

O ESTADO “FINANCEIRAMENTE FORTE” DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: custos e benefícios da “mão visível”

Fagner Cordeiro Dantas

Sociedade Brasileira de Urbanismo (SBU)

O ESTADO “FINANCEIRAMENTE FORTE” DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: custos e benefícios da “mão visível”

Resumo: O presente artigo visa discutir a ideia de “Estado financeiramente forte”, proposta por Luiz Carlos Bresser-Pereira, no bojo do seu projeto, lançado em 2003, da construção de um Estado Novo-Desenvolvimentista. Ao abordar a questão de como esse Estado atuaria, Bresser-Pereira dispensa especial atenção ao que ele chama de “Estado financeiramente forte” em comparação com o Estado produtivamente forte, que teria vigorado durante o período do Desenvolvimentismo Original (1930-1970). Para aprofundar a avaliação dessa ideia, após apresentá-la, busca-se contrapor-la aos resultados reais obtidos por uma das suas materializações mais características, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Dentro desta, estreita-se a análise para os quatro setores estratégicos escolhidos para receber tratamento financeiro (exonerações e subsídios) diferenciado: softwares, semicondutores, fármacos e bens de capital. Diante dos resultados obtidos, é possível avaliar os limites e possibilidade de incremento do desenvolvimento a partir dessa “mão visível” do Estado na economia nacional.

Palavras-chave: Política industrial, Novo-Desenvolvimentismo, Estado, Economia, Governo Lula.

THE NEW-DEVELOPMENTALISM AND ITS “FINANCIALLY STRONG” STATE: costs and benefits from “visible hand”

Abstract: This paper discusses the idea of “financially strong state,” proposed by Luiz Carlos Bresser-Pereira, in the context of his project, launched in 2003, the construction of a New-Developmental State. Analyzing how this state would act, Bresser-Pereira dispenses special attention to what he calls “financially strong state” in comparison with the productively strong state, which would have prevailed during the original Developmentalism period(1930-1970). To probe the evaluation of this idea, after presenting it, it searches to contrast to the actual results obtained by one of its most characteristic embodiments, the Industrial, Technological and Foreign Trade Policy (PITCE). Within this, it narrows the analysis to the four strategic sectors chosen to receive differentiated financial treatment (exemptions and subsidies): software, semiconductors, pharmaceuticals and capital goods. Based on its results, It is possible to evaluate the limits and possibility of the increase of development through that “visible hand” of the state in the national economy.

Keywords: Industrial Policy, New-Developmentalism, State, Economy, Lula’s Government.

Recebido em: 20/08/2013. Aprovado em: 06/11/2013.

1 INTRODUÇÃO

Em 2003, na 5ª edição revisada da sua obra clássica, “Desenvolvimento e Crise no Brasil”, onde trata do governo Vargas (1930) até o início do governo Lula (2003), Luiz Carlos Bresser-Pereira utiliza o último capítulo para apresentar, ainda em linhas gerais, um novo conceito: novo-desenvolvimentismo. Posteriormente, em 19 de setembro de 2004, ele publica um artigo jornalístico na Folha de São Paulo intitulado “Novo-Desenvolvimentismo”, ampliando o alcance do conceito. Finalmente, em 2006, publica um artigo acadêmico intitulado “O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional”, onde elabora de forma mais detalhada o novo conceito discutido. Neste artigo, Bresser-Pereira alinha as principais diferenças entre o novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, pontuando também as diferenças com o antigo desenvolvimentismo. Com relação a este último, as principais diferenças seriam o foco nas exportações e não na substituição de importações; uma atuação presente do Estado no financiamento produtivo, mas não na produção em si; e um forte controle inflacionário, em oposição à complacência do modelo anterior.

Essa atuação presente do Estado no financiamento produtivo implica em um “Estado grande em termos financeiros”. Mas o que significaria esse “Estado grande em termos financeiros”? E até que ponto ele é efetivo no sentido de dinamizar o desenvolvimento nacional, uma vez que ele reverte essa força financeira em direção a algumas escolhas estratégicas? Essas são as questões que o presente texto busca responder. Para isso está estruturado da seguinte forma. No tópico seguinte, discute a ideia de um “Estado financeiramente forte” no contexto do que Bresser-Pereira chamou de novo-desenvolvimentismo. No terceiro tópico, faz-se uma avaliação da atuação desse Estado a partir dos resultados averiguáveis de uma das suas materializações: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). No tópico conclusivo, busca-se sintetizar os achados e indicar novas linhas de pesquisas sobre o tema.

2 ASPECTOS FINANCEIROS DO ESTADO NOVO-DESENVOLVIMENTISTA

Para discutir a ideia expressa acima de que o Estado Novo-Desenvolvimentista, proposto por Bresser-Pereira e acolhido por outros autores (SICSÚ; FERNANDO DE PAULA; MICHEL, 2005; MERCADANTE, 2010), seria forte “em

termos financeiros”, devem ser consideradas aqui duas questões preliminares. Primeiro, o rebatimento disso à montante, ou seja, à ênfase dada por Bresser-Pereira a um sistema tributário adequado para gerar os recursos necessários à ação desse novo Estado. Ao falar do assunto, Bresser-Pereira assim se pronuncia:

Ninguém gosta de ser tributado, mas uma boa medida da força de um Estado e da legitimidade de um governo é a sua capacidade de tributar. Isso não quer dizer que quanto maior a carga tributária, mais forte e mais republicano será o Estado, mas sim que um Estado incapaz de taxar seus cidadãos adequadamente, enquanto esses mesmos cidadãos exigem dele ordem pública e serviços sociais, é um Estado fraco: falta-lhe legitimidade política, e ele tenderá a entrar em crise fiscal. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 181).

Porém, interessa particularmente o rebatimento à jusante dessa ideia de Estado forte em termos financeiros. Em outras palavras, isso deveria ser entendido como investimento direto, através de mais empresas públicas? Ou como capacidade de financiamento, via bancos públicos? Uma participação ainda mais indireta poderia ser visualizada na participação acionária do governo em empresas privadas, tanto diretamente, mediante bancos públicos como o BNDES, quanto indiretamente, mediante fundos de pensão de empresas públicas como Petrobras (PETROS) e Banco do Brasil (PREVI). Nesse sentido, o que significaria um Estado forte em termos financeiros?

Façamos uma análise comparativa. Bresser-Pereira assim se refere ao Estado desenvolvimentista original no seu também clássico “Estado e Subdesenvolvimento Industrializado” (1977, p. 159): “O Estado desenvolvimentista é não apenas um Estado planejador, mas também um Estado produtor.” Na atualidade, relativiza-se a ênfase no Estado produtor, seja por considerar o parque industrial brasileiro razoavelmente consolidado, seja por reconhecer as qualidades empreendedoras da iniciativa privada, principalmente em termos e agilidade comercial, em comparação com as empresas públicas, com honrosas exceções. Isso fica claro nas seguintes declarações de Bresser-Pereira (2006, p. 16):

Para o novo desenvolvimentismo, o Estado ainda pode e deve promover poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas agora o setor privado nacional tem recursos e capacidade em-

presarial para realizar boa parte dos investimentos necessários. O novo desenvolvimentismo rejeita a tese neoliberal de que o “Estado não tem mais recursos”, porque o Estado ter ou não ter recursos depende da forma pela qual as finanças do aparelho estatal sejam administradas. Mas entende que, em todos os setores em que haja competição razoável, o Estado não deve ser investidor, mas tratar de defender e garantir a concorrência. Mesmo excluídos esses, sobram ainda muitos investimentos a serem realizados pelo Estado, financiados pela poupança pública e não por endividamento.

Outros autores que se debruçam sobre o tema reforçam e expandem essas conclusões. Para Castelo Branco (2009), a capacidade financeira do Estado, mais do que ser usada para investimento direto, deve canalizar os investimentos privados para as áreas produtivas da economia:

A função do Estado, no entendimento dos novo-desenvolvimentistas, é atuar no incentivo ao direcionamento dos ativos financeiros privados, retidos pelos investidores em momentos de turbulência econômica, política e social, para o investimento produtivo, a principal despesa capitalista criadora de renda e emprego para a população em geral. (CASTELO BRANCO, 2009, p. 76).

Já Sicsú, Fernando de Paula e Michel (2007) também mencionam o papel da capacidade financeira do Estado novo-desenvolvimentista para cumprir os papéis que emergem da nova configuração na sua relação com a economia:

Na concepção novo-desenvolvimentista, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas. Políticas de caráter defensivo são, por exemplo, aquelas que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais; e, políticas expansionistas referem-se àquelas medidas de promoção do pleno emprego, sobretudo em contextos recessivos. Políticas industrial e de comércio exterior — usadas de forma inteligente e criativa — devem e podem ser utilizadas para estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional. O Estado deve, ademais, possuir um sistema tributário progressivo, para reduzir as desigualdades de renda e de riqueza que são

exageradas. As desigualdades menores devem permanecer. Afinal, os indivíduos e as empresas têm capacidades diferenciadas. (SICSÚ; FERNANDO DE PAULA; MICHEL, 2007, p. 513).

Esclarecedor também quanto ao formato que vai assumir essa atuação financeira do Estado é o texto de Mercadante (2010). Explicitamente falando a partir do Novo-Desenvolvimentismo, Mercadante assume que tem papel crucial na atuação do Estado o padrão do investimento público. No trecho que se segue, percebe-se que não há uma predileção para que este investimento seja feito em empresas públicas ou via bancos ou fundos de pensão. A ênfase aqui é na elevação da taxa história de investimento público:

A trajetória descendente dos investimentos públicos, iniciada nos anos 80, acentuou-se ao longo do período 1995/2002, reduzindo-se a um mínimo no biênio 1999/2000, quando a soma de investimentos da União e as inversões realizadas pelas estatais federais atingiram, em média, 1,5% do PIB. [...] Esse quadro começa a modificar-se a partir de 2005, com a normatização das parcerias público-privadas, que, apesar de um novo marco legal, não tiveram o avanço necessário para impulsionar os investimentos em infraestrutura. Paralelamente, foi definida uma carteira de projetos prioritários e de alta rentabilidade denominados Projetos Piloto de Investimento (PPI), cujos recursos correspondentes poderiam ser abatidos do superávit primário. O lançamento, em 2007, do PAC, que terá um papel fundamental no segundo governo Lula, acentuou o processo de recuperação dos investimentos, que em 2008 atingiram R\$ 80,1 bilhões, equivalentes a 2,7% do PIB, o melhor resultado do período pós-Real. (MERCADANTE, 2010, p. 177-178).

Não obstante a ausência dessa declaração explícita dos mecanismos de escoamento dessa capacidade financeira robustecida, visto que o conjunto das obras do PAC não é a única via de aporte dos recursos públicos na economia (ainda que representante, pela sua escala, um fator importante nesse sentido), outros pesquisadores buscam identificar formas alternativas ao que seria o investimento direto com recursos da União. Lazzarini (2011), por exemplo, vem demonstrando como, de FHC a Lula, a intervenção do governo da economia via dois importantes mecanismos (BNDES e fundos de pensão de estatais) apresentou significativo

crescimento, levando a algo que pode ser chamado, na concepção exposta por Bresser-Pereira, de um Estado novo-desenvolvimentista financeiramente forte e interventor (ainda que não proprietário):

Durante o processo de privatização, o governo FHC foi duramente por estar tentando “entregar” empresas nacionais ao capital estrangeiro. Ao mesmo tempo, seria preciso garantir à opinião pública que os leilões seriam um sucesso (leia-se: as empresas seriam vendidas a um bom preço). Apara atenuar essas críticas e viabilizar politicamente o processo, fundos de pensão de estatais e o BNDES foram ativamente acionados. No governo Lula, esse processo se intensificou ainda mais, com papel bastante ativo do BNDES e dos fundos de pensão como sócios de várias empresas e grupos de grande envergadura. Assim, ao contrário do que normalmente se pensa, o governo não só preservou como também aumentou a sua centralidade na economia. (LAZZARINI, 2011, p. 11, GRIFOS NOSSO).

Em Resumo, um Estado forte em termos financeiros não se define pelos instrumentos de escoamento usados na intervenção econômica (empresas estatais, fundos de pensão, bancos públicos, etc), mas sim por estar disposto a fazer uso de todos eles (como ilustram, em extremos opostos, Mercadante e Lazzarini), uma vez que reconhece na escala de recursos que possui o Estado o motor de uma estratégia nacional de desenvolvimento e não apenas um fator ilustrativo da sua responsabilidade fiscal. Esse entendimento diverso da capacidade financeira de um Estado para a ortodoxia convencional e para o novo-desenvolvimentismo é claramente sintetizado na comparação abaixo:

A abordagem da ortodoxia convencional pode ser resumida da seguinte maneira: Para garantir a estabilidade macroeconômica, o país deve manter um superávit primário que mantenha a relação dívida pública/PIB em nível aceitável para os credores; o banco central deve ter um único mandato, combater a inflação, já que dispõe de um único instrumento, a taxa de juros de curto prazo; dado o desequilíbrio fiscal esta taxa que, embora seja o único instrumento, é essencialmente endógena, ou seja, definida pelo mercado, precisa ser alta para combater a inflação; a taxa de câmbio também é endógena e seu equilíbrio será assegurado pelo mercado. O novo-desenvolvimentismo apresenta

propostas substancialmente diferentes: o ajuste fiscal não visa a um mero superávit primário, mas uma poupança pública positiva e implica não apenas a redução das despesas correntes, mas também da taxa de juros; o Banco Central, em conjunto com o Ministério da Fazenda tem três mandatos: controlar a inflação, assegurar o pleno emprego, manter a taxa de câmbio em nível compatível com a estabilidade do balanço de pagamentos e com o necessário estímulo aos investimentos voltados para a exportação. (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 683, GRIFOS NOSSOS).

Porém, cabe observar que essa discussão do Estado financeiramente forte do novo-desenvolvimentismo no Brasil do século XXI não se faz no vácuo da discussão mais ampla da reconfiguração do Estado contemporâneo. Sem desconhecer a necessidade de ter esse contexto mais amplo em mente, para o presente trabalho é importante manter o foco mais restrito na atuação financeira do Estado Novo-Desenvolvimentista. O esforço a seguir vai nesse sentido ao avaliar uma das mais características materializações desse Estado: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e seus resultados.

3 PITCE: Força Financeira vs Fraquezas Econômicas

Em rápida apresentação, a PITCE apresenta dois macroprogramas mobilizadores: I) Indústria Forte (fortalecer e expandir a base industrial brasileira); II) Inova Brasil (aumentar a capacidade inovadora das empresas brasileiras) (CANO, 2010, p.186). Permeando esses dois macroprogramas, existem três planos distintos, nos quais se organizam os 11 programas da PITCE: Plano A - Linhas de Ação Horizontal/Programas: 1) inovação e desenvolvimento tecnológico; 2) inserção externa; 3) modernização industrial; 4) ambiente institucional/capacidade produtiva; Plano B - Opções Estratégicas/programas: 5) semicondutores; 6) software; 7) bens de capital; 8) fármacos; Plano C - Atividades Portadoras de Futuro/Programas: 9) biotecnologia; 10) nanotecnologia; 11) biomassa/energias renováveis (SALERNO, 2004, p. 04). Apesar de a PITCE conter outros detalhes, vamos estreitar o foco sobre os quatro setores estratégicos escolhidos pela PITCE para concentrar a força financeira do Estado Novo-Desenvolvimentista.

3.1 Software

Abaixo, os quadros publicados pelo Observatório Softex dão algumas dimensões fundamentais do comportamento do setor, a fim de que possamos fazer as eventuais associações com as ações da PITCE.

QUADRO I - NÚMERO DE INDÚSTRIAS BRASILEIRAS DE SOFTWARE E SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - IBSS

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 49.921 | 51.269 | 52.934 | 57.480 | 58.666 | 59.860 | 64.345 |

FONTE: Observatório SOFTEX (www.softex.br/observatoriosoftex), a partir dos dados da Pesquisa Anual de Serviços/IBGE.

Pelos números acima, podemos perceber um rápido crescimento do número de empresas de informática em todo o período considerado. Esse crescimento que, anualizado, atinge a taxa de 4,3%, apresenta uma aceleração considerável no ano de 2006, para, em seguida, reestabelecer um ritmo mais lento, voltando a acelerar apenas em 2009. Heuristicamente é possível apontar que há um comportamento diferenciado no ano de 2006, que coincide com ano de maturação de muitas das ações da PITCE voltadas para o setor de informática que já era um setor mais preparado para receber e operacionalizar tais medidas.

QUADRO 2: RECEITA LÍQUIDA DA IBSS (US\$ MIL)

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 7.501.822 | 9.349.033 | 12.462.025 | 16.373.678 | 20.796.780 | 25.876.759 | 25.418.245 |

FONTE: Observatório SOFTEX (www.softex.br/observatoriosoftex), a partir de dados do Boletim do Banco Central do Brasil, seção Balanço de Pagamento.

Com relação às receitas líquidas no setor de informática, dispostas no quadro seguinte, temos também a apontar o ano de 2006 como de crescimento diferenciado em relação aos

anteriores. Deste modo, é possível apontar evidências heurísticas de uma possível resposta às medidas de apoio ao setor de software da PITCE.

QUADRO 3: RECEITA LÍQUIDA DA IBSS COM ATIVIDADES NO MERCADO EXTERNO (US\$ MIL)

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| N/D | 260.754 | 387.504 | 888.342 | 1.368.132 | 1.564.522 |

FONTE: Observatório SOFTEX (www.softex.br/observatoriosoftex), a partir de dados do Boletim do Banco Central do Brasil, seção Balanço de Pagamento.

Por fim, esse último quadro é o que mais nos interessa, uma vez que um objetivo importante da PITCE é a ampliação da intensidade tecnológica das exportações brasileiras. E o resultado que ele traz reafirma as conclusões dos dois quadros anteriores, com um relevante diferencial que é a maior presença no mercado externo. É por conta de tudo quanto exposto, principalmente da

simultaneidade de mudanças a partir do ano de 2006, já tendo decorrido um prazo suficiente para muitas das ações da PITCE voltadas para o setor alcançarem a maturação, ainda mais em um setor tão preparado para efetivar essas medidas ao nível da firma, que indicamos ser possível associar a dinâmica do setor com as medidas da PITCE.

Semicondutores

A primeira constatação a fazer é que as medidas destinadas a este setor, na PITCE, estão muito mais voltadas para sedimentar nacionalmente o setor do que para transformá-lo em um setor potencialmente exportador. De acordo com os dados disponibilizados pela ABINEE (Associação Brasileira de Indústria Elétrica e Eletrônica), em seu "Panorama Econômico e Desempenho Setorial 2012" (ABINEE, 2012), a situação da indústria de semicondutores ainda é de plena dependência em relação ao mercado exterior, não tendo essa situação apresentado grandes mudanças, mesmo após o advento da PITCE.

QUADRO IV - EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS ELETRO-ELETRÔNICOS IMPORTADOS (US\$ FOB MILHÕES)

| PRODUTOS | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Comp. p/ Telecomunicações | 2.420,3 | 2.649,4 | 3.978,7 | 2.473,8 | 4.533,2 | 5.475,1 |
| Semicondutores | 3.332,5 | 3.423,3 | 4.040,7 | 3.293,4 | 4.466,8 | 4.909,3 |
| Componentes p/ Informática | 2.177,5 | 3.088,5 | 4.053,4 | 2.733,8 | 3.350,2 | 2.871,4 |
| Instrumentos de Medida | 796,5 | 975,3 | 1.280,2 | 1.074,1 | 1.306,2 | 1.618,8 |
| Eletrônica Embarcada | 657,1 | 884,6 | 1.261,1 | 983,1 | 1.264,0 | 1.545,2 |

| | | | | | | |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|
| Comp. p/ Equip. Industriais | 620,3 | 627,1 | 832,3 | 665,5 | 869,7 | 1.101,0 |
| Maq. p/ Processamento de Dados | 409,5 | 431,6 | 598,5 | 499,4 | 761,6 | 983,3 |
| Telefones Celulares | 282,1 | 374,6 | 797,0 | 469,8 | 562,0 | 964,6 |
| Grupo Moto gerador | 131,8 | 95,7 | 243,8 | 549,0 | 1.008,4 | 916,9 |
| Aparelhos Eletromédicos | 377,4 | 480,5 | 607,6 | 579,8 | 804,6 | 824,7 |

Fonte: Associação Brasileira de Indústria Elétrica e Eletrônica, 2012.

De acordo com Campanário, Silva e Costa (2009), a avaliação dos impactos da PITCE sobre o setor seria positiva se não fossem algumas distorções que prejudicam um melhor aproveitamento das medidas de apoio ao setor. Para eles,

[...] as políticas orientadas ao desenvolvimento da indústria de semicondutores na PITCE geram condições para a maturidade das diversas fases seguidas pela Coreia do Sul, contudo, com grande ênfase nas fases de “imitação” e “internalização” (mais calcada na importação de máquinas e equipamentos) dessa indústria e alguma ênfase na fase de “criação” e desenvolvimento de tecnologia nacional. (CAMPANÁRIO; SILVA; COSTA, 2009, p. 96).

Os autores, escrevendo em 2009, demonstram que as medidas conceitualmente corretas da PITCE para o setor ainda precisam percorrer um longo caminho até sua operacionalização:

Pelo que se observa, as medidas planejadas pelo governo englobam a busca pelo desenvolvimento de inovações, a criação de infraestrutura de P&D, a formação e a capacitação de recursos humanos e a instituição de um ambiente favorável ao desenvolvimento industrial. Entretanto, ressalta-se que a PITCE não apresenta explicitamente uma forma de atuação com o setor privado, nem demonstra claramente como vai ser o escopo e articulação entre as diversas instituições que irão operar as ações em semicondutores. (CAMPANÁRIO; SILVA; COSTA, 2009, p. 97).

Diante das conclusões desses autores e da demonstração da contínua dependência nacional no setor de semicondutores, a nossa avaliação é de que, em sendo um desempenho, em seu computo geral, negativo, não há que se buscar correlacioná-lo com as medidas da PITCE.

3.3 Fármacos

O setor seguinte, de fármacos, é outro setor cuja preocupação maior na PITCE era muito

mais reduzir a dependência dos importados do que potencializar uma eventual atividade exportadora. Além da relevância das multinacionais, o setor de fármacos tem um outro agravante, quando se cogita as influências de uma política industrial focada em inovação e ampliação da intensidade tecnológica do setor: os ganhos a longo prazo com os pesados investimentos em P&D se contrapõem à emergência constante das necessidades da saúde pública.

Para além desse dilema, no entanto, é possível observar alguns dados da área de fármacos com vista a identificar algum efeito benéfico das medidas da PITCE, efeito esse que se traduziria, se não pela ampliação das exportações, mais difícil diante da realidade do setor, pelo menos pela redução dos seus gastos em importação. De acordo com a tabela abaixo, constante no Relatório de Acompanhamento Setorial - Fármacos e Medicamentos (ABDI, 2008), há de fato alguns dados positivos nesse sentido, bem como outros que ainda revelam fragilidades no setor.

TABELA I - BALANÇA COMERCIAL ENTRE 2001 E 2007 (US\$ MILHÕES)

| | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | Variação 2007/2001 (%) |
|-----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------------|
| Exportação | | | | | |
| Fármacos (1) | 304,3 | 448,6 | 561,9 | 849,6 | 179,2 |
| Medicamentos (2) | 179,2 | 211,2 | 326,4 | 529,3 | 195,4 |
| Total - Farmacêutica | 483,5 | 659,8 | 888,3 | 1.378,7 | 185,1 |
| Importação | | | | | |
| Fármacos (1) | 2.229,4 | 1.886,1 | 2.508,2 | 3.725,7 | 67,1 |
| Medicamentos (2) | 1.039,1 | 1.029,5 | 1.394,6 | 2.387,1 | 129,7 |
| Total - Farmacêutica | 3.268,5 | 2.915,6 | 3.902,8 | 6.112,8 | 87,0 |
| Saldo Comercial | | | | | |
| Fármacos (1) | -1.925,1 | -1.437,5 | -1.946,3 | -2.876,3 | 49,4 |
| Medicamentos (2) | -859,9 | -818,3 | -1.068,2 | -1.857,8 | 116,0 |
| Total - Farmacêutica | -2.785,0 | -2.255,8 | -3.014,5 | -4.734,1 | 70,0 |

(1) Dados referentes aos códigos 29.22.30 a 29.42.00; (2) Dados referentes ao código NCM 30.01; 30.03 e 30.04.

FONTE: Elaboração NEIT/UNICAMP com base em dados da SECEX.

Como dado positivo, há de se pontuar o crescimento constante das exportações durante os quatro anos disponibilizados, tanto no setor de fármacos quanto no setor de medicamentos e, por consequência, no conjunto da indústria farmacêutica, destacando-se inclusive os altos índices de variação ao longo do período. Os dados negativos, porém, se acumulam quando observamos os números relativos à importação e,

consequentemente, ao saldo comercial. Ainda que seja prudente registrar os índices de variação das importações no período relativamente menores aos das exportações, o volume considerado nas importações é desproporcional ao exportado. Se considerarmos os dois anos pré-PITCE na série histórica (2001 e 2003) e os dois anos pós-PITCE (2005 e 2007), é possível observar que o crescimento das exportações é mais acentuado neste último. Porém, quando olhamos para os dados de importação, dimensão reconhecida como mais importante no setor de fármacos pela própria PITCE, uma vez que esta não estabelece ações de exportação para este setor, a comparação entre os dois períodos é significativamente desfavorável. Enquanto no período pré-PITCE houve redução dos gastos com importação, tanto no setor de fármacos quanto de medicamentos, sendo uma redução de aproximadamente US\$ 500 milhões para a indústria farmacêutica como um todo, no período de vigência da PITCE houve significativo aumento nos dois segmentos, resultando numa ampliação de mais de US\$ 1 bilhão para a indústria farmacêutica.

Ressalte-se que se não fossem suficientes estes dados para constatar um resultado negativo, tornar-se-ia inócua a busca de resultados positivos que possam ser associados às medidas vinculadas à PITCE. A conclusão do relatório setorial da ABDI reforça essa ideia ao mostrar que tal situação no ano de 2008 somente se agravou.

Comparando os dados do 2º trimestre de 2008 com os do 2º trimestre de 2007, observa-se a manutenção do crescimento tanto das exportações quanto das importações de fármacos e de medicamentos. Contudo, a taxa de crescimento das importações de fármacos foi maior do que a de suas exportações, além de incidirem sobre valores de importação significativamente mais elevados, o que certamente resultou em maior déficit comercial em fármacos. (ABDI, 2008, p. 26).

3.4 Bens de Capital

Por fim, o último dos quatro setores da PITCE a ter seus resultados avaliados é o setor de bens de capital. Pelas suas características de setor motriz do desenvolvimento industrial nacional, o setor de bens de capital tem sido historicamente privilegiado por políticas governamentais, até mais do que o setor de informática. Exemplo sintomático desse apoio é o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (FINAME), linha de

crédito do BNDES existente desde 1964. Nesse sentido, trata-se de um setor com um grau de maturidade ainda maior que o setor de informática e que, portanto, poderia ter, como ele, uma capacidade de resposta mais rápida aos estímulos concebidos pela PITCE. Junte-se a isso o fato de muitas das medidas direcionadas para o setor de bens de capital estarem entre as primeiras a serem efetivadas no bojo da PITCE (caso do Modemaq, de 2004; das operações com o Cartão BNDES; e das desonerações de IPI sobre bens de capital, ocorridas em agosto de 2004). Diante de tal quadro, e considerando também que o esforço maior da PITCE nesse setor estava mais voltado para a redução de importações do que para a potencialização de exportações (novamente sem nenhuma medida da PITCE nesse sentido), a expectativa era de um resultado capaz de correlacionar o desempenho do setor com as medidas da PITCE.

Contudo, de acordo com o Relatório de Acompanhamento Setorial - Bens de Capital (ABDI, 2009), não houve significativa melhora nem nos dados de exportações (que não parece ser o foco da política industrial para o setor) nem na redução das importações (este sim, um objetivo importante). De fato, o que se percebe conforme o gráfico abaixo, apresentado no mencionado relatório, é o aumento do déficit comercial durante os anos de vigência da PITCE. Mais que isso, e em condição semelhante ao observado para o setor de fármacos, o que se tem é uma situação melhor no período pré-PITCE, com o déficit comercial em permanente redução até 2004, para, em seguida, no período de vigência da PITCE, iniciar uma trajetória ascendente, ultrapassando, em 2007, a barreira dos US\$ 5 milhões de déficit.

Na tabela seguinte, também disponibilizada no citado estudo, é possível fracionar a situação do setor, o que permitiria buscar segmentos que pudessem apresentar um comportamento diferenciado. No entanto, o que se constata é a mesma situação para todos os segmentos do setor. E mesma situação não só no sentido de aprofundamento do déficit comercial, mas o agravamento do mesmo coincidindo com o período de vigência da PITCE, que deveria justamente gerar um efeito contrário.

TABELA 2: BALANÇA COMERCIAL DO SETOR DE BENS DE CAPITAL

| Subsetor | Ano | Valor Exp. (US\$ Milhão) | Quant. Exp. (Ton.) | Valor Imp. (US\$ Milhão) | Quant. Imp. (Ton.) | Saldo | Saldo/ Correntede Comércio (%) | Valor Unit. de Exp. (US\$/Kg) | Valor Unit. de Imp. (US\$/Kg) |
|--|------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|--------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Total | 2000 | 3.875 | 1.028.198 | 11.358 | 1.841.130 | -7.483 | 49,1 | 3,8 | 6,2 |
| | 2001 | 1.906 | --- | 6.156 | --- | -4.250 | 52,7 | --- | --- |
| | 2002 | 1.966 | 249.065 | 5.362 | 404.246 | -3.397 | 46,4 | 7,9 | 13,3 |
| | 2003 | 2.507 | 242.978 | 5.073 | 594.462 | -2.566 | 33,9 | 10,3 | 8,5 |
| | 2004 | 3.522 | 315.023 | 6.018 | 617.984 | -2.496 | 26,2 | 11,2 | 9,7 |
| | 2005 | 4.254 | 345.832 | 7.516 | 717.341 | -3.262 | 27,7 | 12,3 | 10,5 |
| | 2006 | 4.916 | 357.016 | 8.526 | 830.648 | -3.611 | 26,9 | 13,8 | 10,3 |
| | 2007 | 5.612 | 350.016 | 11.139 | 1.076.189 | -5.527 | 33,0 | 16,0 | 10,4 |
| Motores, bombas, compressores e equip. de transmissão (CNAE 291) | 2000 | 2.222 | 912.291 | 3.438 | 1.165.049 | -1.216 | 21,5 | 2,4 | 3,0 |
| | 2001 | 1.061 | --- | 1.952 | --- | -891 | 29,6 | --- | --- |
| | 2002 | 1.186 | 216.296 | 2.101 | 310.589 | -915 | 27,9 | 5,5 | 6,8 |
| | 2003 | 1.382 | 207.078 | 2.274 | 378.283 | -892 | 24,4 | 6,7 | 6,0 |
| | 2004 | 1.733 | 270.005 | 2.537 | 508.719 | -804 | 18,8 | 6,4 | 5,0 |
| | 2005 | 2.143 | 256.912 | 2.972 | 512.824 | -829 | 16,2 | 8,3 | 5,8 |
| | 2006 | 2.624 | 270.363 | 3.291 | 577.183 | -667 | 11,3 | 9,7 | 5,7 |
| | 2007 | 2.827 | 285.082 | 4.284 | 671.508 | -1.457 | 20,5 | 9,9 | 6,4 |
| Máquinas e equip. de uso geral (CNAE 292) | 2000 | 657 | 101.777 | 2.905 | 163.421 | -2.248 | 63,1 | 6,5 | 17,8 |
| | 2001 | 348 | --- | 1.510 | --- | -1.162 | 62,5 | --- | --- |
| | 2002 | 299 | 30.004 | 1.245 | 57.117 | -946 | 61,3 | 9,9 | 21,8 |
| | 2003 | 457 | 31.387 | 1.176 | 60.570 | -719 | 44,0 | 14,6 | 19,4 |
| | 2004 | 771 | 39.661 | 1.459 | 51.061 | -688 | 30,9 | 19,4 | 28,6 |
| | 2005 | 909 | 83.396 | 1.862 | 128.588 | -953 | 34,4 | 10,9 | 14,5 |
| | 2006 | 1.035 | 79.641 | 2.103 | 190.797 | -1.068 | 34,0 | 13,0 | 11,0 |
| | 2007 | 1.327 | 56.592 | 2.924 | 332.661 | -1.597 | 37,6 | 23,4 | 8,8 |
| Máquinas-ferramentas (CNAE 294) | 2000 | 334 | 8.093 | 1.142 | 17.286 | -808 | 54,7 | 41,3 | 66,0 |
| | 2001 | 157 | --- | 719 | --- | -563 | 64,3 | --- | --- |
| | 2002 | 172 | 1.396 | 512 | 2.901 | -340 | 49,7 | 123,4 | 176,6 |
| | 2003 | 231 | 2.080 | 474 | 3.715 | -243 | 34,4 | 111,0 | 127,5 |
| | 2004 | 340 | 3.184 | 563 | 4.643 | -223 | 24,7 | 106,8 | 121,2 |
| | 2005 | 417 | 3.188 | 801 | 5.471 | -385 | 31,6 | 130,7 | 146,5 |
| | 2006 | 364 | 2.705 | 849 | 4.214 | -485 | 40,0 | 134,4 | 201,4 |
| | 2007 | 400 | 2.623 | 1.173 | 6.459 | -773 | 49,1 | 152,6 | 181,7 |

| | | | | | | | | | |
|---|------|-------|-------|-------|---------|--------|------|-------|------|
| Máquinas e equipamentos de uso específico | 2000 | 662 | 6.037 | 3.873 | 495.373 | -3.211 | 70,8 | 109,6 | 7,8 |
| | 2001 | 340 | --- | 1.975 | --- | -1.635 | 70,6 | --- | --- |
| | 2002 | 309 | 1.369 | 1.505 | 33.639 | -1.195 | 65,9 | 226,1 | 44,7 |
| | 2003 | 437 | 2.434 | 1.150 | 151.894 | -713 | 44,9 | 179,5 | 7,6 |
| | 2004 | 678 | 2.173 | 1.459 | 53.561 | -780 | 36,5 | 312,2 | 27,2 |
| | 2005 | 787 | 2.336 | 1.881 | 70.457 | -1.095 | 41,0 | 336,7 | 26,7 |
| | 2006 | 893 | 4.307 | 2.284 | 58.454 | -1.391 | 43,8 | 207,3 | 39,1 |
| | 2007 | 1.058 | 5.719 | 2.758 | 65.562 | -1.701 | 44,6 | 184,9 | 42,1 |

FONTE: SECEX, elaboração própria da equipe do projeto.

Dentre os segmentos exposto na tabela, apenas o segmento "Máquinas, Bombas, Compressores e Equipamentos de Transmissão" apresenta um comportamento mais errático, com diminuições e ampliações sucessivas do déficit. Porém, não deixa de apresentar, em 2007, um déficit superior ao de 2000. Outro comportamento anormal, mas totalmente pontual, é o do segmento "Máquinas e Equipamentos de Uso Específico". A única anomalia é o crescimento do déficit entre 2003 e 2004, enquanto em todos os outros que seguiram o padrão, o déficit diminui continuamente até 2004. Também aqui, como no segmento anteriormente mencionado, a anomalia se mostra inócua, pois de 2004 em diante, o déficit apenas amplia, como nos demais segmentos do setor.

O ponto em questão aqui, portanto, é que não se verificam efeitos significativamente positivos no desempenho do setor de bens de capital, sequer em sua meta principal de redução de importações, quanto mais na sua contribuição à intensidade tecnológica das exportações. Não há, portanto, porque buscar correlacionar o desempenho do setor com as medidas da PITCE. Novamente, para corroborar essa indicação, trazemos a conclusão do citado Relatório de Acompanhamento Setorial - Bens de Capital, produzido pela ABDI (2009). Diante da pergunta feita no início do relatório ("as empresas de bens de capital no Brasil aproveitaram o bom momento econômico para investir em estratégias que levem à acumulação de conhecimento; para investir em inovação como arma competitiva?"), a sua resposta é taxativa:

No Brasil, a despeito de algumas empresas terem reconhecida liderança mundial e realmente competirem com base em inovação e diferenciação de produtos, o fato é que a performance de inovação e os investimentos em atividades inovativas estão de acordo com, quando não abaixo,

da média nacional. Por exemplo, o setor investe em média 0,39% da receita líquida de vendas em P&D (a média nacional é de 0,66%) e responde por menos de 2% do total dos investimentos em P&D no Brasil. Naturalmente, as líderes tecnológicas do setor acreditam mais na inovação como estratégia competitiva que a média nacional, mas elas não se destacam com respeito às líderes na indústria brasileira como um todo. É pouco para um setor supostamente difusor das inovações e indutor do progresso técnico. Neste sentido, a resposta à indagação que motivou este relatório é, infelizmente, não. (ABDI, 2009, p. 99).

Assim, os dados utilizados para a avaliação do impacto das medidas da PITCE no setor de bens de capital acabam reproduzindo o panorama encontrado nos setores anteriores, com notável exceção do setor de software. No tópico conclusivo seguinte, é feita a síntese das evidências apontadas ao longo desse artigo e qual a conclusão final a que se pode chegar sobre o impacto dessa "mão visível" que é a PITCE, no contexto de um Estado financeiramente forte como o pretendido pelo Novo-Desenvolvimentismo.

4 CONCLUSÃO

Para finalizar o presente artigo, cabe fazer aqui um esforço de síntese para subsidiar a conclusão final acerca dos impactos observáveis da atuação do "Estado Financeiramente Forte" do Novo-Desenvolvimentismo bresseriano sobre a economia. O esforço feito foi no sentido de identificar impactos positivos da PITCE nos setores de alta tecnologia, daí a avaliação individual de cada um dos quatro setores privilegiados por esta política. O primeiro setor avaliado foi o setor de software. Neste caso,

diante do bom desempenho do setor a partir de 2006, ano de maturação de muitas ações da PITCE direcionadas para o setor, bem como diante das razões apontadas para crer em uma boa capacidade de resposta do setor a essas ações, é possível apontar uma correlação positiva entre a PITCE e os avanços obtidos no setor brasileiro de software. O segundo resultado avaliado foi o do setor de semicondutores. A própria fragilidade do setor corroborou para uma fraca capacidade de resposta às ações da PITCE. Além do mais, o foco da PITCE para o setor era muito mais no sentido de substituição de importações do que de fomentar a exportação. Porém, também para este objetivo, os dados encontrados mostram que a PITCE não foi bem sucedida. No caso do setor de fármacos, a internacionalização do setor foi outro fator que contribuiu para uma fraca resposta às ações da PITCE, uma vez que a estratégia das grandes empresas do setor obedece muito mais à conjuntura global que local. De qualquer modo, o objetivo para o setor, semelhante ao de semicondutores, também não foi alcançado, com a intensificação das importações do setor, mantendo déficits sucessivos. Por fim, avaliou-se o setor de bens de capital. Apesar de vários fatores apontarem para uma boa capacidade de resposta do setor aos estímulos da PITCE (maturidade do setor, apoio governamental longamente estabelecido, a exemplo do setor de software), não foi isso que os números mostraram. Houve não só uma manutenção dos déficits comerciais do setor durante os anos 2000 como um agravamento desses déficits a partir justamente do período de implementação das ações da PITCE, o que reforça significativamente a insuficiência das ações dessa política para o setor de bens de capital.

No cômputo geral, o que fica é um panorama sumamente negativo para as pretensões assumidas pela PITCE no sentido de modificação do paradigma produtivo nacional. O único elemento destoante nessa conclusão é o setor de software, cujos resultados significativos a partir de 2006 permitem falar em evidências heurísticas do impacto da PITCE. Sobre este, existem subsídios suficientes para uma nova rodada de estudos, desta vez com o devido instrumental estatístico para tentar isolar outras variáveis que influenciem o setor e verificar, com mais profundidade, se podemos enaltecer a PITCE pelo menos nos ganhos auferidos neste setor. Para os demais, o resultado é ou a simples falta de resultados positivos significativos para sequer pleitear uma correlação, caso dos setores de semicondutores e fármacos, ou, o que é ainda mais emblemático, o agravamento da

situação do setor quando comparados os números de antes e de depois da PITCE, caso do setor de bens de capital. Em meio às tantas explicações possíveis para este resultado, do enrijecimento da nossa estrutura produtiva à insuficiência das tentativas feitas para mudá-la, o fato é que a PITCE não foi o instrumento hábil para materializar, em números pragmáticos, a sua pretendida mudança paradigmática. O que mostra que, para além de um Estado financeiramente forte, é necessário construir uma economia estruturalmente forte, que possa dispensar reforços pontuais em favor de indústrias mais inovadoras, governos mais ágeis e uma sociedade civil mais interessada em acompanhar o destino das finanças públicas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - ABDI. Relatório de Acompanhamento Setorial - Bens de Capital. Brasília: ABDI, 2009.

_____. Relatório de Acompanhamento Setorial - Fármacos e Medicamentos. Brasília: ABDI, 2008.

Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica - ABINEE. Panorama Econômico e Desempenho Setorial. São Paulo: ABINEE, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo-Desenvolvimentismo. Folha de São Paulo, 19 de setembro de 2004.

_____. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

_____. Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil? Revista de Economia Política, vol. 31, n.º 2 (122), pp. 305-314, abril-junho/2011.

_____. Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. Desenvolvimento e Crise no Brasil. 5 ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Estado e Subdesenvolvimento Industrializado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

_____. ; GALA, Paulo. Macroeconomia Estru-

turalista do Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, vol. 30, n.º 4 (120), pp. 663-686, outubro-dezembro/2010.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu; SILVA, Marcello Muniz da; COSTA, Tiago Ribeiro. Política Industrial de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Semicondutores. In: *Revista de Ciências da Administração* • v. 11, n. 24, p. 41-68, maio/ago. 2009.

CANO, Wilson. Política Industrial do Governo Lula. In: CENTRO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO. Os Anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. O Novo-Desenvolvimentismo e a Decadência Ideológica do Estruturalismo Latino-Americano. OIKOS. Rio de Janeiro. Vol. 8, n. 1, 2009.

LAZZARINI, Sérgio. Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MERCADANTE, Aloizio. Brasil, A Construção Retomada. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

SALERNO, Mario Sergio. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal. In: *Parcerias Estratégicas*. Vol. 9, n.º 19, 2004. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/254/248 Acesso em 17.02.2012.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renalt. (Orgs). Por Que Novo-Desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, vol. 27, n.º 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro/2007.

_____. Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

Fagner Cordeiro Dantas

Advogado

Bacharel em Urbanismo

Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA

Presidente da Sociedade Brasileira de Urbanismo - SBU

Sociedade Brasileira de Urbanismo

Av. Jorge Amado 1, Imbuí, Salvador - BA

CEP: 41.705 - 000.