

# ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL PARA O PERÍODO 2012-2015: O Plano Mais Brasil sob a perspectiva da abordagem da CEPAL

Cristiana Ramalho Barros<sup>1</sup>  
Doriana Daroit<sup>2</sup>  
Luiz Guilherme Oliveira<sup>3</sup>

Recebido em 30 de junho de 2016  
Aprovado em 20 de setembro de 2016

DOI: 10.18829/rp3.v0i08.19394

## RESUMO

Este estudo tem por objetivo verificar, a partir dos objetivos e metas de desenvolvimento nacional constantes no Plano Mais Brasil, se há traços que se alinham com a visão estruturalista e neoestruturalista de desenvolvimento latino-americano. Para tanto, a análise foi focada nos cinco primeiros macrodesafios do Plano Mais Brasil. Constatou-se que há um alinhamento com as ideias propostas pela corrente neoestruturalista, pois considera que aliados a fatores econômicos devem estar fatores sociais, políticos e ambientais como parte da estratégia de desenvolvimento nacional. Diante disso, o Plano Mais Brasil, de forma contrária às políticas propostas nos anos 1990, fortalece o papel do Estado no processo de desenvolvimento, o qual deve atuar também como agente integrador dos diversos atores políticos e sociais, e buscar conhecer a importância das dinâmicas nacionais para o processo. Há, contudo, ainda muito a avançar para a construção de um modelo de desenvolvimento apoiado na consolidação do progresso técnico e científico.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Plano Mais Brasil. CEPAL. Neoestruturalismo.

<sup>1</sup> Universidade de Brasília – UnB. E-mail: amalhocristiana@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade de Brasília – UnB. E-mail: doriana.daroit@gmail.com

<sup>3</sup> Universidade de Brasília – UnB. E-mail: lgoliveira@unb.br

## ABSTRACT

This study aims to determine, from the objectives and national development goals contained in the Plan More Brazil, if there are traces that align with the structuralist view and neostructuralist of Latin American development. Therefore, the analysis was focused on the first five macro challenges Plan More Brazil. It was found that there is an alignment with the ideas proposed by the current neostructuralist, because it allies to economic factors must be social, political and environmental factors as part of the national development strategy. Therefore, the Plan More Brazil, contrary to the policies proposed in the 1990s, strengthens the state's role in the development process, which should also act as an integrating agent of the various political and social actors, and seeks to understand the importance of dynamic national to the process, but there is still long way to go to build a development model based on the consolidation of technical and scientific progress.

Keywords: Development. Plan More Brazil. ECLAC. Neostructuralism

## 1. Introdução

O presente trabalho discute as estratégias de desenvolvimento adotadas no Brasil para os anos de 2012 a 2015 considerando as diretrizes propostas no Plano Plurianual, o qual se denomina Plano Mais Brasil, elaborado para o referido período. O objetivo é verificar, a partir dos objetivos e metas de desenvolvimento nacional constantes no Plano Mais Brasil, se há traços que se alinham com a visão estruturalista e neoestruturalista de desenvolvimento latino-americano. Essas correntes de pensamento, originadas entre pensadores integrantes da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), buscam explicar os modelos de crescimento e desenvolvimento a partir de uma perspectiva de análise das características e especificidades dos países latino-americanos. Para atingir o objetivo proposto, o estudo foca a análise sobre cinco macrodesafios do Plano Mais Brasil por serem considerados mais diretamente ligados aos aspectos econômicos do desenvolvimento e discute-os do ponto de vista da abordagem cepalina.

## 2. O Estruturalismo e o Neoestruturalismo e suas Contribuições Técnicas para o Entendimento das Economias Latino-Americanas

A busca por explicações acerca do processo de desenvolvimento dos países acarretou a elaboração e consolidação de uma série de modelos que enfatizavam o papel das variáveis econômicas como indutoras de um crescimento esperado, que traria consigo o desenvolvimento econômico e social, bem como a solução para problemas estruturais e conjunturais dos países.

As diferenças entre a organização econômica e social dos países acarretou a classificação dos mesmos em desenvolvidos e subdesenvolvidos. Considerando a utilização dessa nomenclatura, está subentendido que os países desenvolvidos apresentam fatores que os diferenciam positivamente dos países subdesenvolvidos no que tange à organização da estrutura econômica, política e social e, como consequência, na estrutura produtiva e nos aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico. Nessa lógica, surgem teorias que buscam analisar a relação de dominação e dependência entre os países e identificar razões para que alguns países encontrem-se no centro das decisões e outros se situem na periferia.

Não é objeto deste estudo analisar as possíveis causas para essa diferença entre as economias mundiais, mas sim abordar o surgimento de uma corrente de pensamento que busca entender o comportamento das variáveis econômicas juntamente com as variáveis políticas e sociais de modo a considerar o contexto histórico e as especificidades dos países. Nesse aspecto reside a relevância da contribuição do pensamento cepalino para a compreensão dos problemas dos países da América Latina. Cabe mencionar ainda que os fundamentos do estruturalismo latino-americano têm sua origem e sua base essencial na concepção do sistema centro-periferia (RODRIGUEZ, 2009).

Dessa forma, uma das questões que se busca responder, e que leva à necessidade de diversificação do olhar para o comportamento dos atores políticos e econômicos, é por que alguns países saíram de estágios iniciais de desenvolvimento e tornaram-se economias consideradas modernas e desenvolvidas, cujo crescimento econômico resulta do desenvolvimento de processos, técnicas e tecnologias que consolidam a hegemonia de determinados países no cenário internacional.

A inevitável comparação entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e as observações empíricas dos fatos históricos levou a uma abordagem que enfatiza o processo de

industrialização como indutor do crescimento e desenvolvimento. De acordo com a visão estruturalista apresentada em Rodriguez (2009), quando a economia mundial alcança certo grau de maturação ou certo nível de ganho, a industrialização passa a ser a forma necessária e espontânea da periferia.

A corrente estruturalista fundamenta seus conceitos e ideias na explicação das relações de poder e dependência, decorrentes da divisão das economias entre centrais e periféricas. Ao consolidar uma metodologia para explicação dos problemas regionais dos países latino-americanos critica as teorias que buscam explicá-los por meio da lei das vantagens comparativas, a qual fundamenta o modelo econômico ricardiano, que consiste na defesa de um pensamento no qual os países devem organizar a produção e colocação no comércio internacional considerando a dotação de fatores de que dispõem em abundância. Partindo desse pressuposto, os países com recursos naturais abundantes, como é o caso do Brasil, devem se consolidar no mercado internacional por meio da ótima utilização desses fatores, o que acarretaria a afirmação da posição do país como uma economia essencialmente agrário-exportadora.

Considerando a dinâmica das economias globais, com a intensificação do processo de globalização e com a implantação de políticas liberalistas, que enfatizam o funcionamento dos mercados como agente indutor do crescimento em contrapartida da minimização do papel do Estado nesse processo, surge a corrente neoestruturalista, com um paradigma alternativo às políticas liberais e que aperfeiçoaria as ideias estruturalistas originais.

Os neoestruturalistas buscam revigorar o papel do Estado e da sociedade no processo de crescimento, por meio de uma maior integração desses com o mercado, e ampliam o objeto de análise dos estruturalistas integrando as dimensões econômica, social e ambiental ao processo de desenvolvimento.

Considerando essa visão de longo prazo para identificar as deficiências e potencialidades das economias, cabe destacar as contribuições de Fernando Fajnzylber, que aborda a importância da industrialização para o desenvolvimento das economias latino-americanas, mas também questiona os moldes do processo substitutivo de importações adotado como política industrial por vários países da América Latina. De acordo com Fajnzylber (1990), esse modelo não privilegiou o desenvolvimento de tecnologias e inovação resultantes de práticas locais, mas sim acarretou a implantação de técnicas e processos utilizados nas economias centrais; e as

diferenças entre a dinâmica e a estrutura dos países não garantiram que os resultados fossem os mesmos nas economias denominadas periféricas. Nas suas análises, o autor enfatiza que o avanço tecnológico e o desenvolvimento industrial dependem da continuidade do progresso técnico, da consolidação de um núcleo endógeno, e de uma ampla articulação entre os diversos setores da economia.

Colocando a ênfase sobre uma perspectiva ao mesmo tempo econômica e setorial, concebe-se que este núcleo consiste em uma matriz industrial e produtiva articulada, na qual a criatividade e o aprendizado se retroalimentam em e entre certas atividades e ramos essenciais. Do mesmo modo, essa retroalimentação favorece e origina o desenvolvimento tecnológico no conjunto do aparelho produtivo, no qual vai se incorporando por meio de sucessivas inovações. Essas últimas tomam corpo no investimento, dando virtualmente sustento à acumulação do capital (RODRIGUEZ, 2009).

Por outro lado, Fajnzylber sustenta que a formação de uma sólida base social torna-se necessária a fim de construir um modelo global de desenvolvimento. Nesse sentido, cabe acrescentar que, de acordo com Prebisch (2000), no contexto latino americano, para que as transformações técnicas possam se sustentar, as modificações na estrutura econômica devem ser acompanhadas de modificações na estrutura social.

A estrutura social que prevalece na América Latina cria um sério obstáculo ao progresso técnico e, por conseguinte, ao desenvolvimento econômico e social. São três as principais manifestações desse fato: a) essa estrutura entorpece consideravelmente a mobilidade social, isto é, o surgimento e ascensão dos elementos dinâmicos da sociedade, dos “homens” com iniciativa e ímpeto, capazes de assumir riscos e responsabilidade, tanto na técnica e na economia quanto nos outros aspectos da vida coletiva; b) a estrutura social caracteriza-se em grande medida, pelo privilégio na distribuição da riqueza e, por conseguinte, da renda, o privilégio reduz ou elimina o incentivo à atividade econômica em detrimento da utilização eficaz dos homens, da terra e das máquinas; c) esse privilégio distributivo não se traduz num ritmo intenso de acumulação de capital, mas em modalidades exageradas de consumo nas camadas superiores da sociedade em contraste com a vida precária das massas populares (PREBISCH, 2000).

Conforme Rodriguez (2009), para Fajnzylber, a análise do processo de industrialização de alguns países latino-americanos, em especial Brasil e México, permitiu concluir que a

ausência de um ambiente social e econômico que favoreça a consolidação do progresso técnico e a consequente consolidação de um núcleo endógeno na economia, constitui um fator fortemente limitador para a construção e consolidação de um modelo de crescimento e desenvolvimento.

A ênfase na consolidação de uma estrutura produtiva que seja capaz de fortalecer o progresso técnico deriva da importância dada no pensamento cepalino ao processo de industrialização para o desenvolvimento da América Latina. De acordo com diversos pensadores da Cepal, a indústria seria um mecanismo eficiente de captação do progresso técnico para a atividade econômica.

Nesse contexto, Prebisch (2000) defende a importância da industrialização para a América Latina considerando que, para ele, a premissa da divisão internacional do trabalho é desmentida pelos fatos. De acordo com essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade por meio da queda de preços ou do aumento da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parcela do fruto do progresso e não precisariam se industrializar.

Os fatos e os indicadores econômicos e sociais das economias latino-americanas denotam que apenas a produção de bens primários destinados à exportação para abastecimento das economias centrais não seria capaz de garantir sustentabilidade ao modelo de desenvolvimento das economias da região. Por isso, a ênfase conferida ao processo de industrialização, tendo em vista que a consolidação de um sistema industrial acarretaria o desenvolvimento de diversos setores e áreas estratégicas.

Por outro lado, os neoestruturalistas buscam refinar a análise estruturalista agregando outras variáveis, além das econômicas, na busca pelo entendimento do comportamento das economias latino americanas, abordando ainda ideias extraídas de diversas teorias e pensamentos. De acordo com Bárcena e Prado (2015), no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 o fracasso de ajustes estruturais nos países da América Latina e as experiências de desenvolvimento do sudeste asiático criaram um ambiente favorável para o surgimento de paradigmas alternativos. Dessa forma, o pensamento neoestruturalista se apresenta não apenas como uma alternativa às práticas de ajustes neoliberais, mas também busca adaptar as ideias estruturalistas aos novos tempos de abertura das economias e globalização.

Conforme Barcena e Prado (2015), a partir da década de 2000 o neoestruturalismo se articulou ao redor de quatro grandes áreas: macroeconomia e finanças, comércio internacional, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental. Cabe destacar que a corrente neoestruturalista visa revigorar o papel do Estado no processo de desenvolvimento das economias, mas não nega a importância dos mercados nesse processo. Ao contrário, reconhecem o papel das economias de mercado e da atividade governamental de desenvolvimento dos países, de forma que a integração e coordenação entre governo e mercado sejam capazes de promover a transformação produtiva e tecnológica, bem como a competitividade no mercado externo e interno.

A abordagem neoestruturalista utiliza variáveis que podem explicar ainda porque na América Latina o processo de industrialização não apresentou os resultados esperados e, além disso, denota que o desenvolvimento da indústria por si só, se não for acompanhado por definição de políticas e estratégias de longo prazo, bem como pela ação coordenada de agentes públicos e privados no processo de elaboração e implantação de políticas, não apresenta relação causal direta e simples com o processo de desenvolvimento dos países como idealizavam os defensores da industrialização. Vale destacar que não se deve desprezar o papel da indústria para o crescimento e desenvolvimento das economias, mas busca-se chamar a atenção para o fato que a história econômica dos países latino americanos demonstra que a industrialização não foi capaz de resolver problemas críticos da região, a exemplo da desigualdade, e questões relacionadas ao nível de emprego e renda da população.

Tende-se a adotar a concepção de que a história dos países industrializados mais adiantados traça a rota do desenvolvimento das nações mais atrasadas, mas essa generalização, apesar de apresentar certa validade, não deve ser aceita com um entusiasmo excessivo, pois o desenvolvimento de um país atrasado pode ser muito diferente do desenvolvimento de um país adiantado. Em diversos casos históricos importantes os processos de industrialização exibiram diferenças consideráveis se comparados às nações mais adiantadas (GERSCHENKRON, 2015).

Gerschenkron (2015) aponta ainda que aspectos relacionados à velocidade do desenvolvimento (taxa de crescimento industrial), bem como às estruturas produtivas, organizacionais e ao clima intelectual em que se dá a industrialização são diferentes entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Para o autor, as perspectivas de industrialização dos

países subdesenvolvidos são frequentemente julgadas de forma adversa, em termos de baixa mão de obra, comparado aos bens de capital, e da consequente dificuldade de substituir a mão de obra abundante pelo capital escasso. Algumas vezes afirma-se que a mão de obra barata dos países subdesenvolvidos impulsionaria o processo de industrialização, mas o que se observa é que, na realidade, a situação é mais complexa e as condições variam de uma indústria para outra e de país para país.

Destacando a relevância do processo histórico dos países e buscando agregar variáveis além das econômicas à análise do comportamento das economias subdesenvolvidas, em especial as da América Latina, deve-se destacar o pensamento de Bertola e Ocampo (2015) na compreensão da trajetória de desenvolvimento dos países da região. Uma abordagem puramente econômica não explica o fato de que alguns países da América Latina que obtiveram um relativo sucesso no processo de modificação da estrutura produtiva e de industrialização, como é o caso do Brasil, não foram capazes de expandir esses avanços para diversas áreas estratégicas, além de acentuar o que Pinto (2000) denomina de heterogeneidade estrutural. Dessa forma, busca-se analisar as especificidades e as características históricas da América Latina a fim de compreender em quais aspectos os países da região se aproximam ou se afastam dos países centrais. Nesse sentido, Bertola e Ocampo (2015) apontam fatores que contribuem para essa aproximação ou afastamento e destacam dentre estes aspectos, o rápido crescimento econômico de alguns países da América Latina em um determinado período, bem como os elevados níveis de volatilidade sejam esses de caráter financeiro ou tecnológico apresentados por diversas economias da região, como é o caso do Brasil.

A explicação das causas dessa volatilidade expõe a complexidade das características dos países latino americanos e reforça a necessidade de compreensão do processo histórico e da conjuntura que envolve a transformação das economias da região. A estrutura produtiva, os padrões comerciais, industriais, tecnológicos influenciam de forma direta ou indireta a organização social, política e institucional dos países e acentuam a volatilidade e, como consequência, a instabilidade socioeconômica e a heterogeneidade que caracteriza os países latino-americanos.

### 3. Estratégias de Desenvolvimento do Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental instituído a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo objetivo é traçar diretrizes para as ações do Estado, e como consequência para elaboração de políticas públicas para um período de quatro anos. Segundo a Constituição, o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal.

Dessa forma, o PPA, enquanto mecanismo de planejamento das ações estatais deve propor estratégias e diretrizes para o desenvolvimento nacional a partir da identificação de deficiências, sejam estas de natureza estrutural ou conjuntural, que funcionam como entraves para que o Brasil apresente características desejáveis comparadas aos países desenvolvidos. Cabe ressaltar que a ênfase na função do planejamento governamental revela a importância do Estado como agente ativo no processo de indução, fomento e execução das políticas que visam ao desenvolvimento de setores estratégicos para o país.

Em meados do século XX e início do século XXI, o Estado Brasileiro que vai se constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas sociais e econômicas da Nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente preponderante para fazer isso. Ocorre que, em um contexto de desenvolvimento tardio, quando as bases políticas e materiais do capitalismo já se encontram constituídas e dominadas pelos países ditos centrais – ou de capitalismo originário – a tarefa do desenvolvimento com industrialização apenas se torna factível a países que enfrentam adequadamente as restrições financeiras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial. Isso, por sua vez, apenas torna-se possível em contextos tais que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido à política do industrialismo como forma de organização social para a superação do atraso, sendo, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional (CARDOSO JR., 2011).

Vale destacar que o Plano Mais Brasil faz parte de um contexto histórico posterior à década de 1990, período no qual prevaleceu a implantação de práticas liberais nas economias ao redor do mundo, inclusive no Brasil. No entanto, crises econômicas e as crescentes demandas

sociais demonstraram que o fortalecimento das relações de mercado em detrimento do enfraquecimento do papel do Estado não se constituiu como o caminho para a busca de soluções referentes às questões de cunho político, social e econômico.

Nesse contexto, a crise internacional de 2008, que se originou nos Estados Unidos, reascendeu o debate acerca da capacidade do modelo liberal, que tende a minimizar a importância do Estado na construção de um modelo de desenvolvimento nacional, de responder às crescentes demandas sociais e políticas das sociedades modernas.

Nesse sentido, o Plano Mais Brasil apresenta as diretrizes para o desenvolvimento nacional no período 2012-2015, expondo ações e programas em áreas consideradas estratégicas para o crescimento sustentado do país. O documento consolida dados e informações que servirão para a formulação de políticas por meio da apresentação de cenários em quatro áreas: macroeconômica, social, ambiental e regional. Diante disso, definiram-se macrodesafios, que conforme consta no documento, orientarão as políticas públicas federais nos próximos quatro anos.

Os macrodesafios definidos para o Plano Mais Brasil são os seguintes:

- 1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano, e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 2) Erradicação da pobreza extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;
- 3) Ciência, tecnologia e inovação: consolidá-las como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;
- 4) Conhecimento, educação e cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 5) Saúde, previdência e assistência social: promover o acesso universal, assegurando equidade e qualidade de vida;
- 6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo à universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;
- 7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul;
- 8) Democracia e participação social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;

9) Integridade e soberania nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento do mundo;

10) Segurança pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz:

11) Gestão pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.<sup>4</sup>

Considerando que o objetivo deste trabalho é verificar em quais aspectos o Plano Mais Brasil tangencia-se com a visão neoestruturalista, em especial a perspectiva desenvolvida por Fajnzylber, enfatizar-se-á a análise aos macrodesafios definidos nos itens 1 a 5, pois acredita-se que esses representam mais fortemente os aspectos afeitos à economia do desenvolvimento.

#### 4. Os Macrodesafios do Plano Mais Brasil e a Perspectiva do Desenvolvimento de Fajnzylber

Apesar de Fajnzylber ser um crítico do processo de industrialização da América Latina, cabe destacar que essa crítica se fundamenta na indução do processo que, em um primeiro momento ocorreu por meio de políticas de substituição de importações, pois para o autor o processo de desenvolvimento das economias assenta-se na construção de políticas industriais que, articuladas com diversos setores da sociedade, sejam capazes de promover o desenvolvimento das economias nacionais. Dessa forma, a industrialização seria um caminho necessário para o desenvolvimento, mas deveriam se considerar as diversas variáveis e agentes que atuam direta ou indiretamente no processo, em especial as especificidades locais, sejam estas de natureza econômica, social ou política para entender.

Um dos pontos fortes da crítica de Fajnzylber à industrialização latino-americana é que os resultados obtidos não foram os esperados: o crescimento econômico obtido por meio da implantação de parques industriais que se consolidaram por meio de práticas intervencionistas e protecionistas e a simples adoção de políticas que derivavam das experiências exitosas dos chamados países centrais, não promoveram o desenvolvimento das economias periféricas, nem tampouco eliminaram as deficiências estruturais que atuam como fator limitador do crescimento e desenvolvimento. Sob essa perspectiva, verificou-se ainda que crescimento

econômico e desenvolvimento são categorias distintas e que devem ser analisadas de forma integrada, mas não podem ser tratadas por meio de uma estreita relação de causalidade.

Diante disso, Fajnzylber enfatiza em suas obras a necessidade de observação das características locais que desenvolvam aspectos fundamentais do que o referido autor denominou de núcleo endógeno, que visa à construção e consolidação de elementos que propiciem a solução de deficiências estruturais por meio da valorização das especificidades nacionais, o que necessariamente passaria pela integração de aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. Nesse sentido, o avanço do pensamento de Fajnzylber, a exemplo de outros pensadores da CEPAL, foi inserir outros elementos além do econômico para explicar o processo de desenvolvimento das economias latino-americanas. Apesar de concentrar suas análises em elementos associados ao progresso técnico e defender que falhas na consolidação desse progresso implicam a não consolidação do processo de desenvolvimento dos países, Fajnzylber não despreza os elementos sociais, políticos e culturais.

De acordo com Fajnzylber (1990), uma característica fundamental do desenvolvimento regional seria que o conjunto do valor intelectual com recursos humanos e naturais disponíveis tem sido particularmente exíguo, o que implica, de uma ou outra maneira, em um desenvolvimento que é mais fruto da imitação do que de um processo de reflexão sobre as carências e potencialidades internas. Ao que parece, portanto, o traço central do processo de desenvolvimento latino-americano é a incorporação insuficiente do progresso técnico – sua contribuição escassa de um pensamento original, baseado na realidade, para definir o leque de definições que a transformação econômica e social pressupõe. O conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a "caixa-preta" do progresso técnico, tema este no qual incidem as origens das sociedades latino-americanas, suas instituições, o contexto cultural e um conjunto de fatores econômicos e estruturais cuja vinculação com o meio sociopolítico é complexa, mas indiscutível.

Seguindo essa perspectiva da análise local nas economias latino-americanas, Fajnzylber enfatiza que o crescimento deve vir acompanhado de equidade para que possa constituir bases sólidas de sustentação do processo de desenvolvimento. Dessa forma, é possível apontar os elementos que sustentam o núcleo da análise, a fim de permitir que o progresso técnico, por meio de tecnologias e inovação, se traduza em estratégias de desenvolvimento. Estes

elementos são: a equidade, o crescimento, o padrão de consumo e investimento, o sistema industrial e a competitividade internacional e as condições sociais.

Nesse sentido, Fajnzylber enfatiza a importância da conexão entre esses elementos para a construção de um projeto nacional por meio do progresso técnico e tecnológico, mas também menciona a importância da construção de políticas setoriais para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento. A noção de "núcleo endógeno de dinamização tecnológica" parte da necessidade e possibilidade de impulsionar a criação de uma matriz industrial e produtiva que favoreça a dinâmica do progresso técnico e de sua incorporação concreta às atividades econômicas pela via da inovação. Uma "nova industrialização" com forte apoio nos recursos naturais pode também ter sustentações no desenvolvimento florestal e pesqueiro. Como nas atividades vinculadas à agricultura, nas atividades relacionadas com outras bases primárias convirá avançar "para frente", com produtos finais de graus crescentes de elaboração, e também "para trás", suscitando mais fontes de demanda para diversas atividades, entre elas as do setor metal-mecânico. Por outro lado, o setor elétrico pode constituir uma base relevante para expansão de atividades vinculadas a construção; essa base, somada à de tipo residencial mais obras de infraestrutura de transporte, configura um conjunto de atividades que podem ser a chave para o desenvolvimento da economia como um todo, com base no impacto dinamizador que é capaz de exercer sobre ela (RODRIGUEZ, 2009).

Considerando os cinco primeiros macrodesafios no Plano Mais Brasil, bem como os de seis a onze, que nesse trabalho não serão objeto de uma análise mais detalhada, verifica-se que há um alinhamento com as ideias propostas pela corrente neoestruturalista, pois considera que aliados a fatores econômicos devem estar fatores sociais, políticos e ambientais como parte da estratégia de desenvolvimento nacional. De acordo com o referido documento, o crescimento baseado no consumo de massa, no fortalecimento do mercado interno, com distribuição de renda, redução da vulnerabilidade externa e ampliação dos investimentos, em especial na infraestrutura, consolidariam uma base forte para os próximos anos, o que garante ao país condições para ampliar a sua participação no mercado mundial com a continuidade na redução das diferenças sociais e regionais que ainda persistem internamente. O plano contém ainda diretrizes para o fortalecimento setorial por meio da implantação de grandes programas, a exemplo do Brasil sem Miséria, o Programa Brasil Maior e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que se constitui um programa de desenvolvimento da infraestrutura nacional.

No que tange à ênfase na erradicação da pobreza confirma-se a amplitude do olhar para o que seria o desenvolvimento, que não deve restringir-se aos aspectos econômicos.

Quanto à abordagem das variáveis ciência, tecnologia e inovação, o Plano Mais Brasil reforça a importância das mesmas para a consolidação do desenvolvimento nacional. O plano aponta ainda que essas variáveis se relacionam com a construção de uma política

industrial efetiva para o Brasil, mas também poderiam contribuir para o aumento de investimentos, desenvolvimento da estrutura produtiva, bem como para o fortalecimento do comércio internacional. Nesse sentido, o documento aponta a existência de deficiências para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, e chama a atenção para a inovação como instrumento propulsor do desenvolvimento.

Cabe mencionar que, de acordo com o documento, o macrodesafio que trata de ciência, tecnologia e inovação é composto por quatro desafios: reduzir a defasagem tecnológica; contribuir para a inserção internacional soberana do Brasil; fomentar a economia verde e criativa; e contribuir para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais.

A experiência regional e internacional sugere que, para atingir os objetivos gerais do desenvolvimento, é preciso avançar simultaneamente rumo à articulação econômica e social interna e a uma sólida participação na economia internacional. É uma ilusão aspirar essa participação excluindo parcialmente certos setores sociais e certas regiões, uma vez que as tensões sociais latentes se traduzem inexoravelmente em incerteza e, em última instância, comprometem o investimento e o crescimento. Por outro lado, concentrar toda a atenção na articulação interna, em detrimento da inserção internacional, mostra-se cada vez mais aleatório, tanto pela crescente eficiência nas comunicações e sua conseqüente transmissão de aspirações e padrões de conduta, quanto pelo fato ainda mais concreto de que a elevação do nível de vida da população está ligada ao aumento da produtividade. Isso se associa com o processo de incorporação do progresso técnico, que requer crescimento e para o qual a inserção internacional é, ao mesmo tempo, uma via de acesso a um estímulo (FAJNZYLBBER, 1990).

No que se refere aos elementos conhecimento, educação e cultura, o Plano Mais Brasil enfatiza a necessidade de promover ações de universalização da educação básica, técnica e superior de forma que essas contribuam para a formação e qualificação de mão-de-obra, mas

também atuem como instrumentos de formação de cidadãos capazes de atuar no processo de desenvolvimento do país. Nesse sentido, cabe destacar a função educacional como elemento redutor de desigualdades sociais e regionais e como fator de promoção e ampliação de oportunidades. Acrescenta-se ainda que o Plano Mais Brasil aborda o elemento cultural como catalisador do desenvolvimento social e econômico por meio do fortalecimento da cultura que atua como mecanismo de formação da identidade nacional e cidadã, que de maneira direta ou indireta, reflete as diretrizes do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, cabe destacar que a importância do aspecto cultural para a promoção do desenvolvimento socioeconômico de um país é abordado no âmbito das discussões da CEPAL, em especial no pensamento de Celso Furtado (1974).

No que se refere às ações de saúde, previdência e assistência social, essas áreas demonstram serem estratégicas para a promoção do bem-estar social da população. Vale ressaltar que direitos referentes a essas áreas encontram-se assegurados por meio da Constituição Federal de 1988, mas a previsão de políticas específicas para as mesmas no Plano Plurianual denota a importância da seguridade social como instrumento de redução de desigualdades e garantia de mecanismos de inclusão e distribuição de bens e serviços.

Algumas conclusões decorrentes da análise de Fajnzylber acerca da dinâmica das economias latino-americanas reforçam a necessidade de formulação de políticas que contemplem a ação conjunta dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de desenvolvimento e crescimento dos países. Há uma ênfase na análise da função do progresso técnico para esse processo e em como a dotação de recursos humanos e materiais desempenham um papel crucial na construção e consolidação de um modelo de desenvolvimento nacional.

Diante disso, cabe mencionar algumas conclusões de Fajnzylber (1990) extraídas do estudo que trata dos aspectos que esse denominou como a “caixa preta” e o conjunto vazio do processo de industrialização da América Latina: a solidez da participação no mercado internacional está relacionada à capacidade que os países têm de somar um valor intelectual à sua dotação natural de recursos; a realidade latino-americana permite inferir que a relação direta entre crescimento e equidade não se sustenta; a simples cópia pelas economias em desenvolvimento de modelos adotados pelos países centrais pode resultar em entraves para o desenvolvimento das economias locais; a abertura da “caixa-preta” do progresso técnico é uma tarefa que envolve uma mudança de postura social e institucional, e não se resume

apenas a atitudes e decisões das classes industriais e empresariais; a estruturação econômica passa necessariamente pela estruturação política e social, com a busca pela redução do caráter concentrador de modelos que não favoreçam a distribuição de renda.

Nesse sentido, cabe destacar a abordagem no Plano Mais Brasil de políticas que visam à inclusão social e a distribuição de renda, alinhadas com ações que buscam a ampliação do acesso à educação e o fortalecimento de mecanismos de participação social, a fim de fortalecer a democracia e a cidadania. No que se refere aos aspectos relativos ao progresso técnico, o referido Plano denota uma preocupação com o fortalecimento dos instrumentos de ciência, tecnologia e inovação, e aponta alguns desafios para que essas variáveis atuem de forma efetiva na consolidação de um desenvolvimento sustentável.

Como o conhecimento e o desenvolvimento científico se transformarão em tecnologia e inovação, e de que forma atuarão como mecanismos transformadores da estrutura produtiva, são os desafios para a busca do aumento da produtividade e competitividade e do crescimento. O Plano Mais Brasil aponta ainda que a aversão ao risco empresarial no Brasil e a estrutura institucional e operacional da ciência e tecnologia no país não favorecem a implantação de práticas locais que promovam o desenvolvimento regional, o que converge com as ideias defendidas por Fajnzylber.

## Considerações Finais

Neste estudo buscou-se uma breve análise do Plano Plurianual para o período 2012-2015, o Plano Mais Brasil, e a relação com aspectos relacionados à corrente neoestruturalista, em especial com o pensamento do economista chileno Fernando Fajnzylber, que ampliou a análise dos fatores e variáveis para além da economia na tentativa de explicar o desenvolvimento das economias latino-americanas.

Para Fajnzylber, a industrialização assume um papel crucial no crescimento e desenvolvimento das economias, mas era necessário repensar os moldes como o processo foi implementado e desenvolvido no âmbito dos países da América Latina. É importante que o caráter protecionista das políticas industriais e a assunção do Estado como agente central no processo sejam revistos no sentido de permitir o envolvimento da classe industrial e empresarial no processo de participação, decisão e inovação. Dessa forma, aponta-se o

progresso técnico como um gargalo para a promoção do crescimento e da equidade e, portanto, a análise do comportamento de variáveis que de maneira direta ou indireta se relacionem à consolidação do progresso técnico torna-se central.

Os neoestruturalistas ampliam a análise a fim de integrar as dimensões econômica, política, social e ambiental para tentar explicar a necessidade de consolidação de um núcleo endógeno, que será o suporte para a construção de políticas públicas e de modelos de desenvolvimento. Dessa forma, apontam a importância da consolidação de atores sociais, políticos e institucionais para o processo de crescimento econômico, e defendem que o mesmo deve estar alinhado à busca da redução das desigualdades por meio de uma maior integração entre os agentes do mercado, do Estado e da sociedade. Diante disso, chama-se atenção ainda para o funcionamento das dinâmicas nacionais das economias latino-americanas e para a simples implantação de modelos que se constituem cópias de políticas implementadas no âmbito dos países centrais, com economias chamadas desenvolvidas.

Ao criticar ainda as análises que se limitam a correlacionar de forma direta o crescimento econômico com o desenvolvimento, chama-se a atenção para o aspecto distributivo dos modelos implantados, que muitas vezes reforçam o caráter concentrador de renda e de desigualdades. Na busca por alternativas e explicações para o comportamento dos modelos vigentes inserem-se outras variáveis como fundamentais para o processo de desenvolvimento: destaca-se a função da educação, da ciência, da tecnologia e da inovação como mecanismos que podem atuar de forma efetiva na consolidação do núcleo endógeno e, como consequência, na promoção do progresso técnico.

Dessa forma, verifica-se que o Plano Plurianual elaborado para o período 2012-2015 – Plano Mais Brasil – alinha-se com as perspectivas de desenvolvimento propostas pelos estruturalistas e neoestruturalistas, os quais enfatizaram o papel da equidade e de outros fatores sociais para a busca pelo crescimento sustentado. Essa diretriz que denota um caráter inclusivo do Plano pode ser percebida já no título da mensagem presidencial, que se denomina: Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação.

Observa-se logo na apresentação do documento a ênfase na busca pela redução de desigualdades regionais e sociais, bem como o destaque para instrumentos que permitam o fortalecimento da ação do Estado juntamente com o aumento da participação social.

Dessa forma, a dimensão estratégica do Plano Mais Brasil apresenta diversos cenários e variáveis que juntos buscam a consolidação de um modelo de desenvolvimento que seja capaz de promover o crescimento econômico juntamente com a melhoria na distribuição de renda. O documento enfatiza ainda o papel da ciência, da tecnologia e da inovação como promotores do desenvolvimento.

Nesse sentido, verifica-se que o Plano se alinha às perspectivas estruturalista e neoestruturalista, quando amplia o horizonte de análise para além das variáveis macroeconômicas e aponta desafios para a economia nacional em diversas áreas. Por outro lado, apesar de representar um avanço por considerar essencial para o desenvolvimento da economia brasileira a correção de distorções distributivas, a redução dos índices de pobreza extrema, bem como o fortalecimento do conhecimento, da educação e da cultura como instrumentos para a contínua busca do progresso técnico e científico, o Plano ainda poderia avançar no que se refere à indicação de medidas efetivas, quais as políticas que estão sendo planejadas e que serão implementadas para vencer os desafios.

Um exemplo disso é o relato acerca da Ciência, da Tecnologia e da Inovação no Brasil. De acordo com o documento ampliaram-se as taxas de investimento e de inovação no país, mas para que essas variáveis interfiram no processo de desenvolvimento é necessário o cumprimento de algumas condições:

- i) a redução da defasagem tecnológica brasileira em relação à fronteira tecnológica mundial;*
- ii) a melhoria de nossa inserção internacional, ampliando a participação de produtos mais intensivos em conhecimento na nossa pauta de exportações;*
- iii) a continuidade do processo de inclusão social e de redução da desigualdade e da pobreza;*
- iv) a sustentabilidade ambiental do processo de desenvolvimento.*<sup>5</sup>

Nesse sentido, está claro que há o diagnóstico do funcionamento da estrutura da economia nacional, mas é necessário apontar o que será feito, de forma articulada, por meio da participação dos agentes públicos e privados para corrigir esses entraves.

Essa ausência de uma diretriz e de uma política específica que denote o planejamento para o desenvolvimento de uma determinada área ou setor é percebida, especialmente, no setor industrial. Observa-se uma ausência de definição sobre como a ciência e a tecnologia podem atuar de maneira mais efetiva na consolidação de uma determinada estrutura produtiva, como as políticas educacionais devem estar alinhadas às políticas industriais, e como o fortalecimento das instituições e a participação da sociedade, seja na figura do empresariado ou dos trabalhadores, afetam a dinâmica e os rumos da industrialização do país, e, como consequência, a busca pelo progresso técnico e científico. Por outro lado, para avaliar a efetividade do Plano Mais Brasil como instrumento de planejamento seria necessário verificar até que ponto as diretrizes do documento se materializaram em políticas públicas no âmbito dos órgãos governamentais.

Verifica-se que o Plano Mais Brasil representa um avanço no que se refere à busca pelo fortalecimento do Estado enquanto agente promotor do desenvolvimento e que o mesmo deve atuar de forma articulada com os demais atores. O Plano aponta ainda a busca por fortalecer políticas que visam atender às especificidades da economia brasileira, o que se apresenta coerente com a visão cepalina acerca do funcionamento das economias latino-americanas.

No entanto, apesar dos avanços nos campos citados acima, ainda é necessário fortalecer os mecanismos de planejamento e elaboração de políticas que promovam a consolidação do núcleo endógeno de dinamização tecnológica do país. Cabe destacar ainda que, além das funções afeitas ao planejamento das ações governamentais, é necessário fortalecer os instrumentos de implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas que visam ao desenvolvimento de setores específicos, a fim de garantir a efetividade da ação pública.

Diante disso, o Plano Mais Brasil, de forma contrária às políticas propostas nos anos 1990, fortalece o papel do Estado no processo de desenvolvimento, o qual deve atuar também como agente integrador dos diversos atores políticos e sociais, e busca conhecer a importância das dinâmicas nacionais para o processo. Todavia, ainda há muito a avançar para a construção de um modelo de desenvolvimento apoiado na consolidação do progresso técnico e científico. Por tudo isso, verifica-se a importância da análise metodológica da CEPAL para a compreensão do processo de crescimento e desenvolvimento dos países latino-americanos ao incluir na discussão, além das variáveis econômicas, o entendimento do contexto histórico e das relações entre os agentes e as instituições.

## Referências Bibliográficas

BÁRCENA, A.; PRADO, A. (Orgs). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Chile: CEPAL, 2015.

BERTOLA L; O CAMPO J. A. *O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência*. São Paulo: Elsevier, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação – PPA 2012-2015. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão 1584 –IPEA, Brasília, 2011. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em:

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas para o Plano Plurianual 2016-2019. Texto para Discussão 2020 IPEA, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em:

FAJNZYLBBER, F.. A industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. São Paulo, Ed. Record, 2000.

FURTADO, C.. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos do pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000.

FURTADO. C. *O mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GERSCHENKRON, A. *O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2015.

OLIVEIRA, L. G. Expansão cíclica da economia brasileira, um resgate da abordagem de demanda derivada de Wallich. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, p. 01-08, 2015.

PINTO, A.. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos do pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000.

PINTO, A. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos do pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000.

PREBISCH, R.. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). *Cinquenta anos do pensamento na CEPAL*. São Paulo: Ed. Record, 2000.

RODRIGUEZ, O. O Estruturalismo Latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.