

Política industrial a serviço de uma estratégia nacional de desenvolvimento

Industrial policy on behalf of a national development strategy

diogo oliveira santos*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.004>

Arquivo Nacional/Wikimedia Commons



Construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), 1941

RESUMO

O objetivo deste trabalho é propor uma abordagem que integre política industrial, regime macroeconômico e superação de desigualdades socioeconômicas como caminho para a constituição de uma estratégia nacional de desenvolvimento para o Brasil. Analisam-se, inicialmente, as reformas institucionais realizadas no país desde o golpe de 2016 e seus impactos sobre a margem de ação do Estado no processo econômico no país. Em seguida, discute-se a internalização das demandas por transformação das condições de vida das classes populares na própria formulação da política industrial como forma de inserir essas classes na batalha pelo sucesso da estratégia de desenvolvimento e contrabalancear o poder estrutural da finança. Apresentam-se, depois, as mudanças necessárias no regime macroeconômico vigente no país para que ele contenha implicitamente os objetivos de modernização produtiva e transformação social explicitamente presentes na política industrial. Por fim, são feitas propostas de medidas governamentais em áreas estratégicas para o sucesso da política industrial, como financiamento, desenvolvimento regional, integração com a América Latina, valorização das empresas nacionais e infraestrutura.

Palavras-chave: Política industrial. Reformas institucionais; Regime macroeconômico. Transformação social. Estratégia nacional de desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper aims to propose an approach that integrates industrial policy, the macroeconomic regime, and the overcoming of socioeconomic inequalities as a path towards establishing a national development strategy for Brazil. Firstly, we analyze the institutional reforms carried out in the country since the 2016 coup, along with their impacts on the scope of the state's influence over the economic process. Subsequently, we discuss the internalization of demands for improving the living conditions of the lower classes within the industrial policy's formulation as a mechanism to involve them in the battle for the development strategy's success and counterbalance the structural power of finance. Next, we present the necessary changes in the current macroeconomic regime of the country so it can contain implicitly the goals of productive modernization and the social transformation explicitly outlined in the industrial policy. Lastly, we propose government measures in strategic areas crucial to the industrial policy's success, such as financing, regional development, integration with Latin America, enhancement of domestic enterprises, and infrastructure.

Keywords: Industrial policy. Institutional reforms. Macroeconomic regime. Social transformation. National development strategy.

1 INTRODUÇÃO

É difícil exagerar a relevância da retomada da política industrial no país. O Brasil viveu nos últimos anos o mais grave ataque à sua democracia desde o golpe de 1964. Amplos setores sociais populares foram atraídos para posições políticas liberais e conservadoras. Na raiz desse processo está, entre outros fatores, a erosão das bases materiais de uma sociedade ainda marcadamente desigual. No núcleo desse movimento, se encontra a regressão produtiva vivida pelo país há mais de três décadas. A política industrial, portanto, mais do que um fim em si mesma, deverá ser na atualidade um instrumento a serviço da recomposição das condições socioeconômicas necessárias para a consolidação da nação brasileira na direção da transformação da vida do povo.

Contudo, não é trivial se construir uma nova política industrial exitosa diante das mudanças ocorridas no funcionamento da economia brasileira nos últimos anos. Muitas perguntas surgem no caminho da realização de uma efetiva política industrial na atualidade. Nos governos Lula I e II e no governo Dilma I, foram realizadas três rodadas de políticas industriais. Com êxitos variados, tal experiência deixou aprendizados, mas não conseguiu reverter a tendência de regressão da estrutura produtiva brasileira. Em que as condições atuais são melhores ou mais desafiadoras para o sucesso de uma nova política industrial?

Os governos Temer e Bolsonaro — a serviço, sobretudo, da burguesia financeira — realizaram um conjunto de reformas institucionais que reconfiguraram as relações que enquadram o jogo econômico no país. A relação entre Estado e mercado, as relações entre capitalistas e trabalhadores e o poder relativo das frações financeira e industrial da burguesia foram alterados. Em uma frase, o poder estrutural da finança se ampliou. Quais estrangulamentos novos essas mudanças impõem à política industrial? É possível contorná-los parcialmente a curto prazo e apontar mudanças mais profundas a médio prazo? Como as alterações realizadas no regime macroeconômico nos últimos anos impactam o desenvolvimento industrial?

Uma pergunta de elevada relevância para o sucesso da política industrial e pouco refletida é esta: qual é a base social de sustentação dessa política? A articulação entre governo federal e representações empresariais e de trabalhadores por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) será suficiente para enfrentar a militante oposição de diversos setores econômicos com forte influência política e ideológica no país? A própria regressão industrial do Brasil e certa confluência de interesses entre o setor industrial e o financeiro não se configuram como um obstáculo à formação de uma base social em defesa da nova industrialização? Como desenhar a política industrial de modo a ampliar sua base de sustentação social para além de setores organizados da burguesia e dos trabalhadores em uma etapa histórica em que a ideologia nacional-desenvolvimentista é minoritária?

O presente trabalho é uma proposta de enfrentamento a essas questões. A ideia-chave que o orienta é que a política industrial, para ter êxito duradouro, deve ser elaborada como núcleo de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Isso significa que a política industrial precisa conter o tradicional objetivo de elevação da produtividade média da economia por meio do crescimento de setores de maior conteúdo tecnológico; essa dimensão, entretanto, deve estar articulada aos objetivos de transformação das condições de vida da população brasileira e de alteração do quadro econômico institucional vigente no país.

A seguir (seção 2), serão discutidos os impactos efetivos e potenciais sobre a indústria de transformação das mudanças institucionais realizadas nos governos Temer e Bolsonaro. Serão analisados os impactos da reforma fiscal, das reformas trabalhistas e do regime de política monetária e de crédito. Na seção 3, se apresentará uma proposta de integração entre política industrial e estratégia nacional de desenvolvimento com foco na busca de sustentação social para essa estratégia e medidas para adequar o regime macroeconômico a ela. Por fim, na quarta seção, serão discutidas medidas em áreas estratégicas para a implementação da política industrial da atualidade, envolvendo os temas do financiamento, desenvolvimento regional, integração com a América Latina, valorização da empresa nacional e infraestrutura. As considerações finais encerram o texto.

Nos governos Lula I e II e no governo Dilma I, foram realizadas três rodadas de políticas industriais. Com êxitos variados, tal experiência deixou aprendizados, mas não conseguiu reverter a tendência de regressão da estrutura produtiva brasileira. Em que as condições atuais são melhores ou mais desafiadoras para o sucesso de uma nova política industrial?

2 ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS PÓS-GOLPE DE 2016 E A INDÚSTRIA NACIONAL

A partir do golpe de 2016, o Brasil passou a viver uma reconfiguração em peças-chave do funcionamento da economia realizada pelo novo arranjo de classes sociais à frente do governo federal. Reformas realizadas em diferentes áreas alteraram as relações entre capitalistas e trabalhadores, entre Estado e Mercado e entre os diferentes segmentos da burguesia (Bandeira de Mello Filho; Santos, 2022). Esse conjunto de reformas impactou direta e indiretamente a trajetória da indústria nacional e, portanto, deve ser compreendido para traçar os caminhos à nova industrialização do país.

2.1 TETO DE GASTOS E O BLOQUEIO DA AÇÃO INDUTORA DO ESTADO SOBRE A ECONOMIA

A mudança do regime fiscal aprovada pelo Congresso Nacional sob o governo Temer em dezembro de 2016, conhecido como teto de gastos, significou uma profunda alteração na capacidade de o Estado atuar em favor do crescimento econômico. Além da flagrante redução da soberania popular sobre a política de gasto e investimento estatais e do prejuízo

para a prestação dos serviços públicos, o teto de gastos bloqueava uma alavanca fundamental para o crescimento econômico.

O pressuposto equivocado de que o aumento do gasto público provoca uma redução do investimento privado gerou um regime fiscal que, em vez de servir para retirar o país da crise econômica, aprofundava a própria crise. Uma vez que o teto de gastos não permitia uma elevação do gasto público em momentos de crise e espremia completamente o investimento público, o Estado brasileiro passou a ser mais um fator a agravar os momentos recessivos.

Ao longo dos anos 2000, o investimento público, incluindo as empresas estatais, foi o principal motor a puxar o crescimento do investimento total da economia, tendo em vista que gerou uma perspectiva de crescimento estável da demanda e, assim, induziu o setor privado a produzir e investir mais. Na direção contrária, a resultante do teto de gastos foi turvar o horizonte econômico do país, inibindo, desse modo, as decisões de investimento privado em uma fase na qual a economia brasileira ainda vivia os efeitos de uma severa crise. Não por menos, desde então, a economia brasileira permanece praticamente estagnada, mesmo após o “miniboom” das *commodities* ocorrido nos anos mais recentes.

A rigidez dessa regra de gasto público, direcionada exclusivamente à geração de caixa para pagamento de juros da dívida pública, em um país onde já existem três outras regras fiscais (regra de ouro, Lei de Responsabilidade Fiscal e regra de superávit primário), concedeu à burguesia financeira um nível de controle sobre o orçamento público sem paralelo no mundo. Consequentemente, na atualidade, o poder da burguesia financeira para coagir os governos é também maior. Mesmo o novo arcabouço fiscal, que flexibilizou os parâmetros irrealistas do teto de gastos, é marcado por essa nova correlação de forças. Os interesses da burguesia financeira expressos no Congresso Nacional colocaram mais obstáculos para que se devolvesse plenamente ao Governo Federal a decisão de indução do crescimento econômico por meio do gasto e, sobretudo, do investimento público. Este se torna um fator muito relevante a ser considerado para a realização da coordenação pública do desenvolvimento industrial do país na atualidade.

2.2 REFORMAS TRABALHISTAS DIFICULTAM O CRESCIMENTO ECONÔMICO E AGRAVAM AS CRISES

Em 2017, ainda no governo Temer, foram aprovadas duas leis que alteraram o padrão das relações entre capitalistas e trabalhadores no Brasil: a lei 13.429/2017, que ampliou a possibilidade de terceirização, e a lei 13.467/2017, conhecida como reforma trabalhista. As mudanças trazidas por essas leis significaram uma ampliação do controle privado dos capitalistas sobre as relações entre estes e a classe trabalhadora e uma redução da regulação pública dessas relações conquistada no Brasil ao longo do século XX (Krein; Oliveira; Filgueiras, 2019).

Essas medidas foram realizadas sem levar em conta os estudos das experiências de desregulamentação das relações trabalhistas em outros países, segundo as quais não há ganhos em termos de aumento de competitividade e há até mesmo redução da produtividade em decorrência da elevação da rotatividade e da perda do conhecimento acumulado nos trabalhadores mais experientes (Vergeer; Kleinknecht, 2014).

Mesmo no caso do Brasil, a argumentação principal do setor empresarial e de economistas liberais era de que o crescimento dos salários a partir de meados dos anos 2000 estava na raiz da queda da lucratividade das empresas e, portanto, era responsável pela redução



Os estados da Amazônia enfrentam o desafio de oferecer saneamento a moradores que chegam às novas cidades. Na foto, obra de saneamento em município do Acre

dos investimentos, pois menores lucros geravam menores investimentos (Pastore; Gazzano; Pinotti, 2013; Firjan, 2016). Esse argumento se mostrava falho por vários motivos, mas vale destacar o fato de que, segundo estudos, um conjunto de outros fatores é mais relevante para explicar a queda da lucratividade das empresas e do investimento na primeira metade dos anos 2010. Entre eles estão o aumento da concorrência com produtos importados (Santos *et al.*, 2023) após a crise de 2008 e a elevação do endividamento das empresas, em especial aquelas com maiores volumes de dívidas em moedas estrangeiras. De modo mais amplo, é o próprio processo de regressão industrial vivido pelo país desde os anos 1990 que está na raiz das dificuldades vividas pelas empresas brasileiras após a crise capitalista global de 2008.

Todavia, há um prejuízo adicional para a dinâmica econômica do país e, assim, para a indústria nacional, advindo do aumento do controle privado dos empresários sobre as relações de trabalho. Acentua-se a queda do consumo agregado nas fases de desaceleração econômica e diminui-se o crescimento do consumo agregado nas fases de recuperação econômica. Ou seja, as reformas contribuem para aprofundar as crises e prejudicar as retomadas do crescimento.

Isso ocorre pelo seguinte motivo: as reformas trabalhistas facilitaram as demissões de trabalhadores e as contratações em condições salariais piores com o objetivo de reduzir custos de produção. Acontece que, além de custos, os salários dos trabalhadores são a principal fonte de renda para a demanda por produção de bens de consumo. Em virtude disso, a sustentação dos níveis de emprego em momentos de desaceleração econômica é um fator que contribui para evitar que a economia se retraia mais acentuadamente, uma vez que os trabalhadores empregados sustentam a demanda por consumo. Porém, ao facilitar as demissões, as reformas trabalhistas quebram essa proteção da economia contra as recessões. Quando as direções das empresas demitem trabalhadores em busca de reduzir custos de mão de obra diante de uma perspectiva de queda nas vendas, estão produzindo agregadamente uma queda ainda maior na demanda por consumo e, portanto, reforçando aquela perspectiva de queda nas próprias vendas.

Já nas fases de saída de crises, quando o desemprego ainda está elevado, as novas formas de contratação permitidas pelas reformas trabalhistas geram salários menores, especialmente nos postos de trabalho que exigem menor qualificação. Conseqüentemente, o

crescimento do consumo agregado dos trabalhadores é menor e, dessa maneira, a indução do crescimento da produção oriundo da redução do desemprego também será menor. Assim, as reformas trabalhistas não só são ineficazes para aumentar a competitividade da indústria nacional, como também são prejudiciais para a dinâmica econômica do país.

2.3 METAS DE INFLAÇÃO MAIS BAIXAS, AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL E DESMONTE DO BNDES PIORAM AS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DA INDÚSTRIA

O sistema de crédito é uma alavanca imprescindível para o crescimento industrial do país, e nele há uma relação conflituosa entre distribuição de lucros e juros (Santos, 2022). Por isso, quanto mais equilibrada a distribuição de poder entre Estado, setor financeiro e setor industrial sobre a política monetária e o mercado de crédito, melhor para o desenvolvimento. Do mesmo modo, quanto maior for o controle do setor financeiro sobre essa alavanca, mais dificuldades de financiamento a indústria enfrentará. As mudanças ocorridas nos últimos anos no Brasil reforçaram esse segundo caminho.

Em fevereiro de 2021, já no governo Bolsonaro, foi aprovada a autonomia do Banco Central do Brasil. Dentre as mudanças trazidas, a de maior impacto foi o fim da coincidência do período dos mandatos da Presidência da República e da Presidência do BC. Agora, o mandato da Presidência do BC se inicia dois anos após o começo do mandato da Presidência da República. Por exemplo, o atual mandato da Presidência do BC se encerrará dia 31 de dezembro de 2024, dois anos após a posse de Lula em 1º de janeiro de 2023.

Essa mudança altera a posição relativa do BC no interior do Estado brasileiro. Enfraquece-se a primazia do poder eleito pelo voto da população sobre uma instituição-chave para os rumos da economia e, conseqüentemente, amplia-se o poder de pressão do complexo econômico, político e midiático do setor financeiro privado. Além disso, para reforçar o perfil pró-mercado financeiro do Banco Central, ainda no governo Temer as metas de inflação foram reduzidas e o intervalo de cumprimento da meta foi diminuído; isto é, o regime de metas de inflação no Brasil tornou-se mais hostil ao crescimento econômico. Deve ser registrado que estudo divulgado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em janeiro de 2023 demonstra que o regime de metas de inflação não tornou o desempenho econômico e o controle da inflação dos países que o adotam superiores aos dos países que não os adotam (Bhalla; Bhasin; Loungani, 2023).

Em conjunto, essas mudanças institucionais provocaram uma importante diminuição do poder de influência do governo eleito e da burguesia industrial sobre a política monetária e o mercado de crédito. Como tem ocorrido no Brasil recentemente, a pressão exercida pelo mercado financeiro para que o governo federal se comprometa com uma política fiscal conservadora é assumida pelo BC que passa a tomar suas decisões de política monetária fortemente baseado nas projeções dos agentes financeiros. Cria-se, assim, uma armadilha em que o governo deve ceder na política fiscal para que a burguesia financeira aceite uma política monetária menos recessiva¹.

Essa situação tem um considerável impacto negativo sobre a indústria nacional. Em primeiro lugar, os juros são parte dos custos das empresas, e sua forte elevação por um período

¹ É representativa desse dilema a afirmação do ministro Fernando Haddad ainda em dezembro de 2022: “Se houver espaço para estímulo, será o monetário. Se a gente souber fazer a transição, tem espaço para uma taxa de juro menor, você tem que dar segurança para a autoridade monetária” (INFOMONEY, 2022).

Uma das ações mais evidentes na direção oposta às necessidades da indústria nacional realizada pelo governo Bolsonaro foi o definhamento do BNDES, cujo desmonte começou no governo Temer, em 2017, com o fim da taxa de juros cobrada pelo banco abaixo das taxas de mercado (TJLP), que era um modo encontrado de contornar as elevadas taxas de juros cobradas pelos bancos no Brasil

longo espreme a lucratividade das empresas. Em segundo lugar, a política de crédito dos bancos torna-se muito restritiva com elevação das taxas cobradas e maiores exigências de garantias. Isso é ainda mais grave para as empresas de micro, pequeno e médio portes, que, por não terem acesso ao financiamento via mercado de capitais, tornam-se mais submetidas às imposições dos bancos.

Em terceiro lugar, como consequência dos outros dois efeitos citados, as decisões de realizar novos investimentos são adiadas indefinidamente, pois, por um lado, as empresas têm menos lucros retidos para reverterem em investimentos, já que uma parcela maior das receitas é destinada ao pagamento das despesas financeiras e, por outro lado, as fontes externas de financiamento tornam-se mais restritas. Diante desse cenário, amplia-se a relevância dos bancos públicos e dos instrumentos públicos de financiamento de modo geral para que a alavanca do crédito esteja a serviço da política industrial.

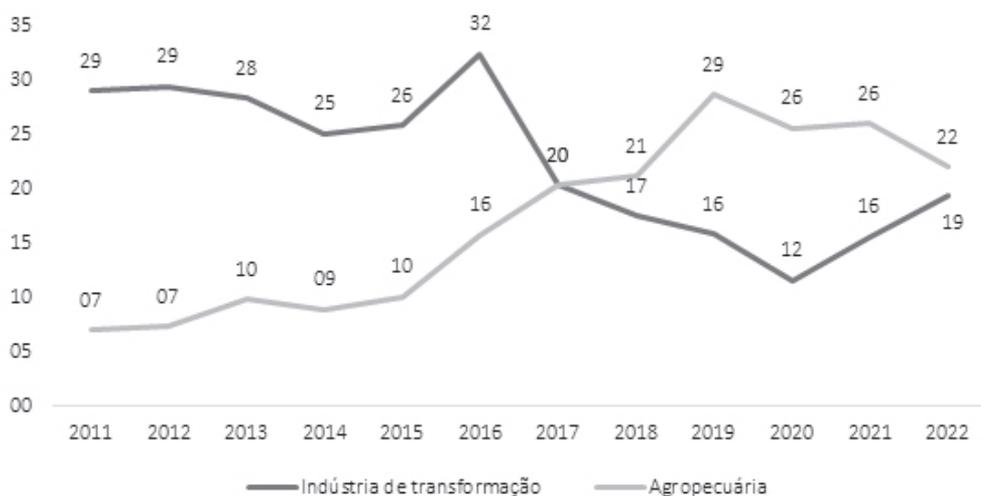
Mas, certamente, uma das ações mais evidentes na direção oposta às necessidades da indústria nacional realizada pelo governo Bolsonaro foi o definhamento do BNDES, cujo desmonte começou no governo Temer, em 2017, com o fim da taxa de juros cobrada pelo banco abaixo das taxas de mercado (TJLP), que era um modo encontrado de contornar as elevadas taxas de juros cobradas pelos bancos no Brasil. De fato, a existência da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) era um instrumento do Estado brasileiro para diminuir o enorme controle privado das condições de crédito no país, algo nocivo para qualquer estratégia de industrialização. Portanto, não por acaso, o fim da TJLP estava no topo das exigências da burguesia financeira.

No governo Bolsonaro, a virada de rumo do BNDES foi drástica. A queda dos desembolsos totais do banco entre 2010 e 2020 foi de 61%, de R\$ 168,4 bilhões para R\$ 64,9 bilhões. Mesmo desconsiderando o período de auge de desembolsos para enfrentamento dos efeitos da crise capitalista global sobre o Brasil, a redução também foi muito expressiva.

Entre 2015 e 2020, a queda dos desembolsos totais foi de 52%. A queda foi ainda mais grave quando se considera exclusivamente a indústria de transformação. Nesse mesmo período, a redução dos desembolsos do BNDES para esse setor foi de 79%, despencando de R\$ 35,1 bilhões para R\$ 7,5 bilhões. Na direção contrária, ainda no referido período, os desembolsos para o setor da agropecuária cresceram 21%, subindo de R\$ 13,7 bilhões para R\$ 16,6 bilhões.

Essa mudança na política de desembolsos do banco gerou a situação mostrada no Gráfico 1. Desde 2018, a participação do setor agropecuário nos desembolsos do BNDES era maior que a participação da indústria de transformação. Em 2020, a participação da agropecuária (25,6%) foi mais que o dobro da participação da indústria de transformação (11,6%). Houve uma erosão da missão fundamental do BNDES de ser o banco do financiamento do desenvolvimento industrial nacional.

Gráfico 1 — Participação setorial no total de desembolsos do BNDES (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNDES.

Foi somente em 2021 e 2022, por causa das medidas emergenciais para evitar uma falência generalizada de micro, pequenas e médias empresas durante a pandemia, que a participação da indústria de transformação voltou a crescer. Isso não significa que houve uma queda dos desembolsos à agropecuária, que ainda cresceram 28% entre 2021 e 2022, mas que o crescimento passou a ser menor que o observado para a indústria de transformação. Mesmo assim, a agropecuária continuou recebendo uma fatia maior dos recursos do banco. Essa situação já está sendo revertida pelo governo Lula. Segundo dados do BNDES, entre janeiro e junho de 2023, a participação da agropecuária e da indústria de transformação nos desembolsos do banco foi respectivamente de 17% e 22%.

A conclusão desta breve análise de mudanças institucionais importantes realizadas pelos governos Temer e Bolsonaro indica que houve uma reconfiguração no modo de funcionamento da economia brasileira. O sentido dessa reconfiguração foi o aprofundamento do padrão construído ao longo da onda neoliberal dos anos 1990, sendo o setor finance-

A conclusão desta breve análise de mudanças institucionais importantes realizadas pelos governos Temer e Bolsonaro indica que houve uma reconfiguração no modo de funcionamento da economia brasileira. O sentido dessa reconfiguração foi o aprofundamento do padrão construído ao longo da onda neoliberal dos anos 1990, sendo o setor financeiro e o agrário seus principais beneficiários. Esse é o legado mais nocivo deixado por esses governos para o desafio de realizar uma nova industrialização do país.

ro e o agrário seus principais beneficiários. Esse é o legado mais nocivo deixado por esses governos para o desafio de realizar uma nova industrialização do país. À luz desse cenário, deve ser construída a política industrial na atualidade.

3 POLÍTICA INDUSTRIAL COMO PARTE DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

O retorno da política industrial para o interior dos objetivos do governo brasileiro deve levar em conta os limites das políticas industriais realizadas pelos governos progressistas entre 2003 e 2016. Naquele período, ocorreu uma retomada da política industrial, incluindo um papel ativo de bancos e empresas públicas. Entretanto, mesmo tendo ocorrido sucessos parciais e temporários, a indústria de transformação não engendrou uma dinâmica virtuosa de crescimento e investimento. Pelo contrário, em geral esteve aquém do desempenho médio da economia.

Além disso, o impacto sobre o setor industrial da fase de instabilidades, posterior à eclosão da crise capitalista global em 2008, foi profundo. Estagnação do crescimento da produção, queda da rentabilidade e crescimento dos níveis de endividamento foram características marcantes das dificuldades enfrentadas pela indústria nacional a partir de 2011, revelando sua fragilidade decorrente da regressão vivida desde os anos 1990.

Os desafios do Brasil no que se refere ao desenvolvimento industrial na atualidade são ampliados pelas transformações em curso no mundo. No terreno da disputa entre países e empresas transnacionais pela dianteira do comércio mundial de manufaturados e de controle da fronteira tecnológica em expansão, abrem-se possibilidades, embora se exija

Países diferentes têm objetivos diferentes para perseguir a modernização de suas estruturas industriais. Países ricos e historicamente dominantes no sistema econômico mundial perseguem políticas industriais para manterem essa posição. Países subdesenvolvidos e historicamente subordinados à dinâmica econômica dirigida pelos países ricos perseguem políticas industriais como caminho para se libertarem dessa condição. Contudo, nesses países, a busca pela superação do subdesenvolvimento toma a forma de uma profunda luta política e ideológica interna

maior concentração de esforços. Por isso mesmo, a política industrial com objetivo de realizar a transformação da estrutura produtiva do Brasil, e não somente gerar benefícios setoriais temporários, necessita ser progressivamente alicerçada em elementos que extrapolam seu domínio estrito, como a construção de hegemonia social e política para persegui-la por um longo período de tempo e a criação de um regime macroeconômico pró-desenvolvimento.

3.1 POLÍTICA INDUSTRIAL ORIENTADA PELAS NECESSIDADES DO POVO BRASILEIRO

Existe um ponto pouco considerado no debate sobre política de desenvolvimento econômico no Brasil que é a formação da base social de sustentação dessa política na atualidade. Esse foi um elemento decisivo para o sucesso do período nacional-desenvolvimentista, em que a hegemonia ideológica estava ao lado do desenvolvimento. A hegemonia da ideologia econômica do país na atualidade foi paulatinamente sendo conquistada pela burguesia financeira. A operação Lava Jato mobilizou-se em torno do ataque aos vetores da política industrial brasileira naquele período, em particular o papel da Petrobras e dos setores de engenharia e construção civil. Como já mencionado, a atuação do BNDES a serviço da indústria nacional durante os governos progressistas de Lula e Dilma tornou-se foco de uma campanha com o objetivo de conquistar a opinião pública para a versão de que a ação governamental a favor da indústria nacional era somente um subterfúgio para a corrupção.

Esses episódios expressam a posição de setores com forte poder econômico e político na sociedade brasileira e também estrangeiros. Países diferentes

têm objetivos diferentes para perseguir a modernização de suas estruturas industriais. Países ricos e historicamente dominantes no sistema econômico mundial perseguem políticas industriais para manterem essa posição. Países subdesenvolvidos e historicamente subordinados à dinâmica econômica dirigida pelos países ricos perseguem políticas industriais como caminho para se libertarem dessa condição. Contudo, nesses países, a busca pela superação do subdesenvolvimento toma a forma de uma profunda luta política e ideológica interna.

Portanto, em cada etapa histórica, a política industrial deve assumir a forma mais adequada para reunir em torno de si o maior leque possível de apoio entre as classes sociais do país. Isso é necessário porque a transformação da estrutura produtiva do país pressupõe modificar a institucionalidade que molda o funcionamento da economia e os fluxos de renda e riqueza gerados nos países. No caso do Brasil, isso se relaciona com a alteração da engrenagem econômica que beneficia enormemente a burguesia financeira, bem como a burguesia agrária.

A formação de um bloco social e político em defesa do desenvolvimento industrial do Brasil é ainda mais desafiador na atualidade por causa da regressão industrial vivida pelo país nas últimas décadas e da convergência de opiniões entre setor financeiro e industrial em aspectos-chaves da política econômica. A regressão industrial no país se traduz atualmente em um baixo peso político e ideológico do setor industrial tanto no Parlamento quanto na imprensa. O setor empresarial da indústria nacional não tem estruturas institucionais comparáveis, por exemplo, à bancada ruralista no Congresso ou à influência do setor financeiro sobre a imprensa privada. Essa posição política e ideológica do empresariado industrial no país não é algo natural, mas parte da vitória da estratégia neoliberal no país desde os anos 1990.

Entretanto, há também, por parte da representação dos empresários industriais, uma convergência de opinião com o setor financeiro em torno do papel da política fiscal. De modo geral, ambos defendem que a política de austeridade fiscal é condição necessária para estabilidade econômica, redução das taxas de juros e atração do capital internacional. Exemplo nítido dessa convergência é a defesa do teto de gastos realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) “para coibir a tendência de gastos excessivos por parte do poder público” (CNI, 2022). Para a CNI, graças ao teto de gastos foi possível levar o “gasto com pessoal e encargos sociais do governo federal para a mínima histórica” (CNI, 2022) e gerar uma redução dos juros exigidos pelo mercado financeiro nos títulos do Tesouro. Ou seja, a burguesia industrial reforça o coro que pressiona a manutenção dos gastos e investimentos públicos sob permanente escrutínio dos detentores dos títulos da dívida pública brasileira — estes sim os reais beneficiados com a austeridade fiscal.

Essa convergência de opiniões expressa, por sua vez, o domínio da burguesia financeira sobre a dinâmica econômica do país. Como a burguesia financeira possui um regime macroeconômico que funciona a seu favor desde os anos 1990, cria-se a percepção de que é natural que somente por meio da aceitação de suas condições seja possível gerar o ambiente macroeconômico e de acesso a financiamento requeridos pelo setor industrial. Isto é, os interesses particulares da burguesia financeira aparecem como os interesses de todos.

Em virtude da regressão industrial vivida pelo país e do menor poder político e ideológico da burguesia industrial, a construção da base social para o desenvolvimento nacional necessita ser ampliada para outros setores sociais. É nesse ponto que a forma assumida pela política industrial se torna muito relevante. Essa forma deve expressar os anseios da maioria da

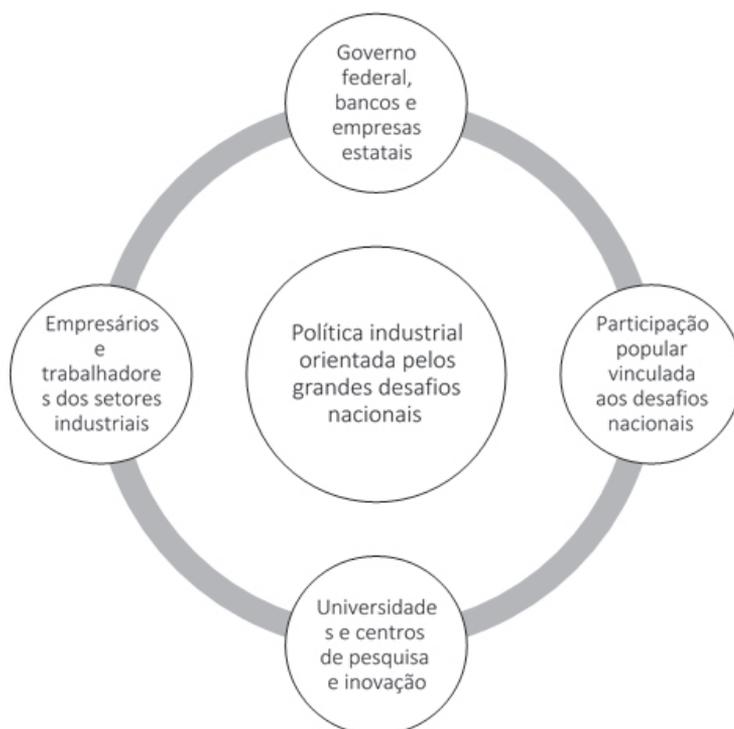
A integração das classes populares à luta pelo desenvolvimento é elemento necessário para enfrentar o poder estrutural da burguesia financeira (Winters, 1994), que foi ampliado pelas reformas liberais realizadas a partir de 2016

população brasileira pela transformação estrutural da sua condição de vida, pois é preciso conquistar os trabalhadores e as classes populares de modo geral para a luta pelo desenvolvimento produtivo na atualidade. Vale dizer, a política industrial deve explicitamente ter como objetivo a transformação social e a redução da grave desigualdade socioeconômica existente no país.

A integração das classes populares à luta pelo desenvolvimento é elemento necessário para enfrentar o poder estrutural da burguesia financeira (Winters, 1994), que foi ampliado pelas reformas liberais realizadas a partir de 2016. O poder estrutural da burguesia financeira diz respeito à posição chave que ocupa no capitalismo ao controlar os fluxos de crédito e financiamento de empresas e governos, essenciais para o funcionamento de todo o sistema. Esse poder estrutural gera um poder de ameaça e constrangimento sobre os gover-

nos. Portanto, reduzir esse poder deve ser um objetivo permanente a fim de abrir espaço para a coordenação pública do desenvolvimento.

Figura 1 — Atores necessários à estratégia industrial na atualidade



Fonte: Elaboração própria.

Foto: Rovena Rosa/Agência Brasil



Centrais sindicais fazem protesto contra juros altos em São Paulo, junho de 2023

Contudo, esse é um processo paulatino e cada tentativa de redução de seu poder estrutural será respondida pela burguesia financeira com ameaças como aumento das taxas de juros, redução da oferta de crédito, piora nas condições de financiamento da dívida pública, fuga de capitais, queda no valor de mercado das empresas de capital aberto, desvalorização cambial e aumento da inflação. Logo, para abrir caminho para transformações mais significativas no funcionamento da economia, deve-se necessariamente diminuir o poder de ameaça da finança. Para isso, o poder estrutural do Estado sobre a economia deve ser ampliado. Mas, para ampliá-lo, é necessário exercer uma força em sentido contrário à força exercida pela finança sobre o governo progressista. E, para isso, é preciso ampliar a pressão popular por transformação social que sustente as iniciativas de reformas econômicas (Naqvi, 2021). Ou seja, estratégia nacional de desenvolvimento e mobilização popular são indissociáveis.

Compreende-se, assim, o papel determinante das empresas e dos bancos públicos. A ampliação do raio de ação desses instrumentos contribui para diminuir a dependência do país em relação às fontes privadas de financiamento e decisões privadas de investimento, logo diminui o poder estrutural da finança, abrindo, desse modo, espaço para maior coordenação pública do desenvolvimento. Porém, ações nessa direção serão respondidas com contra-ataque econômico e político/ideológico da burguesia financeira, então não basta a viabilidade econômica de ampliar a coordenação pública do desenvolvimento. É também necessário haver força política na sociedade para defender as medidas nessa direção, isolando progressivamente a burguesia financeira.

Felizmente, ganhou terreno nos anos recentes, entre pesquisadores ligados às entidades de representação de trabalhadores e de empresários, a concepção de política industrial guiada por “missões” (CNM *et al.*, 2023; CNI, 2023). Esse é um passo importante na direção de superar a visão fragmentada de política industrial. Mesmo entidades empresariais do setor industrial passaram a defender essa formulação, apesar de usarem o termo *missão* mais como um rótulo novo do que como uma concepção nova de política industrial. O próprio Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), recentemente retomado pelo governo Lula, absorveu essa visão na formulação das diretrizes para a política industrial do governo. No que se refere às sete “missões” elencadas pelo CNDI, pode-se dizer que pelo me-

nos cinco delas refletem essa concepção de política industrial como instrumento de transformação social?

Contudo, esse é somente o primeiro passo. É preciso consolidar esse caminho como um novo paradigma de política industrial orientada para enfrentar os grandes desafios nacionais (Gadelha, 2016), como erradicação da fome e alimentação saudável, sistema de saúde pública universal e de qualidade, mobilidade urbana moderna nas grandes cidades e acesso a saneamento para todos. E isso requer a criação de novos canais que mobilizem a sociedade para a elaboração e o acompanhamento da política industrial em diferentes níveis. A Figura 1 esquematiza essa concepção de que, na atualidade, a estratégia de desenvolvimento nacional precisa engajar as classes populares em sua elaboração e acompanhamento como fator determinante para o êxito dessa estratégia.

A disputa entre setores e subsetores industriais pressionará permanentemente a política industrial na direção da fragmentação. Esse é o pior dos caminhos, pois torna a política industrial crescentemente compensatória das fragilidades enfrentadas pela estrutura produtiva existente no país, enquanto o objetivo principal da política industrial deve ser induzir a transformação dessa estrutura, ou seja, induzir o surgimento de setores novos e mais dinâmicos que, por definição, têm menor poder de barganha em comparação aos setores já estabelecidos.

Consolidar os grandes desafios nacionais como guia e objetivos centrais da política industrial é uma tarefa essencial da atualidade. Ao incluir esses desafios na própria razão de ser da política industrial, internalizam-se também os setores sociais mobilizados pelo enfrentamento a esses desafios, logo tornando-os interessados no sucesso da política industrial e passando, assim, a defendê-la. Trata-se de um caminho para reconstruir a base social em defesa da estratégia de desenvolvimento nacional, enraizando-a nas históricas demandas do povo brasileiro.

A título de exemplo, um caminho de início poderia ser a inclusão do tema do desenvolvimento industrial vinculado à transformação social nas pautas de discussão das conferências setoriais e nos conselhos governamentais com representação popular. Também poderiam ser criados comitês — com participação do poder público e da sociedade civil — de acompanhamento das metas da política industrial por estados e municípios. A busca por internalizar a participação das classes populares na política de desenvolvimento indicará os caminhos à criação da institucionalidade e instrumentos necessários.

3.2 POLÍTICA INDUSTRIAL E REGIME MACROECONÔMICO

Nos primeiros governos Lula e no governo Dilma, desde o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004, passando pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 e chegando ao Plano Brasil Maior (PBM) lançado em 2011, a política industrial recuperou instrumentos e capacidade de coordenação estatal (Szapiro; Vargas; Cassiolato, 2016), mas foi se tornando menos orientada estrategicamente, particularmente no PBM (Gadelha, 2016). Essa diminuição da dimensão sistêmica estava associada à necessidade de medidas compensatórias para os mais diversos setores industriais negativamente impactados pelas consequências do regime macroeconômico vigente no país desde o final dos anos 1990.

2 As duas exceções são os eixos “Transformação digital da indústria” e “Tecnologias críticas para a soberania e a defesa nacionais”.

Regime macroeconômico é o quadro institucional sob o qual se realiza a política macroeconômica. É esse regime que dita as possibilidades e os limites da ação de cada governo na gestão da política macroeconômica. Por exemplo, a política monetária deve ser realizada obrigatoriamente no interior dos limites do regime de metas de inflação. Ocorre que o regime macroeconômico por si só já contém implicitamente uma estratégia nacional, no caso do regime atual no Brasil, antidesenvolvimento. Portanto, ainda que esse regime macroeconômico brasileiro permita alguma margem para uma política macroeconômica menos restritiva, seu modo de funcionamento é inerentemente liberal e pró-finança. Não restam dúvidas de que o regime macroeconômico vigente no Brasil foi um dos maiores obstáculos para o sucesso da política industrial nos governos Lula I e II e no governo Dilma. O antagonismo entre regime macro e política industrial acabou sobrecarregando esta última com um peso que ela jamais conseguiria contrabalancear (Cano; Silva, 2010).

De lá para cá, o regime macroeconômico tornou-se mais restritivo ao desenvolvimento. Agora, existem mais uma regra fiscal e a autonomia do Banco Central. Deve-se acrescentar as maiores restrições à atuação do BNDES, que também conformam um quadro institucional de menor margem para a atuação estatal na estrutura de financiamento do país. Diante desse quadro, a política industrial necessita ser conduzida de modo mais estratégico. O CNDI deveria assumir-se como instrumento de formulação de caminhos para alteração do regime macroeconômico no país, pois isso impacta diretamente a política industrial. Uma vez que essa alteração requer um acúmulo de forças políticas e sociais de longo prazo, é fundamental que se comece o quanto antes.

Por exemplo, no regime de metas de inflação, é absolutamente pertinente que se elevem o centro e os intervalos da meta. O regime monetário no país entre 2005 e 2018 estabelecia uma meta de inflação de 4,5% ao ano e um intervalo de 2% para cima e para baixo (entre 2006 e 2018). Isso não significou descontrole inflacionário e ampliava o espaço para a ação estatal na indução do crescimento econômico. Na atualidade, elevar a meta de inflação permitirá ao próprio BC suavizar os ciclos de taxas de juros, mesmo que os agentes financeiros privados resistam inicialmente.

Também é preciso rever medidas institucionais realizadas sob o paradigma liberal dos anos 1990. Por exemplo, o Conselho Monetário Nacional (CMN), responsável pela aprovação do regime de política monetária do país e pela política de crédito, é composto atualmente de três integrantes: ministro da Fazenda, ministro do Planejamento e presidente do BC. Contudo, até 1994, o CMN era constituído por mais representantes, como os presidentes do BNDES, BB e CEF, ministros da Indústria e Comércio, do Trabalho e representantes das classes trabalhadoras. Esta última representação havia sido instituída pelo decreto 94.303, de 1º de maio 1987, no governo José Sarney.

Um desses “representantes das classes trabalhadoras”, como dizia o decreto, foi Lourenço Ferreira do Prado, então presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (Contec). Mas, com a medida provisória (MP) 542 de 1994, que se tornou a lei 9.069 de 1995 no governo FHC, todas essas representações foram extintas. Uma nova composição mais plural do CMN faria muito bem ao debate nacional sobre os rumos da institucionalidade que governa alavancas chave da política econômica do país. Existem diversos aspectos da realidade econômica, e, mesmo em um governo progressista, é fundamental que os diferentes pontos de observação sejam considerados. Por exemplo, dada a experiência do BNDES no financiamento de longo prazo, para a indústria de transformação, seria benéfico

A dimensão regional do desenvolvimento industrial emerge, necessariamente, no Brasil, por causa de suas enormes disparidades regionais, que também se manifestam no interior de cada estado. Portanto, uma política industrial vinculada aos desafios nacionais precisa responder ao enfrentamento da redução da desigualdade socioeconômica regional do país

para o CMN se contasse com esse conhecimento para formular diretrizes que induzissem o setor financeiro privado a também se mover na direção do financiamento do investimento.

Essa formulação de alternativas ao regime macroeconômico vigente no país deve também abarcar a nova regra fiscal, chamada novo arcabouço fiscal. Isso porque a grande conquista da aprovação dessa nova regra foi retirar a antiga regra da Constituição, podendo agora ser revista democraticamente. Pelo menos um ponto de influência mais direta sobre a estrutura produtiva do país — e, portanto, de interesse da política industrial — deve entrar na discussão de aperfeiçoamentos da nova regra. Trata-se do espaço para o crescimento do investimento público. A nova regra fiscal estabelece que o montante de recursos que ultrapassar o teto da meta anual de superávit primário poderá ser, no ano seguinte, destinado ao investimento público.

Ou seja, se o governo alcançar a meta de superávit primário — o que por si só é desafiador neste momento —, mas não atingir seu teto, não haverá deslocamento de recursos para o investimento público. Essa regra necessita ser revista de modo que os recursos a serem destinados ao investimento público sejam pelo menos todos aqueles que ultrapassarem o centro da meta de superávit primário, e não somente seu teto. Desse modo, a nova regra fiscal estará em maior sintonia com as necessidades de desenvolvimento produtivo do país.

Em síntese, a formulação e a implementação da política industrial no presente não devem ser indiferentes ao regime macroeconômico do país e à necessidade de construção da base social de defesa dessa política. Isso significa perseguir o horizonte da construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento em que a política industrial é um de seus pilares de sustentação, pois esse é o caminho necessário para a efetivar transformação estrutural da economia brasileira.

4 PROPOSTAS PARA A CONSTRUÇÃO NA NOVA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

4.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO

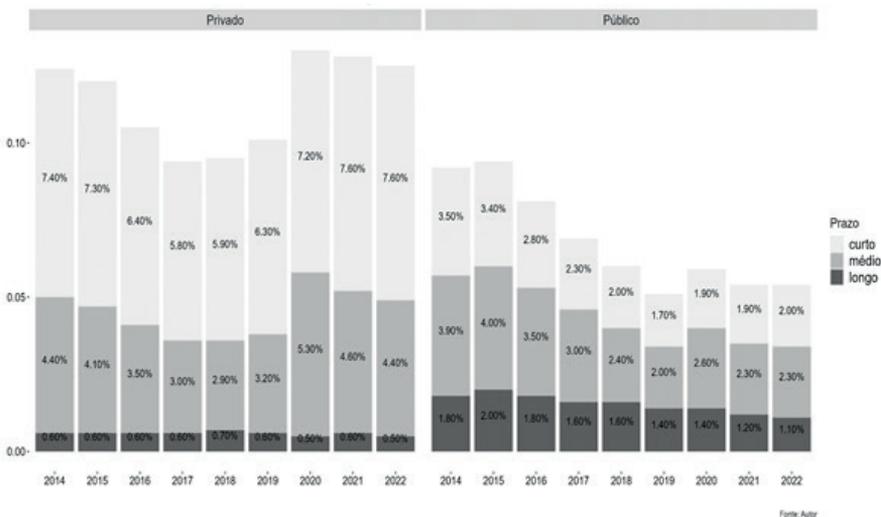
A retomada do papel do Estado no financiamento da mudança produtiva estrutural do país está no núcleo das necessidades atuais. A drástica redução do papel do BNDES e os

objetivos privatizantes dos governos anteriores em relação aos bancos públicos quebraram uma das alavancas principais da atuação do Estado na economia brasileira. Um conjunto de fatores faz com que a participação dos bancos privados no financiamento de longo prazo no país seja muito inferior à dos bancos públicos.

O Gráfico 2 mostra a participação das operações de crédito bancários no PIB em cada faixa de prazo de vencimento das operações: curto (até 1 ano), médio (entre 1 e 5 anos) e longo (acima de 5 anos). O gráfico também separa as operações de bancos privados e públicos. Foram excluídos da amostra o BNDES e os bancos regionais de desenvolvimento para captar, ainda que imprecisamente, o papel dos demais bancos no financiamento. O que se vê é que, em primeiro lugar, ocorreu um encolhimento da participação das operações dos bancos públicos no PIB a partir de 2016 em todas as faixas de prazo.

Em segundo lugar, a participação no PIB dos empréstimos de longo prazo dos bancos públicos até 2016 era cerca de três vezes maior que a participação dos bancos privados. Essa diferença se reduz no período seguinte, que coincide com a fase de queda drástica dos desembolsos do BNDES — e, portanto, queda dos empréstimos dos bancos comerciais realizados com recursos repassados por aquele banco —, mas ainda é de pelo menos duas vezes maior a participação dos bancos públicos. Por fim, nota-se a maior especialização dos bancos privados nos empréstimos de curto prazo, com participação no PIB sempre muito superior à dos bancos públicos.

Gráfico 2 — Participação do crédito no PIB por maturidade. Bancos públicos e privados, exceto bancos de desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria com dados do IFData (Banco Central).

Não há, portanto, substituição dos empréstimos de longo prazo dos bancos públicos pelos dos bancos privados. O sistema precisa ser compreendido como complementar, em que a função dos bancos públicos é crucial no financiamento do investimento que requer prazos maiores.

O BNDES em particular deve assumir como missão fundamental o financiamento de longo prazo em subsectores e produtos definidos estrategicamente pela política industrial,

mas há outras medidas importantes a serem tomadas para impulsionar o papel da instituição na busca da nova industrialização. Em primeiro lugar, voltar a praticar taxas de juros abaixo do mercado, à semelhança da TJLP, de modo direcionado, sobretudo aos elos-chaves necessários para a adensar a estrutura produtiva nacional. Em segundo lugar, deve ser revista a obrigatoriedade de repasse de dividendos de mínimo de 25% do lucro líquido do banco para a União. Reduzir esse percentual reforçará a capacidade de ampliação de desembolsos no banco. Bancos de desenvolvimento de outros países, como o KfW alemão e outros, não possuem valores mínimos obrigatórios de repasse.

Em terceiro lugar, o BNDES deve ser autorizado a emitir títulos destinados ao financiamento do desenvolvimento a fim de atrair a riqueza acumulada no país para esse fim. Assim como os bancos comerciais emitem as Letras de Crédito Agrícolas (LCA), que criam uma fonte mais estável de financiamento do setor agropecuário — mesmo nessa fase de alta taxa Selic, pois são a ela indexadas —, o BNDES poderia captar recursos privados por meio de uma letra de crédito destinada ao setor industrial. Também devem ser criadas debêntures incentivadas para o setor industrial como mecanismo de captação de recursos privados no mercado de capitais.

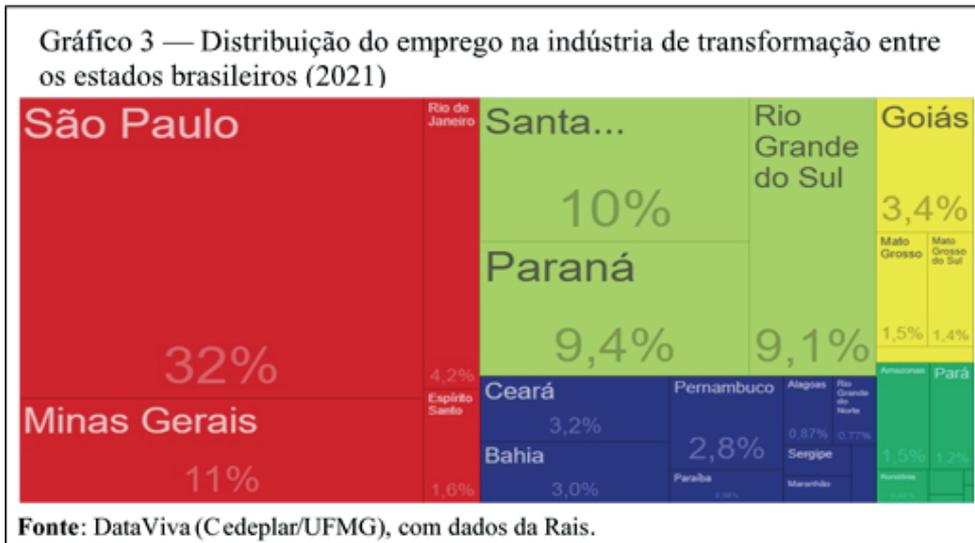
Por fim, é preciso regulamentar devidamente os empréstimos do Tesouro ao BNDES via emissão de títulos públicos. Essa fonte de recursos foi fundamental para o banco elevar sua atuação nos governos Lula e Dilma. Contudo, desde 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) considera essa operação irregular. Um ambiente regulatório específico para o BNDES em virtude de sua missão estratégica precisa ser reconstruído. A regulação a que os outros tipos de bancos estão sujeitos para assegurar estabilidade ao sistema financeiro, a partir dos acordos de Basileia, não deve se estender automática e acriticamente ao BNDES, pois limita desnecessariamente sua margem de atuação (Martins; Torres Filho, 2023).

4.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A dimensão regional do desenvolvimento industrial emerge, necessariamente, no Brasil, por causa de suas enormes disparidades regionais, que também se manifestam no interior de cada estado. Portanto, uma política industrial vinculada aos desafios nacionais precisa responder ao enfrentamento da redução da desigualdade socioeconômica regional do país. Sem considerar explicitamente essa dimensão, corre-se o risco de amplificar as desigualdades, uma vez que, entre outras razões, a concentração industrial em algumas localidades exerce atração sobre novos empreendimentos.

O Gráfico 3 mostra uma das dimensões da histórica concentração industrial do país. Em 2021, 76% dos empregos na indústria de transformação estavam nas regiões Sudeste e Sul. Nordeste (13%), Centro-Oeste (6,6%) e Norte (3,5%) somados concentram os outros 24%. Merece ressalva o fato de que, em aproximadamente 20 anos (2003 a 2021), a região Nordeste cresceu em cerca de 300 mil a quantidade de empregos nesse setor, mais que a região Centro-Oeste, líder da produção agrícola do país, que cresceu em cerca de 250 mil empregos.

A região Sudeste cresceu em torno de 750 mil empregos no período, e a região Sul, em cerca de 500 mil, de modo que a participação dessas duas regiões somadas no emprego industrial do país permaneceu próxima da estabilidade. Esse crescimento do emprego industrial se concentrou no período entre 2003 e 2013. Desde então, ocorreu redução em todas as regiões, exceto no Centro-Oeste, que, após queda entre 2013 e 2016, voltou a crescer em



seguida, chegando em 2021 levemente acima da quantidade de emprego industrial apresentada em 2013.

Ainda que, atualmente, setores de serviços modernos também possuam empregos com remunerações acima da média, um dos principais vetores para o surgimento desses serviços é a presença da própria indústria de transformação, que demanda esses serviços. Logo, o desenvolvimento industrial das regiões contribuirá para a elevação dos empregos de maiores remunerações também nos serviços, difundindo, assim, o ganho salarial pela economia.

Em cada frente de atuação da política industrial, é preciso analisar seu potencial de contribuição para o desenvolvimento das regiões menos industrializadas do país. Deve se considerar, por exemplo, quais produtos industriais demandados pelo Complexo Econômico e Industrial da Saúde (Ceis) podem ser produzidos atualmente ou no futuro próximo (dadas as capacidades atuais de cada local) pelos estados que não pertencem às regiões Sul e Sudeste.

Identificados os gargalos e as potencialidades de cada estado, é necessário mobilizar os instrumentos. Nessa dimensão, é preciso reforçar e direcionar a atuação dos bancos regionais de desenvolvimento no rumo da diversificação produtiva dos estados, gerando um sentido estratégico no interior da política industrial para o Sistema Nacional de Fomento (SNF). A capacidade técnica desses bancos deve ser reforçada para que atuem ativamente na elaboração de projetos para a industrialização regional. Nessa mesma direção, deve ser considerada a mobilização das universidades públicas e Instituto Federais de Ensino Técnico (Ifets) para o apoio técnico ao setor produtivo dos estados, sempre direcionados pela política industrial, construindo-se um programa de extensionismo produtivo regional (Antunes *et al.*, 2023). Essa medida possibilitará maior interação entre instituições de ensino e setor produtivo com potencial de retroalimentação, ampliando-se o potencial de nossas interações.

A realização da integração da política industrial nacional com o desenvolvimento regional requererá o desenvolvimento de capacidades novas de planejamento e coordenação do Estado brasileiro e dos governos estaduais. De início, seria pertinente induzir, por meio de incentivos concretos por parte do governo federal, a construção de políticas industriais

estaduais em sintonia com a política industrial nacional. A experiência de política industrial realizada no Rio Grande do Sul (Antunes Jr. *et al.*, 2017) entre 2011 e 2014 pode servir de referência. Os planos estaduais também devem se utilizar da estratégia de envolvimento social em sua elaboração e acompanhamento. Assim, se estimulará a interação institucional e técnica nos dois níveis da federação, gerando uma trajetória de aprendizado de coordenação da política industrial como uma rede distribuída pelo país.

4.3 INTEGRAÇÃO COM A AMÉRICA LATINA

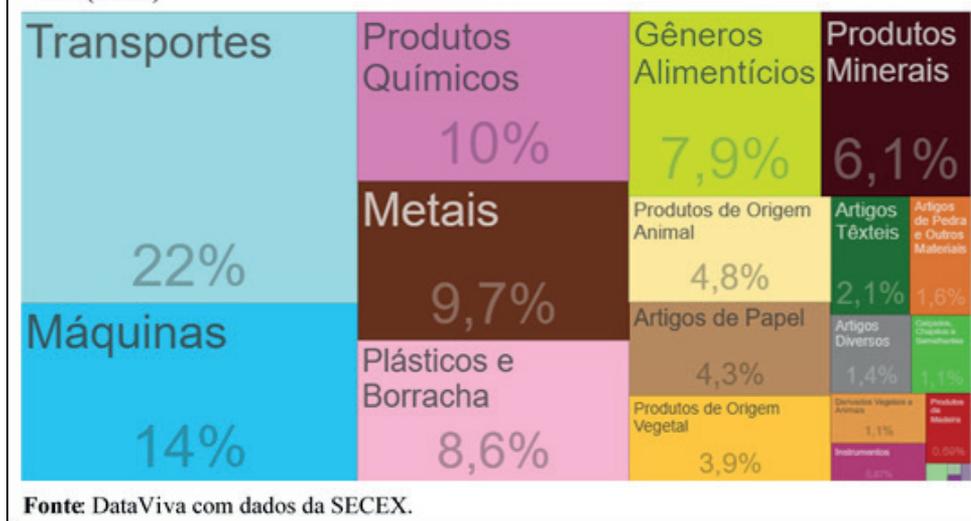
A interação do Brasil com a América Latina e a América do Sul em particular interessa à política industrial. A Ásia tem enorme peso nas exportações brasileiras, representando 54% do total exportado em 2020. Contudo, 75% dessas exportações estão concentradas em produtos minerais e produtos de origem vegetal ou animal. Isso explicita um papel crucial a ser desempenhado pela política de comércio exterior no interior da política industrial, de modo a abrir espaço para exportações industriais do país para o continente asiático.

Do mesmo modo, o acordo Mercosul-União Europeia, assim como o acordo no âmbito da OMC negociado pelo governo anterior, aprofundaria uma relação desigual e prejudicial à transformação industrial do Brasil, criando impactos negativos para a geração de empregos de maior remuneração. No acordo comercial Mercosul-União Europeia, o grau de redução tarifária a ser realizada pelo Brasil é consideravelmente superior à redução a ser realizada pela União Europeia, uma vez que as exportações brasileiras para o bloco europeu já possuem tarifas baixas, ao contrário das tarifas de importação de produtos europeus pelo Brasil (Martinez, 2023). Desse modo, os ganhos para o Brasil e o bloco sul-americano seriam menores e proporcionalmente mais concentrados em bens industriais mais básicos.

Os Gráficos 4 e 5 mostram a elevada desigualdade em termos dos setores e produtos comercializados entre Brasil e Europa. Do total exportado pelo Brasil para a Europa em 2020, 75% concentrou-se em produtos de origem vegetal, animal e metais. Já das importações brasileiras vindas da Europa, 75% estão concentradas em produtos químicos, máquinas, veículos, plásticos e borrachas. Do modo como está proposto, o acordo comprimirá o espaço para as políticas de transformação industrial, reforçando esse padrão colônia-metrópole de comércio. Em particular, a estratégia de utilizar o Ceis como um dos eixos de política industrial na atualidade pode ser comprometida em razão da elevada concorrência com produtos europeus nos setores associados ao tema saúde.

Entretanto, no que se refere à América do Sul, o Brasil precisa recuperar e ampliar suas exportações industriais na região, destino importante da produção brasileira, como se vê no Gráfico 6. Das exportações do Brasil para a América do Sul, ainda 46% se concentram em transportes, máquinas e produtos químicos. Acontece que as exportações industriais brasileiras para a região apresentaram uma tendência de diminuição na última década. Entre 2011 e 2020, os três principais grupos de produtos exportados pelo Brasil para a região — transporte, máquinas e produtos químicos — apresentaram, respectivamente, quedas de 31%, 49% e 33%. Naturalmente, parte das quedas se explica pelo menor crescimento econômico da região neste período, mas também está associada à maior penetração na região de produtos de outros países, em especial da China.

Gráfico 6 — Distribuição setorial das exportações do Brasil para a América do Sul (2020)



Outro instrumento de desenvolvimento regional a ser potencializado é o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), composto de 19 países-membros e que desempenha um papel relevante na região. O CAF teve participação fundamental na mobilização de recursos durante a crise global de 2008, quando os capitais privados se afastaram da região, possui uma política de empréstimo mais ágil e mais acessível que o Banco Mundial, consegue captar recursos no mercado internacional a taxas de juros mais baixas que os países-membros isoladamente e tem um percentual considerável de recursos levantados nas moedas dos países-membros (Grabel, 2017). Nessa nova rodada de revitalização dos bancos multilaterais de desenvolvimento, em que se incluem o banco dos Brics (NBD) e outros, sobretudo na Eurásia, a América Latina também pode aproveitar o momento e reforçar o CAF para a realização de obras de infraestrutura que integrem a região e gerem demanda para a produção industrial local.

4.4 VALORIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE DESEMPENHO DAS EMPRESAS NACIONAIS

Um importante gargalo da estrutura industrial brasileira é a elevada dependência em relação às empresas estrangeiras que atuam no país. Essa é uma marca da nossa industrialização, que, a partir da segunda metade da década de 1950, ocorreu em grande medida subordinada à presença de grandes empresas estrangeiras líderes em cada setor (Possas, 1983). Essa característica se aprofundou desde os anos 1990, com rodadas de desnacionalização (Sarti; Laplane, 2002). A paisagem industrial brasileira é formada por poucas grandes empresas (quase um quarto do valor da transformação industrial (VTI) em 2019 era gerado pelas oito maiores empresas, segundo o IBGE) e muitas empresas de micro e pequeno portes com condições financeiras e tecnológicas muito mais adversas, portanto, com menor capacidade competitiva e de inovação.

Evidentemente, o fortalecimento das empresas nacionais é um dos objetivos da política industrial. Assim, é preciso realizar medidas que incentivem e exijam desempenho das

Entre os instrumentos de política industrial de apoio às empresas para ampliarem as atividades de inovação, deve-se priorizar as compras públicas e as subvenções em detrimento das isenções fiscais. As duas primeiras medidas têm a característica de dotar o Estado do poder de induzir o esforço de inovação tecnológica das empresas privadas na direção estrategicamente definida pela política industrial

empresas, visto que a justificativa para o apoio público às empresas privadas está associada a um ganho para o país, que, portanto, precisa ser claramente definido e mensurado.

A exemplo de outros países com maior desenvolvimento industrial, o Brasil deve perseguir a ampliação da participação das empresas de médio porte na sua estrutura industrial (que atualmente representam 1% do total) (FDC, 2022). Em particular, deve-se buscar o crescimento das empresas industriais e de serviços prestados a outras empresas, pois são os que proporcionam maiores ganhos de produtividade (Pereira; Missio; Jayme Jr., 2020). Outra vantagem das empresas de médio porte em relação às de grande porte é seu menor envolvimento com a esfera financeira de acumulação, sendo menos negativamente impactadas pela pressão de distribuição de lucros e dividendos no curto prazo e, assim, podendo direcionar maior parcela de lucros para o investimento. Estudo da Fundação Dom Cabral (FDC) mostrou que as empresas de médio porte no Brasil com maior crescimento nos últimos anos reinvestiram entre 40% e 50% de seus lucros.

Entre os instrumentos de política industrial de apoio às empresas para ampliarem as atividades de inovação, deve-se priorizar as compras públicas e as subvenções em detrimento das isenções fiscais. As duas primeiras medidas têm a característica de dotar o Estado do poder de induzir o esforço de inovação tecnológica das empresas privadas na direção estrategicamente definida pela política industrial. Isto é, o Estado orienta as atividades de inovação garantindo demanda futura para produtos específicos e destinando recursos para as atividades de interesse específico, e não somente a partir de uma medida genérica de gasto em inovação a partir da qual as empresas teriam direito à isenção fiscal. Associada a essa medida está a necessidade de garantir que, no acordo Mercosul-União Europeia, o Brasil não perca soberania para a utilização das compras públicas como instrumento de indução da nova industrialização.

Para fortalecer a empresa nacional, é necessário também rever a revogação do artigo 171 da Constituição, que definia o conceito de empresa brasileira de capital nacional. Esse artigo garantia ao Estado brasileiro o poder de realizar políticas de fomento exclusivamente para empresas de controle totalmente nacionais. Essa possibilidade é importante diante da

evidência histórica de que os países que obtiveram sucesso em sua modernização industrial se apoiaram majoritariamente em suas empresas nacionais. Esse artigo foi revogado pela emenda constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, portanto durante o período da fracassada tentativa de realizar uma modernização produtiva baseada no desmonte dos instrumentos estatais de indução do desenvolvimento nacional.

É importante mencionar que, com a aprovação da reforma tributária, será dado um passo importante para o fortalecimento das empresas industriais no país, ainda que a reforma beneficie todas as empresas, não somente as nacionais. A tributação sobre o valor adicionado, conforme estabelece a reforma, significará na prática uma redução da tributação sobre as empresas industriais, pois se eliminará a tributação indevida em cascata que afeta proporcionalmente mais as cadeias produtivas mais longas, como é o caso dos produtos industriais.

Por fim, é preciso criar indicadores de desempenho das empresas apoiadas pelas medidas de política industrial e um processo de acompanhamento para o êxito dos apoios concedidos. O caráter desses indicadores não é punitivo, mas de permitir avaliações e correções de rotas de modo a atingir o objetivo esperado. Contudo, mecanismos de revisão dos apoios recebidos em casos em que o andamento dos projetos esteja claramente em discordância com os interesses da política industrial também devem ser previstos.

4.5 INFRAESTRUTURA

Recuperar o crescimento do investimento em infraestrutura no Brasil se tornou urgente. O investimento total em infraestrutura, público e privado, em 2020 foi 32% menor que o pico de 2014. O investimento anual atual é cerca de 2,5 vezes abaixo do investimento necessário estimado para superar os gargalos de infraestrutura de país. O valor anual estimado necessário é de R\$ 284 bilhões por dez anos, mas o investimento atual está em R\$ 123 bilhões. No Brasil, em 2015, o investimento em infraestrutura como participação do PIB era de 2%, menor que o da Colômbia (6%), do Chile (6%), da África do Sul (6%), da Índia (5%) e da Argentina (3%) (Rocha; Ribeiro, 2022).

Para enfrentar esse cenário, é preciso um conjunto de medidas, mas se destacam duas. A primeira é reverter a retirada do BNDES do financiamento da infraestrutura realizada pelos governos anteriores. O aumento do investimento privado nesse setor nos últimos anos, passando de 60,6% para 73,7% entre 2014 e 2020, não foi capaz de compensar a drástica redução da participação pública, mesmo com os incentivos tributários nas debêntures incentivadas e recorde de baixa na taxa Selic. No caso do BNDES, os valores caíram de R\$ 123,7 bilhões para R\$ 20,9 bilhões em investimentos entre 2010 e 2019 (Frischtak *et al.*, 2022).

O Brasil já se encontra atualmente com uma proporção de investimento privado em infraestrutura razoavelmente acima da média dos países ricos e subdesenvolvidos, ou seja, há claramente um déficit de investimento público em infraestrutura no país. Além disso, o capital privado se direciona para o financiamento de projetos já maduros, com fluxos de caixa estáveis (Rocha, 2020), em especial no setor de energia elétrica. Para realizar investimentos novos, é crucial recuperar o investimento público. O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) prevê investimentos de 1,7 trilhão de reais, sendo projetados cerca de 36% em recursos privados (R\$ 612 bilhões). É um programa abrangente que requer elevada capacidade de planejamento e execução, bem como que o investimento público assuma a dianteira para atrair o investimento privado.

Foto: Lula Marques/Agência PT



Ato contra a PEC 241 no auditório Nereu Ramos na Câmara dos Deputados. Brasília, outubro de 2016

É preciso corrigir o erro dos governos anteriores de conceber o investimento público e o privado como concorrentes. O investimento privado via mercado de capitais é um instrumento voltado principalmente para o alongamento dos passivos das empresas e para a realização de fusões e aquisições. Não é da lógica de funcionamento do mercado de capitais, sobretudo na etapa atual do capitalismo de dominância da esfera financeira sobre as estratégias das grandes empresas, o investimento novo e arriscado. Sobretudo em infraestrutura, há um conjunto amplo de riscos e incertezas em um novo projeto.

A segunda medida estratégica para a retomada do crescimento do investimento em infraestrutura é ampliar a capacidade de planejamento e elaboração de projetos do setor público. Diferentemente do projeto de lei 2.646 de 2020, em tramitação no Senado Federal, que propõe uma nova rodada de incentivos fiscais para ampliar o investimento privado em infraestrutura, a ampliação dá maior segurança quanto ao retorno dos recursos investidos é um gargalo muito mais estratégico a ser enfrentado para esse fim.

Nesse aspecto, deve-se persistir na construção do sistema de planejamento integrado (Silva Filho; Pompermayer, 2022) como forma de, a médio prazo, o Estado brasileiro alcançar um novo patamar em termos de eficiência na elaboração e execução de projetos de infraestrutura que demandam elevada capacidade técnica. Deve-se também amadurecer o modelo de financiamento de infraestrutura via *project finance*, em que o próprio fluxo de caixa futuro e ativos dos projetos são utilizados como garantias para o pagamento aos compradores das debêntures, e não outras formas colaterais, de modo a reduzir os riscos de retorno aos investidores e incentivar a destinação de recursos para o financiamento de novos projetos. Por fim, deve-se reforçar mecanismos para a contratação de projetos de infraestrutura que considerem, além do preço, critérios de qualidade e capacidade técnica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada da política industrial pelo governo Lula recoloca o Brasil na mesma direção de dezenas de países no mundo que perseguem ativamente a modernização de suas estruturas produtivas por meio da ampla ação estatal. No caso brasileiro, esse desafio se reveste de urgência por causa da regressão industrial em curso nas últimas três décadas e dos

consequentes efeitos negativos sobre a capacidade de o país superar estruturalmente suas graves desigualdades socioeconômicas, que demandam um processo prolongado de desenvolvimento econômico.

A incontornável necessidade de realizar uma política de transformação industrial bem-sucedida no país impõe encontrar caminhos no interior de um quadro institucional mais estreito para a realização da coordenação pública das alavancas do processo econômico em decorrência das alterações significativas ocorridas desde o golpe de 2016, como discutido na seção 2 deste trabalho. Nos governos Temer e Bolsonaro, foram fechados os principais canais utilizados pelos governos progressistas entre 2003 e 2016 para reorientar o padrão de funcionamento da economia brasileira prevaiente desde as reformas liberais da década de 1990. Portanto, é preciso reabrir esses canais e buscar novos.

Diante do cenário atual, surge a necessidade de se construir um amplo apoio político e social em torno de uma estratégia de desenvolvimento para o país que busque sintonizar a política industrial com as demais dimensões do processo econômico, em especial o regime macroeconômico. Propôs-se, neste trabalho, que a construção dessa sustentação política e social deve estar contida na própria formulação e implementação prática da política industrial. Para isso, a política industrial precisa estar direcionada prioritariamente à transformação das condições de vida das classes populares, pois é preciso construir entre essas classes o interesse em defender a estratégia de desenvolvimento nacional. Essa proposta considera implicitamente que a burguesia industrial brasileira, em virtude de sua menor influência política e ideológica em comparação com a burguesia financeira e agrária e sua parcial subordinação à burguesia financeira, não reúne sozinha as condições de ser a sustentação política e social necessária para o Estado brasileiro enfrentar a batalha pelo desenvolvimento nacional.

Por fim, este trabalho sugeriu medidas para abrir espaço à ação do Estado brasileiro na coordenação da modernização industrial do país. Em diferentes graus, todas as medidas apresentadas apontam na direção de se constituir no país uma estratégia de desenvolvimento, isto é, a construção de um quadro institucional envolvendo as diferentes áreas da ação do Estado na economia que seja coerentemente integrado. Não obstante as divergências internas, o governo Lula parece reunir convicções da necessidade dessa estratégia nacional. Conquistar vitórias nessa direção neste governo de transição é crucial, pois afinal essa é essencialmente a luta pelo socialismo no Brasil.

* Economista, mestre e doutorando em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É economista do Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead). Foi chefe de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Integrado do Governo do Estado de Minas Gerais. Este artigo é uma versão ampliada e revisada de uma parte da Nota Técnica sobre Política Industrial elaborada para a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB).

► Texto recebido em 22 de agosto de 2023; aprovado em 15 de outubro de 2023.

AMORIM, Rodrigo M.; LUFT, Maria Conceição M. S.; MATOS JUNIOR, José E.; SILVA, Marcio Roque S. Agenda Brasileira para a Indústria 4.0: Avaliação do Estágio de Execução das Medidas Propostas. **Revista FSA**, v. 17, n. 8, p. 20-47, 2020.

ANTUNES, Junico; FURTADO, João; HORN, Carlos Henrique; MALDANER, Luís Felipe. **Desafios da política industrial no Brasil para 2023 e depois**, 2022.

ANTUNES Jr., José Antônio Valle; HORN, Carlos Henrique; DE PELLEGRIN, Ivan; VAZ, Ibes Eron Alves (orgs.). **Remando contra a maré**: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul (2011-2014). Porto Alegre: Bookman Editora, 2017.

BANDEIRA DE MELLO FILHO, Marcelo Soares; SANTOS, Diogo Oliveira. Crisis and reconfiguration: economic and political changes in the Brazilian accumulation regime in the XXI century. **Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs**, n. 33, 2022.

BHALLA, Surjit; BHASIN, Karan; LOUNGANI, Prakash. **Macro Effects of Formal Adoption of Inflation Targeting**. International Monetary Fund, 2023.

CÂMARA DA INDÚSTRIA 4.0. **Plano de Ação 2019-2022**, Brasília, 2021.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia G. Política industrial do governo Lula. IE/Unicamp, **Texto para discussão**, v. 181, p. 139-174, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Estabilidade macroeconômica essencial para o investimento. **Proposta da Indústria para as eleições 2022**, v. 20. Brasília, 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Plano de Retomada da Indústria**: uma nova estratégia, focada em inovação, competitividade, descarbonização, inclusão social e crescimento sustentável. Brasília, 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS METALÚRGICOS (CNM); CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT); FORÇA SINDICAL; INDUSTRIALL BRASIL; DIEESE. **Propostas para um novo ciclo de desenvolvimento industrial**, 2023.

DE NEGRI, Fernanda.; CHIARINI, Túlio; KOELLER, Priscila; ZUCOLOTO, Graziela F.; MIRANDA, Pedro C. D.; PEREIRA, Larissa; SZIGETHY, Leonardo; RAUEN, André; LOBO, Flávio. Análise da nova Estratégia Nacional de Inovação. **Nota Técnica do IPEA**, 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Custo do trabalho na Indústria de transformação**. Rio de Janeiro, 2016.

FRISCHTAK, Cláudio R.; RODRIGUES, Arthur M.; FARIA, Manuel; BELLON, Luiza; CANINI, Renata. Uma Análise do financiamento em infraestrutura e o projeto de lei das debêntures. In: SILVA, Mauro S. (org.). **Concessões e parcerias público-privadas**: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília: IPEA, 2022, p. 119-158.

GADELHA, Carlos A. G. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. In: LASTRES, H. M.; CASSIOLATO, J. E.; LAPLANE, G.; SARTI, F (orgs.). **O futuro do desenvolvimento**: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. Campinas: Editora UNICAMP, 2016, p. 215-251.

GRABEL, Ilene. **When things don't fall apart**: Global financial governance and developmental finance in an age of productive incoherence. Massachusetts: MIT Press, 2017.

INFOMONEY. **Não estamos em momento em que expansão fiscal ajuda a economia, diz Haddad**. Brasília, 14 dez. 2022. Acesso em: 16 ago. 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/nao-estamos-em-momento-em-que-expansao-fiscal-ajuda-a-economia-diz-haddad/#:~:text=BRAS%C3%8DIA%20%E2%80%93%20Brasil%20n%C3%A3o%20est%C3%A1%20em%20um,n%C3%A3o%20ser%C3%A1%20pelo%20canal%20fiscal%2C%20mas%20pelo%20monet%C3%A1rio>.

KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Veras; FILGUEIRAS, Vitor Araújo (orgs.). **Reforma trabalhista no Brasil**: promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

MARCONATTO, D.; REIS, P. M.; RIBEIRO, A.; WEGNER, D.; FALUBA, L. Empresas de médio porte: o segredo das campeãs de crescimento. **Caderno Especial de Médias Empresas** (Fundação Dom Cabral), 2022.

MARTINS, Norberto M.; TORRES, Ernani. Regulating development banks: a case study of the Brazilian Development Bank (BNDES) (1952-2019). **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 17, n. 32, p. 50-78, 2023.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES (MCTIC). **Estratégia para a transformação digital brasileira**, Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES (MCTIC). **Plano de ação da Câmara brasileira da Indústria 4.0 do Brasil**, Brasília, 2019.

MARTINEZ, Thiago S. Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: considerações a partir de modelos de equilíbrio geral. **Carta de Conjuntura do IPEA**, n. 59, nota 32, 2023.

NAQVI, Natalya. Renationalizing finance for development: policy space and public economic control in Bolivia. **Review of International Political Economy**, n. 28, v. 3, p. 447-478, 2021. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1696870>.

PASTORE, Affonso Celso; GAZZANO, Marcelo; PINOTTI, Maria Cristina. Por que a produção industrial não cresce desde 2010?. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Mônica de (orgs.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

PEREIRA, Wallace Marcelino; MISSIO, Fabricio José; JAYME JR, Frederico G. O papel dos serviços no desenvolvimento econômico e a relação centro-periferia. **Texto para discussão**, CEDEPLAR, UFMG, 2020.

POSSAS, Mário Luiz. Empresas Multinacionais e Industrialização no Brasil. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. 4. ed. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1983.

ROCHA, Katia. Investimentos privados em infraestrutura nas economias emergentes: a importância do ambiente regulatório na atração de investimentos. **Texto para discussão do IPEA**, n. 2584, 2020.

ROCHA, Igor L.; RIBEIRO, Rafael S. M. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In: SILVA, Mauro S. (org.). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: IPEA, 2022, p. 23-44.

SANTOS, Diogo Oliveira. Poder das instituições financeiras sobre o mercado de crédito e acumulação de capital: uma abordagem a partir de Marx e evidências com modelos de dados em painel para países avançados e emergentes. **Anais do XV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**. Belo Horizonte: FACE-UFMG, 2022. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/akb2022/525495-poder-das-instituicoes-financeiras-sobre-o-mercado-de-credito-e-acumulacao-de-capital--uma--abordagem-a-partir-de/>. Acesso em: 21 ago. 2023.

SANTOS, Diogo O.; BRITTO, Gustavo; RIBEIRO, Rafael S. M.; FREIRE, Débora C. Do wage squeeze markups? Sectoral level evidence for Brazil, 2000-2013. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 66, p. 52-66, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2023.04.001>.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 1, p. 63-94, 2002.

SILVA FILHO, Edilson B.; POMPERMAYER, Fabiano M. Reconstrução do planejamento integrado de infraestrutura no Brasil: a experiência recente da SDI/ME. In: SILVA, M. S. (org.). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: IPEA, 2022, p. 159-182.

SZAPIRO, Marina; VARGAS, Marco Antonio; CASSIOLATO, José Eduardo. Avanços e limitações da política de inovação brasileira na última década: uma análise exploratória. **Revista ESPACIOS**, n. 5, v. 37, 2016.

VERGEER, Robert; KLEINKNECHT, Alfred. Do labor market reforms reduce labor productivity growth? A panel data analysis of 20 OECD countries (1960—2004). **Labor Rev.**, n. 3 v. 153, p. 365—393, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2014.00209.x>.

WINTERS, Jeffrey A. Power and control of capital. **World Politics**, n. 46, p. 419-452, 1994. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/License>.