

Joyce de Matos Barbosa |

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a Constituição Federal de 1988: desenvolvimento econômico integrativo como “modelo de desenvolvimento” brasileiro

RESUMO

O presente trabalho analisa a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), concebida como agente promotora de um modelo institucional alternativo de desenvolvimento, de perfil local, que deverá preparar o país para os desafios do século XXI, com base em uma Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que tem por lema a concepção da inovação tecnológica e do investimento na pesquisa científica como meios capazes de sustentar o crescimento, de acordo com as necessidades desenvolvimentistas preconizadas pela Constituição Federal Brasileira. A ABDI deve funcionar como um (novo) canal articulatório de produção de políticas e de planejamentos industriais pautados pelo gerenciamento organizacional entre a sociedade civil e o Governo Federal para o estabelecimento de uma nova arena decisória capaz de dinamizar as políticas industriais do país, formalizando um modelo de desenvolvimento econômico integrativo.

Palavras-chave

Modelo, economia, desenvolvimento, ABDI.

ABSTRACT

This present work looks at the creation of the Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI – Brazilian Agency for Industrial Development), which was conceived as an agency whose purpose was to promote an alternative institutional model of development, with a more localized profile, in order to prepare the nation for the challenges of the 21st century using a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP – Productive Development Policy). This policy, in turn, was charged with encouraging technological innovation and investment in scientific research as a means of sustaining growth, in accordance with the developmentalist requirements established by the Brazilian Federal Constitution. The ABDI is meant to operate like a (new) channel for articulating the production of industrial policies and planning governed by the organizational management between civil society and the federal government, so as to establish a new decision-making arena capable of stimulating the nation's industrial policies, and thereby formalize an integrative economic development model.

Keywords

Model, economy, development, ABDI.

Introdução

A ABDI foi instituída pelo Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005, de acordo com o disposto na Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, que autorizou o Poder Executivo a criar o serviço social autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.¹ Tendo caráter de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e de interesse público, sediada em Brasília,² a ABDI é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) por contrato de gestão e tem como órgão superior um conselho deliberativo presidido pelo ministro do Desenvolvimento.³

Embora seja batizada como agência, a ABDI não tem nenhuma relação com o formato das agências reguladoras. Estas são pessoas jurídicas de direito público interno, classificadas como autarquias, que regulam atividades privadas na execução de serviços de caráter público, enquanto a ABDI é pessoa jurídica de direito privado que exerce atividades de interesse público, especificamente no âmbito industrial, sendo, por isso, abrangidas como serviço social autônomo, não integrantes da administração direta ou indireta.

Uma das funções da ABDI é operacionalizar suas políticas industriais, contribuindo para a constituição de uma grande arena de articulação política que promova o encontro de vários projetos de setores distintos da indústria, alargando os canais de comunicação para a efetivação das mesmas e diminuindo os gargalos desse segmento, tudo isso através do planejamento direcionado e estratégico dos programas setoriais.

A articulação institucional é considerada, ainda segundo o coordenador de projetos da agência, como fundamental para que os objetivos (macro e micro) sejam realizados, além de torná-la uma estrutura de atuação de política industrial única no Brasil.

Para estudiosos do desenvolvimento, como Jackson De Toni, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial é um verdadeiro centro de *policy-making* da política industrial. Não encontra semelhança alguma com o estabelecimento da competição entre agentes burocráticos, atrelados (na verdade, quase misturados) aos centros decisórios de poder, como os ministérios ou mesmo o Legislativo, travando o andamento do desenvolvimento e maldizendo as instituições de promoção de diálogo entre segmentos. A ideia da ABDI é “tentar uma nova arquitetura funcional capaz de vencer a fragmentação e a entropia organizacional sistemática do Estado brasileiro”,⁴ conforme pontua De Toni.⁵

1. A ABDI atualmente é presidida pelo advogado e professor universitário Reginaldo Braga Arcuri, também presidente do conselho fiscal do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), coordenador brasileiro do Grupo de Integração Produtiva do Mercosul, membro do conselho do Fundo Verde-Amarelo do Ministério da Ciência e Tecnologia (FVA/ MCT) e do conselho nacional do Sebrae, dentre outros.

2. Estágio na agência de uma semana promovido pelo Projeto Edital Universal do CNPq 2008-09 – “Petróleo e biodiesel: regulação da energia e desenvolvimento sustentável”, coordenado pela professora dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, para realizar pesquisa de campo e entrar em contato com a operacionalização da ABDI.

3. Atualmente o ministro é Fernando Damata Pimentel. Anteriormente era Miguel Jorge.

4. DE TONI, Jackson. “Política industrial: será viável uma nova arquitetura organizacional?” Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/051/51toni.htm#_ftn21. Acesso em 2 jan. 2010.

5. Economista da subchefia de articulação e monitoramento da Casa Civil da Presidência da República.

Pelas linhas mestras dos planos de trabalho, a agência destrincha os segmentos atuantes da indústria percebendo exatamente quais as articulações políticas, se de competitividade setorial, se em áreas estratégicas, se de desenvolvimento produtivo, promoção da inovação ou inserção internacional, serão necessárias para o estabelecimento da integração da agência com o setor privado, os trabalhadores, os empresários, as agências de desenvolvimento regional e os ministérios da administração direta da União.

Para fortalecer a execução das atividades da ABDI, surge a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), criada em 12 de maio de 2008 e lançada pelo então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. O intuito era integrar as ações governamentais e viabilizar uma interlocução sistemática e produtiva com o setor privado, tendo como lema “inovar e investir para sustentar o crescimento”. Seu objetivo central é dinamizar e dar sustentabilidade ao ciclo de expansão da economia brasileira, progredindo em quatro macrometas apresentadas no prospecto “Modelo de coordenação e gestão – atribuições das instâncias de gestão – requisitos para o encaminhamento de propostas”, disponibilizado pela própria agência. Eis as metas: *a*) aumentar de 17,6% para 21% a taxa de investimento fixo em relação ao PIB; *b*) ampliar a participação das exportações no comércio mundial de 1,18% para 1,25%; *c*) elevar o gasto privado em P&D de 0,51% para 0,65%; e *d*) aumentar em 10% o número de micro e pequenas empresas exportadoras.⁶

Tendo como metas e objetivos principais tais números, a política foi organizada em três níveis programáticos: *i*) Ações sistêmicas; *ii*) Programas estruturantes; e *iii*) Destaques estratégicos. Os “Programas estruturantes” foram divididos em outros três conjuntos de programas de acordo com suas especialidades e estratégias de médio e longo prazo: “Mobilizadores em áreas estratégicas”; “Fortalecimento da competitividade”; e “Consolidação e expansão da liderança”.

Por intermédio dessas subdivisões, a ideia é vencer os desafios acerca da ampliação da capacidade de oferta, da preservação da robustez do balanço de pagamentos, da elevação da capacidade de inovar e do fortalecimento das micro e pequenas empresas; por isso o pensamento sobre integração entre setor privado e governo é tão latente.

No *site* da ABDI na internet encontra-se detalhada a síntese da proposta apresentada em 2005, onde estão especificados os pontos em que cada um dos três níveis programáticos pretende agir:

- i*) Ações sistêmicas: focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva;
- ii*) Programas estruturantes para sistemas produtivos: orientados por objetivos estratégicos tendo por referência a diversidade da estrutura produtiva doméstica;
- iii*) Destaques estratégicos: temas de política pública escolhidos deliberadamente em razão da sua importância para o desenvolvimento produtivo do país no longo prazo.⁷

6. “Modelo de coordenação e gestão: atribuições das instâncias de gestão – requisitos para o encaminhamento de propostas – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI” (documento de dados explicativos da atuação da agência concedido à autora em entrevista com o sr. Marden Elias Ferreira, assessor especial da diretoria executiva da ABDI, em 30 de março de 2009).

7. “Política de desenvolvimento produtivo – PDP – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI”. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/?q=system/files/PDPSITE.pdf>. Acesso em 5 jan. 2010.

Cada programa acima tem seu campo específico de atuação, subdividido da seguinte maneira: os “Programas estruturantes”, como dito acima, encontram-se divididos na forma de 1) Mobilizadores em áreas estratégicas; 2) Fortalecimento da competitividade; e 3) Consolidação e expansão da liderança.

O primeiro deles, “Mobilizadores em áreas estratégicas”, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), trabalha com o Complexo Industrial da Saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde; tecnologias da informação e comunicação, de organização do comitê executivo MDIC, MCT, BNDES, ABDI, Finep, Sebrae; energia nuclear, de responsabilidade da Petrobras, BNDES, MCT, Casa Civil; Complexo Industrial de Defesa, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento; nanotecnologia, também pelo MCT; e biotecnologia, pela ABDI e MDIC. Para o “Fortalecimento da competitividade”, o Ministério do Desenvolvimento (MDIC) preparou os seguintes setores para direcionar sua atuação e gestão: indústria naval, complexo automotivo, complexo de serviços, calçado e couro, bens de capital, agroindústria, construção civil, têxtil e confecções, higiene/ perfumaria/ cosméticos, biodiesel, madeiras e móveis e plásticos. Já para a “Consolidação e expansão da liderança”, de coordenação do BNDES, tem-se o investimento nos seguintes segmentos: bioetanol, siderurgia, mineração, celulose e papel, carnes, complexo do petróleo, gás e petroquímica e aeronáutico.

O programa de “Destaques estratégicos”, tendo por coordenadores a ABDI e o MDIC, avalia as questões de exportação, regionalização, integração com a África, desenvolvimento das micro e pequenas empresas, integração produtiva com a América Latina e o Caribe, assim como a viabilização de uma produção sustentável.

As “Ações sistêmicas” funcionam através da sua integração com projetos que já estão em andamento. São exemplos a sua ligação com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o “Mais Saúde”, o Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual, a Promoção de Tecnologia Industrial Básica, o Plano Nacional de Saúde, a Educação para a Nova Indústria, entre outros. Contribuem de maneiras diversificadas, indo desde a criação de rodovias, ferrovias, aeroportos, portos propostos pelo PAC até a estruturação de investimentos da ordem de R\$ 41 bilhões, entre 2007 e 2010, em bolsas do CNPq e Capes, infraestrutura à pesquisa básica e aplicada, aumento da quantidade de pesquisadores nas empresas e aumento de 24% de empresas inovadoras com apoio do governo.⁸

Diante desse novo entendimento acerca da indústria brasileira, especialmente de seu gerenciamento, passamos a analisar qual modelo de desenvolvimento o país vem criando para as gerações futuras.

8. Loc. cit.

Modelo integrativo de desenvolvimento econômico industrial

No dirigismo constitucional de 1988, a ordem econômica se encontra firmada em princípios de integração econômica explicitados para conduzir o país à construção de uma política nacional de desenvolvimento, como a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, tanto que a Carta traz consigo elementos distintos porém muito fortes de “Estado-providência”, apresentando uma necessidade histórico-social também muito pontual de oferecer à sociedade o bem-estar econômico possível dentro de condições democráticas de direito.

Em sua programaticidade, a Constituição brasileira de 1988 não pode nem deve ter seu conteúdo analisado, muito menos avaliado, em termos de desenvolvimento/ crescimento econômico, como um momento posto e estacionado. As regras presentes no texto constitucional estabelecem finalidades sociais, econômicas, ambientais etc. impossíveis de ser encaixadas em padrões imediatistas. A Constituição está impregnada de um “poder ser”.

Isso é em parte verdadeiro, na medida em que uma Constituição redefine um Estado e cria parâmetros teórico-práticos para sua transformação. Mas uma Constituição jamais define um Estado em seu estado atual, em seu *ser* (procedimento típico das Constituições liberais que meramente declaram a forma mínima do Estado), mas em seu *poder ser* (procedimento típico das constituições dirigentes, que definem fins possíveis a ser atingidos pelo Estado). Ou seja, o Estado definido em uma Constituição é sempre uma *meta* ou *fim*, e não uma *análise*.⁹

Concordando com José Afonso da Silva, existe um caráter transformista nessa Constituição, especialmente quando apresenta em seu texto metas sociais como finalidades do próprio estado democrático de direito. O importante é que as políticas públicas de desenvolvimento se encaixem precisamente dentro dessas finalidades do Estado, logo se encaixando nas metas que a própria Constituição delimita para si. Não porque seja dever do Estado atingi-las, mas porque seu texto está organizado no sentido de promover esse mesmo desenvolvimento. Os artigos, incisos e parágrafos de seu conteúdo programático trabalham como luzes guiando o caminho dos governos e de suas estruturas políticas na consecução de planos para o crescimento do país.

A finalidade precípua de elementos ou mesmo objetivos específicos, como os expostos no artigo 170, mais claramente em seus incisos, dão o direcionamento específico das atitudes governamentais, abrindo, também, espaço para novas interpretações do Brasil. A integração entre o que está disposto na Carta e o *modus operandi* governamental na desenvoltura de projetos de crescimento e progresso para o país deve acontecer de maneira real. O planejamento governamental não pode se esquivar dos deveres que traz para si através dos elementos constitucionais como garantidor da ordem econômica.

9. CASTRO, Matheus Felipe. “Capitalista coletivo ideal: Estado, Constituição e desenvolvimento no Brasil contemporâneo”. Tese de doutorado Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2008, p. 15-16.

Sua responsabilidade reside estritamente em obedecer às metas constitucionais construindo seus planos e projetos sobre as bases desses objetivos.

Nesse contexto, importa saber se os objetivos constitucionais presentes no título VII, “Ordem econômica e financeira”, do capítulo I, “Dos princípios gerais da atividade econômica”, mantêm sua inalterabilidade ou mesmo se estão sendo perseguidos pelos objetivos e finalidades das políticas desenvolvimentistas industriais iniciadas pela ABDI e pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Para responder às indagações, podemos, primeiramente, verificar o artigo 170, inciso VIII da *Lex Mater*, que desvenda:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VIII – *busca do pleno emprego*;¹⁰ [grifo nosso]

Em entrevista à autora sobre a formação e a finalidade da ABDI, Welber Barral¹¹ expõe:

A lei que a criou, nº 11.080/04, estabeleceu como finalidade a de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, *especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia*.¹² [grifo nosso]

Um dos propósitos da ABDI tem relação intrínseca com a geração de empregos, mantendo total respeito e subordinação às finalidades constitucionais em termos de ordem econômica. Todas as políticas industriais promovidas, executadas ou analisadas em seu interior devem, no seu conteúdo, levar em total consideração a busca pelo pleno emprego, ou seja, uma política como a PDP, em todas as suas vertentes, apresentadas no segmento anterior deste trabalho, tem a responsabilidade de conseguir apresentar variáveis que direcionem seus resultados para o aumento do emprego.

Outro desígnio da ABDI é promover o desenvolvimento industrial em “consonância com as políticas” de ciência e tecnologia. O seu tratamento, quanto ao desenvolvimento tecnológico e a conexão deste com a onda inovadora, organiza com a PDP a criação de um “ambiente de inovação”, fazendo que a agência atue em cinco subprojetos, a saber: Rede Nacional de Agentes de Política Industrial (Renapi); Iniciativa Nacional de Mobilização; Portal Inovação; Ambiente Jurídico — Investimento e Inovação; Promoção do Empreendedorismo, Inovação e *Venture Capital*. Todos esses subprojetos,

10. CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 11 jan. 2010.

11. Ex-secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

12. Entrevista concedida à autora em 6 de julho de 2009.

cada um à sua maneira e organização, funcionam como extensões da Política de Desenvolvimento Produtivo, especificamente inseridos nos “Programas estruturantes” para sistemas produtivos, no segmento “Mobilizadores em áreas estratégicas”, que trata da sistematização de condições para o desenvolvimento da nanotecnologia, tecnologias da informação e comunicação, energia nuclear, biotecnologia e complexo industrial da defesa e da saúde.

A Renapi, por exemplo, tem por finalidade aproximar agentes públicos e privados relacionados à inovação e ao desenvolvimento industrial, além de difundir os instrumentos da Política de Desenvolvimento Produtivo e promover a capacitação em temas correlatos, contribuindo para a regionalização da própria PDP, por meio da articulação institucional. Já o Portal Inovação funciona como polo digital para a promoção da inovação e o aumento da competitividade, sendo direcionado pela Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, tendo ainda como missão o trabalho integrado com a ABDI para operar como base de dados, sistema de conhecimento para especialistas e instituições que trabalhem com tecnologia, assim como para grupos de pesquisa e empresas, tendo apoiado no ano passado o “Programa Primeira Empresa – PRIME”, gerindo as informações sobre o financiamento do programa em seu portal.

A inovação tecnológica também é colocada como ponto-chave e de equilíbrio para a assimilação do processo integrativo de uma política nacional de desenvolvimento econômico explicitada na Constituição. No capítulo que trata da “Ciência e tecnologia”, precisamente nos artigos 218 e 219, o constituinte tratou de incumbir ao Estado a responsabilidade de incentivar e promover o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º – A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º – A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º – O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º – A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao país, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º – É facultado aos estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Art. 219. *O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, nos termos da lei federal.*¹³ [grifo nosso]

Nas “Ações sistêmicas” da PDP, integradas a projetos e planos em plena execução, como o PAC, direcionado à infraestrutura de ciência e tecnologia, foram previstos gastos entre 2007 e 2010 de incentivo à pesquisa científica brasileira no valor de 3,3 bilhões de reais, além do já citado aumento de concessões no número de bolsas da Capes e do CNPq, a fim de formalizar uma rede de recursos humanos especializados, com qualidade técnica apurada. Além do apoio de 304 milhões de reais para o “Plano Nacional de Qualificação Profissional” para capacitar agricultores, gestores, engenheiros, consultores empresariais e gestores de propriedade intelectual. Logo, as capacitações tecnológica e científica brasileiras, consideradas componentes finalísticos da PDP, devem ser fomentadas enquanto peças importantes do quebra-cabeça do desenvolvimento constitucional por consistirem em componentes imprescindíveis do mercado interno segundo o artigo 219.

A Constituição brasileira nasceu em um período em que não havia um modelo nacional de desenvolvimento em ascensão a ser seguido; afinal, de um lado, o “nacional-desenvolvimentismo” ruía e, de outro, o “neoliberalismo” nem era cogitado nas bases conservadoras do Estado. A década de 1980 abrigou essa Constituição fortemente social dentro de um Estado por demais fragilizado e em recessão econômica latente sem obter nenhuma resposta de si mesma sobre qual modelo econômico seguir: desenvolvimentista ou não desenvolvimentista, liberal ou não neoliberal. Para Matheus Castro:

A Constituição de 1988 nasce, ademais, num momento histórico de refluxo do nacional-desenvolvimentismo, enquanto ideologia apta a sustentar os processos de industrialização nacional; num momento de grave crise interna ocasionada por uma prolongada recessão, que invertera o ritmo do crescimento verificado desde o início do século; e numa conjuntura internacional de graves mudanças na lógica de reprodução do capitalismo mundial, que criaria ainda maiores dificuldades à retomada do desenvolvimento econômico nacional autônomo.¹⁴

E segue:

Mas ainda é uma Carta influenciada pelo nacional-desenvolvimentismo, agora sob feição democratizante, *aspirando* grande participação do povo brasileiro na formulação das políticas econômicas; uma carta influenciada pelo desejo de construir uma nação *politicamente soberana, economicamente autônoma, tecnologicamente desenvolvida, socialmente justa*, através da constituição de um mercado interno capaz de se constituir no motor do desenvolvimento nacional e da coesão do povo das regiões brasileiras sob o signo de uma nação.¹⁵

13. Constituição da República Federativa do Brasil 1988.

Op. cit.

14. CASTRO, M. F.

Op. cit., p. 16.

15. *Loc. cit.*

Se a integração e a coesão são elementos que refletem o estado do desenvolvimento contemporâneo, tendo a Constituição e os planejamentos econômicos governamentais grande mérito nesse entendimento, a agência, também, por se compreender partícipe dessa inteligência, assim como a sua PDP, confirma sua fidelidade quanto ao pacto integrativo. Suas atuações como promotores do desenvolvimento integrativo, alinhando os desejos constitucionais, as políticas públicas de crescimento, admitindo a iniciativa privada como mais um elemento para essa corrente, transformando a sociedade civil como o novo e necessário elo (e elemento) para a construção de um novo modelo nacional de desenvolvimento, entendem a importância dessa nova estrutura de modelo para o país.

No artigo 6º do estatuto da ABDI, grande parte do conselho deliberativo das ações da agência tem a participação de entidades privadas, como mencionado no primeiro título deste capítulo; entre elas está a Apex-Brasil, o Sebrae, o CNI, o CNC (Confederação Nacional do Comércio), a CUT, o Iedi (Instituto de Estudos de Desenvolvimento Industrial), e a Anprotec, não havendo como apartá-las das decisões da agência em termos de política industrial. Esse artigo funciona como exemplo da ideologia do desenvolvimento hoje aplicada no Brasil, ou pelo menos como o começo desse entendimento.

É bem verdade que a integração já é uma realidade para o mundo, em razão do processo de globalização. A edificação de uma aldeia mundial não se distancia em momento algum da ideia de rede, conexões, *links* que as sociedades criam entre si no interesse de dinamizar suas condicionantes processuais em estruturas e modelos muito mais organizados e sólidos. Logo, dessa integração advém a solidez, que em outros termos significa sustentabilidade, ou seja, quanto maior a capacidade integrativa entre os pressupostos constitucionais, os planejamentos econômicos e a sociedade civil, mais poderoso será seu crescimento, pois estará rígido o suficiente, admitindo um formato sustentável de desenvolvimento e crescimento.

Este é o desafio do desenvolvimento brasileiro do século XXI: a criação de um modelo nacional de desenvolvimento integrado e equilibrado.

O cientista político Hélio Jaguaribe registra, ao mencionar o desenvolvimento como processo social global, que o desenvolvimento em si necessita dos atributos do desenvolvimento econômico combinados com a aptidão do país em questão para construir mecanismos qualitativa e quantitativamente dispostos a responder aos imperativos sociais, e que por isso não há como dispersar os atores sociais dessa demanda a fim de que trabalhem em *solo*. A integração deles é a parte fundamental desse processo.

Cláudio Araújo de Souza e Silva, citando Jaguaribe, conclui:

Seria necessária uma ação política ampla, capaz de formar um corpo político social bem organizado, fundamentando o poder do Estado no âmbito da sociedade civil, garantindo maior representação aos setores vinculados ao progresso e fortalecendo o Poder Executivo no âmbito do governo, visando torná-lo um propulsor das políticas de planejamento.¹⁶

A “ação política ampla” pensada por Jaguaribe, incentivada nas palavras de Cláudio de Souza, fundamenta a base de todas as ações da ABDI em termos de política desenvolvimentista, pois o que vem sendo formado institucionalmente reflete a integração dos atores sociais públicos e privados dentro de um canal articulatório suficientemente coerente e fortalecido a ponto de embasar uma política de desenvolvimento que se transforma na personificação de um modelo de desenvolvimento brasileiro.

Os relatórios¹⁷ de todos os planos de trabalho da ABDI estipulados entre maio de 2008 e julho de 2009, com seus resultados potencializadores,¹⁸ refletem o prosseguimento da agência na sua meta de solidificar o compromisso com o desenvolvimento através das relações entre setores; afinal, 94% das medidas estipuladas pela PDP estão em fase de operacionalização, 5% já tiveram sua legislação aprovada, e apenas 1% se encontra em tramitação no Congresso.

Um desses resultados se encontra no Projeto de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas (PAIIPME), dentro da ação de cooperação entre a União Europeia e o Brasil, coordenado pela ABDI, por exemplo.

O objetivo geral do PAIIPME, em conformidade com as metas dinamizadas pela agência, é inserir competitivamente as empresas de médio e pequeno porte brasileiras no espaço das exportações europeias, além de estreitar, ainda mais, os laços entre a União Europeia e o Brasil. Em face disso, foi investido pelo governo federal o montante de 44 milhões de euros em ações potencializadoras de resultados relevantes para o país em termos de capacitação de operacionalização das empresas no mercado internacional, adaptação das tecnologias empregadas em processos de produção e serviços, além do estabelecimento de parcerias entre mercados-alvo.

Um dos mercados escolhidos para essa ação da agência foi o setor de calçados, que conta com as ações implementadas na cidade de São João Batista, em Santa Catarina. Ações como estimular as exportações das empresas calçadistas de pequeno, micro e médio porte com produtos diferenciados, no foco da moda e do *design*, buscando atingir um grupo-alvo de no mínimo vinte micro e pequenas empresas do setor calçadista localizadas naquela cidade e com receita anual inferior a U\$ 20 milhões.

Os benefícios discutidos e enraizados pela ABDI para as empresas desse

16. SOUZA E SILVA, C. A. “Reforma política e desenvolvimento de Hélio Jaguaribe”. Disponível em: <http://www.intellectus.uerj.br/Textos/Ano6n2/Texto%20de%20Claudio.pdf>. Acesso em 27 dez. 2009, p. 8-9.

17. “Relatório de macro-metas da PDP”. Disponível em: < http://www.abdi.com.br/?q=system/files/relatorio_de_macrometasx.pdf >. Acesso em 12 dez. 2009.

18. A macrometa de investimento, que avaliava o aumento do investimento fixo acima do PIB, saiu de 17,6%, em 2007, e foi para 19,0%, em 2009, e tem perspectiva de 21% para 2010; os investimentos foram ampliados de 450 bilhões para 549 bilhões de reais entre 2008 e 2009, também tendo perspectiva de 620 bilhões para 2010.

segmento foram dispostos da seguinte forma: reforçar o desenvolvimento da moda e do *design* como fonte de vantagem competitiva e diferenciação para o calçado produzido; utilizar a flexibilidade inerente às micro, pequenas e médias empresas da área calçadista como instrumento de sustentação da inovação e diferenciação; possibilitar a redução do tempo de desenvolvimento de novos produtos, com base na ação integrada do *design* nos vários elos da cadeia produtiva do calçado; promover a discussão e o lançamento de novas tendências nas áreas de moda e *design* para calçados, atingindo profissionais e entidades ligados a toda a cadeia coureiro-calçadista do APL de São João Batista; fazer as empresas atenderem de maneira mais rápida e eficiente às demandas de clientes nacionais e internacionais; desenvolver e divulgar novos produtos; utilizar a inovação no setor como forma de diferenciar-se e de agregar valor; gerar informações e troca de conhecimento entre os diferentes públicos participantes das ações do projeto – especialmente em inovações na área de moda e *design* –, propiciando ganhos quantificáveis para todos.

Frente a esses benefícios a ABDI, entre os anos de 2008 e 2010, produziu os seguintes resultados: ao todo vinte empresas foram capacitadas nas áreas de gestão gerencial e de produção, assim como em relação a aspectos específicos de sua internacionalização; formatou-se um banco de informações estratégicas de mercados-alvo; foram efetivados e consolidados planos de ação de melhorias para as empresas participantes, adequados às peculiaridades individuais; houve também a formulação de planos individuais de internacionalização para as empresas participantes, onde cada uma com seu perfil específico encontrava sua faixa de mercado; também foi criada uma central de serviços para apoio à exportação, no intuito de manter a prestação de auxílio ao micro e pequeno empresário por parte da agência e do sindicato dos calçadistas; criou-se um selo setorial; adaptaram-se três tipos de produto para comercialização no exterior e foram desenvolvidas cinco linhas de produtos de alto valor agregado; além do que, dez empresas conseguiram registro de exportação no ano.

Mesmo com o surgimento da crise norte-americana, que poderia significar um rompimento ou rachadura no seguimento de toda a estrutura dos projetos, a PDP não foi abatida nem mostrou sinais de enfraquecimento. A agência tratou apenas de redirecionar seus projetos temporariamente, deixando um pouco de lado a demanda externa e focando mais ainda no mercado interno para ganhar em eficiência e qualidade.¹⁹

A agência vem demonstrando uma gestão extremamente positiva dentro do processo de construção de uma estrutura de desenvolvimento industrial propriamente brasileira. As políticas desenvolvimentistas, em especial a PDP, têm avançado consideravelmente em suas atuações, e de maneira bastante sólida a ABDI tem demonstrado o claro prosseguimento que está dando aos seus objetivos como promovedor do novo processo desenvolvimentista

19. Segundo o “Relatório de macrometas” produzido pela ABDI, o monitoramento dos investimentos realizado pelo BNDES revela que, embora a crise tenha produzido contenção nos planos de investimento nos setores fortemente dependentes do mercado externo, os setores voltados ao mercado interno e, de forma geral, os setores de infraestrutura tiveram seus planos de investimento relativamente pouco afetados. Em setores como o de petróleo e gás e energia elétrica, a crise não produziu retração nos planos de investimento.

brasileiro. O auxílio dos seminários organizados pela própria Fiesp, com a presença de representantes locais e nacionais, assim como a participação das empresas e dos sindicatos, também tem funcionado como instrumento fundamental para que a ABDI venha a se tornar ainda mais eficiente e preparada para seus planejamentos.²⁰

20. O país teria ainda melhorado quanto aos gastos privados em pesquisa e desenvolvimento, em razão do Pacti (Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação). A ideia sempre foi elevar a capacidade da inovação no país, e para tanto o governo investira em duas estratégias de ação que trouxeram os seguintes resultados: primeiro, a linha MCT/Finep/BNDES, que conseguiu um total de investimentos na faixa dos R\$ 605 milhões para a implantação de 123 Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia em todas as regiões do país, com recursos do FNDCT, Capes, CNPq, FAPs, MS, BNDES e Petrobras; a segunda estratégia se deu no intuito de potencializar o efeito das políticas, os recursos de subvenção e crédito do MCT/Finep, por isso foram focalizados os programas “Mobilizadores em áreas estratégicas” da PDP – biotecnologia, nanotecnologia, defesa, saúde e energia nuclear. Ao final do relatório somavam 97% os investimentos em inovação operacional, dos quais 3% aguardam regulamentação. Quanto aos investimentos em micro e pequenas empresas em parcerias firmadas com Sebrae e Apex, o país teria atendido a mais de 5 mil empresas através de oito convênios, chegando à operacionalização de 98%, e ao mesmo tempo buscando um crescimento dentro da perspectiva de 2,89% de sua capacidade de investimento e parceria.

21. *Loc. cit.*

Desenvolvimento em rede e as liberdades de Sen

A Política de Desenvolvimento Produtivo, assim como seus resultados, é uma resposta prática do modelo de desenvolvimento nacional que o Brasil vem dinamizando desde o final do século XX. Para o ministro Miguel Jorge:

A execução da PDP produziu um conjunto expressivo de iniciativas e resultados, sob uma lógica estruturante, orientada para o longo prazo e para o *desafio de sustentar o crescimento*. Sem nenhuma dúvida, esse conjunto de medidas, detalhado ao longo deste documento, contribuiu de forma significativa para garantir um ambiente favorável ao investimento e à inovação. Manter o ritmo e a direção desse esforço é a orientação para o próximo período.²¹
[grifo nosso]

O grande desafio para a agência, se não o mais importante, está em, como afirmou o ministro, “sustentar o crescimento”. Para o Brasil de 2010 e 2011, a perspectiva da agência, assim como a da PDP, é manter o ritmo, implicando ainda mais eficiência na operacionalização de objetivos, a fim de prosseguir com o crescimento do país em todas as áreas propostas e consolidadas nos programas sistêmicos, mobilizadores e estruturantes, sempre com a consciência de buscar o equilíbrio econômico industrial como forma de alcançar o desenvolvimento. Porém, o grande desafio para o país é acreditar nesse processo integrativo como forma de chegar verdadeiramente à sustentabilidade do desenvolvimento. Crer na comunhão da sociedade civil com o poder público como o canal aberto necessário para que o desenvolvimento aconteça e aqui se instale, tendo a ABDI como arena para esse acontecimento, é, também, um desafio.

O governo Lula, com forte base social-democrata, articula o princípio dessa jornada em direção ao desenvolvimento consolidando a abertura desses canais de poder decisório como resposta para o *take off* brasileiro e para a articulação de um modelo calcado no potencial industrial do país. O ciclo de desenvolvimento está potencializado dentro de propostas políticas como a PDP e a Pitce, e o governo atual, como precursor desse “renascimento” da indústria brasileira para o próprio Brasil, estabelece com iniciativas institucionais como a ABDI a sustentabilidade necessária para equilibrar esses desafios.

O caminho trilhado pelo Brasil, desde o início do século XXI e durante todo o governo Lula, também mostra que seu desenvolvimento vai de mãos dadas com a industrialização, em especial com a inovação tecnológica. Não se pode negar a participação dos processos de T&I na construção desse crescimento a “longo prazo”. A inovação como elemento imprescindível na conquista da consolidação da “sustentabilidade do desenvolvimento” está atrelada à dinamização industrial impreterivelmente, bastando observar que a maioria dos portais da internet envolvidos com as políticas da ABDI apoiam ou dão o devido destaque à inovação nas empresas como forma de fomentar o desenvolvimento, a exemplo do Portal inovação, ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, e a “Rede de Pesquisa e Inovação em Tecnologias Digitais – Renapi, ligada ao Ministério do Desenvolvimento.

Todo o preparo do Brasil em direção à sustentabilidade do desenvolvimento direciona-o para um horizonte distante da semiperiferia presente, muito embora ainda não completamente inserido no clã dos países de centro, mas em proeminente processo de *take off*. Sendo considerado um dos países participantes (ou existentes) do Bric,²² termo que ajuda globalmente a enviar uma mensagem para os países hegemônicos de que ideologias como as de Amartya Sen sobre a expansão das liberdades para chegar ao desenvolvimento são completamente verdadeiras, o Brasil redescobre um desenvolvimento de rede, ou seja, um desenvolvimento integrado e coligado com os “recursos humanos” chamados por Sen de os reais instrumentos na expansão das liberdades.

Não há, portanto, no Brasil do século XXI, a devida conformação da sociedade com “seu próprio destino”. Ela não se aceita mais como “beneficiária passiva de engenhosos programas de desenvolvimento”; quer participar, pois tem hoje o papel de sustentação, e não mais de “entrega sob encomenda”, segundo afirma Sen. Ela é, agora, o definitivo recurso humano que desempenha papel de coordenador e, ao mesmo tempo, de escudeiro do desenvolvimento.

A necessidade de integrar os canais do poder de decisão e uma sociedade consciente de sua função de criadora, estabelecadora e mantenedora do desenvolvimento, trabalhando para formalizar um processo de sustentabilidade do desenvolvimento, nada mais é que o resultado prático da expansão das liberdades substantivas preconizadas por Sen na realidade brasileira. Tais liberdades lentamente conseguiram gerar um poder não hegemônico (entre o centro e a periferia dentro dessa mesma semiperiferia), mas social, e quando isso ocorre o desenvolvimento deixa de ser um simples “artefato de manobra política” e passa a ser a luz do país na direção da correta edificação do futuro.

22. Termo cunhado por Jim O’Neill acerca dos países em crescimento acelerado no século XXI: Brasil, Rússia, Índia e China. Países que, em breve, com o progresso proporcional de sua economia, terminarão se tornando hegemônicos e muito mais poderosos que os países considerados do centro orgânico mundial atualmente.

Considerações finais

O processo de desenvolvimento industrial brasileiro, assim como o modelo de desenvolvimento econômico do país, nunca foi realmente de “desenvolvimento”. Resumiram-se a uma variedade impressionante de planos econômicos quando não mirabolantes, emprestados de outros países, árdua e matematicamente adaptados, mas que em nada mantinham conexão com a realidade de uma sociedade colonizada e de frágeis estruturas sociais e econômicas como a brasileira.

Aos poucos, houve uma modificação parcimoniosa no conceito de desenvolvimento econômico industrial. Da perspectiva do desenvolvimento como processo acumulativo (crescimento ou progresso), passou-se, depois da crise da globalização, em fins do século XX, para a proposição de desenvolvimento com sustentabilidade. O Brasil, à sua maneira, adotou e estabeleceu um modelo de crescimento, na década de 1930, que funcionou, basicamente, até a década de 1980, com forte inclinação para planos de estabilização da moeda, em razão da inflação alta. Os governos prometiam sempre trazer a “expansão econômica” para o país, especialmente, depois da abertura do Brasil ao comércio exterior, ocorrida na conjuntura mundial de privatizações e de desregulação. No entanto, o crescimento estabelecido não se sustentava pela imprecisão desses planos em compreender que a padronização econômica “industrializada” norte-americana (ou de outro país) não funcionava quando aplicada à incipiente indústria brasileira. As realidades são distintas. Deve-se avaliar ainda, subsequentemente, as divergências sociais acentuadíssimas, que desde meados do século XIX (época da expansão do café) já se mostravam claras pela existência das oligarquias, da burguesia, dos imigrantes trabalhadores, dos trabalhadores nacionais (boias-frias) e dos escravos recém-libertos. O país entrou para o grupo dos chamados “subdesenvolvidos”.

Ainda no século XX, a nova ordem social mundial demandou insistentemente a atenção das nações e dos demais atores sociais para a questão do esgotamento dos recursos naturais não renováveis. A conceituação que se desenvolveu deu uma forte e bastante precisa envergadura na trilha de outro conceito, o de sustentabilidade. A partir de então o crescimento econômico como “processo de desenvolvimento” não mais poderia ser levado para o mundo como “modelo de desenvolvimento”, a ele devendo agregar-se o elemento social, imprescindível, como meio hábil para desfazer as inúmeras mazelas já perpetradas contra a natureza. Era preciso fazer que cada nação reconhecesse suas violações e se comprometesse com a correção, com a precaução e com o ressarcimento, alterando seu processo econômico acumulativo. Voltava-se, portanto, à ideia de crescimento para uma projeção de planejamento comprometido com a sustentabilidade econômica, ambiental e social, conferindo aos

atores sociais (inclusive Estados e empresas) sua cota de responsabilidade na manutenção desse processo.

O Brasil parece ter entendido substancialmente, neste começo do século XXI, a relevância desse posicionamento quando concebeu a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Compreendeu que o resgate do déficit de industrialização e de promoção social do Brasil, nos termos determinados pela conjuntura constitucional sistêmica do país, somente poderia ser alcançado pela articulação da política industrial programada para conjugar os setores privados e públicos na criação das novas metas, fornecendo o espaço necessário ao diálogo sobre a indústria do país, ao mesmo tempo que constrói um “modelo de desenvolvimento” brasileiro. Esse modelo próprio considera a realidade e a história nacional, preocupando-se com os novos elementos do crescimento do país no que tange à ciência, tecnologia e inovação, porém sem esquecer a importância da economia externa para o país, e preocupando-se em fundamentar o processo de desenvolvimento sobre bases qualitativas e a longo prazo, para esta e para as futuras gerações.

Dinamizar o desenvolvimento dentro daquelas condicionantes e fazer a sociedade brasileira partícipe de sua expansão e melhoria, integrando-a ao país, não como obstáculo a ser transposto, mas como o principal e mais eficiente recurso para estabelecer a concretude desse caminho. A sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro constitui o elemento mais poderoso do novo século, e ela só se fará efetiva se caminhar, em respeito aos princípios gerais estabelecidos em sede constitucional, lado a lado com a sociedade brasileira.

§

Referências bibliográficas

- CASTRO, M. F. “Capitalista coletivo ideal: Estado, Constituição e desenvolvimento no Brasil contemporâneo”. Tese de doutorado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.
- DE TONI, J. “Política industrial: será viável uma nova arquitetura organizacional?” Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/051/51toni.htm#_ftn21.
- FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. *A formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.
- _____. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- LINDBERG, L. N. “The Politics of inflation and economic stagnation”. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=zoHJe7UNMgC&pg=PA48&dq=stop+and+g+o+economy&ei=MSdnS7C0CJ30MsrF3cO&cd=1#v=onepage&q=stop%20and%20go%20economy&f=false>. Acesso em 23 dez. 2009.
- MANTEGA, G. “Teoria da dependência revisitada: um balanço crítico”. Disponível em: http://www.eaesf.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00187_1.pdf. Acesso em 17 dez. 2009.
- POLÍTICA de Desenvolvimento Produtivo – PDP – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/?q=system/files/PDPSITE.pdf>.
- PDP. “Relatório de macrometas”. Disponível em: http://www.abdi.com.br/?q=system/files/relatorio_de_macrometasx.pdf.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, W. P. A. *Teoria da constituição econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SOUZA E SILVA, C. A. “Reforma política e desenvolvimento de Hélio Jaguaribe”. Disponível em: <http://www.intellectus.uerj.br/Textos/Ano6n2/Texto%20de%20Claudio.pdf>.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. “Política industrial e desenvolvimento”. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf>. Acesso em 6 dez. 2009.
- TODESCAN, P. “A formação do Estado regulador”. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_formacao_do_estado_regulador.pdf. Acesso em mar. 2009.

Recebido em 30/3/2012
e aceito em 2/8/2012