**PROJETO DE PESQUISA ABDI**

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO PLANO BRASIL MAIOR NA DINÂMICA RECENTE DA ECONOMIA GAÚCHA**

Porto Alegre, Março de 2015

PARTE I

REFERENCIAL TEÓRICO E AVALIAÇÃO PRELIMINAR DO OBJETO DA PESQUISA ABDI

**1) Introdução: objeto e abrangência do PBM**

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) define o Plano Brasil Maior (PBM) como “a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal” entre os anos 2011 e 2014[[1]](#footnote-1). Este plano foi gestado ao longo dos primeiros meses do primeiro mandato de Dilma Rousseff na Presidência da República e foi lançado em 2 de agosto de 2011. A cerimônia de lançamento transcorreu em pouco mais de 1 hora e contou com cinco manifestações voltadas à apresentação dos princípios e dos programas estruturantes do PBM. O primeiro a ocupar a palavra foi o então Ministro da Fazenda Guido Mantega, numa exposição de aproximadamente 25 minutos (pouco mais de 40% do total). Na sequência pronunciou-se o então Ministro da Ciência e Tecnologia, Aloízio Mercadante, numa exposição de aproximadamente 6 minutos (10% do tempo total). Logo a seguir, manifestou-se o então Presidente da Confederação Nacional da Indústria, Robson Braga de Andrada, numa exposição ainda mais breve, de aproximadamente 5 minutos (menos de 10% do total). A penúltima fala coube ao então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que ocupou aproximadamente 6 minutos da cerimônia (10% do total). Após a assinatura de Decretos e Protocolos, manifestou-se a Presidenta Dilma Rousseff, ocupando pouco mais de 15 minutos (¼ do tempo previsto para a cerimônia)[[2]](#footnote-2).

Quer nos parecer que a heterogeneidade do tempo ocupado pelos três Ministros expositores na referida cerimônia seja reveladora da estrutura interior do PBM. Em particular, parece-nos digno de nota o fato do Ministro da Fazenda haver ocupado mais do dobro do tempo de exposição conjunta dos Ministros da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio no lançamento da nova “a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal”. Esta primazia não se deve apenas ao peso extraordinário das desonerações fiscais no interior do PBM. Ou, melhor: a centralidade das desonerações no **lançamento** do PBM só pode ser entendida à luz dos **objetivos** e dos **instrumentos** do PBM, anunciados no evento de lançamento e consagrados na página dedicada ao mesmo no site do MDIC, onde se lê:

“O desafio do Plano Brasil Maior é:

1) sustentar o crescimento econômico inclusivo **num contexto econômico adverso;**

2) sair da **crise internacional** em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial.

Para tanto, o Plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, **objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho.**”[[3]](#footnote-3)

Vale dizer, os objetivos primeiros e estruturantes da nova política industrial, tecnológica e de comércio exterior anunciada no lançamento do PBM são o enfrentamento dos impactos internos da crise internacional aberta em 2009 e dos impactos (já manifestos ou meramente projetados) das políticas macroeconômicas adotadas pelos países centrais em resposta à referida crise. Por oposição à flexibilização das políticas monetárias e cambiais dos países centrais (liderados pelo EUA), a resposta brasileira à crise mundial anunciada no lançamento do PBM seria de corte estrutural(ista), privilegiando a alavancagem da produtividade e a depressão de custos através da mobilização de instrumentos diversificados de política econômica, com ênfase nos tributários e financeiros.

Ora, a correta interpretação dos objetivos do PBM é fundamental para a avaliação de sua eficácia. Em particular, é preciso entender que o PBM não se reduz a uma política industrial. Eles não se volta exclusivamente, nem à densificação (alongamento, alargamento e qualificação) das cadeias produtivas existentes, nem à diversificação do sistema produtivo via internalização de novas cadeias. Ele volta-se primariamente ao enfrentamento dos desequilíbrios macroeconômicos externos e seus desdobramentos internos.

Os desequilíbrios externos são indissociáveis da sobrevalorização do Real. Esta, por sua vez, tem determinações estruturais e conjunturais. As determinações estruturais têm por base o próprio Plano Real, cujo *modus* *operandi* efetivo passa pela atração de dólares em busca de valorização financeira, valorização do Real, depressão dos preços dos importados e depressão dos preços, lucros, nível de emprego e sustentabilidade de longo prazo da indústria interna. E as determinações conjunturais dizem respeito à ousadia heterodoxa dos países centrais, que flexibilizaram amplamente suas metas fiscais e suas políticas monetárias.

Por conta das peculiaridades do equilíbrio político nacional, no Brasil a política de defesa industrial e comercial do primeiro lustro da década de 10 foi estruturada sob a hipótese implícita de que a política monetário-cambial é definida autonomamente pelo Banco Central a partir de suas atribuições constitucionais de controle da inflação, não sendo objeto de interferência dos demais órgãos e agências governamentais responsáveis pela condução das demais dimensões da política econômica. De outro lado, as políticas fiscal, industrial, financeira, salarial e comercial são gestadas independentemente da gestão monetário-cambial do Bacen e devem ser articuladas com vistas à consecução das metas governamentais de crescimento, emprego e distribuição da renda.

O PBM tem, assim, um grande significado simbólico. Em primeiro lugar, porque ele reitera a Carta ao Povo Brasileiro, prévia à primeira eleição de Lula, em que o PT, através de seu líder maior, se compromete com a sustentação integral do Plano Real e, por extensão, da autonomia do Bacen para definir a política de juros com vistas ao controle da inflação. Em segundo lugar porque o PBM afirma a indissociabilidade das políticas fiscais, comerciais, industriais e tecnológicas na gestão macroeconômica de curto, médio e longo prazo. É como se o PBM anunciasse a criação de um “colegiado ministerial” sob coordenação da própria Presidenta e englobando Fazenda, Desenvolvimento e Tecnologia[[4]](#footnote-4). O PBM representa, assim, a retomada do Planejamento Econômico consolidado do governo sob a orquestração global e a autoridade da própria Presidenta.

Ora, o diagnóstico macroeconômico que abre o PBM é de persistência da crise internacional e de radicalização de respostas heterodoxas e “curtoprazistas” de combate aos desdobramento deletérios da crise por parte dos bancos centrais dos países desenvolvidos. Num tal quadro de “emergencialidade”, impõe-se priorizar ações com eficácia similar, que gerem respostas do sistema produtivo na mesma velocidade. Dentro do leque de instrumentos sob controle da Presidenta Dilma, as políticas fiscais-tributárias eram as únicas capazes de alimentar respostas na velocidade necessária ao enfrentamento dos desafios projetados. De sorte que não há motivo de surpresa para a primazia dada ao anúncio das medidas tributárias.

Ao contrário do que poderia parecer, a política tributária não é estruturante do PBM. Na realidade, parcela expressiva das desonerações tributárias – algumas das quais, sequer representavam novidades, mas a reedição e prolongamento de medidas em vigor desde 2009 ou 2010 – foram anunciadas como medidas temporárias; na maior parte das vezes, com prazos pré-definidos e relativamente curtos (o menor deles, com meros 16 meses[[5]](#footnote-5)). O que emerge é uma divisão de funções, cabendo à política fiscal-tributária a responsabilidade de responder aos desafios de **curto** **prazo**. A aposta do PBM parece ser, pois, a seguinte: **alongamos e ampliamos as desonerações tributários no curto prazo, e apoiamos a introdução de inovação poupadoras de mão-de-obra com vistas a deprimir custos e preços no longo prazo.** O médio prazo será objeto de negociação: os setores que conseguirem se reciclar mais rapidamente perderão parte dos benefícios fiscais, mas se qualificarão para disputar os demais benefícios associados à inovação continuada e à internacionalização das atividades.

**2)** **A concepção de inovação subjacente ao PBM**

A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) é o órgão do MDIC responsável pela “articulação e gerenciamento da nova política industrial (Plano Brasil Maior)” do país[[6]](#footnote-6). Não gratuitamente, a grande maioria dos documentos de acompanhamento e avaliação dos impactos do Plano Brasil Maior ao longo dos anos de implementação do mesmo foram produzidos sob coordenação e/ou demanda da ABDI. Dentre estes, encontra-se a “Sondagem de Inovação da ABDI” (doravante, SI-ABDI), um produto trimestral que acompanha (desde o primeiro trimestre de 2010) a dinâmica de desenvolvimento e incorporação de inovações nas empresas industriais com mais de 500 empregados. Na primeira edição da SI-ABDI foram apresentadas as referências teórico-conceituais que norteiam o levantamento de dados e a análise de tendências realizada nas Sondagens. Neste texto, somos informados que “a Sondagem de Inovação segue as definições do Manual Frascati e do Manual de Oslo” (ABDI, 2010, p. 5). E, logo na sequência lemos que

“5. O conceito de inovação usado é a introdução de um produto ou processo produtivo **tecnologicamente** novo ou substancialmente aprimorado pela empresa. O produto ou processo pode ser novo para a firma ou para o mercado.

6. A inovação **tecnológica** é um dos pilares fundamentais da competitividade e do desenvolvimento industrial.” (ABDI, 2010, p. 6; os negritos são nossos).

Ora, tanto o Manual Fracati (OCDE, 2002) quanto o Manual de Oslo da OCDE (OCDE, 2005) voltam-se à uniformização internacional da contabilização e registro das atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) com impactos no processo de **inovação** **tecnológica**, por oposição à inovação em geral[[7]](#footnote-7). Ao tomarem os referidos manuais da OCDE por referência das “Sondagens” trimestrais, a ABDI, coerentemente, impõe uma restrição ao padrão inovativo objeto de acompanhamento.

Aparentemente, este privilegiamento se assenta em dois pressupostos acerca da inovação tecnológica: 1) que esta seria mais relevante (e/ou mais eficiente, e/ou mais sustentável) que as demais para a elevação da produtividade e a depressão de custos necessárias ao enfrentamento dos desafios postos pela conjuntura internacional; 2) que a mesma teria maior capacidade de **indução** do investimento em capital fixo e, por extensão, teria efeitos mais profundos sobre a dinâmica econômica via multiplicação dos gastos autônomos. Ainda que as hipóteses supra-referidas não seja apresentadas de forma explícita nos textos da ABDI (e demais textos do PBM) a que tivemos acesso, elas nos parecem corroboradas por duas determinações.

Em primeiro lugar, esta é a leitura atualmente dominante entre teóricos e pesquisadores da relação entre inovação e desenvolvimento econômico. Não é por outro motivo que os Manuais da OCDE focam neste padrão inovativo em detrimento dos demais. Subjacente aos mesmos há uma determinada **hierarquização** dos processos inovativos que atribui máxima eficácia e sustentabilidade aos processos assentados em modificações tecnoprodutivas derivadas de **investimentos** em P&D, indutoras de **investimentos** em novos equipamentos e promotoras da elevação da produtividade do **trabalho**. Além disso, a leitura dominante privilegia a dimensão coletiva - especificamente social e politicamente induzida - do processo inovativo, em detrimento relativo da dimensão interna à firma. De acordo com a perspectiva dominante, a consolidação da inovação enquanto mecanismo propulsor da acumulação e do desenvolvimento pressupõe a construção de Sistemas Inovativos Territoriais, onde as firmas dividem o protagonismo do processo de produção e incorporação de inovações produtivas com Universidades, Centros Governamentais de P&D, Firmas e Agências de Consultoria, Parques e Incubadoras Tecnológicas, Instituições Financeiras que operam no interior de Marcos Regulatórios e Institucionais garantidores dos direitos de propriedade dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento e introdução de inovações economicamente relevantes. De acordo com esta perspectiva, as firmas (e/ou as regiões; e/ou as nações) “menos competitivas” só alcançam superar seu atraso relativo na medida em que desenvolvem e perseguem uma determinada trajetória de progresso técnico traduzido (no desenvolvimento e/ou) na incorporação de novos equipamentos e procedimentos responsáveis pela continuada elevação da produtividade do trabalho. Vamos caracterizar esta interpretação do processo inovativo e de sua relação como o desenvolvimento econômico como o “**mainstream** **neoschumpeteriano**”[[8]](#footnote-8).

Mas, aparentemente, não são apenas os técnicos responsáveis pela produção das “Sondagens” trimestrais que se filiam ao mainstream neoschumpeteriano. Esta parece ser a perspectiva teórica subjacente ao próprio PBM. Uma filiação que já se anuncia no privilegiamento da ampliação da “produtividade do trabalho” (em detrimento da produtividade do capital e/ou da produtividade total dos fatores) dentre os objetivos do PBM[[9]](#footnote-9). Que parece se confirmar na alteração do nome do Ministério da Ciência e Tecnologia – anunciada no ato de lançamento do PBM - para Ministério da Ciência, Tecnologia e **Inovação,** num movimento de aproximação entre P&D, C&T e Inovação, em consonância com a concepção dominante nos manuais do OCDE e nas “Sondagens” da ABDI. E, por fim, porque esta é a única hipótese que pode explicar a ausência de mediações entre as medidas as metas anunciadas no lançamento do PBM. Expliquemo-nos.

Tal como vimos acima, a maior parte das medidas de desoneração tributária são temporárias[[10]](#footnote-10) e cumprem papel de medida emergencial até a plena realização dos objetivos efeitivos do PBM: “o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho”. Mas se este é o foco, é preciso avaliar a consistência das medidas anunciadas com a promoção dos ganhos de produtividade almejados. Objetivamente: **os instrumentos de política econômica mobilizados seriam suficientes para alimentar um processo de elevação da produtividade capaz de permitir a gradual recomposição da carga tributária sem impor uma exposição competitiva insuportável? Qual a base desta confiança?**

A análise das demais medidas anunciadas no lançamento do PBM pelos Ministros da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior em agosto de 2011 não permitem uma avaliação conclusiva. Mas tampouco alimentam grandes expectativas de sucesso. E isto, desde logo, porque todas as demais medidas podem ser classificadas em 4 grupos:

1. ampliação das linhas e prazos e depressão dos juros e das exigências de garantias para a concessão financiamento ao investimento, à inovação, ao P&D, às exportações, etc.;
2. Proteção da indústria nacional através de ampliação da exigência de conteúdo nacional nas compras públicas, combate ao contrabando e combate a toda a concorrência predatória (dumping, triangulação, etc.);
3. Apoio à qualificação técnica dos trabalhadores da indústria em todos os níveis, do chão de fábrica (Pronatec) aos centros de P&D (Ciência sem Fronteiras), passando pela vigorosa expansão de Escolas Técnicas Federais, Universidades Regionais e dos mecanismos de democratização do acesso às Universidades Públicas e Privadas (ENEM, FIES, etc.) ;
4. Promoção e apoio à qualificação de empresas com potencial exportador a expandirem seus negócios comerciais e produtivos no exterior.

Ora, se comparamos os instrumentos anunciados com as ambiciosas metas do PBM em termos de ampliação das taxas de investimento (de 18,4% em 2010 para 22,4% em 2014) e de P&D (de 0,6% para 0,9%) como percentagem do PIB[[11]](#footnote-11), não há como deixar de perceber a assimetria entre ambos. Excetuada a terceira meta – voltada à qualificação do trabalho industrial em todos os níveis – todas as demais envolvem pressupõem um amplo conjunto de investimentos e dispêndios privados. E os instrumentos de indução destes investimentos são novas linhas de financiamento, ampliação compras públicas e apoio à conquista de mercados externos.

Tal como veremos adiante, esta assimetria será parcialmente compensada pela introdução da dimensão especificamente setorial do PBM. Mas ela é expressiva em si mesma. Ela expressa, antes de mais nada, a filiação dos técnicos e planejadores que gestaram o PBM ao “maistream neoschumpeteriano”. E isto porque, apenas dentro desta abordagem particular do processo de desenvolvimento econômico, a inovação (virtualmente subsumida à sua dimensão tecnológica) é o fundamento e ponto de partida do investimento e do crescimento econômico. As relações funcionais são do tipo

1. Investimento = f1 (Inovação Tecnoprodutiva)
2. Crescimento = f2 (Investimento)
3. Crescimento = f2 ( f1 (Inovação Tecnoprodutiva))

Diferentemente, se ampliamos o sentido da categoria inovação retomando o significado original da mesma na obra de Schumpeter, a relação entre inovação e investimento deixa de ser simples e direta. Especialmente se introduzimos elementos expectacionais de matriz especificamente keynesiana (e/ou pós-keynesiana) dentre os determinantes da decisão de investir. Neste caso, a inovação deixa de ser condição suficiente e necessária para a realização do investimento. Este último só se realizará se: 1) as expectativas sobre a demanda futura forem de crescimento e a confiança depositada nas mesmas for elevada; 2) se a inovação introduzida solicitar, efetivamente, a incorporação de novos equipamentos e/ou a ampliação da planta fabril. De acordo com esta perspectiva, as relações funcionais apresentadas acima estariam invertidas. As relações funcionais efetivas seriam do seguinte tipo:

1. Investimento = f1 (Crescimento)
2. Inovação Tecnoprodutiva = f2 (Investimento)
3. Inovação Tecnoprodutiva = f2 ( f1 (Crescimento))

Vale dizer: o crescimento recente tende a servir de base para as projeções de crescimento futuro. Malgrado exceções (raras e honrosas), a ampliação da capacidade instalada (vale dizer, o investimento) só se dará num cenário de crescimento continuado. E uma vez tomada a decisão de investimento, as firmas introduzirão equipamentos e sistemas de produção poupadores de recursos e custos. Levada ao seu limite lógico, esta leitura se expressa no princípio de Steindl de que “a inovação técnico-produtiva segue a acumulação como uma sombra”. (Steindl, 1983, p. 173).

Mas não é preciso levar tão longe a crítica ao mainstream neoschumpeteriano a ponto de inverter suas determinações. Na realidade, dentro da própria tradição schumpeteriana há alternativas à leitura dominante que leva à cisão da relação entre inovação e investimento proposta pela vertente hegemônica na contemporaneidade. A vertente do schumpeteriana inaugurada por Edith Penrose (2209), por exemplo, busca entender o crescimento das firmas – que é indissociável da **inovação geradora de lucros**[[12]](#footnote-12) - a partir das dimensões **internas** às mesmas e, por extensão, a partir de dimensões específicas e heterogêneas (não-sistêmicas). De acordo com Penrose, todas as firmas são estruturas desequilibradas, contando com recursos redundantes enquanto carece de outros tantos equipamentos e qualificações. E cada firma apresenta um padrão distinto de desequilíbrio[[13]](#footnote-13). De forma que toda a firma conta com algum excesso de capacidade e algum gargalo. Mas ele se manifestam em áreas e setores distintos. A superação das carências solicita investimentos, sem dúvida. E alguns apresentam elevado prazo de maturação. **Mas a mobilização da “outra face da carência”, a mobilização do recurso relativamente excedente, via de regra, só exige criatividade**[[14]](#footnote-14).

Ora, o que importa entender é que, ao fim e ao cabo, **Penrose e seguidores[[15]](#footnote-15) dissociam “inovação” e “investimento”. Afinal, investir é ampliar a capacidade instalada; enquanto inovar é utilizar melhor (deprimindo a ociosidade de) a capacidade instalada.** Evidentemente, esta dissociação **não** se traduzirá em oposição dos termos. Pelo contrário: a utilização inovadora dos recursos subutilizados usualmente pressupõe alguma inversão. Mas usualmente ela será inferior ao volume de investimento necessário à superação dos gargalos.

Ora, se abandonamos o mainstream neoschumpeteriano em prol de uma leitura heterodoxa de inflexão pós-keynesiana e shumpeteriana clássica (ou “penrosiana”, se se preferir) a assimetria entre instrumentos e objetivos anunciados torna-se muito mais clara. Não obstante, a adequada avaliação do tamanho do “gap” depende de um outro passo: a análise da dimensão setorial do PBM. E isto na medida em que os elos faltantes na cadeia de relações “inovação-investimento-crescimento” podem se encontrar nas conexões entre os gastos governamentais – que ganham potência na mobilização da produção interna com a nova legislação de preferência à produção nacional – e o grau de utilização da capacidade dos setores beneficiados e, portanto, efetivamente estimulados à ampliar e qualificar a capacidade produtiva com investimentos inovadores. Este é, pois, o objeto da seção terceira desta Introdução teórica ao Projeto de Pesquisa.

**3)** **A dimensão setorial do PBM**

O impacto projetável das medidas anunciadas é indissociável dos setores efetivamente incorporados ao programa de macro-industrial do governo. Pois a maior parte das medidas apresenta um recorte setorial. Já no ato de lançamento, apenas quatro setores tiveram sua folha de pagamentos oficialmente desonerada - Confecções, Calçados, Móveis e Softwares – no lançamento do PBM. Mas outros setores foram sendo incorporados ao longo do tempo.

Esta temporalidade peculiar do PBM é reveladora de sua abertura para a negociação continuada entre governo e setores potencialmente beneficiados. Ele foi pensado, de fato, como um plano conjuntural-estrutural, em que a dimensão negocial é anunciada em seu lançamento como um elemento metodológico estruturante. Não há “pacotes” financeiros ou tributários rigorosamente prontos. Anunciam-se os valores (recursos) disponíveis para financiamento e compras governamentais, as metas macroeconômicas, a disposição de negociar programas específicos, e o anúncio prévio de que serão exigidas contrapartidas. Vale dizer, a dimensão setorial não é “fixada” em 2011, sendo ela mesma objeto de negociação entre representantes dos segmentos empresariais e agências de governo. Num processo que redundará na definição de cinco “mega-setores”; quais sejam:

1. Cadeias produtivas e setores industriais intensamente atingidos pela concorrência das importações, tais como: Plásticos; Calçados e Artefatos; Têxtil e Confecções; Móveis; Brinquedos; Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos; Serviços de apoio à produção.
2. Mercados dinâmicos, com elevadas oportunidades tecnológicas e elevado potencial de mobilização do poder de compra do setor público para criar negócios intensivos em conhecimento e escala, tais como: Bens de Capital; Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); Química-Petroquímica; Aeronáutica e Espacial; Complexo da Defesa; Complexo Industrial da Saúde.
3. Cadeias de Suprimento em Energias, tais como: petróleo, gás, etanol, carvão e energias eólica e solar;
4. Empresas intensivas em conhecimento que operam com tecnologias intermediárias e/ou de fronteira e que demandam apoio para internacionalização e enraizamento de centros de P&D, tais como: Complexo da Saúde; TIC; Complexo da Defesa;
5. Cadeias produtivas globais articuladas em torno de elos intensivos em recursos naturais (agropecuária, indústria extrativa mineral, etc.) com elevado potencial de nacionalização de elos à montante (insumos) e à jusante (serviços de transporte e comercialização)

É fácil perceber que as cinco prioridades “setoriais” não respeitam princípios elementares da classificação científica. Desde logo os “indivíduos” de cada classe são distintos: por vezes trata-se de atividades (elos no interior de uma cadeia; como o transporte de produtos da agroindústria no grupo E); noutras, trata-se do núcleo de uma cadeia tecnologicamente muito diversificada (como “móveis” no grupo A); e noutras trata-se cadeias (ou “complexos”, como todos os elementos do grupo B). Além disso, não são respeitados os princípio da excludência e exaustão, de sorte que o Complexo da Saúde aparece nos grupos B e D (e, a depender da interpretação, em A) enquanto a cadeia petroquímica aparece explicitamente nos grupos B e C (e, a depender da interpretação, no grupo E).

Não obstante, a classificação está longe de ser idiossincrática ou arracional. Pelo contrário, os critérios subjacentes a cada um dos cinco grupos é claro: a) **setores intensivos em mão-de-obra** submetidos a intensa concorrência externa em função da evolução da relação câmbio/salário; b) **setores indutores da inovação via investimento** altamente dependentes das (e respondentes às) demandas governamentais (p.ex: plataformas para exploração de petróleo) ou de estímulos e políticas governamentais (p.ex: Minha Casa – Minha Vida); c) **setor enérgico**: gargalo nacional passível de se transformar em vantagem competitiva e atrativa; d) **setores intensivos em conhecimento** com elevado poder de difusão tecnológica; e) **cadeias tradicionais de base agroindustrial**, com demanda externa e interna crescentes, nas quais o Brasil é estruturalmente competitivo mas cujos elos não foram integralmente nacionalizadas (fertilizantes, sementes, matrizes, transporte, etc.)

Evidentemente, é preciso aprofundar a análise do impacto efetivo da mobilização de cada um dos setores, cadeias e elos supra-referidos através da identificação: 1) dos valores efetivamente alocados em cada setor e a forma de utilização/mobilização dos mesmos pelos segmentos beneficiados; 2) dos multiplicadores de emprego e renda específicos de cada um dos setores beneficados direta ou indiretamente (via aquisição de insumos e/ou equipamentos pelo setores diretamente beneficiados). Vale esclarecer que as chances de nos depararmos com multiplicadores excepcionalmente baixos são mínimas, dada a diversidade dos segmentos produtivos contemplados (alguns dos quais são altamente integrados e internalizados, como os setores listados em A e D) e dado o privilegiamento de segmentos responsivos a demandas e estímulos governamentais. Não obstante, é preciso lembrar que o PBM também apoiou a modernização de setores que não contavam com fornecedores nacionais de máquinas e equipamentos, **canalizando parte da demanda de (e do efeito multiplicador do) investimento para o exterior[[16]](#footnote-16).**

O que nos reconduz ao problema apontado na seção anterior: se o PBM não alcançou cumprir suas metas (e, de fato, não o fez, como veremos adiante) isto **não** parece resultar de equívocos em seu recorte setorial seleção dos elos-setores-cadeias beneficiados no PBM. **O problema parece advir da insuficiência dos instrumentos mobilizados (**em especial pela volatilidade do câmbio, que não ingressa como variável endógena no modelo) **com vistas à induzir o investimento naqueles setores que não se beneficiaram dos estímulos à importação de equipamentos sem similar nacional e/ou que não se depararam com variações suficientemente significativas de demanda** (a partir da mobilização do poder de compra governamental e dos demais instrumentos de mobilização de despesas e investimentos sobre setores privados) **para deprimir a capacidade ociosa considerada normal.**

1. **Metas e Resultados**

Ainda não há dados e informações conclusivas que nos permitam avaliar com o devido rigor quais metas foram atingidas, quais não foram e qual o gap entre os impactos esperados e efetivamente alcançados pelo PBM. No plano macroeconômico, sequer foi concluída a contabilização do Produto, da Renda e dos Investimentos nacionais em 2014. E no plano microeconômico - no plano dos ganhos de competitividade e da conquista de novos mercados pela indústria interna em função da almejada melhoria da relação custo/benefício da produção nacional - os desdobramentos dos investimentos e inovações induzidos pelo PBM são ainda mais lentos.

De outro lado, já está claro para todos que as metas macroeconômicas mais ambiciosas – tais como a ampliação da taxa de investimento em geral e da taxa de investimento em P&D - **não** foram alcançadas. Na realidade, sequer o principal objetivo macroeconômico global - a ampliação significativa da produtividade do trabalho[[17]](#footnote-17) - foi alcançado. Pelo contrário, diversos indicadores de produtividade induzem à conclusão oposta: de que a produtividade do trabalho brasileira vem se distanciando da produtividade do trabalho nos demais países emergentes, encontrando-se estagnada ou decrescente, a depender do padrão de cálculo utilizado[[18]](#footnote-18).

Não será gratuito, assim, que nas considerações finais do *Balanço Executivo* (ABDI, 2014b) do PBM reconheça-se a eficácia meramente parcial do mesmo para o enfrentamento e superação dos desafios macroeconômicos que referenciaram seu lançamento. De acordo com os autores do *Balanço Executivo*

“Devido ao curto espaço de tempo decorrido desde o início do processo de implementação das ações, ainda não é possível dispor de uma avaliação baseada em evidências empíricas consolidadas. Entretanto, é possível afirmar que o grande mérito da política industrial foi, *lato sensu*, contribuir para o esforço anticíclico do governo e impedir uma recessão no Brasil, garantindo o crescimento do emprego de qualidade e da renda da população brasileira. Em que pesem todos os esforços da política econômica do governo de melhorar a competitividade do câmbio e os efeitos do processo de *tapering* do banco central norte-americano (*Federal Reserve System - FED*), o real continuava, em julho de 2014, quase 24% valorizado em relação ao dólar de dezembro de 2008. **Assim, o câmbio continua exercendo forte pressão sobre a competitividade industrial brasileira, impactando em dólares, de um lado, os custos relativos dos salários e dos insumos intermediários domésticos e, de outro, os preços relativos dos bens de exportação**.

Mergulhado nesse contexto, o governo federal trabalhou por mais de três anos, sob a orientação do PBM, para estimular a indústria brasileira e ajudá-la a atravessar uma fase crítica da gravíssima crise internacional. **Não fossem esses esforços, o setor produtivo estaria hoje em uma situação ainda mais frágil, que se refletiria de maneira negativa sobre as relevantes conquistas dos últimos dez anos.”** (ABDI, 2014b, p. 63; os negritos são meus).

É interessante observar que a sobrevalorização do Real frente ao dólar e demais moedas internacionais é tomada como o principal limitador da eficácia do PBM, que passa a ser saudado por haver imposto limites a um processo de fragilização do setor produtivo que poderia ter sido significativamente maior. Do nosso ponto de vista, esta conclusão é essencialmente correta. Tal como apontamos na primeira seção desta Introdução Teórico-Metodológica, a eficácia relativa do PBM dependeria da evolução do câmbio, que não ingressou como variável endógena da nova política macroeconômica e industrial por força do compromisso com a preservação da plena autonomia do Banco Central.

Metas



http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/155

Não obstante, parece-nos que caberia acrescentar a esta avaliação algum questionamento sobre uma eventual superestimação da eficácia relativa dos instrumentos fiscais e financeiros mobilizados no PBM enquanto indutores dos gastos privados em geral e dos dispêndios em investimento em equipamentos e P&D em particular. E isto na exata medida em que – mantido o quadro de exposição competitiva externo e mantidas as circunscrições à mobilização de instrumentos monetários e cambiais para a defesa da economia nacional – será preciso fazer uma crítica “fina” da eficácia relativa dos instrumentos fiscais e financeiros mobilizados assim como do padrão de governança, implantação e gestão do PBM. Afinal, se são estas as variáveis sobre as quais o governo têm maior poder de incidência, sua mobilização tem de ser feita com o máximo rigor, eficácia e competência. Em especial num momento em que a crise fiscal do Estado encontra-se acirrada e impõe-se a re-hierarquização de programas e dispêndios a partir de análises rigorosas de custo/benefício.

Quer nos parecer, ainda, que a avaliação dos impactos regionais do PBM deva ser pensada como um momento privilegiado de contribuição para a avaliação mais geral da eficácia macro e microeconômica do referido plano. Por mais tentador que seja a opção de restringir as avaliações regionalizadas à dimensão estritamente territorial (na linha: “quais foram os benefícios que o PBM trouxe ao Rio Grande do Sul?”), entendemos que as vantagens associadas à simplificação da pesquisa não compensam as perdas associadas ao não aproveitamento desta oportunidade para uma reflexão crítica mais geral. Uma reflexão crítica que se beneficia do distanciamento de pesquisadores e pesquisados (os agentes econômicos locais beneficiados direta ou indiretamente pelo PBM) do processo de construção e gestão do referido plano.

Na sequência deste projeto apresentamos nossa proposta de estruturação da Pesquisa-ABDI. Uma proposta estruturada sobre esta percepção e compromisso de extrair de cada análise regional elementos relevantes para a avaliação crítica geral do Plano e para o refinamento de seus instrumentos com vistas à alavancar a eficácia dos futuros Planos de Desenvolvimento Macro-Industrial do Governo Federal.

PARTE II

PROPOSTA DE ESTRUTURAÇÃO DA PESQUISA

1. **Objetivos da Pesquisa** 
   1. **Objetivo Geral**

Avaliar os impactos do Plano Brasil Maior no Estado do Rio Grande do Sul e construir uma metodologia de avaliação que possa ser replicada para outras Unidades da Federação (UFs).

**5.2. Objetivos específicos**

1. Analisar as estruturas das economias brasileira e gaúcha ao longo do período de vigência do PBM (2011-2014) com vistas a identificar as mudanças estimuladas pela evolução da conjuntura interna e externa e aquelas estimuladas pelas políticas setoriais e sistêmicas articuladas a partir do PBM;
2. analisar e avaliar o processo de implementação do PBM no Rio Grande do Sul e seus desdobramentos na dinâmica econômica regional global, na estrutura competitiva da indústria regional em geral e na competitividade das empresas e setores diretamente beneficiados e/ou privilegiados pelo PBM nesta UF;
3. Propor uma metodologia de análise regional replicável para as demais Unidades da Federação.

**6. Metodologia**

**6.1. Análise dos resultados macroeconômicos e setoriais das políticas implementadas**

O primeiro elemento da análise deve ser de natureza quantitativa, relacionado com os objetivos propostos e o seu nível de realização. O PBM estabelecia marcos conceituais, diretrizes estruturantes, setores a serem beneficiados e metas a serem atingidos. O levantamento de dados secundários permitirá comparar o grau de efetivação das ações propostas em relação às metas pretendidas pela ABDI quando do lançamento do PBM.

A realização desta etapa do trabalho pressupõe o aprofundamento do domínio dos pesquisadores sobre: 1) a estrutura das economias brasileira e gaúcha, bem como das diferenças e similaridades das mesmas; 2) o padrão de distribuição setorial, regional e temporal dos recursos do PBM. Para além da mobilização de bases de dados de domínio público (RAIS, Censo Demográfico de 2010, Pesquisas Setoriais do IBGE, etc.) com informações disponíveis para todas as UFs (dado o compromisso de estruturar uma metodologia replicável) entendemos que esta etapa do trabalho exigirá um trabalho de “imersão” de parte dos pesquisadores locais no sistema de informações da ABDI com vistas a construir – juntamente com os técnicos do referido órgão – bases de dados mais consistentes com a análise regionalizada do PBM.

**6.2. Análise da percepção dos atores sociais envolvidos**

Um segundo elemento de avaliação do PBM tem como pressuposto que toda a política pública demanda necessariamente uma relação com um público alvo, atores sociais concretos cuja reação frente ao plano nos dá uma medida extremamente significativa da capacidade do mesmo em atingir suas metas. Por isso é fundamental verificar como o PMB foi percebido e acolhido pelos setores empresariais envolvidos - lideranças empresariais, representantes sindicais de organizações de empresariais e de trabalhadores, empresários, dirigentes de cooperativas, representantes de instituições financeiras, gestores públicos, etc.

Tendo em vista a grande abrangência de segmentos e setores atingidos pelo PBM – que contava com uma importante dimensão sistêmica, ao lado de sua dimensão setorial – entendemos que os custos de uma pesquisa de base amostral estatisticamente representativa seriam demasiadamente elevados quando comparados aos benefícios que se poderia obter de uma pesquisa com base amostral não-probabilística. Esta assertiva baseia-se, em particular, na compreensão de que a pesquisa deverá estar baseada em um questionário semiestruturado onde, para além de um número limitado de questões universais e tabuláveis, seriam introduzidas questões específicas e diferenciáveis em função da posição particular do entrevistado na rede de operação do PBM[[19]](#footnote-19). A sistematização dos resultados deste tipo de entrevista pressupõe um padrão de qualificação do entrevistador que está longe de ser trivial. Na realidade, chegamos à conclusão de que, senão a totalidade, pelo menos parcela expressiva das entrevistas serão realizadas pelo corpo técnico da pesquisa (apresentado na sequência deste Projeto de Pesquisa). O que impõe restringir o número de entrevistas e, por extensão, a possibilidade de operarmos com amostrar rigorosamente probabilísticas.

Por outro lado, na medida em que forem identificados as cadeias e segmentos produtivos regionais mais afetados pelos programas de fomento desenvolvidos sob a égide do PBM[[20]](#footnote-20) abre-se a possibilidade de definirmos questionários estruturados aplicados a uma amostra probabilística de agentes econômicos que operam nos distintos elos daqueles primeiros. A forma específica de amostragem, o padrão de aplicação do questionário e o próprio conteúdo do mesmo variarão de acordo com as particularidades das cadeias e segmentos produtivos selecionados.

**6.3. Análise da Implementação e da Governança do PBM na UF**

A adequada avaliação do PBM envolve diagnosticar eventuais dificuldades e insuficiências no processo de implementação, divulgação e governança do mesmo. O que envolve enfrentar e responder perguntas como: quais foram os procedimentos institucionais e técnicos para a implementação do plano? Quais foram as ações realizadas para a divulgação e difusão do plano junto ao seu público alvo? Como se deu o planejamento, a implementação e o monitoramento das ações implementadas?

Além disso, é preciso avaliar as estruturas criadas para a sua implementação e o padrão de relacionamento dos distintos órgãos dos governos federal e estadual entre si, com os representantes dos setores econômicos privilegiados e com as próprias empresas. Neste sentido é importante que os técnicos responsáveis pelas pesquisas regionais avaliem:

1. o estatuto conferido ao PBM nas instâncias decisórias internas ao Governo Federal, em suas representações regionais e nas instâncias decisórias dos governos das UFs.
2. o envolvimento da coordenação nacional e regional do PBM com os atores sociais e institucionais envolvidos na articulação das pautas e na condução da política industrial no território sob análise (representação dos setores empresariais, sindicais, universidades e instituições de pesquisa, governos estaduais, instituições financeiras).

**6.4. Consolidação da Pesquisa e Estruturação dos Produtos Demandados**

A abordagem metodológica anunciada acima não desconhece a diversidade de produtos demandados no Termo de Referência, nem a necessidade de divisão do trabalho no interior da equipe de pesquisadores com vistas à adequada realização da demanda. Assim é que o Produto 2 – “O Plano Brasil Maior na Visão dos Agentes Econômicos no Rio Grande do Sul – terá como base fundamental as entrevistas semi-estruturadas e os questionários anunciados na sub-seção 6.2, acima. Por sua vez, o Produto 3 – Análise Institucional da Política Industrial do Rio Grande do Sul e Sinergias com o Plano Brasil Maior – será estruturado fundamentalmente com base nos estudos sobre implementação e governança tal como delineados em 6.3, acima. Enquanto o Produto 4 – Impactos do PBM na atividade industrial no Rio Grande do Sul – irá se beneficiar prioritariamente do levantamento e sistematização de informações secundárias no interior da metodologia sistematizada na subseção 6.l., acima. Os Produtos 1 (Detalhamento do Projeto e dos seus Instrumentos) e 5 (O PBM e o RS: uma síntese) são produtos coletivos que estarão sendo embasados no conjunto dos conhecimentos acumulados pelos pesquisadores.

A única particularidade da nossa proposta metodológica encontra-se, pois, na sutil inversão da ordem das “metodogias & seus produtos”; uma vez que nos propomos a iniciar a pesquisa pela sistematização das informações secundárias. E fazemos isto por dois motivos.

Em primeiro lugar porque precisamos de uma referência de “sucesso” ou “fracasso” para avaliar o PBM no RS. E a única referência que temos são as metas nacionais. Traduzi-las em termos regionais – mesmo que de forma essencialmente impressionista, assumindo que a margem de erro de qualquer inferência é bastante elevada – pressupõe a comparação da economia brasileira com a economia regional. Imaginemos – por hipótese – que a economia de um território hipotético X esteja estruturada a partir de setores e cadeias que só foram contemplados de forma marginal a partir das políticas sistêmicas do PBM. Evidentemente, que os desdobramentos **esperados** do Plano para este território seriam menores do que os desdobramentos projetáveis para um outro território cuja economia, por oposição, estruture-se integralmente sobre as cadeias privilegiadas. O modulação das expectativas regionais de impacto do PBM pela comparação da estrutura produtiva da UF com a brasileira é prévia a qualquer entrevista. **Na realidade, sequer podemos estruturar os demais elementos da pesquisa – inclusive o questionário a ser aplicado – sem que se tenha modulado a expectativa de impacto do PBM à cada UF.**

Em segundo lugar, esta modulação é condição para que a avaliação do impacto regional do PBM torne-se um instrumento de avaliação global do PBM, seja no que diz respeito à economia brasileira como um todo, seja no que diz respeito à crítica e refinamento dos princípios metodológicos que estruturaram o plano e que estarão sendo levados em consideração nas próximas políticas de desenvolvimento industrial do país.

**7. Cronograma**

Período da proposta: Abril 2015 a Janeiro 2016

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ETAPAS E ATIVIDADES | 2015 | | | | | | | | | | | | 2016 | | | | | |
| J | F | M | A | M | J | J | A | S | O | N | D | J | F | M | A | M | J |
| Analise detalhada do PBM, com foco na identificação das prioridades, volumes aplicados e objetivos dos mesmos |  |  |  | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Definição detalhada do Cronograma da Pesquisa e dos seus principais instrumentos |  |  |  | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Levantamento de dados sobre economia brasileira e gaúcha e confrontação de estruturas |  |  |  | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Entrevistar Líderes Empresariais e Agentes de Governança |  |  |  |  | x | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Entrevistar Empresários de setores e cadeias privilegiadas no BPM que se beneficiaram de forma ativa do mesmo |  |  |  |  | x | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Aplicação de Questionário às amostras |  |  |  |  |  | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Entrevistas de reforço |  |  |  |  |  | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Estudar a Governança do Plano |  |  |  | x | x | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Redação e Entrega do Produto 1 |  |  |  | X |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Redação e Entrega do Produto 2 |  |  |  |  |  |  |  | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Redação e Entrega do Produto 3 |  |  |  |  |  |  |  | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Redação e Entrega do Produto 4 |  |  |  | x | x | x | x | x | x | X |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Redação e Entrega do Produto 5 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | x | x | X |  |  |  |  |  |

**8**. **Equipe**

**Coordenador**:

Carlos Águedo Paiva

**Pesquisadores**

Allan Lemos Rocha

Aristeu Kautzmann

Claudionir Borges da Silva

José Miguel Pretto

Maria Alice Lahorgue

Marília Patta Ramos

Ricardo Vital

Tarson Nuñez

**9.** **Currículos dos Pesquisadores que atuarão no Projeto**

**Coordenador**

**Carlos Aguedo Nagel Paiva (responsável técnico) -** Graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas e Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é pesquisador da Fundação de Economia e Estatística. É professor coordenador do Curso de mestrado em desenvolvimento regional da FACCAT. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: Teoria do Desenvolvimento, Desenvolvimento Regional, Sistemas Produtivos Locais, Planejamento do Desenvolvimento Territorial e Economia Gaúcha.

**Demais Pesquisadores**

**Allan Lemos Rocha -** Graduando em Estatística pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Estagiário da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE). Atua em levantamento e análise de dados relacionados à rentabilidade, uso de mão de obra e padrão da organização da produção agropecuária e industrial.

**Aristeu Claudio Kautzmann Filho,** Conselheiro de Administração certificado pelo IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa). Mestre em Engenharia de Produção (UFRGS). Especialista em Gestão Empresarial (UFRGS). Engenheiro Mecânico (UFRGS). Formação em Dinâmica de Grupos pela SBDG. Professor da Faculdade de Administração da PUCRS desde 2000 - Graduação e Pós Graduação. Atua como Conselheiro de Administração e desenvolve trabalhos em Estratégia, Governança Corporativa e Reestruturação Organizacional. Diretor da SK & Associados Ltda.

**Claudionir Borges da Silva -** Graduado em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre e doutorando em Geografia pela mesma Universidade. É professor da rede municipal da Prefeitura de Canoas. Atua nos seguintes temas: Análise Territorial e Desenvolvimento Territorial.

**José Miguel Pretto -** Graduado em Agronomia pela Universidade de Passo Fundo/RS. Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenou a Política Industrial do Leite, da Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento do RS. Integrou o Grupo de Trabalho que formulou a política do Governo RS para cooperativas de produção agropecuária do RS, criou o Fundo de Aval Cooperativo e o grupo de Extensão Empresarial para cooperativas, executado pela EMATER/RS . Atualmente é Assessor de Diretor, auxiliar BRDE - Assessor auxiliar na condução dos assuntos relacionados ao setor de Despoluição e Reciclagem da Política Industrial RS do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

**Maria Alice Oliveira da Cunha Lahorgue –** Graduada em Ciência Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Analyse et Aménagement de lesplace pela Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne) e doutorada em Sciences Économiques pela Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, secretária regional adjunta da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência RS e diretora-geral do Instituto Christiano Becker de Estudos sobre Desenvolvimento, Empreendedorismo e Inovação.

**Marília Patta Ramos -** Graduada em Licenciatura e Bacharelado em Ciência Sociais pela Universidade do Rio Grande do Sul e doutora em Sociologia pela Purdue University e pós-doutoramento no Programa Vilmar Faria (PVF) de Análise Quantitativa em Políticas Públicas no Population Research Center (PRC) da Universidade do Texas. Atualmente é coordenadora Adjunta do Programa de Pós-Graduação de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua em pesquisas quantitativas nos seguintes temas: políticas públicas, sociologia econômica, Capital Social e Desenvolvimento Regional na área de Sociologia.

**Ricardo Vital**, Mestre em Engenharia de Produção pelo PPGEP/UFRGS, Especialização em Administração da Produção pela PUCRS, formação Superior em Administração de Empresas. Profissional com sólida experiência em gestão industrial em empresas de expressão no mercado (Teikon S/A, Koch Metalúrgica, Kepler Weber, e Forjas Taurus). Consultor Empresarial e Professor no Curso de Administração de Empresas da PUCRS.

**Tarson Núnez -** Licenciado em História pela Universidade do Rio Grande do Sul eMestre pela mesma Universidade. Foi Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul e coordenador da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Gabinete do Governador do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Atuou como consultor do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe da UN-Habitat e em projetos para o Banco Mundial para a University College de Londres e para a FAO. Atuação acadêmica e profissional focada nos seguintes Temas: relações internacionais, movimentos sociais, políticas públicas, participação popular na gestão pública. Atualmente atua como analista pesquisador em Ciência Política na Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Estado do Rio Grande do Sul.

B I B L I O G R A F I A

ABDI (2010). *Sondagem de Inovação da ABDI.* Brasília: ABDI. Disp. http://www.abdi.com.br/Estudo/1tri2010.pdf

ABDI (2014a). *Sondagem de Inovação da ABDI.* Brasília: ABDI. Abril/Maio/Junho. <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201412/01272d32aaf57624f70520f017d12e59.pdf>

ABDI (2014b) *Plano Brasil Maior – Balanço Executivo.* Brasilia: ABDI. Disp em <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201411/f97a72083144d28b26013b7261e7e06b.pdf>

ABDI (2014c) *Relatório de acompanhamento das agendas estratégicas setoriais.* <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201411/63060f4dae4e63a2a399ae33e9ba1426.pdf> ; Brasília: ABDI.

ABDI (2014d) *Relatório de acompanhamento das medidas sistêmicas.* <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201412/8a66095ca37d2ee417d098901ffcd22b.pdf> Brasília: ABDI.

BARNEY, J. (1991) “Firm Resources and Sustained Competitive Advantage.”. In: *Journal of Management.* Vol. 17, N. 1.

DE NEGRI, F. e CAVALCANTE, L.R. (Orgs., 2014). *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes.* Vol.1. Brasília: IPEA – ABDI.

GOVERNO FEDERAL BRASIL. (2011). *Brasil Maior: Inovar para competir; competir para crescer - 2011-2014.* Brasília: MDIC. Disp. http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/

GOVERNO FEDERAL BRASIL. (2011). *Contribuições para a Política de Desenvolvimento Industrial, de Inovação e de Comércio Exterior.* Brasília: MDIC. Disp. <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>

LUNDVALL, B-A and BORRÁS, S. ([2005] 2011). “Science, Technology and Innovation Policy”. In: NELSON, R. et al. *The Oxford Handbook of Innovation.* Oxford: Oxford University Press.

OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; 2002). *Frascati Manual: Proposed standard practice for surveys on research and experimental development*. Paris: OCDE.

OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005). *Guidelines for collecting and interpreting innovation data*. 3rd ed. Paris: OCDE.

PENROSE, E. ([1959] 2009) *The theory of the growth of the firm.* Oxford: Oxford University Press (ISBN 0-19-828977-4)

PETERAF, M.A (1993). “The Cornerstones of Competitive Advantage: a Resource-Based View. In: *Strategic Management Journal.* Vol. 14, N.3. March.

PRAHALAD, C.K. and HAMEL, G. (1990). “The Core Competence of the Corporation”. In: *Harvard Business Review.* May-June.

SALAZAR, V. et al. (2011) “Resource Based View: das proposições basilares de Penrose à internacionalização das empresas contemporâneas”. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Engenharia de Produção.* Disp. em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2011_TN_STO_141_894_18549.pdf>

SCHUMPETER, J. ([1911] 1997). *Teoria do Desenvolvimento Econômico.* São Paulo: Nova Cultural.

STIGLITZ, J. (1985) “Economics of Information and the Theory of Economic Development," *Revista de Econometria*, 5(1), Abril.

SIMON, H.A. (1980a) A racionalidade do processo decisório em empresas. *Edições Multiplic.* Vol. 1. N. 1, Outubro.

SIMON, H.A. (1980b) *Models of bounded rationality.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

STEINDL, J. (1983) *Maturidade e estagnação no capitalismo americano.* Rio de Janeiro: Graal.

1. A caracterização encontra-se em <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>. O acesso ao site do MDIC foi realizado em 02 de março de 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. O vídeo da cerimônia de lançamento encontra-se disponível em <http://blog.planalto.gov.br/ao-vivo-lancamento-do-plano-brasil-maior/> e sua visualização é extremamente elucidativa dos objetivos e instrumentos do PBM. O tempo restante da cerimônia foi destinado à assinatura de Decretos, Convênios e Protocolos. [↑](#footnote-ref-2)
3. Página MDIC; link: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128> ; ; acesso: 02 de março de 2014; os negritos na passagem reproduzida são nossos. [↑](#footnote-ref-3)
4. Note-se que o Planejamento só está aparentemente ausente: sob influência de Dilma, desde o segundo mandato de Lula o Ministério do Planejamento acercou-se da Presidência (e, por extensão, da Casa Civil). É a própria Presidenta Dilma, pois, que representa o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na cerimônia do Programa Econômico Global de Dilma. [↑](#footnote-ref-4)
5. Este é o caso do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que teve sua vigência protelada até dezembro de 2012 no ato de lançamento do PBM. O PSI tem por base desonerações de IPI sobre bens de capital e linhas de financiamento a taxas de juros subsidiadas pelo Governo Federal. Outros programas – como a desoneração da Folha de Pagamentos e a eleição do faturamento como base tributária da Previdência em setores intensivos em mão-de-obra -, contudo, teriam vigência indeterminada. [↑](#footnote-ref-5)
6. De acordo com a página oficial do órgão, em <http://www.abdi.com.br/Paginas/sobre_abdi.aspx>. Pesquisa realizada em 10 de março de 2015. [↑](#footnote-ref-6)
7. De acordo com Schumpeter, o conceito de inovação engloba “os cinco casos seguintes: 1) introdução de um novo bem — ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiverem familiarizados — ou de uma nova qualidade de um bem; 2) introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que **de modo algum precisa ser baseada numa descoberta cientificamente nova,** e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria; 3) abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes, quer não; 4) conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semima- nufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada. 5) estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio. (Schumpeter, 1997, p. 76; o negrito é nosso). Vale dizer, a inovação em “processo” é apenas uma dentre as alternative e **não** está relacionada diretamente com o desenvolvimento científico tecnológico. [↑](#footnote-ref-7)
8. Não existe um único “(neo)schumpeterianismo”, como não há um único marxismo ou keynesianismo. A fecundidade de um autor pode ser avaliada – dentre outras medidas – pela diversidade de “seitas teóricas” alimentadas por sua obra. Não obstante, como regra geral, os autores “escolásticos” alimentam uma vertente dominante e algumas heterodoxias. Os princípios fundantes da vertente dominante do neo-schumpeterianismo encontram apresentação primorosa em “The Oxford Handbook of Innovation” como uma coletânea padrão. O capítulo final, dedicado especificamente aos Sistemas de Inovação (Lundvall e Borrás 2011) é particularmente elucidativo das questões tratadas acima. [↑](#footnote-ref-8)
9. Vale lembrar que, dentre os objetivos privilegiados pelo PBM encontra-se a conquista de “ganhos sustentados da produtividade do trabalho”. O privilegiamento da produtividade do **trabalho** (por oposição à produtividade total dos fatores e à produtividade do **capital)** como foco do PBM não é gratuita. Para além das dificuldades de avaliação e mensuração do capital e de sua produtividade, emerge uma segunda determinação: a ampliação da produtividade do trabalho pressupõe a intensificação do conteúdo científico-tecnológico e do volume de capital fixo e circulante por unidade de mão-de-obra. [↑](#footnote-ref-9)
10. Excetuada, a desoneração da folha de pagamentos como base para arrecadação previdenciária em favor do faturamento. Não obstante, tanto o conjunto dos setores que serão (ou não) incluídos no programa, as alíquotas a serem aplicadas para os distintos setores e a possibilidade destas alíquotas serem objeto de flexibilização conjuntura ficaram para serem definidos posteriormente. [↑](#footnote-ref-10)
11. A análise da discrepância entre metas anunciadas e resultados objetivamente alcançados é o tema da quarta seção, abaixo. [↑](#footnote-ref-11)
12. A inovação rigorosamente schumpetariana é função de seu resultado. Mudanças que não geram lucro – mesmo que técnica e formalmente inovadoras – não configuram inovação em sentido rigoroso para Schumpeter. Por isto mesmo, o autor afirma reiteradas vezes em sua obra maior, “o homem de negócios está certo em não seguir o engenheiro, desde que sua objeção esteja correta objetivamente. Desdenhamos a alegria um tanto artística de aperfeiçoar tecnicamente o aparato produtivo. Efetivamente, na vida prática observamos que **o elemento técnico deve submeter-se quando colide com o econômico**.” (Schumpeter, 1991, p. 31; o negrito é nosso) [↑](#footnote-ref-12)
13. A valorização das particularidades de cada firma aproxima a leitura de Penrose do moderno behaviorismo econômico. Em especial daquela vertente do behaviorismo que parte da racionalidade circunscrita de Simon (1980) e dos determinantes da reprodução das assimetrias de informação teorizadas por Stiglitz (1985). [↑](#footnote-ref-13)
14. É interessante observer que os técnicos envolvidos com a produção das “Sondagens” se depararam empiricamente com esta cisão entre inovação em processo e investimento na primeira metade de 2014 e a relatam nos seguintes termos: “os indicadores de inovação em processo, por sua vez, moveram-se em direção oposta aos de inovação em produto, e apresentaram elevação no segundo trimestre de 2014, puxados pelo crescimento no lançamento de processos novos tanto para a empresa quanto para o mercado nacional. Em particular, os percentuais de empresas que declararam ter implementado um processo novo para a empresa e para o mercado subiram, respectivamente 1,1 p.p. e 1,7 p.p. em relação ao trimestre anterior. **Estes resultados podem indicar um esforço da indústria na busca por aprimoramentos que possibilitem a superação das dificuldades ocorridas no setor. Cabe notar ainda que o crescimento nos indicadores relativos à inovação de processo pode indicar que tais inovações ocorreram prioritariamente por meio de incrementos na técnica produtiva e/ou mudanças organizacionais, dado que a aquisição de maquinário, normalmente atrelada a esse tipo de inovação, foi reduzida nesse trimestre**.” (ABDI, 2014, pp. 7 e 8; o negrito é nosso). A surpresa dos analistas com as dinâmicas opostas da inovação em processo e taxa de investimento são um indício claro de sua filiação ao mainstream neoschumpeteriano contemporâneo. [↑](#footnote-ref-14)
15. A vertente teórica aberta por Penrose e autointitulada *Resource Based View* (RBV) hegemoniza a teoria da administração empresarial contemporaneamente, contando com autores como Prahalad e Hamel (1990), Barney (1991) e Peteraf (1993). Sobre a centralidade de Penrose na constituição da RBV, veja-se Salazar (2011) [↑](#footnote-ref-15)
16. A este respeito veja-se ABDI, 2014b; pp. 50 e segs. [↑](#footnote-ref-16)
17. Objetivo anunciado com destaque na já referida página de abertura do PBM no MDIC http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128. [↑](#footnote-ref-17)
18. Não gratuitamente, já nos últimos meses de 2012, a ABDI abre uma discussão com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com vistas à elaboração “de estudos mais aprofundados sobre a produtividade brasileira, sua evolução e seus fatores determinantes. Nese momento, vários economistas já apontavam que os indicadores de produtividade tinham reduzido sua velocidade de crescimento e que a retomada do crescimento econômico iria depender, cada vez mais, da evolução dessa variável” (De Negri e Cavalcante, Orgs., 2014; pp.8 e 9; a passagem reproduzida é da Apresentação do livro, assinada por Mauro Borges Lemos, que foi Presidente da ABDI no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff). [↑](#footnote-ref-18)
19. Vale dizer: o líder de um sindicato patronal de um setor considerado estratégico no PBM certamente terá instrumentos de avaliação do plano como um todo distintos dos instrumentos de um empresário de porte médio do mesmo setor ou de um analista de crédito de um banco regional de desenvolvimento cujo foco de atividade é o mesmo setor. Às profundas e reconhecidas diferenças de perspectiva associadas à especialização produtiva, ao porte, ao elo da cadeia em que atua cada empresa, somam-se as diferenças de perspectiva de agentes formalmente similares mas envolvidos e comprometidos de forma distinta com a condução (e eventual sucesso ou fracasso) do PBM. [↑](#footnote-ref-19)
20. Como, por exemplo, a rede de fornecedores de insumos e equipamentos para os segmentos de petróleo e gás, de grande expressão econômica no RS e que se beneficiou, nos anos recentes da política de investimentos e compras governamentais associados à exploração do Pré-Sal. [↑](#footnote-ref-20)