

PROJETO
 **BRASIL** 
POPULAR

CADERNO DE DEBATES

3

ÍNDICE

- 5 APRESENTAÇÃO
- 9 GT DE DEMOCRATIZAÇÃO DA JUSTIÇA E DIRETOS HUMANOS
- 21 GT DE ECONOMIA
- 37 GT DE MINERAÇÃO
- 47 GT DE MULHERES
- 59 GT DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA

DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ESTRUTURA PRODUTIVA¹

EDUARDO FAGNANI
ESTHER DWECK
GUILHERME MELLO
MARCO ANTONIO ROCHA
PEDRO ROSSI
RODRIGO TEIXEIRA

APRESENTAÇÃO

Esse artigo tem como objetivo estimular o debate em torno de um projeto de desenvolvimento social e de uma nova forma de pensar as políticas voltadas ao setor produtivo. Argumenta-se que o Brasil terá um enorme potencial de crescimento econômico e desenvolvimento produtivo quando enfrentar suas duas principais mazelas: a concentração de renda e a carência na oferta pública de bens e serviços sociais. Isso por que a distribuição de renda e o investimento social são extremamente funcionais ao crescimento econômico e à diversificação produtiva e tecnológica e, por isso, são apresentados nesse artigo como os dois principais motores do desenvolvimento econômico. De um lado, a distribuição de renda é fundamental para a consolidação de um mercado interno dinâmico que, por sua vez, pode proporcionar escala e ganhos de produtividade para as empresas domésticas. De outro lado, o investimento social tem efeitos dinâmicos de curto prazo, por meio dos multiplicadores de gasto e da geração de empregos, e efeitos de longo prazo por meio da melhora da qualidade de vida das pessoas e da produtividade do sistema.

Esse modelo econômico de desenvolvimento concentrado em dois motores sociais, para além de gerar emprego e renda e corrigir mazelas crônicas na oferta de serviços públicos de qualidade, pode ser funcional ao desenvolvimento tecnológico e produtivo. Para isso, apresenta-se uma nova forma de orientação das políticas para o setor produtivo a partir da ideia de “política orientada por missões” voltadas para a solução de problemas históricos da sociedade brasileira. Essas missões se organizam em torno dos eixos do “investimento social” - como mobilidade urbana, saneamento básico, tecnologia verde, habitação popular, saúde, educação e desenvolvimento regional - e tem como objetivo articular as demandas sociais ao desenvolvimento do setor produtivo por intermédio das políticas públicas. Dessa forma, as políticas para o setor produtivo são norteadas por finalidades sociais. Ademais, a articulação de uma ampla política orientada pela demanda social possibilita reconstruir a estrutura de oferta brasileira e fornecer meios para sua modernização.

1. Texto elaborado no âmbito do GT de Economia do Projeto Brasil Popular.

O artigo está dividido em duas partes; na primeira são apresentadas as linhas gerais do “Projeto Social de Desenvolvimento”, seus dois motores e os seus principais desafios, como a restrição externa e a questão do financiamento. E, na segunda parte, descrevem-se as políticas voltadas para o setor produtivo orientadas por missões sociais.

**PROJETO
BRASIL
POPULAR**

1. LINHAS GERAIS PARA UM PROJETO SOCIAL DE DESENVOLVIMENTO

O conceito de desenvolvimento pode ser definido como um processo histórico marcado pelo crescimento econômico e por mudanças estruturais. O crescimento – aumento da produção de bens e serviços materiais e imateriais – não pode ser o fim último de um processo de desenvolvimento, mas é algo imprescindível para um país como o Brasil, mesmo em uma perspectiva crítica à moderna sociedade de consumo. Esse crescimento decorre não apenas da produção de bens de consumo supérfluos, mas também de alimentos, da construção de moradia e de mobilidade urbana, de serviços de saúde e saneamento, de educação e cultura, de lazer e turismo. Assim, qualquer projeto de desenvolvimento deve buscar não apenas o crescimento econômico, mas pensar a qualidade desse crescimento.

A mudança estrutural, o segundo elemento que caracteriza o conceito de desenvolvimento, é crucial para indicar a direção do processo de desenvolvimento. Essa aponta as mudanças na paisagem econômica e social, na estrutura produtiva, no mercado de trabalho, na distribuição da renda e da riqueza, nos indicadores sociais e ambientais. Pode haver crescimento com industrialização intensa, concentração de renda e degradação ambiental, como ocorreu no período da ditadura militar no Brasil. Por outro lado, é possível buscar um modelo de desenvolvimento onde a finalidade do crescimento econômico seja a melhora na vida das pessoas e que se reflita nos indicadores sociais, nas condições de trabalho, na distribuição da renda e da riqueza, na preservação ambiental e na melhoria dos indicadores de qualidade de vida nas cidades, em particular nos grandes centros urbanos.

Uma das principais características da sociedade brasileira é a desigualdade que se manifesta em múltiplas faces, sendo que a concentração da renda é apenas uma delas. Nesse sentido, a formulação de um projeto de país não pode prescindir de ações específicas voltadas para promover uma sociedade mais homogênea e igualitária, rompendo-se a histórica e persistente marginalização da maior parte da população dos benefícios do progresso técnico e do acesso aos serviços sociais.

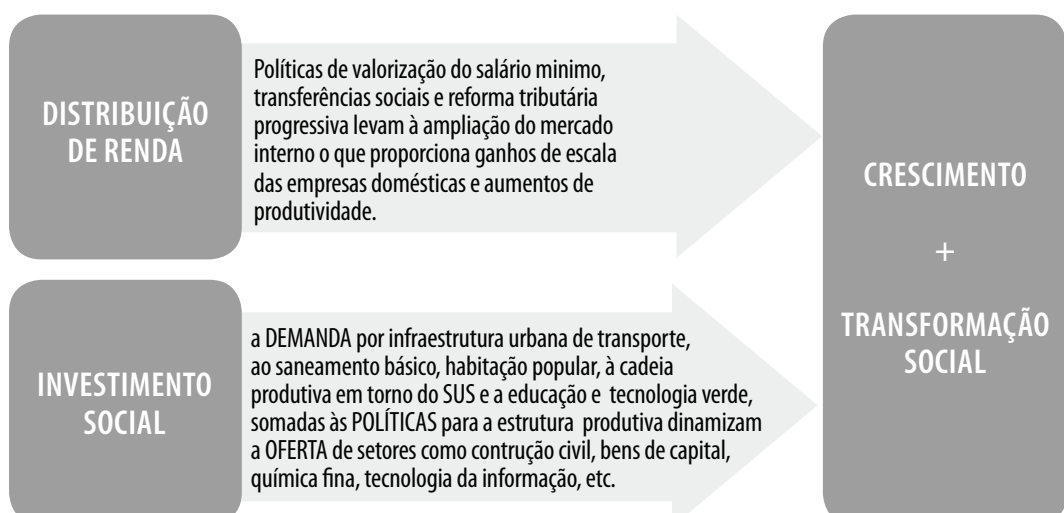
Nesse contexto, um projeto social de desenvolvimento no Brasil deve ter como objetivo o crescimento e a transformação social, com a distribuição da renda e da riqueza,

ampliação da oferta pública de bens serviços sociais básicos e a adequação da estrutura produtiva às necessidades econômicas deste projeto. Estruturar a nossa vida coletiva, garantir emprego de qualidade e acesso universal a saúde, educação e cultura e demais serviços sociais básicos devem constituir objetivos finais da política econômica. Esse projeto se opõe frontalmente ao projeto neoliberal, onde o desenvolvimento é um conceito esvaziado, entregue a um pretensão caráter natural do sistema capitalista, cuja operação, livre de interferências do Estado, levaria a uma alocação eficiente de recursos.

Uma vez definida a direção do desenvolvimento, faz-se necessário pensar um modelo econômico que descreva a lógica de crescimento da economia brasileira de longo prazo. O trabalho de Bielschowsky (2014) nos ajuda a pensar estrategicamente o desenvolvimento brasileiro por meio do conceito de frentes de expansão, que constituem motores do crescimento econômico. O autor identifica três frentes de expansão para a economia brasileira, (1) um amplo mercado interno, (2) uma forte demanda interna e externa por nossos recursos naturais e (3) perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social). Nesse desenho conceitual, cabe ao Estado atuar sobre os motores de crescimento para garantir o crescimento e o desenvolvimento.

A partir da ideia de frentes de expansão, é possível pensar uma nova lógica de operação da economia brasileira no longo prazo que garanta simultaneamente dinamismo econômico e uma profunda transformação social. Para essa estratégia de desenvolvimento a atuação pública deve estar voltada para dois motores essenciais do crescimento econômico, ou frentes de expansão da economia brasileira: a distribuição de renda e a oferta de infraestrutura social. Isso não significa negligenciar outros motores do crescimento, como aqueles apontados por Bieschowsky, mas concentrar a atuação do Estado e as políticas públicas nesses importantes eixos do desenvolvimento, conforme esquematizado na figura abaixo.

FIGURA 1: PRINCIPAIS MOTORES DO DESENVOLVIMENTO PARA UM PROJETO SOCIAL



O intuito da requalificação do debate sobre as frentes de expansão da economia brasileira é, sobretudo, discutir o sentido do desenvolvimento econômico e tecnológico do sistema industrial brasileiro, não só visando recuperar sua competitividade, como também garantir que os frutos do progresso econômico sejam realmente revertidos na melhoria da vida cotidiana da população brasileira.

1º MOTOR: A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A distribuição da renda é o primeiro “motor” do crescimento, uma vez que a ampliação da renda das famílias fomenta o mercado interno de consumo, induzindo os investimentos privados na ampliação da produção e impulsionado a geração de emprego e renda, o que se reverte em mais consumo, investimento e renda.

A constituição de um mercado de consumo de massas foi uma estratégia econômica deliberada dos governos do Partido de Trabalhadores e foi explicitada no programa de governo do partido em 2002 e nos planos plurianuais (PPA) elaborados ao longo do governo Lula (Bieschowsky, 2014). Segundo Carvalho e Rugitsky (2015), a aceleração do crescimento brasileiro a partir de 2004 teve contribuição crucial do processo redistributivo, assim como o papel do crédito, que reforça o elo entre redistribuição e consumo. Esse fato decorre de uma aceleração do circuito da renda impulsionada pela transferência de recursos para uma parcela mais pobre da população, que tem uma propensão a consumir maior. Ao longo do processo de inclusão no mercado consumidor, a ampliação da demanda gera aumento do volume de vendas, o que pode proporcionar aumento de escala das empresas domésticas, aumentos de produtividade e crescimento econômico.

Como observado nos governos Lula e Dilma, as políticas de aumento de salário mínimo e as políticas de transferência da Seguridade Social e dos programas de combate a pobreza extrema são fundamentais para melhora relativa na renda da parcela mais pobre da população. No entanto, também é preciso endereçar estruturas que reproduzem a desigualdade no Brasil, como a carga tributária que reforça e institucionaliza a forte concentração de renda e riqueza. Portanto, uma reforma tributária é imprescindível para amplificar os efeitos redistributivos da política fiscal e reduzir a desigualdade social.

Além disso, a melhoria na distribuição de renda também depende da existência de um mercado de trabalho dinâmico, apoiado em uma estrutura produtiva diversificada, que propicie oportunidades de empregos de qualidade para trabalhadores dos diferentes níveis de qualificação e que se beneficie desse aumento do poder de compra da população. Somente o comprometimento com um projeto que diversifique a estrutura produtiva e aumente o seu grau de complexidade tecnológica poderá fazer frente ao desafio de reestruturar o mercado de trabalho no Brasil. Essas políticas para a estrutura produtiva serão discutidas na seção 2 desse artigo.

Como já discutido por Furtado (1983) também é preciso repensar a articulação dos padrões de consumo com outros aspectos do desenvolvimento econômico, favorecendo



formas coletivas de consumo. A ampliação da oferta de serviços públicos universais, que atendam com qualidade a maioria das classes sociais, não apenas tem a capacidade de ampliar o consumo coletivo, como pode coadunar-se com políticas voltadas para a economia local e regional, alterando a cesta de consumo da população, promovendo o desenvolvimento local e regional e privilegiando os micro e pequenos empreendimentos.

Dessa forma, a consolidação de um forte mercado interno de consumo por meio da distribuição de renda deve ser acompanhada por uma discussão em torno da qualidade do consumo, tanto de bens privados quanto de bens públicos. Segundo Medeiros (2015), no ciclo distributivo recente, apesar da difusão de padrões de consumo privado, persistiu a precariedade do acesso de uma parte da população aos bens e serviços sociais básicos como moradia, transportes, saúde e educação, o que nos remete ao segundo motor do desenvolvimento².

2º MOTOR: O INVESTIMENTO SOCIAL

O investimento social pode ser o segundo “motor” do crescimento. Esses investimentos podem ter um enorme efeito dinâmico de curto prazo por meio dos multiplicadores de gasto e da geração de empregos, sendo, portanto, um vetor de saída para a atual crise econômica. Mas também têm amplos efeitos positivos sobre o crescimento econômico no longo prazo, por meio da melhora da qualidade de vida das pessoas e da produtividade do sistema e de uma redistribuição de renda e riqueza. São trabalhadores que demoram menos tempo para ir e voltar do trabalho, com serviços de transporte de maior qualidade. Trata-se de uma força de trabalho com mais saúde, mais educação, mais lazer e mais cultura, decorrentes de uma maior oferta de serviços sociais³.

Como mostra Castro (2013), os investimentos sociais têm impactos positivos tanto para a redução da desigualdade quanto para o crescimento econômico e a geração de emprego. Segundo o IPEA (2010 e 2011), um incremento de 1% do PIB nos gastos com educação e saúde, por exemplo, gera crescimento do PIB de 1,85% e 1,70%, respectivamente. Ademais, o gasto social reduz a desigualdade da renda: um aumento de 1% do PIB nos gastos com Saúde Pública e no programa Bolsa Família reduz a desigualdade, medida pelo índice de Gini, em -1,50% e -2,20%, respectivamente⁴. Nesse sentido, o investimento social não deve ser tratado como um fardo para as contas públicas. Combinado aos demais instrumentos de política econômica, ele pode ser importante mecanismo de sustentação do crescimento, garantindo inclusive a ampliação das suas fontes de financiamento.

Dessa forma, os dois objetivos de redução da desigualdade de renda e aumento do investimento social são fundamentais ao crescimento econômico. Além da maior justiça social e reparação histórica, a implementação de um projeto de desenvolvimento social tem enorme potencial de dinamizar a economia brasileira dada: (1) a enorme concentração de renda; (2) a carência de infraestrutura social. Nesse sentido, há um potencial de décadas de investimentos sociais a serem executados para que esses possam atingir níveis adequados, e há um longo caminho redistributivo para que os níveis de desigualdade sejam aceitáveis.

2. “... a crescente homogeneização nos padrões de consumo, por meio da difusão da posse dos bens, ocorrida no país na última década entra em contraste com a elevada precariedade das condições de habitação, que ainda o distinguem. Esta resulta do alto custo das moradias que apresentam infraestrutura adequada – derivado da renda do solo urbano e os custos de construção –, em face do poder de compra dos rendimentos da massa trabalhadora. Além disso, a progressiva privatização nos transportes (expansão do transporte privado alternativo e uso do automóvel ou da motocicleta) – ao mesmo tempo que as tarifas do transporte urbano se elevam – tem impacto importante sobre o custo de vida e o salário real. Deste modo, a insuficiência da oferta do SUS e a privatização da assistência à saúde têm embutido nos gastos com os planos de saúde o excedente de renda das famílias que atingem patamar intermediário de renda. A partir deste nível de renda, os gastos com a educação privada assumem um crescente peso.” (Medeiros, 2015, p. 75)

3. Acrescenta-se a esses fatores a importância da oferta pública de serviços sociais básicos para a geração de empregos de qualidade, diante dos impactos no mercado de trabalho da atual fase de desenvolvimento industrial ainda mais poupadora de mão de obra. Apesar da importância do setor industrial em termos de desenvolvimento tecnológico e produtivo, é possível prever, num futuro próximo, um forte declínio do seu potencial de geração de emprego para grande parte da população.

4. Simulações baseadas no ano de 2006 (IPEA, 2010 e 2011).

No caso da Educação, além das conhecidas insuficiências ligadas ao ensino e ao aprendizado, destaca-se a inadequação física das escolas⁵. Da mesma forma, a área da saúde também pode ser campo promissor do investimento público e de políticas setoriais, uma vez que diversos segmentos da população não têm acesso adequado aos serviços de saúde. O setor também se destaca por seus encadeamentos produtivos em torno do “Complexo Industrial da Saúde”, como será discutido na seção 2.

A mobilidade urbana poderia contar com políticas nacionais expressivas, baseadas na cooperação dos entes federativos e portadora de recursos financeiros na magnitude dos problemas que se acumularam desde a década de 1950, em decorrência da rápida urbanização do país. Ao contrário da experiência internacional, inclusive de países sub-desenvolvidos, as metrópoles brasileiras não dispõem de sistemas de alta capacidade, como metrô e trens metropolitanos (Fagnani, 2017). Nesse setor também há uma ampla oportunidade de desenvolvimento tecnológico e produtivo.

Da mesma forma, a frente de “investimento social” pode contar com uma efetiva política nacional de habitação popular, que seja portadora de recursos financeiros e institucionais compatíveis com a magnitude dos problemas crônicos acumulados desde meados do século passado⁶. Além disso, a agenda de desenvolvimento deve incluir políticas nacionais de saneamento que sejam portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado⁷. Esses investimentos sociais podem e devem estar articulados com políticas ambientais sustentáveis, para que se privilegiem alternativas como, por exemplo, a tecnologia verde, a energia limpa, a matriz de transportes não poluente e os sistemas mais avançados de reciclagem de saneamento.

Nas diretrizes de um projeto de desenvolvimento, deve-se ter em conta ainda os impactos territoriais de tal projeto, seja no que diz respeito à localização espacial dos investimentos, com foco na redução das desigualdades regionais, seja no que tange aos impactos da estratégia de desenvolvimento no cotidiano das cidades, que é onde a população vivencia seu dia a dia. A qualidade de vida nos grandes centros urbanos, onde vive a maior parte da população, é afetada diretamente pela estratégia de desenvolvimento econômico, por exemplo: por meio dos impactos dessa sobre a mobilidade urbana, que envolve o tráfego e o tempo dos deslocamentos; no preço da terra e dos imóveis, que afetam diretamente nos gastos com moradia e podem piorar as condições de acesso a esse bem fundamental para a qualidade de vida; na piora da já elevada concentração da riqueza.

Em suma, esses são apenas alguns exemplos de como esse eixo de “investimento social” poderia ser impulsionado para (1) aumentar a demanda agregada, o que significa crescimento e emprego, (2) corrigir mazelas crônicas na oferta de serviços públicos de boa qualidade e (3) desenvolver a estrutura produtiva, conforme será discutido na seção 2. Antes disso, porém, é necessário destacar dois desafios para a implementação de um projeto social.

5. Neto et. al. (2013) propõem uma escala para analisar a infraestrutura das mais de 194 mil unidades de ensino básico no Brasil, públicas e privadas: elementar, básica, adequada e avançada, de acordo com a qualidade da infraestrutura. Concluem que somente 0,6% das unidades de ensino possuem infraestrutura “avançada”, com recursos como laboratório de ciências e dependências que atendam estudantes com necessidades especiais. Na posição oposta, 44% das instituições de educação básica foram classificadas na categoria “elementar”.

6. Da mesma forma, note-se que 83,4% do déficit habitacional existente no País em 2013 diziam respeito às famílias com rendimento mensal *per capita* igual ou abaixo de três salários mínimos (Fundação João Pinheiro, 2016, p. 35).

7. Em 2011, cerca de 40% da população total não tinha acesso adequado ao abastecimento de água; 60% não tinha domicílios com esgotamento sanitário satisfatório; e 40% não dispunha de manejo de resíduos sólidos urbanos (Heller, 2013).

1º DESAFIO: RESTRIÇÃO EXTERNA

O primeiro desafio é o da restrição externa que historicamente coloca-se como entrave ao desenvolvimento brasileiro por meio de escassez de divisas e crises de balanço de pagamento. Esse constitui o problema clássico do desenvolvimento, apontado por Prebisch e Furtado, e cuja solução passa pela diversificação da estrutura produtiva, como apontado pioneiramente por Prebisch, e pela adequação dos padrões de consumo à estrutura produtiva, como defendido por Furtado.

Nesse contexto, há dois aspectos relevantes que apontam para a possibilidade de redução da restrição externa. O primeiro diz respeito à natureza da vulnerabilidade externa brasileira que muda de patamar ao longo dos anos 2000. Como mostrado por Biancarelli *et. al.* (2017), diferentemente de outros períodos históricos, o aumento dos passivos externos brasileiros, especialmente públicos, foi composto por ativos denominados em moeda nacional negociados em mercados domésticos. Nesse contexto, nos momentos de desvalorização cambial uma parte expressiva dos passivos externos privados se reduz quando medidos em dólar, assim como dívida pública líquida em proporção do PIB. Isso por que o governo é credor líquido externo e a acumulação de reservas cambiais garante mais autonomia para condução de um projeto de desenvolvimento soberano.

Cabe destacar que, no contexto da globalização financeira, essa vulnerabilidade mudou de natureza e expressa-se principalmente no “curto prazo” dos fluxos financeiros e nos movimentos da taxa de câmbio, que não apenas reproduzem a instabilidade dos fluxos de capitais, mas também as tendências de médio prazo decorrentes dos movimentos especulativos (Rossi, 2016). Nesse contexto, para um projeto soberano de desenvolvimento, é necessário regular o mercado de câmbio, em particular o mercado de derivativos de câmbio⁷, e instituir de controles sobre determinados fluxos de capitais, inibindo a volatilidade excessiva dos capitais de curto prazo. Para isso, os instrumentos tributários tem lugar importante, assim como medidas de caráter regulatório que limitem a abertura e exposição financeira. Ainda assim, isso não significa superação da barreira clássica do desenvolvimento, expressa nas diferentes elasticidades renda de importação e exportação, mas apenas uma oportunidade histórica na qual a restrição externa pode não operar como no passado.

O segundo aspecto relevante se refere à adequação de um modelo distributivo com a diversificação da estrutura produtiva. A ampliação do mercado interno a partir dois motores do crescimento permite a diversificação da estrutura produtiva e a ampliação da escala das empresas, o que pode amenizar a especialização em produtos primários e seus problemas decorrentes conforme apontados na literatura clássica sobre desenvolvimento.

No entanto, para que esses efeitos positivos ocorram, o impulso de demanda precisa ser atendido majoritariamente pela produção doméstica. Para isso, é preciso uma combinação de política industrial e macroeconômica, com taxa de juros e de câmbio que permitam a nossos produtores competirem com seus congêneres estrangeiros, assim como

7. O mercado de derivativos de câmbio negocia as variações do preço do dólar em real e tem grande influência sobre a formação da taxa de câmbio do real com o dólar (ROSSI, 2016).

aprimorar o tratamento tributário de modo a melhorar a competitividade dos produtos nacionais frente aos importados. Ou seja, a demanda interna por bens industriais pode proporcionar a diversificação produtiva necessária para amenizar a restrição externa, desde que a política econômica crie condições adequadas para o desenvolvimento da produção nacional. Para isso, são necessárias políticas cambiais, comerciais, de crédito e políticas de conteúdo local que maximizem os efeitos dinâmicos do mercado interno.

Nessa consolidação do mercado interno, os investimentos na infraestrutura produtiva (transportes, logística, energia) também são fundamentais para a competitividade da produção doméstica, e devem ter atenção especial num projeto de desenvolvimento que busque equacionar as fontes de financiamento e crie o arcabouço institucional adequado, seja quanto aos investimentos públicos, seja quanto às concessões, parcerias público-privadas etc.

2º DESAFIO: FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

A discussão dos mecanismos de financiamento do Estado para concretizar o projeto social de desenvolvimento deve, em primeiro lugar, desmistificar certos senso comuns acerca das finanças públicas e destacar o importante papel dos gastos sociais no crescimento econômico, como já destacado anteriormente, e na redução da desigualdade social. Segundo a Cepal (2015), o Brasil é o país que mais reduz a desigualdade social por meio de transferências da Seguridade Social (Previdência e Assistência Social), gastos sociais (saúde e educação) e tributos diretos na América Latina. Para cálculos de 2011, por conta desses fatores, o índice de Gini brasileiro declina 0,16 pontos, queda superior à média da América Latina (0,9 pontos). Contudo, essa redução da desigualdade é muito inferior à média da OCDE e da União Europeia. Isso, sobretudo, por conta dos impostos diretos que cumprem papel muito mais relevante nos países avançados.

Sendo assim, o primeiro desafio que se deve enfrentar no âmbito do financiamento é a reestruturação do sistema tributário e não o corte sistemático dos gastos públicos, como foi instituído pela Emenda Constitucional 95. Um novo sistema tributário, que recomponha a capacidade fiscal perdida nos últimos anos e, ao mesmo tempo, melhore a distribuição de renda e simplifique os mecanismos de cobrança, tem um potencial enorme para sustentar um novo projeto social de desenvolvimento.

Visando ampliar esses gastos sociais redistributivos, assim como os gastos em investimento que geram emprego e melhorias estruturais, é fundamental também apontar quais são os principais gastos que aumentam a concentração de renda e geram pouco impacto no crescimento e na renda. A redução dos gastos com juros devem ser uma prioridade no âmbito do financiamento, por meio de mudanças na forma de condução e na institucionalidade da política monetária. Além disso, a revisão dos chamados “gastos tributários”, composto por isenções e desonerações, deve ser feita à luz dos princípios de maior benefício social. Finalmente, cabe também o combate a certos privilégios ainda observados em instâncias públicas, como o caso notório de auxílio-moradia de forma irrestrita.

Por fim, duas questões são cruciais para a superação das restrições ao financiamento do projeto social de desenvolvimento: o papel dos bancos públicos e do sistema financeiro privado. Os bancos públicos, em particular, têm um papel fundamental na sustentação do investimento produtivo e social, um dos principais motores do desenvolvimento. A administração dos bancos públicos e as políticas de créditos em geral, que incluem o direcionamento do crédito privado, devem priorizar os objetivos sociais da estratégia de desenvolvimento com base na ideia de política orientada por missões, voltada à resolução de problemas concretos e de longa data da sociedade brasileira, que será detalhado na próxima seção.

Com relação aos mecanismos de financiamento privado dos investimentos, deve-se avançar no sentido de deixar o topo do ranking mundial das taxas reais de juros básicos e criar mecanismos institucionais para fomentar o desenvolvimento de um mercado de financiamento privado de longo prazo. Em particular, com a queda da taxa de juros, deve-se canalizar para os investimentos os recursos oriundos da reestruturação dos planos de negócios de diversos agentes econômicos, especialmente fundos de previdência privada e aberta, que hoje batem suas metas atuariais aplicando a quase totalidade dos seus recursos na dívida pública, que traz alta rentabilidade e risco muito baixo. O volume enorme de recursos destes fundos, que superam em muito aqueles do BNDES, pode ser orientado ao horizonte de longo prazo e direcionado para financiar investimentos na infraestrutura social.

2. POLÍTICAS PARA A ESTRUTURA PRODUTIVA A PARTIR DE “MISSÕES”

A existência de um setor industrial forte e diversificado, capaz de criar bons empregos, inovações tecnológicas e demandar serviços de alto valor agregado é condição fundamental para o desenvolvimento de um país continental e populoso como o Brasil. Apesar disso, o conceito de industrialização, processo transformador das relações sociais e modernizador dos modos de produção, não dá conta dos desafios de um projeto de desenvolvimento que busque uma transformação social substantiva com redução das desigualdades e melhorias sociais. Por um lado, a busca pela transformação produtiva não pode se contrapor com as diversidades regionais, a crise das cidades, os desafios relacionados à preservação do meio ambiente, a diversificação extrema dos padrões de consumo e a crise de sociabilidade do capitalismo moderno. Por outro lado, a transformação produtiva pode ser amplificada e a estratégia de desenvolvimento contar com apoio popular se a população conseguir captar os ganhos obtidos a partir dessa estratégia.

Isso não significa abandonar a ideia, muito menos minimizar a importância da indústria num projeto de desenvolvimento, mas repensar a tradicional concepção de política industrial como política voltada para a promoção de setores, empresas e

tecnologias tidas como chave para a modernização das forças produtivas. Essa reflexão se torna ainda mais necessária no período recente, que presenciou não somente o desmonte de mecanismos importantes para a execução da política industrial, por meio de redução do BNDES, como também a criminalização da política industrial frente à opinião pública.

Além disso, o cenário internacional é propício para repensar a política industrial, especialmente após a crise de 2008, quando se presenciou uma redução no ritmo de crescimento do comércio mundial, acompanhada pelo ressurgimento de políticas industriais de grande porte nas economias mais industrializadas e particularmente nos demais países dos BRICS. Da mesma forma, o recrudescimento recente de políticas comerciais de cunho protecionistas aponta para um cenário em que as estratégias de desenvolvimento produtivo nacionais irão adquirir cada vez mais importância.

Diante desse cenário, é necessário rediscutir o tema e pensar novas formas de conduzir políticas para o setor industrial. Evidentemente, alguns setores considerados estratégicos para a dinâmica econômica e tecnológica do país continuarão a ser alvo de políticas de apoio à inovação e incremento da produtividade. No entanto, o que se propõe aqui é uma nova forma de orientação das políticas voltadas para o setor produtivo, adaptada a partir da ideia, discutida, entre outros, por Christopher Freeman e Mariana Mazzucato, de “política orientada por missões”. Isto é, a construção dessas políticas deve estar voltada para resolução de problemas concretos e de longa data da sociedade brasileira, com objetivo social bem definido.

Muito dessa proposta também pode ser remetido ao espírito original da SUDENE, tal qual apresentado na Operação Nordeste por Celso Furtado (Furtado, 1959). Na concepção da política de desenvolvimento regional de Furtado já se apresentava a ideia da transformação produtiva atrelada ao desenvolvimento social como forma de resolução de problemas concretos, no sentido, sobretudo, de transformar a política produtiva e tecnológica em um eixo de integração e coesão das diversas políticas setoriais e regionais, a fim de se unificar as diretrizes de atuação, as instâncias hierárquicas e os recursos disponibilizados.

A proposta que se segue é a formação de eixos de atuação das políticas para o setor produtivo voltados para “missões orientadas à solução de problemas históricos da sociedade brasileira” articulados com o motor de crescimento “Investimento Social” desenvolvido na primeira seção desse artigo. Não se trata de reinventar a política industrial e outras políticas para o setor produtivo, mas utilizar a imensa carência de infraestrutura social para garantir maior apoio político, ampliação da escala produtiva de parte da indústria nacional e o aumento do encadeamento de importantes setores industriais no Brasil.

A organização a partir de tais eixos procura construir novas formas de apoio popular às políticas para o setor produtivo a partir da geração de benefícios sociais

diretos, de médio e de longo prazo. Parte-se do princípio de que a finalidade social juntamente com a ampliação do debate e do apoio da opinião pública sobre desenvolvimento produtivo e tecnológico podem criar as condições para a execução de uma política de grande porte necessária para fazer frente às mudanças previstas na estrutura produtiva mundial.

Colocando em exemplos práticos, podem-se sugerir eixos das políticas públicas em torno dos seguintes setores: mobilidade urbana, saneamento básico, tecnologia verde, habitação popular, saúde – em particular a cadeia produtiva em torno do SUS – e a educação, além de outros eixos voltados para as especificidades regionais como desenvolvimento das atividades agropecuárias do semiárido, desenvolvimento sustentável da Amazônia (incluindo a expansão do mapeamento do genoma da região amazônica), entre outros a serem elencados.

Nesse sentido, a ideia básica das políticas para o setor produtivo públicas orientadas por missões é promover a diversificação do setor produtivo por meio das demandas sociais específicas, conforme ilustra a figura 2. Ou seja, a articulação de uma ampla política orientada pela demanda possibilita reconstruir a estrutura de oferta brasileira e fornecer meios para sua modernização.

Por exemplo, a saúde movimenta o que se Gadelha (2003) conceitua de complexo industrial da saúde onde setores prestadores de serviço, como hospitais, ambulatórios, serviços de diagnósticos e tratamentos, articulam-se com dois principais setores industriais: (1) a indústria de base química e biotecnológica, que fornece fármacos, medicamentos, vacinas, hemoderivados, reagentes para diagnósticos e equipamentos, e (2) as indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais, que fornecem equipamentos mecânicos e eletrônicos, próteses e órteses e materiais de consumo (Gadelha, 2003).

No eixo de saneamento também ocorrem encadeamentos produtivos importantes a partir dos investimentos sociais. Além de consideráveis efeitos multiplicadores de emprego, o investimento em saneamento possui fortes encadeamentos diretos e indiretos com materiais elétricos, química e serviços de informação (Hiratuka et al., 2008). Considerando o fornecimento de água e esgoto, temos grupos tecnológicos que envolvem o fornecimento de bens e serviços em torno de bombeamento, processos físicos e químicos de tratamento, recuperação e reuso da água, controle de odores e disposição de lodos, todos com forte potencial demandante de novas tecnologias. A tendência tecnológica é que no médio prazo tenhamos cada vez mais estações de tratamento envolvendo sistemas automatizados, bioprocessos e biofiltros, biorreatores com membranas e tecnologias voltadas à reutilização dos lodos.

Assim, o investimento no fornecimento da infraestrutura de saneamento pode estar diretamente ligado com o desenvolvimento de tecnologias. Com isso, não só a melhoria da qualidade de vida da população seria contemplada, como também uma política

de capacitação da indústria brasileira em torno de uma série de tecnologias chave dentro da “Indústria 4.0”. Dessa forma, entende-se que é possível realizar política produtiva e tecnológica através do fomento da demanda interna de insumos tecnológicos ligados às atividades envolvidas no fornecimento de infraestrutura social.

FIGURA 2: ARTICULAÇÃO ENTRE DEMANDAS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA



A proposta ainda procura superar problemas típicos da política industrial no Brasil, como a sua descontinuidade, a falta de apoio político, a dificuldade de se impor barreiras de seletividade e de se cobrar contrapartidas do setor privado. Essa prévia delimitação dos setores envolvidos resultaria em uma maior capacidade de insuflamento dos planos de ação em relação às pressões advindas do setor privado. Ao mesmo tempo, o estabelecimento de metas concretas que aumentam diretamente o bem-estar social possibilitaria um ganho de comunicação com a população e um maior envolvimento da sociedade civil, o que facilita a organização de espaços de discussão vinculados a cada problema e o controle dos recursos, o que resultaria na melhoria da eficiência do gasto público.

O foco em problemas historicamente conhecidos da sociedade brasileira permite ainda utilizar a estrutura institucional já existente, como Embrapa, Embrapi, Fiocruz e o sistema de universidades públicas que, em geral, já são polos regionais importantes para a execução da política tecnológica e de inovação. A aplicação de tecnologias desenvolvidas localmente em larga escala teria também a capacidade de ampliar os processos de transferência tecnológica entre instituições públicas e privadas, melhorando a competitividade do setor privado brasileiro em nichos tecnológicos desenvolvidos a partir das missões orientadas à solução de problemas da própria sociedade.

Essa forma de pensar a política industrial é adequada à superação da longa crise estrutural em que se encontra a indústria brasileira, que ampliou o imenso hiato tecnológico da indústria nacional frente aos padrões de competitividade dos países desenvolvidos. Nesse contexto, a incapacidade de penetrar na terceira revolução in-

dustrial não permitiu que a indústria local desenvolvesse os mecanismos necessários de disseminação tecnológica e a privou das capacitações mínimas para internalizar parte considerável da chamada “Indústria 4.0”.

Já com a nova orientação, um dos eixos centrais da política industrial e tecnológica passa a estar atrelada à ampliação do estoque de bens e serviços públicos funcionais à melhoria do bem-estar social da população. Nesse contexto, a intensificação tecnológica dos serviços públicos e de soluções para o desenvolvimento regional torna possível a aplicação de políticas para o fortalecimento de sistemas setoriais de inovação atrelados à modernização dos bens e serviços públicos. Assim, uma política com tal recorte se colocaria mais próxima da realidade da estrutura produtiva nacional, servindo para criar uma demanda por bens e serviços com maior intensidade tecnológica incorporada em bens públicos.

Tal desenho de política de desenvolvimento produtivo ainda pode buscar a integração de um conjunto fragmentado de políticas de desenvolvimento regional em uma política industrial e tecnológica articulada em nível federal. Esta articulação serviria para criar um norte de coesão na infraestrutura de desenvolvimento regional ampliada ao longo dos anos 2000, isto é, articular em uma estratégia nacional a expansão dos Institutos Técnicos Federais, novos campi de universidades federais no interior do Brasil e as unidades regionais da Embrapa e outros centros de pesquisa.

Portanto, não se trata de se reinventar setores prioritários, nem trajetórias e paradigmas tecnológicos. Pelo contrário, defende-se que é possível criar condições para a promoção de empresas nacionais em setores dinâmicos do ponto de vista tecnológico, porém com diferenças significativas sobre a forma de execução das políticas e cobrança dos atores envolvidos. A proposta se dirige muito mais à mudança da lógica das políticas pelo lado da demanda, sobretudo no sentido de fornecer maior legitimidade às políticas para o setor produtivo.

Por fim, entende-se que a diversificação produtiva é fundamental para um projeto social de desenvolvimento, mas as políticas econômicas orientadas para esse setor podem estar norteadas pelas finalidades sociais do projeto e alinhadas à discussão democrática em torno dos padrões de consumo, da sustentabilidade ambiental, dos seus impactos no cotidiano das cidades, da diversidade local e regional e, principalmente, por seus impactos sociais. Vale dizer também que a ideia de subordinar a política industrial aos problemas sociais concretos, não impede a continuidade de políticas para o setor produtivo em torno das estatais, onde há controle público por definição, nem políticas horizontais de incentivo à inovação.

BIBLIOGRAFIA

BIANCARELLI, A. ROSA, R. VERGANHINI, R. (2017) New Features of the Brazilian External Sector Since the Great Global Crisis. In: Philip Arestis; Carolina Troncoso Baltar; Daniela Magalhães Prates. (Org.). *The Brazilian Economy since the Great Financial Crisis of 2007/2008*. 1ed.: Springer International Publishing, 2017, v. , p. 101-129.

BIELSCHOWSKY, R. (2014). “Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual”, In: Calixtre, A.; Biancarelli, A.; Cintra, M. A.. (Org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. 1ed. Brasília: Ipea (pp. 195-225).

CARVALHO, L. RUGITSKY, F. (2015) Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate, DEPARTMENT OF ECONOMICS, FEA-USP, WORKING PAPER SERIES Nº 2015-25.

CASTRO, J. (2013) Política social, distribuição de renda e crescimento econômico in: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda, e mercado de trabalho*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

CEPAL, (2015) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 – Dilemas y espacios de políticas*, Cepal Nações Unidas.

FAGNANI, E. (2017). Mobilidade urbana e subdesenvolvimento: soluções paliativas para problemas estruturais. Campinas: Instituto de Economia (Texto para Discussão, 302). <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3531&ctp=a>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2016). *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014 / Fundação João Pinheiro*. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte 92 p. Modo de acesso: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>

FURTADO (1983) *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Paz e Terra: Rio de Janeiro.

FURTADO, C. (1959). *Operação Nordeste*. In: **Furtado, C.** *O Nordeste e a saga da Sudene: 1958-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GADELHA, C. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde, 2003. *Ciênc Saúde Coletiva*. 2003;2:521-35.

HELLER, L.(2013). Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente. In: FAGNANI, E. & FONSECA, A (ORG). (2013 – B). *Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In *Perspectivas da Política Social*. Brasília: Ipea (Capítulo 3).

**PROJETO
BRASIL
POPULAR**COORDENAÇÃO:
MÁRCIO POCHMANN
OLÍVIA CAROLINO
PEDRO ROSSI

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011) Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado n. 75. Brasília: Ipea.

MEDEIROS, C. (2015) Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira, Ipea: Brasília.

NETO, J; RIBEIRO DE JESUS, G.; KARUNO, C.; ANDRADE, D. (2013) “Uma escala para medir a infraestrutura escolar”. UNB/UFSC. (<http://www.fe.unb.br/noticias/a-infraestrutura-escolar-brasileira>).

ROSSI, P. L. (2016) Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: teoria, Institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. v. 1. 176p.