal afirmação não significa que o movimento sindical<sup>103</sup> não tenha concordância com as propostas discutidas e encaminhadas no âmbito do CNDI. A avaliação da proposta cutista sobre política industrial aponta enorme sintonia com os encaminhamentos do conselho.

Enfim, a atuação, até certo ponto, discreta dos representantes das centrais sindicais e a ausência de paridade entre empresários e trabalhadores contribuíram para afastar o conselho de se constituir como espaço de concertação da política industrial e reforçou a característica de lugar de intermediação de interesses de setores do empresariado. Essa constatação não reduz a importância do CNDI durante o período de sua maior atividade, mas serve para apontar a possibilidade que este espaço poderia ter assumido no conjunto da política do governo Lula.

Segundo DE TONI (2013) as discussões no âmbito do CNDI reforçam a natureza de coordenação intergovernamental desse conselho. Como instrumento de coordenação ele contribuiu para dar agilidade de gestão e favoreceu a execução de políticas de desenvolvimento industrial. Para justificar sua afirmação o autor analisa a transcrição literal<sup>104</sup> das reuniões e apresenta vários trechos com a intervenção dos atores envolvidos para demonstrar a capacidade de coordenação.

Além de demonstrar a capacidade do CNDI em beneficiar aspectos de coordenação, os trechos destacados pelo autor apontam momentos de conflito e de disputa entre os membros do conselho. A análise desses conflitos explicita os interesses em jogo e a atuação dos atores sociais. A maneira como são ou não resolvidos permite, ainda, identificar as características da política industrial, durante o governo Lula.

---

<sup>103</sup> Apesar de generalizar para o conjunto do movimento sindical a afirmação se fundamenta sobre a proposta da CUT, que foi analisada nesta tese.

<sup>104</sup> No ano de 2015 solicitei à ABDI a liberação das atas e da transcrição literal das reuniões do CNDI, mas o entendimento da assessoria jurídica à época foi de negar a liberação das transcrições e de conceder o acesso apenas às atas aprovadas. Contudo, a tese de doutorado de DE TONI (2013) no Anexo 1 – Análise das Reuniões do CNDI entre 2005 e 2007 – cita diversos trechos dessas transcrições. Tendo em vista a importância das intervenções dos atores sociais para o objeto desta pesquisa, optei por analisar alguns desses trechos a partir da citação do autor.

Durante a 2ª Reunião Ordinária do CNDI, realizada em 26/04/2005, o Ministro da Integração Nacional (Ciro Gomes) cobra enfaticamente a inclusão de políticas em prol do desenvolvimento regional. Para **Ciro Gomes**,

O Ministério participa de todas as reuniões do Conselho briga em praticamente todas as reuniões do Conselho é enrolado em todas as reuniões do Conselho, na próxima reunião nós vamos trazer a adaptação da questão da política de TI, **eu estou aqui vigilante e não apareceu, depois o Ministério da Fazenda vai falar, mas também as providências já estão em prática das isenções e etc.** Isso é um erro grave, não é uma coisa lateral, nem setorial, nem preocupação do Ministério da Integração, **isso é um compromisso do Governo do Presidente Lula.** O Brasil tem 28% da população que vive no nordeste e dali sai 13% do PIB, tem 13% da população que está na Amazônia e dali sai 6% do PIB, e a solução tem sido a migração que destrói as cidades grandes do sudeste brasileiro. Na medida em que no neoliberalismo, ou no liberalismo, ou no capitalismo essas ferramentas são desmoralizadas, tudo bem, é assim que as coisas são tudo bem, **mas na medida em que nós recuperamos uma ferramenta conceitualmente desmoralizada no passado recente de política industrial, não é razoável, não é tolerável que um governo com as nossas características faça disso uma coisa lateral,** ou uma homenagem a um ministro chato que fica reclamando essas coisas, não é, é uma contradição grave no governo, nós não podemos mais ficar fazendo favor fiscal, graves, pesados, importantes que fizemos, fazendo isso de forma, digamos, pseudo-equânimes no país, quando nós estamos agravando os desequilíbrios. **No processo de crescimento do ano passado e na questão de comércio exterior o nordeste está perdendo peso relativo, nós daqui a pouco vamos ver uma estatística dizendo que o problema está se agravando em pleno Governo Lula.** (Ministro **Ciro Gomes**, Transcrição da 2ª Reunião Ordinária do CNDI, 26 abr. 2005, p. 23, apud DE TONI, 2013, Anexo 1, p.II, grifos meus).

A fala do Ministro **Ciro Gomes** defende a necessidade do governo federal de estimular uma melhor distribuição industrial ao longo do território nacional. A dimensão regional não pode ser tratada de maneira “lateral” (quase como secundária), pois é considerada pelo presidente **Lula** como política de governo. Ao citar, até certo ponto como provocação, a possível resposta do Ministério da Fazenda, segundo a qual o governo já garante isenção, confirma a reivindicação de políticas mais duradouras em benefício do desenvolvimento regional e demonstra conflito frente às prioridades para a política industrial.

Na 1ª Reunião Extraordinária (05/05/2005) o presidente do CNDI, Ministro **Furlan**, reivindica agilidade dos Ministérios e órgãos públicos na elaboração de medidas concretas para o desenvolvimento industrial.

Seria importante que nós não concentrássemos todo o nosso esforço em produzir mapas, e que houvesse uma comunicação e o BNDES, o mapa da indústria, ABDI,

o IPEA, que já existe em grande parte, para que nós dedicássemos uma parcela da energia para o fazer propriamente dito, porque como diz o nosso Presidente nós já estamos há 26 meses, 28 meses, no começo do Governo eu contava semanas, agora já não estou contando meses, **e o tempo é curto, e a janela que o Brasil tem não é uma janela panorâmica, ou nesses dois anos nós andamos, ou o trem passou e nós seremos compradores de tecnologia, filiais e por aí a fora;** ou nós conseguimos dar esse alento no momento que a economia cresce, no momento que as exportações têm vigor, para que as empresas brasileiras venham ou nós vamos exportar cérebros, exportar talentos, como eu já vi, empresários brasileiros nos Estados Unidos e na Europa vendendo tecnologia, produzindo tecnologia e encontrando os caminhos que não foram proporcionados pela estrutura do nosso mercado brasileiro. (Ministro Luiz Furlan, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05. maio. 2005, p. 35, apud DE TONI, 2013, Anexo 1, p.IV, grifos meus).

A fala do Ministro reforça a existência de uma janela de oportunidade criada pelo momento favorável ao crescimento. Aproveitar esse cenário positivo exige do governo medidas para estimular a produção industrial antes que essa janela se feche. A afirmação assume posição de cobrança frente às ações em benefício da produção e das exportações.

Na mesma reunião o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, discute a cobrança do setor produtivo frente ao câmbio. É importante registrar que, no período da polêmica, a adoção de uma taxa de câmbio mais favorável às exportações e à redução dos juros era uma reivindicação dos empresários e trabalhadores, que pressionavam mudanças de perspectiva e sofriam resistência da Fazenda.

Eu vou falar pouco sobre as minhas convicções sobre câmbio, primeiro porque elas não interessam muito e segundo porque não me cabe falar sobre isso. Na reunião que nós tivemos recentemente que o Furlan promoveu com os 50 maiores exportadores brasileiros, foi uma reunião comemorativa dos 100 bilhões, os exportadores informaram que trariam para o Governo uma proposição sobre legislação de câmbio, que foi ao que o Ministro Furlan se referiu agora, que me pareceu um debate qualificado sobre a questão do câmbio, porque eu acho, e eu queria dizer com muita humildade por ser médico, na faculdade de medicina nunca me ensinaram nada sobre câmbio, **eu acho que o debate no Brasil é muito desqualificado, é um debate mais de pressão política**, todo mundo quer o câmbio melhor para si mesmo, e ninguém discute câmbio para valer naquilo que pode interessar - uma pauta para o país. Qual é a pauta que pode interessar ao país? Os gargalos de exportação, esse calhamaço de leis que torna a vida do empresário um inferno, a infraestrutura, a questão portuária, tudo isso tem um trabalho a fazer que é um trabalho sério a fazer pelo país, **além da legislação do câmbio que começamos a mexer agora no Conselho Monetário, mas tem uma década de legislação para ser atualizada.** Os empresários naquela oportunidade trouxeram esse debate, e eu achei que a partir daí o debate iria se qualificar em torno da questão do câmbio, infelizmente depois daquela afirmação **nada aconteceu e voltou a questão cambial a ser apenas uma pressão [...].** Mas porque eu acho que há um debate qualificado sobre câmbio a fazer, **eu não tenho nada contra**

**pressão, eu acho legítimo a sociedade pressionar, eu não vou me meter a querer pôr o câmbio onde eu acho que ele deve estar, porque eu não tenho a mínima ideia de onde ele deve estar.** Por isso eu acho que o câmbio flutuante é a melhor política para o Brasil, está se mostrando efetiva, nós podemos olhar sobre vários aspectos, resultados de exportação, essa semana saiu a lucratividade no trimestre de algumas empresas, não me parece que foi ruim, algumas pelo segundo ano consecutivo superaram os bancos [...] **a questão de fazer uma certa pressão para o Governo buscar o câmbio que a pessoa acha que deveria ser, eu não acho efetivo, eu respeito isso, jamais vou criticar, mas acho que não tem efetividade**, na verdade acho que deveríamos fazer uma pauta voltada para a legislação cambial e a legislação em infraestrutura de exportação, que aí eu acho que temos muita coisa a fazer e muita coisa a ganhar. (Ministro Antônio Palocci, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05.maio. 2005, p. 54-55 , apud DE TONI, 2013, Anexo 1, p.V, grifos meus).

Sobre as discussões feitas no âmbito do CNDI o Ministro diz que:

Para encerrar eu queria sugerir que, insisto que não estou criticando nem desrespeitando demandas e acho que elas são legítimas, e a sociedade tem que ser livre nesse aspecto. **Eu tenho horror a rejeitar ou criticar demandas, reclamações ou críticas, mas eu acho que temos, e aqui é um ambiente adequado**, o Furlan construiu esse Conselho exatamente para isso, **nós temos que nos esforçar para gerar uma pauta que seja produtiva** para nós em termos desses desafios que estão colocados, para nós não nos perdemos eventualmente em questões muito genéricas, que não irão resolver o problema, não irão comover quem tem que tomar atitude nessa área, [...] Eu prefiro gastar o nosso tempo com uma pauta efetiva que interfira nas questões realmente [...] **Eu quero dizer que o Ministério da Fazenda está disposto a participar de qualquer pauta nesse campo**, mas uma pauta que tenha algum nível de poder de contribuir com o que nós estamos vivendo. (Ministro Antonio Palocci, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05. maio 2005, p. 60, apud DE TONI, 2013, Anexo 1, p.V-VI, grifos meus grifo meus).

Após a fala do Ministro da fazenda o Presidente da CNI, Armando Monteiro, questiona diretamente a posição ao defender a adoção de taxas de câmbio mais favoráveis às exportações. Para o conselheiro os maiores concorrentes do Brasil se utilizam desse instrumento para aumentar a competitividade dos seus produtos e estão ocupando espaço no comércio externo.

Ministro eu fico à vontade porque nossa agenda aqui sempre foi uma agenda positiva, quer dizer, de colocar a questão de desoneração de investimento, melhorar as condições, criar um clima propício para os investimentos, aquela agenda pró-investimento, então a CNI se coloca bem nesse debate porque nós nunca viemos aqui trazer propostas ingênuas nem voluntaristas, mas essa coisa do câmbio é tamanha a inquietação na base que **aqui no Conselho é uma espécie de um exercício de psicanálise, quer dizer, olhamos muito mais como analista, vamos dizer, é a necessidade de falar sobre o assunto, mas não é propriamente de lhe indicar nenhum caminho ingênuo nem voluntarista.** Eu acho que o Ministro

tem todo o crédito no sentido de que tem adotado sempre uma postura muito responsável e muito serena na condução da política, mas o que nós registramos com preocupação é que os nossos competidores na área externa eles adotam uma política cambial diferente, ou seja o Brasil está concorrendo com a China, está concorrendo com a Índia, e **esses países mantêm suas moedas depreciadas e estão ocupando todos os espaços. Então é um jogo em que vai havendo um processo de ocupação, você vai deslocando certos países e não é algo onde haja um ambiente de absoluta simetria**, quer dizer, tem gente adotando uma política cambial diferente, então é um processo que efetivamente preocupa, mas eu acho que até por esse clima que está se instalando, é fundamental que possamos reencontrar aquela agenda positiva [...] (Armando Monteiro, Transcrição da 1ª Reunião Extraordinária em 05. maio 2005, p. 62, apud DE TONI, 2013, Anexo 1, p.VI, grifos meus grifo meus)

Os trechos destacados apontam para a existência de conflitos que orientam a intervenção dos atores envolvidos. A pressão exercida pelo Ministro Furlan, ao exigir ações concretas do governo federal no sentido de promover o crescimento industrial, vai de encontro com aspectos da política econômica defendida pelo Ministério da Fazenda. A posição de Antonio Palocci de não interferir no câmbio evidencia a prioridade ao ajuste macroeconômico, enquanto a posição de Furlan reforça a centralidade na retomada do crescimento, através da melhoria do ambiente para a produção.

A crítica do presidente da CNI à posição de Antonio Palocci corrobora com a visão destacada anteriormente de que o perfil dos membros do conselho tinha um recorte “ideológico”. Os empresários conselheiros eram fortes defensores de políticas em prol da produção doméstica e da mudança dos fundamentos da economia, o que explica o embate acima.

A presença do Ministério da Fazenda no CNDI reforça as possibilidades de diálogo, mas aponta, também, para a existência de visões diferentes sobre a política econômica e industrial. Ao longo do período em que esteve à frente do MDIC Furlan conseguiu, através do conselho, transformar em agenda política diversas pautas do setor empresarial. O foco nas ações de desoneração e na elevação do crédito representam as reivindicações mais fortes do setor produtivo, mas percebe-se nesse primeiro governo Lula a resistência do Ministério da Fazenda em orientar mudanças significativas na política econômica.

O CNDI conseguiu, em vários momentos, romper a resistência interna de setores do governo em adotar uma política industrial focada no aumento da produção doméstica. Como espaço de intermediação de interesses, as discussões feitas no conselho interferiram diretamente nas medidas adotadas no primeiro governo Lula. Ao contrário do que acontecia no governo anterior, as pautas do setor produtivo conseguiam se transformar em agenda política. O CNDI, enquanto instrumento de coordenação intergovernamental, teve papel de destaque nesse processo. A liderança e empenho do

Ministro Furlan canalizou a pressão por mudanças almejadas por empresários e trabalhadores para favorecer a adoção de medidas de desenvolvimento, mas o sucesso das discussões no âmbito do conselho está ligado diretamente à atuação dos atores e da vontade do governo em favorecer esses espaços.

### **5.3 O segundo Governo Lula (2007-2010)**

O primeiro mandato do presidente Lula é marcado pela melhoria dos índices econômicos e pela adoção de medidas em benefício da indústria doméstica. A PITCE e o maior diálogo com o setor produtivo contribuíram para esse ambiente favorável à retomada do crescimento sustentável. O segundo mandato se inicia em um contexto de confiança do empresariado e dos trabalhadores com a ampliação do ritmo de crescimento devido à existência de sinais positivos emitidos pelo governo.

Nessa seção do capítulo, o objetivo é avaliar as principais ações do governo federal com impacto para a política industrial. Como forma de organização das discussões, a análise do segundo governo será dividida em três partes: a primeira, aborda as orientações presentes no PPA 2008-2011, a segunda, avalia as medidas propostas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, por fim, a discussão da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). A opção por tal estrutura indica uma abordagem que prioriza a identificação das concepções orientadoras da política industrial do segundo governo Lula.

#### **5.3.1 O PPA 2008-2011: acelerar o crescimento com distribuição de renda**

O PPA 2008-2011 é enviado ao Congresso Nacional em 30 de agosto de 2007. Segundo o próprio presidente, o desafio do plano é “acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão e reduzir as desigualdades regionais” (BRASIL/MPOG, 2007, p.7). Essa afirmação reforça o clima positivo existente no setor produtivo de que o Estado assumiria papel de destaque no crescimento.

Como no PPA anterior, o governo mantém o foco no estímulo ao desenvolvimento sustentado e prevê o aprofundamento de mecanismos públicos para acelerar o crescimento econômico. As ações propostas pelo governo para promoção do desenvolvimento priorizam as seguintes áreas:

a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda; b) a elevação da qualidade da educação; c) o aumento da produtividade e da competitividade; d) a expansão do mercado de consumo de massa; e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; f) a melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); g) a redução das desigualdades regionais; h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania (BRASIL/MPOG, 2007, p.11).

A execução das ações elencadas acima ocorre com o propósito de produzir sinergias capazes de potencializar o efeito de todas e contribuir para o aumento do ritmo de crescimento. A base do modelo continua estruturada no fortalecimento do mercado de massa como agente central na elevação da produtividade e no combate à desigualdade social. O incremento do mercado consumidor fruto da ampliação da renda, dos salários e do emprego formal contribui para pressionar a demanda por produtos dos setores modernos da economia e favorece o aumento dos investimentos e da competitividade das empresas domésticas.

O sucesso da estratégia adotada pelo governo pressupõe a simultaneidade de ações capazes de articular o aumento da produtividade, o desenvolvimento regional e a manutenção do ambiente macroeconômico estável. A elevação da produtividade exige políticas de estímulo à pesquisa e desenvolvimento, bem como a produção de setores de alta capacidade tecnológica como instrumento de aumento da competitividade e, conseqüentemente, da elevação das exportações. O desenvolvimento regional possibilita o combate à desigualdade entre as regiões e colabora com a perspectiva de crescimento via ampliação do consumo popular de massa. A estabilidade macroeconômica garante sustentabilidade do modelo e, por isso, o controle da inflação e das contas públicas são fatores estruturantes (BRASIL/MPOG, 2007).

O PPA 2008-2011 se estrutura em torno de três agendas centrais: a primeira, organiza os investimentos sociais (Agenda Social); a segunda, aborda o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e a terceira, apresenta o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essas ações se interligam e dialogam com a estratégia do modelo de desenvolvimento defendido desde o primeiro governo Lula.

Sobre a Agenda Social o plano prevê várias iniciativas com a intenção de combater a pobreza e ampliar a inclusão social. As medidas propostas pelo governo dá-se ênfase “nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública. A prioridade é a parcela da sociedade mais vulnerável” (BRASIL/MPOG, 2007, p.13).

A questão da Educação ganha destaque na estrutura do PPA, pois este incorpora aspectos essenciais da Agenda Social e está diretamente ligado ao aumento da produtividade necessária para a sustentação do modelo de desenvolvimento. O foco das ações para a educação está na elevação dos recursos, no aumento da qualidade em todo o sistema educacional, na ampliação da rede de ensino profissionalizante e universitário e na alfabetização e educação continuada.

A terceira agenda proposta pelo PPA 2008-2011 reforça a construção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>105</sup>, lançado em janeiro de 2001, ou seja, antes do envio do plano ao Congresso Nacional. O PAC assume posição estratégica no PPA ao prever investimento de R\$ 503,9 bilhões até 2011 em infraestrutura. O montante significativo de recursos para obras de infraestrutura demonstram a intenção do segundo governo Lula de utilizar esse setor como âncora para o desenvolvimento sustentado no período, conforme se constata nos trechos abaixo:

Os investimentos públicos nas áreas de infraestrutura física e social estão previstos no PAC, que traz também um grupo de medidas de incentivo ao investimento privado. Os investimentos do PAC, associados à desoneração da produção e da cesta de bens de consumo popular, à redução da taxa de juros, à melhoria nas condições de oferta de crédito, à continuidade dos programas sociais de transferência de renda, ao aumento do salário mínimo e à estabilidade de preços intensificarão a expansão do mercado de consumo popular, atualmente em curso, o que proporcionará a inclusão de milhões de brasileiros no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo de massa (BRASIL/MPOG, 2007, p.74).

Em outro trecho do PPA 2008-2011 o governo admite que

**A ampliação dos investimentos público e privado em infraestrutura é uma âncora para promover o desenvolvimento sustentável**, com a eliminação dos gargalos para o crescimento da economia, aumento de produtividade e superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais. Com essa finalidade, foi introduzido no PPA um conjunto de iniciativas com objetivo de fortalecer o planejamento público federal estratégico de médio e longo prazo, melhorar os mecanismos e marcos normativos de regulação, ampliar os instrumentos financeiros adequados ao investimento de longo prazo e fomentar as parcerias entre o setor público e o investidor privado, além da articulação entre os entes federativos (BRASIL/MPOG, 2007, p.91, grifo meu).

Os investimentos previstos no PAC estão relacionados de forma direta à proposta do presidente Lula de acelerar o crescimento e promover a inclusão. Apesar de provocar o aumento dos investimentos privados na economia, o programa se utiliza de recursos públicos significativos para

---

<sup>105</sup> A análise mais detalhada das metas do PAC será feita no próximo item desta seção.



acelerar o processo do crescimento. A intenção dessa estratégia está em sintonia com a política de estímulo ao mercado de massas, com a distribuição de renda e o aumento do nível de emprego.

As três agendas propostas pelo PPA 2008-2011 orientam as políticas públicas do governo Lula no segundo mandato. A partir dessa perspectiva de ação o plano apresenta dez objetivos ao longo do período: i) promover a inclusão social e a redução das desigualdades; ii) promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; iii) propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; iv) fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; v) implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; vi) reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional; vii) fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; viii) elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; ix) promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; x) promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização (BRASIL/MPOG, 2007).

Enfim, as bases do PPA reforçam a perspectiva de acelerar o processo de crescimento econômico e representa um estímulo à elevação da confiança dos setores produtivos. A indicação do governo aponta que o Estado irá desempenhar papel consciente na promoção do crescimento, através do investimento em obras públicas e ao incitar o setor privado a fazer o mesmo. O modelo de desenvolvimento almejado busca relacionar elevação dos investimentos, mercado de massas, ganhos de produtividade com superação da pobreza e ampliação da inclusão social.

### **5.3.2 O PAC: âncora do desenvolvimento sustentado**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é apresentado pelo presidente Lula em janeiro de 2007 e tem como objetivo acelerar o ritmo de crescimento econômico, aumentar emprego e renda e diminuir a desigualdade social e regional. Para alcançar tais objetivos o governo foca a elevação do investimento público e privado como resultado de cinco instrumentos, que são: o aumento do crédito e redução de juros, a melhoria do ambiente de investimento, o maior investimento em infraestrutura, o aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo. O compromisso com a estabilidade aparece como ponto norteador do programa ao defender a

manutenção dos fundamentos macroeconômicos, com destaque para o controle da inflação, da consistência fiscal e da solidez nas contas externas (BRASIL/CGPAC, 2007).

A estrutura de coordenação favorece a agilidade e interação entre os diversos ministérios envolvidos no programa ou nas ações específicas. A estrutura de comando é composta por três esferas de acompanhamento e avaliação: o Comitê Gestor (CGPAC), composto pela Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, pelo Ministro da Fazenda, Guido Mantega, e pelo Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo<sup>106</sup>; o Grupo Executivo (GEPAC) formado pelos secretários executivos de cada ministério coordenador e pelos demais envolvidos em determinada ação; e 11 salas temáticas compostas por técnicos dos ministérios.

O CGPAC se reunia quadrimestralmente e produzia um relatório de balanço com o acompanhamento de cada obra financiada com recursos do PAC. Ao longo do PAC 1 (2007-2010) foram produzidos 11 relatórios de balanço e um relatório de lançamento do PAC 2 (2010-2014). Para acompanhar as obras foram estabelecidas três marcações para avaliar o ritmo de execução (Verde – Adequado / Amarelo – Atenção/ Vermelho – Preocupante). A produção desses relatórios busca garantir o acompanhamento das obras e favorecer a transparência dos gastos públicos. Os documentos referentes ao PAC estão organizados em um site<sup>107</sup> com o propósito de aumentar a transparência das ações desenvolvidas. O programa está dividido em três eixos: o primeiro, infraestrutura Logística (Rodovias, Ferrovias, Portos, Hidrovias e Aeroportos); o segundo, Infraestrutura Energética (Geração e Transmissão de Energia Elétrica, Petróleo, Gás Natural e Energias Renováveis); o terceiro, Infraestrutura Social e Urbana (Luz para Todos, Saneamento, Habitação, Metrô e Recursos Hídricos). Ao longo dos anos foram incorporados dentro de cada eixo outros setores beneficiados (BRASIL/CGPAC 2007, 2007a).

Para o governo,

O PAC definiu o **investimento como prioridade do Governo Federal** e começou a criar **um ambiente favorável ao crescimento**, aumentando a confiança da sociedade no futuro e despertando o espírito empreendedor do empresariado. Os resultados já aparecem na melhora das expectativas e com a consolidação de um quadro positivo do crédito, do investimento e da atividade econômica. **Houve crescimento significativo nos índices de confiança da indústria**, queda nas taxas de juros e aumento do crédito bancário, que teve um crescimento de 21% no

---

<sup>106</sup> Os Ministros relacionados se referem ao período de 2007-2010 (PAC1).

<sup>107</sup> Inicialmente as informações foram postadas no site [www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac) e atualmente o endereço utilizado é o <http://www.pac.gov.br>.

volume das operações no primeiro trimestre deste ano em relação ao mesmo período do ano passado (BRASIL/CGAPC, 2007, p. 2, grifos meus).

Como programa de investimento público e privado, o governo busca sinalizar para a sociedade os eixos centrais da ação do Estado e contribuir para a elevação da confiança do setor produtivo. De acordo com o PPA 2008-2011, os recursos disponíveis para o PAC eram de R\$ 503,9 bilhões, distribuídos em projetos por todas as regiões do país. O Norte receberia R\$ 50,9 bilhões, o Nordeste R\$ 80,4 bilhões, o Sudeste R\$ 130,5 bilhões, o Sul R\$ 37,5 bilhões, o Centro-Oeste R\$ 24,10 bilhões, e R\$ 180,5 bilhões para projetos que envolveriam mais de uma região. Esses valores indicados, ainda em 2007, sofreram acréscimos, e o executado até Outubro de 2010 ultrapassou a previsão inicial e chegou a R\$ 599,6 bilhões<sup>108</sup> (Ver Tabela 3).

O anúncio de investimentos da ordem de R\$ 500 bilhões pelo PAC foi recebido de maneira positiva pelos empresários e trabalhadores. A indicação do governo em planejar obras de infraestrutura para os próximos quatro anos sinaliza como positivo o caminho para acelerar o crescimento, conforme se observa nos trechos abaixo com declarações de membros do IEDI e da CUT.

Para Edgard Pereira, economista chefe do IEDI,

**O foco nos investimentos públicos em infraestrutura foi o grande destaque do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), divulgado hoje pelo governo. A opinião é do economista-chefe do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), Edgard Pereira, para quem o crescimento dos investimentos públicos irá estimular a demanda e, conseqüentemente, encorajar os desembolsos do setor privado.**

Ele afirmou que **o setor industrial brasileiro tem condições de atender um eventual aumento da demanda, oriundo da expansão do PIB desejada pelo governo.** A utilização da capacidade atualmente ociosa e a entrada em operação de investimentos realizados nos últimos anos - por setores já pressionados pela demanda - foram apontados pelo economista como suficientes para o atendimento do mercado interno.

Com relação à política monetária, Pereira afirmou que o Banco Central deveria adotar uma postura "condizente" com os objetivos de crescimento econômico do governo e manter as taxas juros em queda (Valor Online – 22/01/2007, grifos meus).

Já para os empresários Ivoncy Ioschpe e Jorge Gerdau conselheiros do IEDI,

---

<sup>108</sup> No relatório final do PAC1 (BRASIL/CGPAC, 2010), produzido em 09 de dezembro de 2010, os dados consolidados têm como referência o mês de outubro, mas o documento apresenta previsão até o final do ano. De acordo com a previsão o volume de recursos executados chegará a R\$ 619,00 bilhões, o que representa 94,1% do previsto para o período que era de R\$657, 4 bilhões.

**Ivony Ioschpe**, presidente do Conselho de Administração do grupo Iochpe-Maxion, maior empresa de rodas e chassis, observa que **um programa de curto e médio prazo, como o PAC, é importante para que o setor privado tenha visão de crescimento, o que automaticamente induz a investir.** 'O governo está criando condições para que isso ocorra, principalmente pela queda dos juros.'  
Já o presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau, **Jorge Gerdau Johannpeter**, acha que a sociedade e o Congresso devem apoiar as medidas para que tenham impacto na economia o mais rapidamente possível. '**Quanto mais rápida for a execução do PAC, mais rápido o resultado.**' Gerdau defende que o Banco Central mantenha a trajetória de redução da taxa básica de juros, que está em 13,25% ao ano. O ideal, segundo ele, é que o País chegue a uma taxa de juros reais abaixo de 10% ao ano (Jornal Estado de São Paulo – 23/01/2007).

Nas falas do economista do IEDI e de empresários ligados ao instituto é possível destacar a posição favorável ao programa anunciado pelo governo federal e a confiança de que os investimentos públicos desencadeariam um aumento de demanda e resultariam na elevação do investimento privado. A posição de Jorge Gerdau vai além, ao propor que a sociedade e o Congresso deveriam apoiar rapidamente as medidas propostas para que elas pudessem desencadear o crescimento. A crítica aparente em todas as falas está na manutenção das taxas de juros em níveis elevados, o que representa um inibidor ao investimento produtivo.

Para o então presidente da CUT Artur Henrique,

**O PAC marca um esforço do governo em retomar a capacidade orientadora do Estado na questão do desenvolvimento brasileiro**, especialmente no tocante ao incremento da taxa do investimento público e privado [...] algumas propostas deveriam ter sido explicitadas no Programa de Aceleração do Crescimento. Creemos que ainda há espaço para acrescentá-las ao projeto do governo Lula, a partir de mobilização e negociação. [...] O programa vai gerar empregos, não há dúvida, ainda que seja cedo para saber em qual medida. Nossa **preocupação maior refere-se ao tipo de emprego que surgirá [...] emprego com carteira assinada.** [...] a **CUT defende que os investimentos públicos em empreendimentos privados, seja pela via da isenção fiscal ou de empréstimos a juros subsidiados, incorporem o conceito de contrapartidas sociais.** Através dessas contrapartidas, os projetos induzidos por recursos estatais estarão comprometidos com a geração de postos de trabalho e com o aperfeiçoamento educacional e profissional dos trabalhadores, o que deve aumentar a possibilidade de elevação da massa salarial. [...] Esse conceito de contrapartidas sociais é indispensável para que a proposta de uso do patrimônio líquido do FGTS em infraestrutura esteja a serviço da distribuição de renda. Ponto do PAC que mais atraiu polêmica até agora, **o uso do FGTS só terá nosso apoio se também estiver condicionado à garantia de que a rentabilidade atual do fundo (TR + 3%) será mantida como patamar mínimo e à participação dos trabalhadores na gestão dos recursos** (Portal do Mundo do Trabalho - 05/02/2007).

A fala do presidente da CUT reconhece como positiva a iniciativa do PAC e destaca o impacto sobre o nível de emprego e renda. A preocupação do sindicalista ocorre em torno da necessidade de haver contrapartidas sociais para as empresas beneficiadas com recurso público. A principal reivindicação está ligada à elevação dos empregos formais, da massa salarial e dos direitos dos trabalhadores. Apesar de destacar a existência de pontos polêmicos, como, por exemplo, o uso de recursos do FGTS, a entidade se coloca aberta ao diálogo e reconhece a disposição do governo Lula para a negociação.

Enfim, para empresários e trabalhadores o PAC assumiu papel importante no estímulo do setor produtivo devido ao empenho do Estado ao assumir a coordenação do processo de crescimento sustentado. Os investimentos em infraestrutura foram utilizados com o propósito de desencadear o desenvolvimento, seja na solução de gargalos estruturais relacionados ao elevado custo de produção no país seja na ampliação do mercado de massas fruto da geração de emprego e renda.

O montante significativo de recursos investidos durante o segundo governo Lula (ver tabela 4) desencadeou um elevado número de obras em todas as regiões do país. Apesar de já existir um ambiente mais favorável ao crescimento desde o primeiro governo Lula, o PAC contribuiu de maneira decisiva para a ampliação do ritmo de desenvolvimento. O PIB, no período de vigência do PAC1, cresceu em média a/a 4,6%, contra 3,5% no primeiro governo Lula, 2,1% no segundo governo Fernando Henrique e 2,5% entre 1995-1998. O número de empregos formais criados no período de 2007-2010 foi de 8.342 milhões, e, entre 2003-2006, de 6.472 milhões de empregos (BRASIL/CGPAC, 2010).

<b>Tabela 4</b>		
<b>Recursos executados do PAC* (bilhões)</b>		
Origem do recurso	Valor	%
Investimento Público**	<b>R\$ 235,7</b>	42,12%
Investimento Privado	<b>R\$ 119,8</b>	21,41%
Financiamento Habitacional	<b>R\$ 197,8</b>	35,35%
Empréstimo ao Setor Público	<b>R\$ 6,2</b>	1,11%
<b>Total</b>	<b>R\$ 559,6</b>	<b>100,00%</b>

\* Os valores tem como referência o período de 2007 a outubro de 2010 e foram extraídos do documento BRASIL/CGPAC (2010).

\*\* incorpora recursos oriundos das empresas estatais, do governo federal e das contrapartidas de Estados e Municípios.

A Tabela 4 demonstra a importância da participação do setor público no montante investido pelo PAC, ou seja, R\$235,7 bilhões. Ao levar em consideração que os recursos referentes ao

financiamento habitacional são majoritariamente oriundos de fundos públicos controlados pela Caixa Econômica Federal, o papel do Estado é ainda maior. Sobre o financiamento habitacional o resultado obtido é fruto da diminuição dos juros para o crédito no setor e da criação do programa Minha Casa Minha Vida no ano de 2009.

Esse montante de recursos impacta significativamente na elevação da participação do setor público na taxa de investimento em relação ao PIB, passando de 1,62% (0,64% do governo central e 0,98% das estatais) em 2006, para 3,27% (1,25% do governo central e 2,02% das estatais) em 2010. Outro dado importante para avaliação do PAC está relacionado ao volume de recursos pagos em obras concluídas até outubro de 2010. Ao longo do segundo governo foram investidos R\$ 369,9 bilhões<sup>109</sup> em obras entregues, o que corresponde a 73,3% do total previsto de R\$ 541,8 bilhões. Desse valor R\$ 197,7 bilhões se referem a ações nos três eixos do programa e mais 199,2 bilhões de financiamento habitacional (BRASIL/CGPAC, 2010).

Além da disposição de recursos para obras de infraestrutura, o PAC prevê inúmeras políticas de desoneração tributária com impacto sobre o setor produtivo, em particular, para a construção civil e de tecnologia. No setor da construção o governo reduziu a zero o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na compra de perfis de aço (Decreto nº 6.024/2007), prorrogou a cumulatividade de PIS/Confins para o setor (Lei nº 11.434/2006), criou o programa de Recuperação Acelerada dos Créditos de PIS e COFINS em Edificações (Lei nº 11.488/2007) e permitiu a desoneração dos Fundos de Investimento em Infraestrutura (Lei nº 11.478/2007 - Isenção IRPF). Para o setor de tecnologia o governo aumentou o limite máximo, em R\$ 4 mil, para aquisição de computadores pelo Programa Computador para Todos<sup>110</sup>, desoneração de investimentos em semicondutores e displays e proteção à topografia de circuitos integrados e a desoneração de investimentos em equipamentos de transmissão de TV Digital (BRASIL/CGPAC, 2010 & BRASIL/MDCI, 2007).

### **5.3.3 A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**

A Política de Desenvolvimento Produtivo foi lançada em 12 de maio de 2008 na sede do BNDES. Apesar da demonstração dos primeiros sinais negativos da economia mundial devido à

---

<sup>109</sup> No relatório final do PAC1 (BRASIL/CGPAC, 2010), produzido em 09 de dezembro de 2010, os dados consolidados têm como referência o mês de outubro, mas o documento apresenta previsão até o final do ano. De acordo com a previsão o volume de recursos com obras concluídas chegará a R\$ 444,00 bilhões (82%), sendo R\$ 225,2 bilhões dos eixos e R\$ 218,8 bilhões para financiamento habitacional.

<sup>110</sup> Esse programa foi criado no âmbito da PITCE e discutido no quadro do CNDI.

perspectiva de crise nos EUA, o governo destacava a existência de um cenário macroeconômico favorável ao investimento produtivo no Brasil. A consolidação da estabilidade, os superávits comerciais, a acumulação de divisas, a redução da dívida pública e o aumento da renda, somada aos programas de estímulo a produção, sobretudo o PAC, reforçava a posição de ambiente interno propício à aceleração do crescimento sustentado e aprovação de uma política industrial em prol do investimento (BRASIL/ABDI, 2008).

(...) para além das conquistas já alcançadas pela PITCE, o momento atual da economia brasileira demanda apoio amplo e firme à formação de capital e à inovação para dar sustentabilidade ao crescimento de longo prazo. Em uma perspectiva de continuidade com evolução, é necessário conferir maior potência à Política Industrial, por meio da ampliação da sua abrangência, do aprofundamento das ações já iniciadas e da consolidação da capacidade de desenhar, implementar e avaliar políticas públicas (BRASIL/ABDI, 2008, p.10).

A citação acima demonstra que a PDP se coloca como continuidade da PITCE numa perspectiva de evolução. A decisão do governo em acelerar o processo de crescimento era a justificativa para as mudanças na orientação da política industrial. A principal modificação da PDP está relacionada à abrangência das ações propostas. Ao contrário da PITCE, que se estruturava em torno de um conjunto fixo e limitado de setores-alvo (4 setores estratégicos e 3 atividades de futuro), a PDP abrange 25 setores de forma focalizada e dialoga com a diversidade da estrutura produtiva doméstica. Essa maior abrangência coloca os desafios de coordenação das políticas públicas, que serão enfrentados, de acordo com o documento, com o fortalecimento da interlocução entre o setor produtivo e o governo.

A respeito dos espaços de construção de consensos é importante registrar que o CNDI, criado no primeiro governo Lula, foi praticamente inutilizado durante a PDP, com a realização de apenas uma reunião ocorrida no último ano de mandato. Apesar de aparecer na estrutura de coordenação da PDP como “instância superior de debate, aperfeiçoamento, validação e monitoramento da PDP, analisando a evolução dos programas, indicando possíveis realinhamentos e identificando oportunidades para novos programas e iniciativas” (BRASIL/ABDI, 2008, p.38), o CNDI não assumiu na prática esse papel.

De acordo com o documento de apresentação da PDP, o Brasil precisava enfrentar quatro desafios para acelerar o processo de crescimento econômico. O primeiro está ligado à expansão da Formação Bruta de Capital Fixo, ou seja, a taxa de investimento fixo, em nível superior ao crescimento do PIB, como condição para evitar pressão sobre os preços gerados pela elevação da

demanda por produtos. O segundo desafio busca dar robustez à balança de pagamentos, o que exige o aumento da taxa de exportação, através da diversificação da pauta e do fortalecimento de setores líderes. O terceiro ponto almeja o reforço da capacidade de inovação das empresas domésticas, como instrumento essencial para o aumento da competitividade do produto local. Por último, aparece a defesa do fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPEs) como meio para acelerar o nível de emprego e da inclusão social.

Com objetivo de fazer indicações concretas para o crescimento econômico, a PDP apresenta quatro macrometas para responder aos desafios propostos. Sobre a ampliação da taxa de investimento em relação ao PIB o objetivo é chegar em 2010 com 21% (R\$ 620 bilhões); em 2007 o país alcançou uma taxa de 17,6% (R\$ 450 bilhões). Para a ampliação da participação brasileira nas exportações mundiais a meta para 2010 prevê um salto de 1,18% (US\$ 160,6 bilhões), em 2007, para 1,25% (US\$ 208,8 bilhões). Para a elevação do gasto privado em P&D a meta é chegar a um investimento de 0,65% do PIB (R\$ 18,2 bilhões), em 2010, sendo que em 2005 esse valor foi de 0,51% (R\$ 11,9 bilhões). O último desafio trata sobre a dinamização das MPEs, e o objetivo é aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras, sendo que a base de cálculo era o ano de 2006, e 11.792 empresas exportaram (BRASIL/ABDI, 2008).

A intenção da PDP ao indicar metas específicas para o crescimento econômico está relacionada ao estabelecimento de bases concretas para forjar um compromisso entre o governo e o setor privado. O fortalecimento da interlocução com o empresariado e o entendimento deste frente à necessidade de assumir responsabilidades compartilhadas com o governo é visto como fator essencial para o sucesso da política proposta. No discurso de lançamento da PDP o presidente Lula evidencia essa perspectiva ao fazer a seguinte afirmação:

Mas uma coisa importante que eu queria ressaltar, companheiros e companheiras empresários, é que o que disse o José Sérgio Gabrielli é um desafio de uma grandeza incomensurável e nós, certamente, precisamos nos preparar para enfrentar esse desafio. **Se nós tivermos que fazer aqui no Brasil as plataformas, as sondas, os navios que precisamos, meu querido Gerdau, a indústria siderúrgica brasileira vai ter que fazer muitos e bons investimentos nos próximos anos, a indústria naval vai ter que se preparar de forma extraordinária**, além do que nós temos que contribuir para preparar uma mão de obra altamente qualificada para enfrentar esse problema. São investimentos de uma magnitude, que a minha cabeça não consegue guardar os números. É tanto bilhão... Vocês viram que o Guido apresentou 400 bilhões de um fundo garantidor “não sei para quê”. Só uma plataforma precisa de 700 milhões, ou seja, não dá para financiar, não dá para garantir a metade. Então, **é uma dinâmica para a qual eu penso que o Brasil precisa se preparar**. Eu devo ter algumas reuniões com alguns setores empresariais, talvez ainda nesta semana, porque nós temos desafios



importantes e decisões importantes a tomar, se queremos ou não queremos dar o salto de qualidade que precisamos dar no Brasil (LULA, 2008, p.3-4, grifos meus).

A fala do presidente Lula reforça a necessidade de haver um verdadeiro compromisso com o investimento para manutenção de um crescimento de longo prazo. Ao apresentar as diretrizes da PDP, as obras de infraestrutura e os investimentos das empresas estatais, o governo sinaliza para o empresariado a necessidade de investir em suas empresas para acompanhar as transformações do país. A disposição do presidente em se reunir com o empresariado para pactuar as bases do crescimento demonstra vontade do governo em assumir a coordenação do processo de desenvolvimento.

De acordo com a PDP, a viabilização das quatro macrometas exige do empresariado a disposição de investir e do governo a adoção de medidas com o propósito de mobilizar inúmeros instrumentos para fomentar a produção. Dentre as medidas governamentais propostas, o documento indica quatro categorias de ação: a primeira, aborda mecanismos de incentivo à produção (crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais); a segunda, busca utilizar o poder de compra governamental (compras da administração direta e de empresas públicas); a terceira, trata dos instrumentos de regulação (técnica, sanitária, econômica e concorrencial); e a quarta, organiza as medidas de apoio técnico (certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado). A organização dessas medidas segue três níveis orientadores – Ações Sistêmicas, Programas para Destaques Estratégicos e Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos – conforme se observa no Quadro 6 (BRASIL/ABDI, 2008).

As Ações Sistêmicas organizam as medidas de impacto direto sobre os objetivos gerais da PDP, em particular, sobre a elevação da competitividade em nível mais amplo da economia (competitividade sistêmica). Esse nível atua mais especificamente nos planos fiscal-tributário, do financiamento ao investimento, da inovação e da segurança jurídica. O segundo – Abrangência para Destaques Estratégicos – elencou temas de política pública que precisavam ser estimuladas para a construção de bases sólidas para o desenvolvimento (expansão das exportações, fortalecimento das MPEs, regionalização, integração com a América Latina e Caribe, Integração com a África, produção sustentável). O último nível apresenta programas estruturantes que focam em 25 setores, divididos em três objetivos ligados à manutenção da liderança mundial, à seleção de setores estratégicos para o país e para o fortalecimento da competitividade da indústria doméstica (BRASIL/ABDI 2008).

<b>QUADRO 6 *</b> <b>Iniciativas, Instrumentos e Programas da PDP**.</b>		
<b>Nível</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Medidas adotadas</b>
<b>Ações Sistêmicas</b>	<b>Elevação do nível de investimento</b>	<b>i) aumento dos recursos/redução do custo para investimento:</b> elevação dos recursos disponíveis do BNDES para R\$ 210 bilhões (expansão da base de funding do Banco) e redução do spread médio do BNDES nas operações de financiamento de 1,5% a.a. para 0,9% a.a. e nas operações de comercialização de bens de capital de 1,5% a.a. para 0,9% a.a.; <b>ii) medidas para reduzir o custo tributário:</b> prorrogação da depreciação acelerada para novos investimentos até o final de 2010 e redução para 12 meses para a recuperação dos créditos acumulados do PIS-PASEP/Cofins na compra de máquinas e equipamentos;
	<b>Inovação</b>	<b>i) novas linhas de financiamento pelo BNDES:</b> Linha Capital Inovador para apoio e esforços inovativos das empresas e a Linha Inovação Tecnológica para apoio a projetos de P,D &I; <b>ii) no âmbito fiscal e tributário:</b> depreciação de máquinas e equipamentos utilizados em P,D&I; <b>iii) aperfeiçoamento da legislação:</b> revogação das vedações para que empresas beneficiárias das Lei de Informática (10.176/2001) e da Lei Zona Franca (8.387/1991) possam utilizar os incentivos à inovação previstos na Lei do Bem.
	<b>Melhoria do Ambiente para a realização de negócios</b>	<b>i) aprimorar a segurança jurídica para investimentos e inovação:</b> destaque para as ações conduzidas pelo MDIC e ABDI de elaboração de planos anuais de medidas de simplificação e redução de prazos de procedimentos administrativos; <b>ii) elaboração da Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior:</b> o foco da proposta está na simplificação do processo de abertura e fechamento de empresas e na segurança dos mecanismos de incentivo à inovação;
	<b>Maior Integração das políticas de governo organizadas por diversos ministérios</b>	O objetivo é articular políticas em curso no âmbito dos ministérios, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a Política de Desenvolvimento Educacional (PDE/MEC); o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI/MCT), o Plano Nacional de Qualificação e Emprego (PNQ/MTE), o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP/MTE), o Programa de Educação para a Nova Indústria (CNI/Sesi/Senai) e o Mais Saúde (MS);

<b>Programas para Destaques Estratégicos</b>	<b>Ampliação das exportações</b>	<b>i)</b> encaminhamento para o Congresso Nacional da MP que regulamenta as Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs); <b>ii)</b> ampliação do financiamento do BNDES às exportações dos setores intensivos em mão de obra (Novo Revitaliza); <b>iii)</b> aperfeiçoamento dos Programas de Financiamento às Exportações (PROEX Equalização e PROEX Financiamento);
	<b>Fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas (MPEs)</b>	<b>i)</b> regulamentação da Lei Geral das MPEs (fortalecimento das atividades coletivas e o fomento de atividades inovativa);
	<b>Regionalização</b>	<b>i)</b> buscar articulação com a Política Nacional de Arranjos Produtivos e promover atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infraestrutura; <b>ii)</b> favorecer financiamentos via BNDES para as regiões Norte e Nordeste;
	<b>Integração Produtiva da América Latina e Caribe (foco no Mercosul)</b>	<b>i)</b> aumentar o comércio com a região; <b>ii)</b> favorecer projetos de integração das infraestrutura logística e energética na região;
	<b>Integração com a África</b>	<b>i)</b> aumento do comércio com a região; <b>ii)</b> favorecer a presença de grandes empresas brasileiras no continente africano; <b>iii)</b> estimular a participação das MPEs no comércio externo com a África; <b>iv)</b> organizar a cooperação técnica com os países africanos;
	<b>Produção Sustentável</b>	<b>i)</b> redução dos impactos ambientais; <b>ii)</b> aproveitar oportunidades criadas pelas tecnologias limpas;
<b>Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos</b>	<b>Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas (6 Setores Selecionados)</b>	<b>i)</b> Complexo Industrial da Saúde; <b>ii)</b> Tecnologias de Informação e Comunicação; <b>iii)</b> Energia Nuclear; <b>iv)</b> Complexo Industrial de Defesa; <b>v)</b> Nanotecnologia; <b>vi)</b> Biotecnologia;
	<b>Programas para Fortalecer a Competitividade (12 Setores Selecionados)</b>	<b>i)</b> Complexo Automotivo; <b>ii)</b> Bens de Capital; <b>iii)</b> Têxtil e Confecções; <b>iv)</b> Madeira e Móveis; <b>v)</b> Higiene, Perfumaria e Cosméticos; <b>vi)</b> Construção Civil; <b>vii)</b> Complexo de Serviços; <b>viii)</b> Indústria Naval e Cabotagem; <b>ix)</b> Couro, Calçados e Artefatos; <b>x)</b> Agroindústrias; <b>xi)</b> Biodiesel; <b>xii)</b> Plásticos;
	<b>Programas para Consolidar e Expandir a Liderança (7 Setores Selecionados)</b>	<b>i)</b> Complexo Aeronáutico; <b>ii)</b> Petróleo, gás Natural e Petroquímica; <b>iii)</b> Bioetanol; <b>iv)</b> Mineração; <b>v)</b> Siderurgia; <b>vi)</b> Celulose; <b>vii)</b> Carnes;

\* quadro construído a partir de informações dos documentos BRASIL/ABDI (2008) e BRASIL/ABDI (2010)

\*\* as medidas apresentadas constam da proposta original de 2008, outras ações surgiram ao longo da vigência da PDP.

Sobre a estrutura organizacional da PDP, a coordenação geral ficou a cargo do MDIC, e foi criado um Conselho Gestor, composto pela Casa Civil, MF, MPOG, MCT e MDIC, e uma secretária executiva compartilhada entre a ABDI, BNDES, MF. A coordenação dos níveis orientadores da política foi dividida entre os membros, sendo que as ações sistêmicas foram coordenadas pelo MF, os destaques estratégicos pela ABDI, e o último nível dividido em três coordenações; o MCT responsável pelos programas mobilizadores em áreas estratégicas, o MDIC pelos programas para o fortalecimento da competitividade e o BNDES coordenou os programas voltados para a consolidação e expansão da liderança.

Como base para a avaliação dos resultados propostos pela PDP, o governo publica, em 2010, dois volumes de Balanço das Atividades 2008-2010 e um Resumo Executivo. O foco da análise parte das quatro macrometas estabelecidas no texto original. Para o governo, a crise financeira internacional afetou o cumprimento das metas estabelecidas. Apesar do cenário desfavorável, a avaliação governamental aponta que a PDP alcançou importantes resultados, conforme se observa no trecho abaixo:

A PDP contribuiu para manter o dinamismo da economia no período anterior à crise internacional, e articulada com as medidas anticrise adotadas pelo Governo Federal, foi importante para mitigar os impactos negativos decorrentes. Os incentivos aos investimentos adotados pela Política contribuíram para reforçar a dinâmica de crescimento do investimento à frente do PIB (BRASIL, 2010, p.4).

Ao analisar os resultados das quatro macrometas indicadas na PDP no início de 2008, os dados demonstram que, de fato, o conjunto das metas não foi alcançado, mas que é possível perceber avanços significativos. A leitura feita pelo governo defende que esses avanços ocorreram graças à decisão do Estado em assumir papel central no processo de desenvolvimento e ter criado instrumentos para promover a produção doméstica.

Sobre o aumento da taxa de investimento, a proposta original era chegar 21% (R\$720 bilhões) em 2010. O resultado acumulado do terceiro semestre de 2010 foi de 18,6% (R\$ 499 bilhões). Apesar de distante da proposta original, o resultado se manteve próximo da média de 2008 (18,7% - R\$561 bilhões), superior a de 2007 (17,4% - R\$464 bilhões) e bem mais expressivo que a de 2009 (16,7% - R\$523 bilhões). As diferenças nos valores absolutos devem levar em consideração a oscilação do PIB no período, devido aos impactos da crise mundial (BRASIL/ABDI, 2010, 2010a).

Nas exportações o objetivo previa a elevação da participação brasileira no comércio internacional de 1,18% (2007 – R\$160,6 bilhões) para 1,25% (2010 – U\$ 208,8 bilhões). O volume exportado no final do período chegou a 1,26% (U\$ 195 bilhões). O resultado em termos de participação brasileira é superior à meta proposta, mas é importante destacar a queda no valor absoluto, que é explicada pela diminuição do ritmo nas exportações mundiais no período (BRASIL/ABDI, 2010, 2010a).

A terceira macrometa proposta abordava o gasto privado com P&D, sendo que o objetivo era elevar o dispêndio de 0,51% do PIB (R\$ 11,9 bilhões), em 2008, para 0,65% (R\$ 18,2 bilhões) em 2010. Segundo dados apresentados pelo governo, esse valor foi de 0,59% no final do período. Apesar das pesquisas sobre a intenção do empresariado de investir em P&D demonstrarem a disposição de inovação, isso não resultava em um aumento significativo do valor despendido (BRASIL/ABDI, 2010, 2010a).

A última macrometa estabelecia objetivos para a dinamização das MPEs em relação às exportações. A meta lançada em 2008 propunha um aumento de 10% das micro e pequenas empresas exportadoras (12.971 empresas) até 2010. Segundo o balanço da PDP, o resultado em 2009 demonstrava uma queda de 11,23% (9.871 empresas) em relação ao resultado de 2008 (11.120 empresas). De acordo com a avaliação do governo, a diminuição do número de empresas é explicada, em parte, pelo fato de que 1.259 MPES passaram à condição de média, mas houve, também, 483 médias que retornaram à categoria de micro e pequena (BRASIL/ABDI, 2010, 2010a).

Apesar de não terem alcançado as metas originais, os resultados da PDP demonstram avanços importantes que contribuíram de maneira decisiva para reduzir os impactos da crise de 2008. A manutenção da perspectiva do Estado, enquanto agente coordenador do processo de crescimento econômico, foi marcante na execução da política. A política industrial deslocada da centralidade nos governos até 2002, assumia papel de maior destaque, ao mesmo tempo que apontava para o futuro a manutenção do desenvolvimento.

## CONCLUSÃO

A motivação central da pesquisa foi analisar a política industrial nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como foco o olhar do IEDI e da CUT. Esses atores apresentam diferenças significativas, em particular, no que se refere ao lugar por eles ocupado em relação às estruturas econômica e de poder político. Apesar das distinções, ambos os sujeitos são favoráveis à adoção de política industrial como condição para a retomada do crescimento econômico, o que aponta para uma proximidade de interesses.

O IEDI surge como instituto de estudo ligado ao desenvolvimento industrial sem o objetivo de se constituir como entidade de classe. A sua criação partiu do interesse, por parte de empresários de setores com forte presença de capital nacional, em apresentar propostas em prol da indústria doméstica. Desde a sua fundação, o IEDI produziu diversos trabalhos sobre política industrial, competitividade e inovação tecnológica, o que facilitou a identificação dos princípios defendidos pela entidade.

De maneira distinta a CUT surge, no início dos anos de 1980, como entidade de classe em oposição às restrições democráticas do período e com o objetivo de reivindicar melhoria nas condições de trabalho. As propostas da central sobre política industrial são construídas ao longo de sua trajetória, em decorrência da necessidade de explicar os efeitos da introdução das novas tecnologias sobre os trabalhadores. A característica dialógica da construção do discurso cutista foi o que permitiu a constituição de um modelo de desenvolvimento nacional, estruturado em torno de uma política industrial capaz de garantir emprego e renda. A identificação desse discurso exigiu análise de diversos documentos e resoluções congressuais, dispersos em eventos realizados desde os anos de 1980.

A avaliação da política industrial a partir do olhar dos atores sociais implica em relações de poder no âmbito do Estado, apontando, deste modo, para uma discussão a respeito da formação de hegemonia como base para a adoção de medidas desenvolvimentistas. Segundo POULANTZAS (1977,1985), o Estado capitalista é dirigido por um bloco no poder como expressão da vontade de classes e/ou frações de classe. Nesse sentido, vale lembrar que o Estado detém uma autonomia relativa em relação às frações do bloco no poder para manter o interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações. Ao admitir a existência de várias frações dentro dos classes dominantes, é possível identificar interesses distintos e espaço para a articulação de várias

possibilidades de acordos/coalizões entre as frações e/ou classes, com o intuito de modificar a orientação da política econômica.

Para Poulantzas a forma como ocorre o processo de construção da hegemonia no Estado rompe com a perspectiva de entendê-lo como vontade de uma única classe ou fração de classe (Estado como Coisa-Instrumento), ou como totalmente autônomo das relações de classe e de suas frações (Estado como Sujeito). Ao contrário dessas perspectivas, o Estado é visto como a “condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTAS, 1985, p. 148).

Ao longo do governo Fernando Henrique, o setor empresarial, representado pelo IEDI, compunha o bloco no poder, mas a fração hegemônica estava nas mãos do setor financeiro ou rentista. Essa situação explica a ênfase do governo na estabilidade macroeconômica e na recusa de setores internos, em particular, do Ministério da Fazenda e do Banco Central, em adotar políticas de estímulo à indústria. Por outro lado, como fração desse bloco, é possível identificar no governo a existência de ações favoráveis ao setor produtivo, como, por exemplo, o acordo automotivo, a política para o setor têxtil e de software (primeiro governo) e, após 1999, as medidas de incremento da competitividade (Fóruns de Competitividade, Fundos Setoriais e o PL da inovação tecnológica). Essas ações, apesar de importantes para o setor produtivo, podem ser consideradas secundárias no âmbito do Estado e foram apresentadas pelos Ministérios (MDIC e MCT) com menor capacidade de movimentar recursos públicos para alavancar a retomada do crescimento. A orientação principal continuava nas mãos da fração hegemônica, que controlava o Ministério da Fazenda e o Banco Central, responsáveis pela condução da economia, o que reforça a perspectiva de política industrial implícita no período.

O posicionamento dos principais dirigentes do instituto, nas eleições de 1994 e 1998, foi de apoio ao candidato do PSDB. Não obstante a defesa explícita do instituto, é importante destacar as distinções de intensidade nesse apoio nos dois períodos. Ou seja, enquanto na primeira eleição as declarações na imprensa demonstravam grande expectativa, de certa forma, uma euforia em decorrência do reconhecimento dado ao presidente eleito, na segunda o posicionamento está próximo de um apoio crítico. A mudança de perspectiva do IEDI se justifica, de acordo com os seus documentos, devido à ausência de ações mais concretas do Estado no sentido de promover o crescimento econômico e defender a indústria doméstica.

A vitória do presidente Lula, nas eleições de 2002, abre espaço para a adoção de medidas favoráveis ao desenvolvimento sustentado e coloca a possibilidade de mudança nas relações dentro

do bloco no poder. A manutenção dos fundamentos da política macroeconômica aponta para a conservação da hegemonia em torno do setor financeiro, mas há, também, um reforço da participação do setor produtivo com forte presença de capital nacional na estrutura do governo. A atuação do CNDI, enquanto espaço de intermediação de interesses desse setor empresarial, constitui-se como instrumento central, durante o primeiro governo Lula, para o fortalecimento dessa fração do bloco no poder. Nesse contexto, o IEDI assume papel importante nas discussões sobre a política industrial, seja com a presença significativa no âmbito do CNDI, seja na capacidade de diálogo de vários de seus membros com o governo federal.

Em termos mais específicos essa tese de doutorado se estruturou em torno de cinco objetivos que contemplam as seguintes questões, quais sejam: quais as perspectivas de política industrial de cada ator social analisado; até que ponto as políticas públicas de âmbito industrial foram influenciadas por esses atores; como essas entidades avaliaram a política industrial nos dois governos; quais as continuidades e descontinuidades destacadas nesses governos; e, por fim, se, durante o governo Lula, houve uma coalizão de poder entre empresários interessados no incentivo à indústria nacional e os trabalhadores representados pela CUT. As respostas a essas questões possibilitaram entender os dois governos, a partir da perspectiva dos atores e do lugar ocupado pelo desenvolvimento nas estratégias de ação pública no período. A relação de poder no bloco perpassa toda essa discussão, na medida em que as prioridades de ação estão ligadas a interesses de frações distintas e à possibilidade de novas coalizões.

Sobre a proposta de política industrial do IEDI destaca-se a defesa da elevação da competitividade da indústria doméstica, compreendida de maneira sistêmica, ou seja, a melhoria dos níveis de competitividade depende de diversos fatores relacionados ao conjunto da economia, não sendo apenas responsabilidade da empresa. Para o instituto a produção local sofre com o “Custo Brasil”, gerado, principalmente, pelas deficiências em infraestrutura, energia e pela elevada carga tributária do país. A análise dos documentos demonstra que o custo trabalho não assume papel central na elaboração do “Custo Brasil” ao defender uma competitividade estruturada em ganhos de produtividade e da incorporação da inovação. O estímulo ao setor produtivo necessita da coordenação e do planejamento do Estado e não ocorrerá em decorrência de um processo natural. A atuação do Estado tem como propósito favorecer o ambiente produtivo, com a disponibilidade de crédito de longo prazo, políticas de qualificação profissional, melhoria da infraestrutura, investimentos públicos em áreas estratégicas e de fundamentos macroeconômicos comprometidos



com a produção. A elaboração da política exige a criação de espaços de diálogos entre o setor empresarial e o governo.

Para a CUT a política industrial está ligada à construção de um novo modelo de desenvolvimento, focado na geração de emprego e renda. A promoção da competitividade da indústria deve envolver os trabalhadores e possibilitar melhoria dos níveis educacionais e de qualificação, o que acarretará ganhos de salários e aumento da distribuição de renda. O Estado deve atuar de maneira consciente na promoção do setor produtivo, através da disponibilidade de crédito de longo prazo, do financiamento de obras públicas nas áreas de infraestrutura, energia e moradia e de uma política macroeconômica capaz de gerar crescimento com emprego de qualidade. A adoção dessas medidas de política industrial coloca o estabelecimento de contrapartidas sociais em defesa do emprego e da elevação dos salários pelas empresas beneficiadas. Como estratégia para a retomada do crescimento, a CUT defende a atuação direta do Estado no sentido de fortalecer a produção doméstica via política de conteúdo local e do estímulo ao mercado de massas. Desde o início dos anos 1990, as resoluções congressuais incorporaram a defesa do governo democrático e popular como instrumento de promoção do desenvolvimento. Essa formulação favorece a necessidade de ampliação das alianças no campo político com a inclusão de setores do empresariado em uma nova coalizão de poder capaz de reverter os princípios neoliberais hegemônicos no país durante os governos na década de 1990.

A respeito da capacidade de interferência dos atores na elaboração da política industrial no período, a análise aponta que o IEDI exerce influência em todo o período e que a CUT tem papel de maior destaque na formulação de políticas públicas a partir de 2003. No governo Fernando Henrique o alcance da ação desse setor empresarial é mais reduzido devido ao seu lugar ocupado no bloco no poder, mas no governo Lula essa capacidade é ampliada. Ao longo do governo Lula, a criação de espaços de negociação direta com empresários e trabalhadores favoreceu a construção dialógica de propostas de interesse da indústria e foi responsável pela aceleração do ritmo de crescimento. A experiência do CNDI no acompanhamento da PITCE, no primeiro mandato do presidente Lula, e as medidas do PAC e da PDP, no segundo governo, foram ações importantes ocorridas em decorrência do poder de interferência dos empresários, dos trabalhadores e da decisão do governo federal em assumir a coordenação da política industrial.

A política industrial no governo Fernando Henrique apresenta características de política implícita, devido a sua submissão à estabilidade macroeconômica. A visão hegemônica no governo privilegiou uma leitura crítica das medidas de promoção do setor produtivo, o que favoreceu ações

horizontais em detrimento das de caráter setorial. Durante o primeiro governo, as medidas em benefício de setores específicos se deram de forma isolada e como solução de problemas ligados à preservação dos fundamentos da economia. Apesar do questionamento de setores do empresariado em decorrência da austeridade da política econômica e dos efeitos negativos sobre o nível de emprego e renda, o governo demonstrou pouca disposição em modificar os rumos da economia. No segundo governo, o MDIC e MCT propuseram ações de interesse do setor produtivo voltadas para o estímulo à inovação tecnológica e à disposição de diálogo com os empresários. De qualquer forma, essa sinalização não representa uma ruptura política, em particular porque o baixo volume de recursos destinados ao investimento produtivo e os problemas de infraestrutura (crise energética) afetavam o nível de confiança do empresariado e comprometeram a retomada do crescimento econômico.

No governo Lula são apresentadas a PITCE e a PDP com medidas destinadas à promoção de setores específicos, baseadas na valorização das cadeias produtivas. A política industrial no período favoreceu a ampliação do crédito a juros subsidiados e concedidos pelos bancos públicos (BNDES, Caixa e Banco do Brasil), a redução de impostos para o setor produtivo e o uso da compra pública como instrumentos para aceleração do ritmo de crescimento. No comércio externo a prioridade foi a valorização das exportações para mercados emergentes com potencial de investimentos em áreas de infraestrutura, transporte e energia. No plano interno o crescimento do mercado de massas contribuiu para a elevação do nível de emprego e renda e pressionou investimentos privados para o aumento da competitividade, via ganhos de produtividade. No segundo governo, o PAC representou um avanço significativo no nível de investimentos, ultrapassando os R\$ 550 bilhões até outubro de 2010, e representou um significativo estímulo à manutenção das taxas de crescimento num momento de crise internacional.

Embora seja possível verificar aspectos de continuidade entre os dois governos no que se refere à manutenção da política macroeconômica, é importante destacar que o governo do presidente Lula rompe com a tendência hegemônica de conceber política industrial como comprometedora da estabilidade. O modelo de desenvolvimento proposto tem como base fundamental a manutenção dos níveis de crescimento do mercado interno e externo. A leitura feita favorece o entendimento de que o aumento das taxas de lucro das empresas e a diminuição das desigualdades sociais podem ser superados com o mercado interno de massas e com a ampliação das exportações. A demanda reprimida de consumo das camadas populares assume papel estratégico na proposta de política industrial do governo, pois, ao mesmo tempo que pressiona as

empresas a investirem na ampliação da capacidade instalada e na competitividade de seus produtos, coloca a inclusão via ampliação de empregos e salários como base da estrutura econômica.

Sobre o último objetivo específico almejado nesta tese - a existência ou não de uma nova coalizão de poder durante o governo Lula – a análise das fontes relacionadas permite concluir que houve, no período, uma aliança entre uma fração do empresariado e os trabalhadores. Apesar de não haver um rompimento com os interesses do setor financeiro, o governo Lula favoreceu o fortalecimento do setor empresarial com forte presença do capital nacional nas políticas adotadas. A defesa de políticas de estímulo à indústria e de aumento dos investimentos com a determinação de conteúdo local foi um aspecto de interesse comum entre esse setor do empresariado e os trabalhadores.

A estratégia política adotada pelo governo Lula esteve em sintonia com a perspectiva de poder construída majoritariamente na trajetória da CUT. Desde o IV Concut, em 1991, a entidade assume a possibilidade de agir de maneira conjunta com outros setores da sociedade civil no favorecimento de uma aliança mais ampla em nome do desenvolvimento sustentado.

A base de acordo dessa nova coalizão de poder, propagada pelo governo Lula e apoiada pela CUT, tem como referência a retomada do crescimento industrial com impacto positivo na geração de emprego e renda. A compreensão de que o bloco no poder à frente do Estado é formado por frações da burguesia, conforme defende Poulantzas, aponta para a existência de diversos interesses no âmbito do governo, o que se percebe, também, nos mandatos do presidente Lula. A valorização dessa fração reforça o entendimento de que o governo Lula age de maneira a provocar mudanças na hegemonia do bloco no poder. Por mais que essas mudanças não aconteçam de maneira imediata, mesmo porque a atuação nos dois mandatos manteve os fundamentos de austeridade macroeconômica, é possível perceber ao longo do tempo o aprofundamento de ações desenvolvimentistas em contradição aos interesses rentistas existentes no governo.

A análise das atas do CNDI demonstra a tensão entre os setores internos do governo, que reproduzem o interesse das frações dentro do bloco no poder. Esse é o conteúdo das diferenças de opiniões entre os Ministros Antônio Palocci (Fazenda), Ciro Gomes (Integração Nacional) e Luiz Fernando Furlan (Indústria) no âmbito do conselho. Na intervenção do Ministério da Fazenda, percebe-se a preocupação com a estabilidade, enquanto nos demais Ministérios a tendência é de cobrar ações concretas em prol da produção. A atuação dos representantes do setor produtivo, pressionando a favor de medidas em benefício do crescimento, explicita essa disputa e favorece mudanças de rumo, conforme se observou ao longo da vigência do conselho.

No segundo governo Lula, as propostas de acelerar o ritmo de crescimento econômico com a criação do PAC, a posse do Ministro Guido Mantega na Fazenda, reconhecido como favorável a medidas desenvolvimentistas, e a ampliação da política industrial com a apresentação da PDP representam mudanças de forte impacto nos rumos da economia. A capacidade de promover o ambiente produtivo e gerar crescimento de longo prazo dessas propostas sinaliza a perspectiva de fortalecimento do setor empresarial e de atender as reivindicações dos trabalhadores. É importante destacar que o financiamento dessa política ocorre através dos bancos públicos sem que se mexa com interesses mais diretos do setor financeiro.

Reconhecer a existência de uma coalizão entre um setor do empresariado e os trabalhadores não significa dizer que as camadas populares incorporaram o bloco no poder. De acordo com Poulantzas no Estado capitalista a hegemonia no bloco sempre estará nas mãos de uma das frações da burguesia, que podem, em determinada conjuntura política, estabelecer acordos com outras frações e/ou classes.

A vitória do presidente Lula representa uma mudança significativa na conjuntura política e abre espaço para a ampliação dos direitos dos trabalhadores, tendo em vista a relação histórica entre o presidente eleito e a CUT. O discurso de crescimento industrial e a garantia de que não haveria quebra de contratos pelo governo federal sinalizavam para setores/frações do empresariado a possibilidade de se estabelecer uma coalizão mais favorável ao setor produtivo, sem rompimento com o interesse geral do conjunto da classe burguesa.

Para a CUT a retomada do crescimento econômico representava a condição para reverter o alto nível de desemprego e os baixos salários. Além dessas modificações, as indicações de combate à pobreza, de melhoria dos níveis educacionais e da adoção de políticas públicas de caráter social demonstravam novas oportunidades para as camadas populares. Do ponto de vista estrutural, a política de reajuste do salário mínimo acima da inflação teve efeito inédito ao garantir ganho real para os trabalhadores durante o período.

Por fim, o trabalho de pesquisa por ora apresentado buscou contribuir com a discussão sobre as políticas de industrialização e com o crescimento econômico, tendo como foco o papel dos atores, cuja atuação mostrou-se crucial para a criação de agendas comprometidas com a adoção de políticas em benefício da indústria em ambos os governos. Nesse sentido, é valioso lembrar que a consolidação da coalizão de poder, envolvendo setores do empresariado e dos trabalhadores no governo Lula, produziu avanços significativos para o crescimento e para a melhoria do bem estar do conjunto da sociedade, sendo esta uma das premissas aqui defendidas.

## FONTES PRIMÁRIAS

### A CUT

CARTA AO POVO BRASILEIRO, 22 de junho de 2002. Disponível em <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>> Acesso em 13 ago. 2015.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Resoluções do 1º Congresso Nacional da CUT.** São Bernardo do Campo/São Paulo, 1984. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-congressos/114>, em 09/12/2015.

\_\_\_\_\_. **Boletim Nacional nº 6 – Especial: relatório da Planária Nacional da CUT.** São Paulo: Dezembro de 1985.

\_\_\_\_\_. **Resoluções do 2º Congresso Nacional da CUT (1986).** Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-congressos/115>, em 09/12/2015.

\_\_\_\_\_. **Caderno da CUT: A tecnologia e os trabalhadores.** Texto elaborado pela Comissão Nacional de Tecnologia e Automação da CUT. São Paulo, setembro de 1987.

\_\_\_\_\_. **Resoluções do 3º Congresso Nacional da CUT (1988).** Belo Horizonte, 1988. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-congressos/116>, em 09/12/02015.

\_\_\_\_\_. **Resoluções da Plenária Nacional da CUT (agosto de 1990).** Belo Horizonte, 1990. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/115>, em 09/12/2015.

\_\_\_\_\_. **Resoluções do 4º Congresso Nacional da CUT (1991).** São Paulo, 1991.

\_\_\_\_\_. **Resolução da Direção Nacional (Abril/1992),** realizada de 08 a 10 de abril de 1992. Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 1992-1994”.

\_\_\_\_\_. **Conjuntura – Direção Nacional da CUT (Dezembro/1992),** documento entregue na reunião da direção nacional de 08 a 11 de dezembro de 1992 pelo DESEP, como base para aprovação da DN-CUT. Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 1992-1994”.

\_\_\_\_\_. **Ata reunião da DN-CUT (18/03/1993).** Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 1992-1994”, subpasta reunião DN-CUT de 16 a 18 de março de 1993.

\_\_\_\_\_. **Patentes como está (março de 1993).** Texto entregue como subsídio a discussão de patentes durante a reunião da DN-CUT de 16 a 18 de março de 1993. Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 1992-1994”, subpasta reunião DN-CUT de 16 a 18 de março de 1993.

\_\_\_\_\_. **Resolução da 6ª Plenária Nacional (agosto de 1993).** São Paulo, 1993. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/117>, em 04/05/2016.

\_\_\_\_\_. **Política Industrial, Reestruturação Produtiva e as Propostas da CUT (1993)**. São Paulo, Dez. 1993. Documento produzido pela Secretária de Política Sindical (SPS) da CUT para subsidiar a discussão na reunião da direção nacional, realizada de 15 a 17 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Acompanhamento da Revisão da Constituição (fevereiro de 1994)**. Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 1992-1994”, subpasta reunião DN-CUT de 09 a 11 de março de 1994.

\_\_\_\_\_. **Análise de Conjuntura (março de 1994)**. Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 1992-1994”, subpasta reunião DN-CUT de 09 a 11 de março de 1994.

\_\_\_\_\_. **Modelo de desenvolvimento, política-industrial e reestruturação produtiva: as propostas da CUT (maio de 1994)**. São Paulo, Maio de 1994. Documento produzido pela Secretária de Política Sindical da CUT Nacional. Documento impresso disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, com a notação CUT - REV.135.

\_\_\_\_\_. **Resoluções do 5º Concut (1994)**. São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. **Seminário Perspectivas do sindicalismo no governo FHC (novembro de 1994)**. Relatório final do Seminário organizado pela Escola Sindical Sul da CUT, realizado em 28 e 29 de novembro de 1994 na cidade de Florianópolis (SC). Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, com a notação CUT-REV. 03.

\_\_\_\_\_. **A CUT e o governo FHC (dezembro de 1994)**. Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 1992-1994”, subpasta reunião DN-CUT de 07 a 09 de dezembro de 1994.

\_\_\_\_\_. **Ata reunião da DN-CUT de 07 a 09 de dezembro de 1994**. Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 1992-1994”, subpasta reunião DN-CUT de 07 a 09 de dezembro de 1994.

\_\_\_\_\_. **Resoluções da 7ª Plenária Nacional da CUT (Plencut) “Zumbi dos Palmares” (agosto/setembro de 1995)**. São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. **Resoluções da 8ª Plenária Nacional da CUT (Plencut) “Canudos” (agosto de 1996)**. São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. **Resoluções do 6º Congresso Nacional da CUT (1997)**. São Paulo, 1997. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/d/sistema/resolucoes/119/arquivo/6-congresso-nacional-da-cut-1997.pdf>, em 23/03/2016.

\_\_\_\_\_. **Política Industrial e de Geração de Empregos (março de 1998)**. Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 1996-1998”, subpasta reunião DN-CUT de 27 a 28 de março de 1998.

\_\_\_\_\_. **Resoluções da 9ª Plenária Nacional da CUT (agosto de 1999)**. São Paulo, 1999. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/120>, em 15/08/2016.

\_\_\_\_\_. **Resoluções e Imagens do 7º Congresso Nacional da CUT (2000)**. Serra Negra/São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. **Ata reunião da DN-CUT de 05 e 06 de junho de 2001.** Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 2001-2004”, subpasta reunião DN-CUT de 05 e 06 de junho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Resoluções da 10ª Plenária Nacional da CUT (junho de 2002).** São Paulo, 2002a. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/121>, em 05/10/2016.

\_\_\_\_\_. **Ata reunião da DN-CUT de 28 a 29 de novembro de 2002.** Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 2001-2004”, subpasta reunião DN-CUT de 28 e 29 de novembro de 2002b.

\_\_\_\_\_. **A CUT e o novo cenário político (novembro de 2002).** Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Nacional 2001-2004”, subpasta reunião DN-CUT de 28 e 29 de novembro de 2002c.

\_\_\_\_\_. **Comentários sobre as “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (do governo Lula)” Dezembro de 2003.** São Paulo: Arquivo Centro de Educação e Memória Sindical da CUT (CEDOC) com notação CUT- REV. 044, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política Industrial: propostas da Central Única dos Trabalhadores – CUT – Reunião do Conselho de Desenvolvimento, Econômico e Social (Março de 2004).** Brasília: Arquivo Centro de Educação e Memória Sindical da CUT (CEDOC) com notação CUT – REV. 099, 2004.

\_\_\_\_\_. **A posição da CUT em relação à proposta do Ministério da Fazenda de redução das tarifas de importação de bens industriais na OMC (Setembro de 2005).** São Paulo: Arquivo Centro de Educação e Memória Sindical da CUT (CEDOC) com notação CUT – REV. 107, 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução Eleições 2006 – Para impedir o retrocesso e avançar nas mudanças: reeleger Lula presidente.** Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Executiva 2006-2010”, subpasta reunião DE-CUT de 02 e 03 de agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. **Resoluções do 9º Congresso Nacional da CUT (2006).** São Paulo, 2006a. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-congressos/122>, em 07/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Nasce a CUT: embates na formação de uma central classista, independente e de luta (2007).** [coordenação de] Antônio José Marques. São Paulo: CUT, 2007. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/livros-e-folhetos/1194>, em 23/03/2016.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento com Distribuição de Renda e Valorização do Trabalho (maio de 2007).** São Paulo: Arquivo do Centro de Educação e Memória Sindical da CUT (CEDOC) com notação CUT – REV. 118, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Resolução os/as trabalhadores/as não pagarão pela crise: a solução para a crise é a geração de emprego e renda.** Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Executiva 2006-2010”, subpasta reunião DE-CUT de 05 e 06 de novembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Resolução Enfrentar a crise ampliando a luta de classe e organizando a transição para um modelo de desenvolvimento.** Documento disponível no arquivo do CEDOC-CUT, em São Paulo, na pasta “Direção Executiva 2006-2010”, subpasta reunião DE-CUT de 17 e 18 de fevereiro de 2009.

\_\_\_\_\_. **História da CUT**. Disponível em: <<http://www.cut-se.org.br/conteudo/28/historia>>. Acesso em 02 dez. 2015

\_\_\_\_\_. **Greve histórica dos petroleiros completa 15 anos (2010)**. Disponível em: <http://www.cut.org.br/noticias/greve-historica-dos-petroleiros-completa-15-anos-3b60/>, em 27/06/2016.

CUT, CGT, CGTB, Força Sindical, NCST, SDS. **Agenda dos Trabalhadores pelo Desenvolvimento (2007)**. São Paulo: 2007. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/livros-e-folhetos/1191>, em 07/11/2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS METALURGICOS (Setembro de 2003). **Política Industrial: uma contribuição dos Metalúrgicos da CUT**. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/livros-e-folhetos/1249>, em 23/03/2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA CLASSE TRABALHADORA (CONCLAT). **Resoluções da Conferência Nacional da Classe Trabalhadora**. Praia Grande/São Paulo, 1981. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-congressos/111>, em 09/12/2015.

CONGRESSO NACIONAL DA CLASSE TRABALHADORA (1º CONCLAT). **Resoluções do 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (1º Conclat)**. São Bernardo do Campo/São Paulo, 1983. Disponível em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-congressos/113>, em 09/12/2015.

CPDOC. **Entrevista com Paulo Guilherme Aguiar Cunha**, São Paulo: 04 de setembro de 2007. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/elites\\_empresariais/paulo\\_cunha/Roteiro\\_PauloCunha.pdf](http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/elites_empresariais/paulo_cunha/Roteiro_PauloCunha.pdf)>. Acesso em: 09 dez. 2014.

DIEESE- Subseção CUT Nacional. **A Economia Brasileira em 2003/2004: Breve Balanço e Perspectivas (janeiro de 2004)**. São Paulo: Arquivo Centro de Educação e Memória Sindical da CUT (CEDOC) com notação CUT- REV. 044, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Política de Desenvolvimento Produtivo: síntese e comentários gerais (maio de 2008)**. São Paulo: Arquivo Centro de Educação e Memória Sindical da CUT (CEDOC) com notação CUT- REV. 156, 2008.

MARINHO, Luiz. Os Trabalhadores e a pauta do crescimento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Caderno Tendências/Debates – Opinião, 26 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2609200309.htm>, em 19/10/2016

## O IEDI

IEDI (1989). **Visão dos Fundadores do IEDI – o Brasil em 2010** – São Paulo: maio de 1989. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/artigos/iedi/visao/visao\\_dos\\_fundadores\\_do\\_iedi\\_o\\_brasil\\_em\\_2010.html](http://www.iedi.org.br/artigos/iedi/visao/visao_dos_fundadores_do_iedi_o_brasil_em_2010.html)>. Acesso em: 21 out. 2014.



IEDI (1991). **“Política Tributária como Instrumento para Retomada do Crescimento Industrial”**. In.: IEDI. Indústria e Desenvolvimento: reflexões e propostas do IEDI para a economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2014.

IEDI (1990a). **“Ajustamento Econômico e Política Industrial – Mudar para Competir”**. In.: IEDI. Indústria e Desenvolvimento: reflexões e propostas do IEDI para a economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2014.

IEDI (1990b). **“A necessidade de um projeto de desenvolvimento”**. In.: IEDI. Indústria e Desenvolvimento: reflexões e propostas do IEDI para a economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2014.

IEDI (1994a). **Industrialização Competitiva, Emprego e Justiça Social (Versão Preliminar)** – acervo IEDI 15 anos, São Paulo, 1994a. 1 CD ROM.

IEDI (1994b). **Sumário Fórum-IEDI. A Atual Política Cambial e a Indústria Brasileira** – acervo IEDI 15 anos, São Paulo, 1994b. 1 CD ROM.

IEDI (1994c). **A Indústria e o Governo Fernando Henrique: oportunidades e ameaças** – acervo IEDI 15 anos, São Paulo 1994c. 1 CD ROM.

IEDI (1998). **Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial: Proposta IEDI** – São Paulo: outubro de 1998. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53cd0f041150.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2014.

IEDI (1999). **IEDI 10 anos: 1989-1999**. São Paulo: junho de 1999. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53cb0f04afb3.pdf>>. Acesso em 21 abr. 2015.

IEDI (2000). **Indústria e Desenvolvimento: uma análise dos anos 90 e uma agenda de política de desenvolvimento industrial para a nova década**. São Paulo: novembro de 2000. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53d00f04526e.pdf>>. Acesso em: 23/ abr. 2015.

IEDI (2002). Carta IEDI n. 12 – **Crenças do IEDI – Um Roteiro para a Construção do Desenvolvimento**. São Paulo: 29 de julho de 2002. Disponível em: [http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_12\\_crenças\\_do\\_iedi\\_um\\_roteiro\\_para\\_a\\_construção\\_do\\_desenvolvimento.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_12_crenças_do_iedi_um_roteiro_para_a_construção_do_desenvolvimento.html) Acesso em: 03 mar. 2015.

IEDI (2002b). Carta IEDI n.13 – **Uma Política de Desenvolvimento para o País**. São Paulo: 05 de agosto de 2002. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_13\\_uma\\_política\\_de\\_desenvolvimento\\_para\\_o\\_pais.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_13_uma_política_de_desenvolvimento_para_o_pais.html)> Acesso em: 03 mar. 2015.

IEDI (2002c). Carta IEDI n.18 – **A Indústria nos Programas de Governo dos Presidenciais**. São Paulo: 09 de setembro de 2002. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_18\\_a\\_industria\\_nos\\_programas\\_de\\_governo\\_dos\\_presidenciais.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_18_a_industria_nos_programas_de_governo_dos_presidenciais.html)> Acesso em 04 mar. 2015.

IEDI (2003). **O papel do BNDES na nova política econômica**. São Paulo: abril de 2003. Disponível em:< <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53e00f0405e6.pdf>> Acesso em 28 maio 2015.

IEDI (2004). **A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. São Paulo: julho de 2004. Disponível em:< <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53f20f040070.pdf>> Acesso em 04 mar.2015.

- IEDI (2005a). **Incentivos Fiscais e Investimentos no Brasil: Uma análise das mudanças recentes.** São Paulo: fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53f50f0421f1.pdf>> Acesso em 04 mar. 2015.
- IEDI (2005b). **Produtividade Industrial, emprego e Salário em 2004: a retomada do ciclo de crescimento?** São Paulo: fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53f50f04c4a1.pdf>> Acesso em 04 mar. 2015.
- IEDI (2005c). **Para onde vai a Indústria Brasileira?** São Paulo: agosto de 2005. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53fc0f04648c.pdf>> Acesso em 26 ago. 2015.
- IEDI (2005d). **Carta IEDI nº 174 – Debatendo para Crescer.** São Paulo: 26 de setembro de 2005. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_174\\_debatendo\\_para\\_crescer.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_174_debatendo_para_crescer.html)> Acesso em 26 ago. 2015.
- IEDI (2005e). **Carta IEDI nº 186 – Como Desbloquear a Desindustrialização.** São Paulo: 16 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_186\\_como\\_bloquear\\_a\\_desindustrializacao.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_186_como_bloquear_a_desindustrializacao.html)> Acesso 26 ago. 2015.
- IEDI (2006). **Investimento Público e Política fiscal: Por uma nova agenda de debate.** São Paulo: janeiro de 2006. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53ff0f04941d.pdf>> Acesso em 28 maio 2015.
- IEDI (2006a). **Produto Potencial e Crescimento.** São Paulo: março de 2006. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos\\_industria/produto\\_potencial\\_e\\_crescimento.htm](http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos_industria/produto_potencial_e_crescimento.htm)> Acesso em 04 mar. 2015.
- IEDI (2006b). **Produtividade Industrial, Emprego e Salário em 2005: A Indústria se Desacelera.** São Paulo: março de 2006. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos\\_industria/produtividade\\_industrial\\_emprego\\_e\\_salario\\_em\\_2005\\_a\\_industria\\_se\\_desacelera.html](http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos_industria/produtividade_industrial_emprego_e_salario_em_2005_a_industria_se_desacelera.html)> acesso 04 mar. 2015.
- IEDI (2007). **Produtividade Industrial no primeiro semestre de 2007.** São Paulo: outubro de 2007. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos\\_industria/produtividade\\_industrial\\_no\\_primeiro\\_semestre\\_de\\_2007.html](http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos_industria/produtividade_industrial_no_primeiro_semestre_de_2007.html)> Acesso 26 ago. 2015.
- IEDI (2008). **A Política de Desenvolvimento Produtivo.** São Paulo: maio de 2008. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/admin\\_ori/pdf/20080529\\_pdp.pdf](http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20080529_pdp.pdf)> Acesso 28 jul. 2015.
- IEDI (2008a). **A Evolução da Estrutura Industrial.** São Paulo: setembro de 2008. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/admin\\_ori/pdf/20080930\\_estrutura\\_ind.pdf](http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20080930_estrutura_ind.pdf)> Acesso 28 jul. 2015.
- IEDI (2009). **A Produtividade da Indústria em 2008 e os Efeitos da Crise.** São Paulo: março de 2009. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/admin\\_ori/pdf/20090331\\_produtividade.pdf](http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20090331_produtividade.pdf)> Acesso 28 jul. 2015.
- IEDI (2009a). **Seis Meses de Crise: O impacto na indústria segundo a intensidade tecnológica.** São Paulo: junho de 2009. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos\\_industria/seis\\_meses\\_de\\_crise\\_o\\_impacto\\_na\\_industria\\_segundo\\_a\\_intensidade\\_tecnologica.html](http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos_industria/seis_meses_de_crise_o_impacto_na_industria_segundo_a_intensidade_tecnologica.html)> Acesso 28 jul.2015.

IEDI (2010). **A produtividade da Indústria em 2009**. São Paulo: abril de 2010. Disponível em: < [http://www.iedi.org.br/admin\\_ori/pdf/20100406\\_produtividade.pdf](http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20100406_produtividade.pdf)> Acesso 28 jul. 2015.

## O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE

BRASIL (1990). **Lei nº 8.032**, de 12 de abril de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8032.htm). Acesso em: 16 nov. 2016.

BRASIL (1990). **Lei nº 8.034**, de 12 de abril de 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8034.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8034.htm). Acesso em: 16 nov. 2016.

BRASIL (1995). **Mensagem ao Congresso Nacional do presidente Fernando Henrique Cardoso**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-1995-fernando-henrique-cardoso/view>. Acesso em: 16 nov. 2016.

BRASIL (1995a). **Emenda Constitucional nº 6**, de 15 de agosto de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm#art3). Acesso em 27 dez. 2016.

BRASIL (1995b). **Medida Provisória nº 1.024**, de 13 de junho de 1995. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1995/medidaprovisoria-1024-13-junho-1995-377520-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 29 nov. 2016.

BRASIL (1995c). **Medida Provisória nº 1.235**, de 14 de dezembro de 1995. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=120535&norma=142537>. Acesso em 29 nov. 2016.

BRASIL (1995d). **Decreto nº 1.761**, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1761.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1761.htm). Acesso em 29 nov. 2016.

BRASIL (1996). **Plano Plurianual 1996/1999** (Lei nº 9.276, de 09 de maio de 1996). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm). Acesso em 28 nov. 2016.

BRASIL (1998). **Nova Política Industrial – Desenvolvimento e Competitividade**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/nova-politica-industrial-desenvolvimento-e-competitividade.pdf/view>. Acesso em 16 nov. 2016.

BRASIL (2000). **Plano Plurianual 2000/2003** (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 - Anexo 1). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9989.htm). Acesso em 23 jan. 2017.

BRASIL/MCT (2001). **Livro Verde - Ciência, Tecnologia e Inovação: desafio para a sociedade brasileira**. Brasília: MCT/ABC, 2001.

BRASIL/MCT (2002). **Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília: MCT, 2002.

BRASIL/MCT (2002a). **Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: Memória e Contribuições da Conferência**. CD-Rom, produzido por Sonopress Rimo Indústria e Comércio fonográfica Ltda, 2002a.

BRASIL/FINEP (2017). **O que são os Fundos Setoriais**. Texto publicado no site da FINEP. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/fundos-setoriais/o-que-sao-fundos-setoriais>. Acesso em: 04 de fev. 2017.

MDIC (2001). **Fóruns de Competitividade dão novo rumo à política industrial**. Reportagem publicada em 09 de novembro de 2001 sobre a fala do Ministro Sergio Amaral a respeito da criação dos Fóruns de Competitividade. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/portalmdic/sitio/interna/noticia.php?area=2&noticia=3871>. Acesso em: 04 de fev. 2017.

MDIC (2003). **Fóruns de Competitividade são base para política industrial do governo**. Reportagem publicada em 26 de novembro de 2003 sobre a fala do Ministro Luiz Fernando Furlan durante o detalhamento da PITCE. Disponível em: <http://investimentos.mdic.gov.br/portalmdic////////sitio/interna/noticia.php?area=2&noticia=5471>. Acesso em 04 de fev. 2017.

## **O GOVERNO LULA**

BRASIL (2003). **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília, 2003.

BRASIL (2005). **Decreto nº 5.353 de 24 de Janeiro de 2005**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm). Acesso 06 jun. 2012.

BRASIL/ABDI (2005). **Acompanhamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**. Brasília, 2005.

BRASIL/ABDI (2005a). **Balanço PITCE 2005. Brasília, 2005**. Disponível em: [http://www.cepal.org/iyd/noticias/pais/2/31472/Brasil\\_doc\\_1.pdf](http://www.cepal.org/iyd/noticias/pais/2/31472/Brasil_doc_1.pdf). Acesso 15 mar. 2016.

BRASIL/ABDI (2006). **PITCE 2 anos**. Brasília, 2006.

BRASIL/ABDI (2007). **PITCE 3 anos**. Brasília, 2007.

BRASIL/ABDI (2008). **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP): inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília, 2008.

BRASIL/ABDI (2009). **Relatório de Macrometas – Política de Desenvolvimento Produtivo (Maio/2008 – Junho/2009)**. Brasília, 2009.

BRASIL/ABDI (2010). **Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – Resumo Executivo**. Brasília, 2010.

BRASIL/ABDI (2010a). **Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – volume 1 – Relatório de Macrometas**. Brasília, 2010.

BRASIL/ABDI (2010b). **Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – volume 2 – Relatório dos Programas para Consolidar e Expandir a Liderança**. Brasília, 2010.

BRASIL/CGPAC (2007). **1º Balanço do PAC: janeiro a abril de 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a\\_1018f55.pdf](http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a_1018f55.pdf). Acesso em 17 jan. 2017.

BRASIL/CGPAC (2007a). **2º Balanço do PAC: janeiro a agosto de 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/8749fcb425580000d\\_23784949dce99ae.pdf](http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/8749fcb425580000d_23784949dce99ae.pdf). Acesso em 17 jan. 2017.

BRASIL/CGPAC (2007b). **Balanço PAC – 1º ano: o crescimento passa por aqui**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/7608a5755a34263b96e6ec5300953073.pdf>. Acesso em 17 jan. 2017.

BRASIL/CGPAC (2010). **Balanço PAC - 4 anos (2007-2010)**. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf\\_921012944fb273e36.pdf](http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf_921012944fb273e36.pdf). Acesso em 17 jan. 2017.

BRASIL/CGPAC (2010a). **PAC 2 – Planejamento, Investimento e Desenvolvimento: O Brasil vai continuar crescendo**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c9fba67e144c9237b839e2c5adf32e99.pdf>. Acesso em 17 jan. 2017.

BRASIL/MDIC (2007). **Medidas do Pacote de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília, 2007.

BRASIL/MPOG (2003). **Plano Plurianual 2004/2007: mensagem presidencial**. Brasília, 2003.

BRASIL/MPOG (2007). **Plano Plurianual 2008-2011: desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade (mensagem presidencial)**, Volume 1. Brasília, 2007.

CNDI (2005). **Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 16/02/2005.

CNDI (2005a). **Ata da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 26/04/2005.

CNDI (2005b). **Ata da 1ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 05/05/2005.

CNDI (2005c). **Ata da 3ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 28/06/2005.

CNDI (2005d). **Ata da 4ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** (23/08/2005).

CNDI (2005e). **Ata da 5ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** (25/10/2005).

CNDI (2005f). **Ata da 6ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 07/12/2005.

CNDI (2006). **Ata da 7ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 15/02/2006.

CNDI (2006a). **Ata da 8ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 18/04/2006.

CNDI (2006b). **Ata da 9ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 22/08/2006.

CNDI (2006c). **Ata da 10ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 12/12/2006.

CNDI (2007). **Ata da 11ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 27/02/2007.

CNDI (2007a). **Ata da 12ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI)** de 20/07/2007.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE (CLP). **Programa de Governo: Coligação Lula Presidente Um Brasil para Todos**. São Paulo, 2002.

ESTADO DE SÃO PAULO (ESP - 23/01/2007). **Para Empresários, é um Bom Início**. São Paulo, 2007. Disponível em: [http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2007/iedi\\_na\\_imprensa\\_para\\_empresarios\\_e\\_um\\_bom\\_inicio.html](http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2007/iedi_na_imprensa_para_empresarios_e_um_bom_inicio.html). Acesso em 03/03/2007.

FOLHA DE SÃO PAULO (FSP - 12/08/2002). **Veja a 4ª parte da sabatina de Lula, com perguntas finais dos jornalistas**. Folha de São Paulo, São Paulo, caderno poder, 12 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u35795.shtml>. Acesso 13 fev. 2017.

LULA, Luiz Inácio da Silva (2008). **Discurso do Presidente – cerimonia de lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para crescer**. Rio de Janeiro, 12 de maio de 2008.

MPOG (2003). **Plano Plurianual 2004-2007: Orientação Estratégica de Governo – Um Brasil para Todos: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social**. Brasília, 2003.

PORTAL DO MUNDO DO TRABALHO (05/02/2007). **Presidente da CUT avalia o PAC - Aprofundar a presença dos trabalhadores na decisão do Estado e fixa**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://cut.org.br/noticias/portal-do-mundo-do-trabalho-5da0/>. Acesso 03 mar. 2017.

VALOR ONLINE (22/01/2007). **Investimento Público é Destaque do PAC, Diz Iedi. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: [http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2007/iedi\\_na\\_imprensa\\_investimento\\_publico\\_e\\_destaque\\_do\\_pac\\_diz\\_iedi.html](http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2007/iedi_na_imprensa_investimento_publico_e_destaque_do_pac_diz_iedi.html). Acesso: 03 mar. 2017.**



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, George & SEIDL, Antônio Carlos. Industriais pedem a FHC mudanças no Real. **Folha de São Paulo**, São Paulo, caderno Brasil, 07 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/07/brasil/17.html>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

AMSDEN, Alice A. **A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economia com industrialização tardia**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** 7ª ed. Ver. ampl. Campinas: Cortez e Unicamp, 2000.

ARAUJO, Mariana Peluso. **Novos Espaços de Negociação na Política Industrial nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Instituto de Economia da UFRJ, 2015 (Tese de Doutorado).

BALTHAZAR, Ricardo. A Disputa pelo Dinheiro do BNDES. Valor Econômico, São Paulo, 20 de dezembro de 2004. Disponível em: < [http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2004/iedi\\_na\\_imprensa\\_a\\_disputa\\_pelo\\_dinheiro\\_do\\_bndes.html](http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2004/iedi_na_imprensa_a_disputa_pelo_dinheiro_do_bndes.html)> Acesso em 31 jul. 2015.

BARROS, Guilherme. Iedi quer criação de crédito à importação. Folha de São Paulo, São Paulo, caderno Brasil, 03 de dezembro de 2001. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0312200125.htm>> Acesso em: 28 jul. 2015.

BARROS, Guilherme. Banco concentrou financiamentos entre 2000 e 2002. Folha de São Paulo, 29 de março de 2003. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2003/banco\\_concentrou\\_financiamentos\\_entre\\_2000\\_e\\_2002.html](http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2003/banco_concentrou_financiamentos_entre_2000_e_2002.html)> Acesso em 06 ago. 2015.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld, MAZAT, Numa. **Apresentação (p.9-65)**. In.: GERSCHENKRON, Alexander. O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios; organização de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 1ª edição, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 5ª edição, 2000.

BLECHER, Nelson. Só queda de juros pode acelerar retomada. **Folha de São Paulo**, São Paulo, caderno Brasil/reportagem local, 16 de fevereiro de 1995a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/16/brasil/22.html>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

BLECHER, Nelson. Governo FHC mudou sinal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, caderno Brasil/reportagem local, 16 de fevereiro de 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/16/brasil/23.html>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução João Ferreira, Brasília, Editora UNB, 5ª edição, volume 2, 1993.

BOITO JR., Armando. **Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil**. In.: Revista Crítica Marxista, São Paulo, Editora Brasiliense, Nº 3, 1996. Disponível em: <[http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos\\_teses/2011/sociologia/artigos/CM3armando.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/2011/sociologia/artigos/CM3armando.pdf), em 08/03/2016.



BONELLI, Regis & VEIGA, Pedro da Motta & BRITO, Adriana Fernandes. **As políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: rumos e indefinições**. Rio de Janeiro: IPEA – texto para discussão nº 527, 1998. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0527.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0527.pdf). Acesso em 16 nov. 2016.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar, 1993.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 7ª edição, 1977.

\_\_\_\_\_. **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & DINIZ, Eli. **Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político**. CEBRAP: Revista Novos Estudos, São Paulo, ed. 84, p.83-99, ago. 2009.

BLUNDI, Maria Domenica Serpa. **Os impactos da globalização e a premissa das reações específicas: uma análise da (re)configuração produtiva dos setores industriais e seus efeitos no desenvolvimento capitalista brasileiro**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008 (Tese de Doutorado).

CANO, Wilson. “**América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo**”. In.: FIORI, José Luís (Org.) Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASSIOLATO, José Eduardo. **As novas políticas de competitividade: a experiência dos principais países da OCDE**. Instituto de Economia Industrial/UFRJ. Textos para discussão nº 367, 1996.

CASSIOLATO, José Eduardo & LASTRES, Helena M.M. **Arranjos e Sistemas Produtivos Locais na Indústria Brasileira**. Economia Contemporânea. Revista do Instituto de Economia Industrial da UFRJ – vol. 5, edição especial: O futuro da Indústria – Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

CASTRO, Antônio Barros. **A Reestruturação Industrial Brasileira nos anos 90: uma interpretação**. São Paulo. Revista de Economia Política, vol.21, nº 3 (83), julho-setembro/2001. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/83-1.PDF>. Acesso em 16/11/2016.

\_\_\_\_\_. “**A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira**”. In.: Revista Brasileira de Inovação. - V. 1, número 2 – julho/Dezembro de 2002. – Rio de Janeiro, FINEP, 2002. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/245/159>. Acesso em 25 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **O Quadro Internacional e a Evolução Recente da Economia Brasileira**. In.: Castro, Ana Célia & CASTRO, Lavinia Barros (orgs). Do Desenvolvimento Renegado ao Desafio Sinocêntrico. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2012.

\_\_\_\_\_. **O Desenvolvimento Renegado**. In.: CASTRO, Ana Célia & CASTRO, Lavinia Barros. Do Desenvolvimento Renegado ao Desafio Sinocêntrico: reflexões de Antônio de Barros de Castro sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CHANG, Ha-Joon. “**Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**”. São Paulo: Ed.: UNESP, 2004.

CHAUÍ, Marilena. **A universidade em ruínas**. In.: TRINDADE, Hégio (org.). Universidade em Ruínas: na República dos professores. 2. ed. Petrópolis: Vozes e Cipedes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Unesp, 2001.

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; NELSON, Richard R.; STIGLITZ, Joseph. (2007) **“Instituições e Políticas Moldando e Desenvolvimento Industrial: uma nota introdutória”**. In.: Revista Brasileira de Inovação. V. 6, N. 1. – Rio de Janeiro, FINEP. Disponível em <http://www.ige.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/314/233> Acesso em 25 maio 2012.

CINTRA, Marcos Antônio Macedo. **Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2012. Disponível em: < <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201207061445310.Marcos%20Antonio%20Macedo%20Cintra.pdf>> Acesso em: 19 de ago. 2015.

COUTINHO, Luciano G.& FERRAZ, José Carlos. **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira: Relatório Final**. MCT/FINEP/PADCT, 1993.

\_\_\_\_\_, Luciano. **Coréia do Sul e Brasil: Paralelos, Sucessos e Desastres**. IN.: FIORI, José Luís (org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes, 1999.

CUNHA, Paulo Guilherme Aguiar. **“Rumos Estratégicos da Indústria Brasileira”**. In.: IEDI. Indústria e Desenvolvimento: reflexões e propostas do IEDI para a economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2014.

CUNHA, Paulo Guilherme Aguiar. **“Bases para a Elaboração de um Projeto Nacional”**. In.: IEDI. Indústria e Desenvolvimento: reflexões e propostas do IEDI para a economia brasileira. São Paulo: IEDI, 2014.

DELGADO, Ignácio J. Godinho. **A estratégia de um Revés: Estado e Associações Empresariais em Minas**. Juiz de Fora, EDUFJF, 1997.

\_\_\_\_\_. **“Desenvolvimento, Empresariado e Política Industrial no Brasil”**. In: MANCUSO, Wagner P., LEOPOLDI, Maria A. P., IGLECIAS, Wagner (orgs) Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

\_\_\_\_\_. **Estudo Comparativo de Política Industrial: as Trajetórias do Brasil, Argentina, México, Coréia do Sul, EUA, Espanha e Alemanha**. Volume 3 – Política Industrial: objetivos e instrumentos, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política Industrial para os Setores Farmacêutico, Automotivo e Têxtil na China, Índia e Brasil**. Texto de discussão 2087. Brasília, maio de 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2087.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2087.pdf). Acesso em: 21 mar. 2017

DE TONI, Jackson. **Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Ciência Política/UnB. Brasília, 2013 (Tese de Doutorado).

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. **Brasil: Um Novo Empresariado? Balanço de tendências recentes**. In.: DINIZ, Eli. Empresários e modernização Econômica: Brasil anos 90. Florianópolis: Ed. da UFSC, IDACON, 1993.

\_\_\_\_\_. Eli. **“Estado, Globalização e Desenvolvimento em Contexto Pós-Neoliberal: retomando um antigo debate”**. In: MANCUSO, Wagner P., LEOPOLDI, Maria A. P., IGLECIAS, Wagner (orgs) Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

DULCI, Otávio Soares. **Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política nº 18: 95-107 Jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10704.pdf>. Acesso em : 18 jan. 2017

DURHAN, Eunice Ribeiro. **“A Política para o ensino Superior Brasileiro ante o Desafio do Novo Século”**. In.: CATANI, Afrânio Mendes (org.). Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina. Campinas: Autores Associados, 1998.

DUSO, Giuseppe. **“Begriffsgeschichte and the Modern Concept of Power”**. In.: SEBASTIÁN, Javier Fernández. Political Concepts and Time: New Approaches to Conceptual History. Espanha: Ed. Cantabria University Press/McGraw-Hill, 2011.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 28-29, abr./1993. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. **A Crise dos anos 20 e a Revolução de Trinta**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006. 26f

FILHA, Dulce Corrêa Monteiro. **A Contribuição do BNDES para a Formação da Estrutura Setorial da Indústria Brasileira no período de 1952/89**. In.: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V.2, N.3, p.151-166, 1995. Disponível em: < [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev306.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev306.pdf)> Acesso em 09 dez. 2015.

FILHO, Ernani Teixeira Torres. **Por que ainda não temos crédito privado de longo prazo no Brasil?** In.: PRADO, Luiz Carlos Delorme (Org.) Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

FIORI, José Luís. **“Estados, moedas e desenvolvimento”**. In.: FIORI, José Luís (Org.) Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes, 1999.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2ª edição, 1974.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Ed. Nacional, 8ª edição, 1983.

\_\_\_\_\_. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**: São Paulo: Companhia das Letras, 34ª edição, 2007.

GERSCHENKRON, Alexander. **O atraso econômico em perspectiva histórica** (p.67-95). In.: GERSCHENKRON, Alexander. O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios; organização de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 1ª edição, 2015.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre o conceito de “pré-requisitos” da industrialização moderna.** (p.97-120). In.: GERSCHENKRON, Alexander. O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios; organização de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 1º edição, 2015a.

\_\_\_\_\_. **A tipologia do desenvolvimento industrial como instrumento de análise.** (p.315-338). In.: GERSCHENKRON, Alexander. O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios; organização de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 1º edição, 2015b.

GIAMBIAGI, Fabio & GOSTKORZEWICZ, Joana & PINHEIRO, Armando Castelar. **O Desempenho Macroeconômico do Brasil nos Anos 90.** In.: GIAMBIAGI, Fabio & MOREIRA, Maurício Mesquita. A economia brasileira nos anos 90. 1. ed. – Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em:< [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2972/1/1999A%20economia%20brasileira%20nos%20anos%2090_P.pdf). Acesso em 14 dez 2016.

GIANNOTTI, Vito & NETO, Sebastião. **CUT, por dentro e por fora.** Petrópolis: editora Vozes, 1990.

GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o Comércio Internacional: transformações e perspectivas.** São Paulo: Ed. Contexto, 2000.

GONÇALVES, Reinaldo. **Competitividade Internacional e Integração Regional: A hipótese da inserção regressiva.** Economia Contemporânea. Revista do Instituto de Economia Industrial da UFRJ – vol. 5, edição especial: O futuro da Indústria – Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

GOMES, Vanessa Cabral & OLIVEIRA, Luiz Guilherme & MACHADO, Samara Haddad Simões & SOUZA, Luciano Cunha. **Os fundos setoriais e a redefinição do modelo de promoção de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: uma análise à luz do CT-Agro.** Revista de Administração da USP São Paulo, v.50, n.3, p.353-368, jul./ago./set. 2015. Disponível em: [http://200.232.30.99/busca/artigo.asp?num\\_artigo=1657](http://200.232.30.99/busca/artigo.asp?num_artigo=1657). Acesso em 03/02/2017.

GORINI, Ana Paula Fontenelle & MARTINS, Renato Francisco. **Novas Tecnologias e Organização do Trabalho no Setor Têxtil: Uma Avaliação do Programa de Financiamentos do BNDES.** Brasília: BNDES, 1998. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conheciment/revista/rev1011.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conheciment/revista/rev1011.pdf). Acesso em: 21 mar. 2017.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura AS, 1961.

\_\_\_\_\_. **Projetos de Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Ed. Zahar Editores, 1969

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed UFRJ, 2009.

JAKOBSEN, Kjeld A. **Radiografia da Rodada Doha.** Texto publicado no site da REBRIP em 29/06/2012. Disponível em: <http://www.rebrip.org.br/noticias/radiografia-da-rodada-doha-e105/>, em 31/10/2016.

JOHNSON, Chalmers. “**The Developmental State: Odyssey of a Concept**”. In.: WOO-CUMINGS, Meredith (Org.) *The Developmental State*. Ithaca/Nova Iorque: Cornell University Press, 1999.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado: Contribuição à Semântica dos Tempos Históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio, 2006.

LALL, Sanjaya & TEUBAL, Morris. **Market-Stimulating” Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia**. *World Development*, Vol. 26, N. 8, August, pp. 1369-1385, 1998. Disponível em: < [http://siteresources.worldbank.org/INTEXPOMNET/Resources/Technology\\_Policies\\_East\\_Asia.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEXPOMNET/Resources/Technology_Policies_East_Asia.pdf)> Acesso em 10 dez. 2015.

LIST, Georg Friedrich . “**Sistema Nacional de Economia Política**” – tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1989.

LÓPEZ, Horst Grebe. **El patron Tecnológico-Industrial emergente em la economia mundial**. In: *Economia Mundial y Organismos Multilaterales*. La Paz, Bolivia: CEDLA, 1992.

LULA da Silva, Luiz Inácio. **Discurso de Lula em almoço com empresários**. *Jornal Estado de São Paulo*, São Paulo, Agência Estado/Política, 04 de julho de 2003. Disponível em < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,leia-a-integra-do-discurso-de-lula-em-almoco-com-empresarios,20030704p38782> > Acesso em 03 ago. 2015.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **A controvérsia brasileira sobre o desenvolvimento econômico: uma reformulação**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1970.

MARKWALD, Ricardo A. **O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira**. XIII Fórum Nacional do INAE – Estudos e Pesquisa nº 11, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://www.inae.org.br/estudo/o-impacto-da-abertura-comercial-sobre-a-industria-brasileira/> Acesso em 28 nov. 2016.

MARQUES, Cláudia. Entrevista de Ivoncy Ioschpe. **Diário do Comércio**, São Paulo, 16 de maio de 2002. Disponível em: < [http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/anos\\_anteriores/entrevista\\_de\\_ivoncy\\_ioschpe\\_ao\\_diario\\_do\\_comercio.html](http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/anos_anteriores/entrevista_de_ivoncy_ioschpe_ao_diario_do_comercio.html)> Acesso em: 28 jul. 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg & FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais**. São Paulo *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 2 (131), pp. 222-239, abril-junho/2013

MOREIRA, Maurício Mesquita. **Estrangeiros em uma Economia Aberta: Impactos Recentes sobre a Produtividade, a Concentração e o Comércio Exterior**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 1999. Disponível em:<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90\\_10.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_10.pdf)> Acesso em 12 dez. 2015.

OLIVEIRA, João Carlos. De Olho no Futuro. **Revista. Primeira Leitura**, São Paulo, 10 de maio de 2003. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa\\_/2003/de\\_olho\\_no\\_futuro.html](http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa_/2003/de_olho_no_futuro.html)> Acesso em: 06 out. 2016.

PACHECO, Carlos Américo. “**Instituições e Políticas Moldando e Desenvolvimento Industrial: uma nota introdutória**”. In.: *Revista Brasileira de Inovação*. V. 6, N. 1. – Rio de Janeiro, FINEP,



2007. Disponível em <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/rbi/article/view/318/230> Acesso em 25 maio 2012.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis**. Princeton University Press: Princeton and Oxford, EUA, 2004.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAZ, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo, Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder , o socialismo**. Rio de Janeiro, Graal, 2ª edição, 1985.

PREBISCH, Raúl. “**Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento**”. In.: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) Cinquenta anos de pensamento na Cepal – vol.II. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus principais problemas**. In.: GURRIERI, Adolfo. O manifesto latino-americano e outros ensaios: Raúl Prebisch. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2011a.

\_\_\_\_\_. **A periferia latino-americano no sistema global do capitalismo**. In.: GURRIERI, Adolfo. O manifesto latino-americano e outros ensaios: Raúl Prebisch. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2011b.

PRIETO, Diana Consuelo Martins. **A política de conteúdo local e as decisões de investimento no Brasil**. 2014. 118 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

PUGA, Fernando Pimentel. **Porque crescem as exportações brasileiras**. BNDES visão do desenvolvimento, nº 1, Rio de Janeiro, 20 de Jun. de 2001. Disponível em: < [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5246/1/Vis%C3%A3o01\\_20.06.06%20-%20Porque%20crescem%20as%20exporta%C3%A7%C3%B5es%20brasileiras.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5246/1/Vis%C3%A3o01_20.06.06%20-%20Porque%20crescem%20as%20exporta%C3%A7%C3%B5es%20brasileiras.pdf) > Acesso em 17 dez. 2015.

PUGA, Fernando Pimentel & BORÇA JÚNIOR, Gilberto Rodrigues. **Apesar da crise, taxa de investimento brasileira continuará em expansão**. BNDES visão do desenvolvimento, nº 65, Rio de Janeiro, 01 de jun. de 2009. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5064/1/Vis%C3%A3o75%20%20Desempenho%20exportador%20explica%20a%20recupera%C3%A7%C3%A3o%20lenta%20da%20ind%C3%BAstria.pdf>> Acesso em 17 dez. 2015.

RESENDE, Antônio Vieira. **A Política Industrial do Plano Real**. Belo Horizonte: UFMG – CEDEPLAR. 47p. (Texto para discussão Nº 130), 2000. Disponível em: [www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20130.doc](http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20130.doc). Acesso em 28/11/2016

REVISTA ELETRO NEWS. **Perspectivas 2002**. Novembro/Dezembro 2001. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/anos\\_anteriores/perspectivas\\_2002.html](http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/anos_anteriores/perspectivas_2002.html)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

ROCHA, Janes. Iedi alerta que o fim do crédito direcionado acaba com o BNDES. **Valor Econômico**. São Paulo, 11 de novembro de 2004. Disponível em: < [http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2004/iedi\\_na\\_imprensa\\_iedi\\_alerta\\_que\\_o\\_fim\\_do\\_credito\\_direcionado\\_acaba\\_com\\_o\\_bndes.html](http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2004/iedi_na_imprensa_iedi_alerta_que_o_fim_do_credito_direcionado_acaba_com_o_bndes.html) > Acesso 31 jul. 2015.

ROSSI, Clóvis. Com Serra, muda a política econômica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Caderno Brasil, 15 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/15/brasil/13.html>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: editora Paz e Terra, 1988.

SALERMO, Mario Sergio & DAHER, Talita. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas**. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/2006%20-%20PITCE%20-%20Balanço%20e%20Perspectivas.pdf>. Acesso em 15 mar. 2016.

SALM, Cláudio; FOGACA, Azuete. **A nova relação entre Competitividade e Educação: Estratégias empresariais** – acerca IEDI 15 anos, São Paulo, 1991. 1 CD ROM.

SANTRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Ed. Best Seller, 13<sup>o</sup> edição, 2004.

SEIDL, Antônio Carlos. Empresário ataca falta de política industrial. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Caderno Brasil, 16 de junho de 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/6/10/brasil/15.html>>. Acesso em: 08 jun. 2015.

SISCÚ, João & PAULA, Luiz Fernando & MICHEL, Renaut. **Por que um Novo-Desenvolvimentismo?** Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 2005. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/porque\\_novo\\_desenvolvimentismo.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/porque_novo_desenvolvimentismo.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares. **A política de compras de entidades públicas como instrumento de capacitação tecnológica: o caso da Petrobras**. 2005. 147 f. Dissertação (Mestrado em Geociências) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2005. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000353512>> acesso em 12 dez. 2015.

SIMONSEN, Roberto & GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin**. 3. Ed. Brasília: IPEA. 200 p. 2010. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3183/1/livro\\_A\\_controv%C3%A9rsia\\_doplanejamento\\_na\\_economia\\_brasileira\\_3ed.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3183/1/livro_A_controv%C3%A9rsia_doplanejamento_na_economia_brasileira_3ed.pdf)> Acesso em 04 nov. 2015

SINGER, Paul. **Perspectiva de desenvolvimento da América Latina**. Novos Estudos: Revista do CEBRAP, São Paulo, n<sup>o</sup> 44, março de 1996.

SIQUEIRA, Tagore Villarim de. **Competitividade Sistêmica: desafios para o desenvolvimento econômico brasileiro**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 16, n<sup>o</sup>31, p.139-184, junho de 2009. Disponível em: <[http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3106.pdf](http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3106.pdf)> Acesso em 15 dez. 2015

STAUB, Eugênio Emílio. **Discurso do presidente do IEDI, Sr. Eugênio Emílio Staub, na comemoração dos 10 anos do IEDI**, em 21/06/99. Disponível em: <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4cfe53cf0f043640.pdf>. Acesso em: 27/07/2015.

STEINBRUCH, Benjamin. **Benjamin Steinbruch (depoimento, 2011)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2011. 17 p.

TAVARES, Maria da Conceição. **Natureza e contradições do desenvolvimento financeiro recente**. In.: TAVARES, M. C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.