

DE 1808 À 2008:

DUZENTOS ANOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA.

Fagner Cordeiro Dantas¹

RESUMO

O presente artigo busca historicar a evolução da política industrial brasileira. A abordagem dá especial destaque ao aspecto institucional dessa evolução, ou seja, através de que documentos, atos e organismos institucionais essa política industrial foi se manifestando. Nesse sentido, quatro categorias se apresentam como uma tentativa de definir os diferentes estágios de maturidade institucional por que passou a política examinada: medidas pró-indústrias, políticas pró-indústrias, política industrial natimorta e política industrial revigorada. Ao final, busca-se sintetizar os principais achados e avaliar as perspectivas do futuro da política industrial brasileira.

PALAVRAS-CHAVES: Política Industrial; Evolução Histórica; Coerência Sistêmica; Brasil.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento, entendido principalmente na sua acepção econômica, é um tema de interesse nacional. Se por um lado, isso torna consensual que ele seja alvo dos esforços das instituições públicas, por outro não afasta algumas polêmicas em torno dos melhores canais para sua efetivação. A grande polêmica em questão é saber qual a melhor combinação entre o financiamento privado e o financiamento público do desenvolvimento econômico. Por um lado, o financiamento público apresenta-se como capaz de superar a necessidade de grandes somas iniciais, recuperação a longo prazo e ausência inicial de demanda consolidada. Por outro, o financiamento privado apresenta-se como mais ágil, livre da burocracia estatal e mais disseminado e reativo às variações do mercado, o que o torna mais passível do aprendizado dos riscos da realidade.

Existem diversas formas de avaliar as vantagens e desvantagens dessas duas formas de financiamento. Porém, a perspectiva histórica pode agregar elementos importantes nesse percurso. Por exemplo, até que ponto o ambiente ideológico externo influencia as decisões governamentais sobre investir ou não na indústria ou na agricultura? Até que ponto mesmo um ambiente externo favorável esbarra no curto-circuito das opiniões dos diversos dirigentes das diversas instituições envolvidos no financiamento do desenvolvimento? O Governo Vargas, que inaugurou o desenvolvimentismo brasileiro, delineou claramente esse perfil ou apresentou

¹ Mestre em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA, 2010.1); Bacharel em Direito (UFBA, 2007) e Urbanismo (UNEB, 2001). Chefe de Gabinete da Fundação Mário Leal Ferreira – Prefeitura Municipal de Salvador e Diretor da Sociedade Brasileira de Urbanismo. Email: fagnerd@yahoo.com.br

também contradições? Da mesma forma, a Era FHC, dita privatista, executou a risca a cartilha neoliberal e deixou a tarefa do financiamento do desenvolvimento apenas para o mercado ou também criou, a contrassenso, ações públicas nesse sentido?

Essas são algumas das questões com as quais esse artigo lida. Para tanto, diante de tantas opções possíveis de *proxy*, escolheu-se a política industrial como elemento de constatação do maior ou menor interesse do governo no financiamento do desenvolvimento. A política industrial é vista aqui como uma escolha governamental incontestada no sentido de demonstrar sua opção por um modelo de intervenção do Estado na economia. Essa escolha nem sempre se traduz em resultados práticos em termos de desenvolvimento nacional e, em alguns casos, pode mesmo ser uma cortina de fumaça para intenções bem menos republicanas, como o favorecimento de determinados setores econômicos ou mesmo, o que é significativamente pior, agentes econômicos. A intenção desse texto é, portanto, visualizar as consequências da escolha entre o financiamento público ou privado do desenvolvimento observando a rica história dos duzentos anos de “política industrial” no Brasil, ou seja, desde o cancelamento do decreto que proibia a existência de manufaturas no Brasil colonial de 1808 até 2008, último ano de exercício da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) lançada em 2004 pelo Governo Lula, 20 anos após o último esforço de política industrial explícita no Brasil, a Lei de Informática de 1984.

Ao tratar de política industrial é necessário diferenciá-la, primeiramente, de outras perspectivas correlatas. É preciso diferenciá-la, antes de tudo, do próprio processo de industrialização, dado que este está profundamente enredado com a construção em si do Estado moderno brasileiro, haja vista muitos autores darem, tanto ao processo de industrialização quanto à modernidade estatal brasileira, uma mesma manjedoura: a Revolução de 1930. Para abrir a nossa discussão, trazemos um exemplo esclarecedor desse caleidoscópio interpretativo que reúne os vários termos associados à industrialização que é a inspirada passagem de Francisco Viana (2002):

Oficialmente, a expressão indústria brasileira passou a existir nos idos de 1940, quando o modelo de substituição de importação começa a ganhar consistência prática, sintetizando o rosto moderno da economia do País. Como realidade, começou a se delinear no século XIX, quando o Barão de Mauá, nascido Irineu Evangelista de Souza, inaugurou a Fundação Ponta de Areia, no Rio de Janeiro, mobilizando um exército de mil operários para transformar ferro e bronze em tampões, tubos para encanamento de gás e também para construir navios, 72 no total. Como conceito e filosofia, consolida-se a partir de 1930, com o surgimento da Confederação Nacional da Indústria, a qual se transforma em depositário do pensamento histórico industrial, agente renovador da ação sindical e estimuladora da modernização industrial. Mas, como sonho, a

indústria data de muitos séculos antes e seus pioneiros podem ser encontrados no longínquo ano de 1587, trabalhando de sol a sol numa pequenina fundição improvisada na localidade de Sorocada, São Paulo. O empreendedor, também paulista, respondia pelo nome de Afonso Sardinha – não confundir com o bispo que serviu de repasto para os índios – e costumava arregaçar as mangas e produzir, a partir do ferro, excelentes anzóis. Estava meio século na frente dos pioneiros da indústria norte-americana.

Portanto, em meio a tal polissemia, cabe apartar o processo de industrialização em si, que prosperou, na maioria das vezes, atrelado às iniciativas públicas, mas também sobreviveu, em alguns momentos históricos, sem o apoio governamental, e até mesmo resistiu, em casos extremos, à revelia da ação estatal, daquilo que viria a ser nomeado de política industrial. Esta, como é obvio, não nasce pronta. Decorre de uma sedimentação processual, à maneira da “*Path Dependency*” da Escola Evolucionária de Nelson e Winter (1982), que se caracteriza mais pela sinuosidade do que pela linearidade. Assim, ao longo do itinerário a ser feito neste texto, foi possível distinguir, pelo grau de coerência intra e extra sistêmica (tomando por base o sistema governamental), medidas pró-indústria, políticas pró-indústria, a política industrial natimorta e política industrial revigorada. Os quatro próximos tópicos buscam detalhar cada uma dessas categorias, configurando cronologicamente a evolução institucional da política industrial brasileira, com todas as ressalvas que cabem à qualquer segmentação histórica. Ao final, o tópico conclusivo buscará sintetizar e, principalmente, correlacionar as lições aprendidas ao longo desse trajeto.

2. MEDIDAS PRÓ-INDÚSTRIAS (1808 – 1943)

O que se está chamando aqui de medidas pró-indústrias são aquelas ações governamentais tomadas em um contexto caracteristicamente contraditório. Aqui as medidas governamentais tomadas no sentido de favorecer a industrialização nacional são quase que imediatamente seguidas por medidas em sentido diametralmente oposto. Essa baixa coerência sistêmica aplicada às ações voltadas para a indústria pode, sob pena de negligenciar outras, ser explicada por duas situações: 1) não se sabe o que se quer (conflito intra-sistêmico – divergência entre partes do mesmo sistema); se sabe o que se quer, mas não se consegue fazer o que se quer (conflito extra-sistêmico – divergência entre o sistema governamental e outros sistemas externos a ele, como o cultural, o social ou, principalmente, o econômico). É essa falta de

coerência generalizada que marcará os primeiros esforços para a construção de um embrião de política industrial nacional.

Um primeiro movimento mais contundente feito no sentido de favorecer a indústria nacional foi a revogação, em 1808, por D. João do alvará emitido em 1785 pela rainha de Portugal, D. Maria I, a Louca, impondo restrições ao funcionamento de manufaturas na colônia brasileira. Porém, a abertura dos portos no mesmo período prejudicou frontalmente a atividade manufatureira que se reiniciava no Brasil, uma vez que colocava no mercado, em igualdade de condições, os produtos importados das indústrias já consolidadas além-mar. Cumpre destacar que essa contradição exprimia a contraposição das forças agrárias a qualquer estímulo industrialista nesse período inicial. Além da contraposição externa ao governo (incoerência extra-sistêmica), havia também uma falta de comprometimento mais incisivo do governo imperial com a industrialização (incoerência intra-sistêmica). E vale ressaltar que essa falta de comprometimento não podia ser motivada apenas pelo fato de se tratar de um governo imperial ou pela existência de forças agrárias estabelecidas. No dizer de Topik (1987):

No Japão e na Alemanha, como também na Rússia, governo imperiais criaram políticas agressivas de industrialização em sociedades agrárias. No Brasil, onde o governo imperial mostrou tendências mercantilistas como na fábrica real de ferro, fundada em 1809 na cidade de Ipanema, São Paulo, e na fábrica real de munições no Rio, assim mesmo a tendência era evitar a propriedade de atividades industriais e até a concessão de monopólios e de benefícios especiais. (1987, p. 152).

As circunstâncias dessa falta de coerência se estenderam ao longo do período do Brasil-Colônia, antes (1500-1808) e depois (1808-1822) da chegada da família real e continuaram durante no Brasil-Império (1822-1889), fazendo a balançar pender para os interesses anti-industrialistas, com exceções como a da Tarifa Alves Branco (1844), promulgada “contra os veementes protestos, aliais, das nações estrangeiras, da Inglaterra em particular (Caio Prado Junior, 1977, p. 134). Já a partir do início do período republicano (1889) há um reposicionamento das forças econômicas e sociais e, conseqüentemente, das suas expressões na atuação governamental, ainda que mantendo o contexto contraditório das medidas pró-indústria. De fato, se para muitos autores a importância do marco 1930 não é discutível, alguns deles não se recusam a apontar o início da República Velha (1889-1930) como fundamental para a indústria nascente. Topik traz uma amostra dessa convergência de opiniões:

A revolução republicana abriu uma breve era de euforia industrial. Nelson Werneck Sodré afirma que, no período de 1889 a 1894, “a burguesia ocupou o palco”, e Hélio Silva diz que, durante o

governo de Deodoro, a burguesia industrial efetivamente dominou a situação. Villela e Suzigan acham que “os primeiros anos da República talvez tenham sido o único período, antes da década de 1930, em que as políticas do governo indicavam algum interesse na promoção do desenvolvimento industrial”. (1987, p. 154).

Some-se à fala dos autores citados por Topik, as observações trazidas por Octávio Ianni (1971) que, não obstante destaque o marco 1930 no título da obra citada, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970*, de 1971, não se furta a reconhecer a existência prévia do papel do Estado na economia:

Aliás, medidas de tipo intervencionista já eram adotadas pelos governantes brasileiros nas décadas anteriores a 1930. Desde o princípio do século XX, o poder público passara a adotar diretrizes cada vez mais elaboradas e tecnicamente mais rigorosas para fazer face a problemas tais como os seguintes: proteger e estimular os setores econômicos já instalados da economia nacional; formalizar o mercado de fatores de produção; e, também, controlar as relações sociais de produção. (Ianni, 1971, p. 44).

Deve-se ressaltar que a convergência em torno da opinião de que os primeiros anos da República Velha apontam para um direcionamento mais consistente das ações governamentais de fomento à indústria nascente não implica em rever a caracterização do ambiente contraditório que marca esse período das medidas pró-indústria. Prova disso é a constante inversão de posições do Governo Provisório, do Governo Deodoro e do Governo Floriano em relação à indústria. Como conclui Topik, aproximando-se da terminologia aqui usada, “não havia qualquer coerência nas políticas da época”. (Topik, 1987, p. 154).

Destaque-se, por fim, que essa falta de coerência não é só sequencial, com o Governo Provisório, principalmente através do seu Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, sendo mais favorável à indústria local que o seu sucessor, o Governo Deodoro, um governo marcado tanto pelo acordo Blaine-Mendonça, de 1891, quanto pela promulgação da constituição no mesmo ano, ambos considerados, em seu conteúdo, prejudiciais à industrialização nacional. O Governo Deodoro, por sua vez, foi sucedido pelo Governo de Floriano Peixoto, “geralmente visto na história do Brasil como o presidente republicano mais favorável à industrialização.” (Topik, 1987, p. 157.) Não bastasse essas idas e vindas iniciais, que fragilizam qualquer trajetória industrial mais consistente e segura por parte dos produtores locais, ela continua com os governos seguintes de Campos Sales e Arthur Bernardes, mais ligados à agricultura, sucedidos por Afonso Pena, proprietário de uma grande indústria de tecelagem em Minas Gerais e ex-presidente da Comissão para Indústrias Extrativas.

O mais importante é que, além das mudanças na sucessão de governo, a incoerência intra-sistêmica se expressa durante cada um dos governos em si. Assim, o Rui Barbosa industrialista era o mesmo que “sempre declarara-se ‘basicamente hostil’ à proteção tarifária para a indústria.” (Topik, 1987, p. 155). Da mesma forma, Floriano Peixoto, de inegável tez industrialista, não inundou o mercado com recursos para o fomento à indústria nascente, como lembra Topik: “Pelo contrário, Floriano prometeu tomar severas medidas econômicas e limitar a emissão de moeda para combater a desvalorização do mil-réis.” (Topik, 1987, p. 158). Essa falta de um direcionamento coerente dentro do próprio governo, a que se seguia guinadas ainda mais fortes quando da passagem de um governo mais ou menos comprometido com a indústria nascente realmente fragilizaram qualquer tentativa de estabelecimento de uma política industrial propriamente dita, restando apenas a eventualidade de medidas pró-indústria em meio a um ambiente contraditório.

Apesar de não se poder negar a existência desse debate antes do marco 1930, reconhecendo que o governo de Vargas não estava diante de uma tabula rasa em termos de industrialização governamentalmente orientada, é esse tom contraditório, manifestação da fluidez de posições das próprias oligarquias agrárias, inicialmente contrárias e posteriormente engajadas na industrialização, que permitem a Topik concluir sua obra com uma assertiva tão crítica à atuação governamental da República Velha em relação à indústria local nascente:

Certamente a pobreza do país, a escassez de capital disponível e a atração da agricultura restringiram as possibilidades da indústria. Mas também a política oficial contribuiu para o seu retardamento. Como a indústria cresceu à sombra da agricultura, os industriais fizeram uma aliança com os fazendeiros para obter a concessão do Estado. Eles não seguiram uma linha de contestação do conceito básico da vocação agrícola do Brasil. (...). Os empresários industriais, em vez de falarem com uma voz forte e independente, dependiam dos seus aliados agricultores, e assim o Estado geralmente só tomava medidas em benefício da manufatura quando essas medidas também beneficiariam outros setores. Na verdade, a maior parte das providências do Estado em favor da indústria fora tomada pensando na agricultura ou no Tesouro. Com isso, a indústria continuaria relativamente insignificante e primitiva. Ela nascera nos interstícios da economia exportadora; a política oficial pretendia mantê-la naquela posição secundária. (Topik, 1987, p. 186.)

3. POLÍTICAS PRÓ-INDÚSTRIAS (1943-1988)

Com o apoio em alguns autores que destacam os avanços institucionais ocorridos após a Revolução de 1930, podemos traçar uma cronologia de eventos que demarcam a passagem de uma fase de medidas pró-indústria para uma fase de políticas pró-indústria, caracterizada, ao

lado da redução da coerência intra-sistêmica, por uma maior institucionalidade. Dentre as narrativas que apresentam as instituições que foram sendo criadas para encorpar a atuação governamental de fomento à industrialização nacional, destaca-se aquela elaborada por Bielschowsky (1988). Dentre os órgãos enumerados por Bielschowsky, destaca-se para o presente histórico o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, justamente por ser o primeiro órgão federal a institucionalizar a ideia de uma Política Industrial, ainda que dele não tenha se originado uma Política Industrial formal. O CNPIC foi palco de importantes discussões e propostas de apoio da industrialização nacional pelo Estado. Bielschowsky detalha o processo de criação do conselho e seus principais artífices:

O ministério mais receptivo à definição de um projeto de industrialização era o do Trabalho, Indústria e Comércio, sob a chefia de Marcondes Filho. Foi essa a esfera de poder procurada, em fins de 1943, pelo líder industrial Roberto Simonsen, com o apoio de outras personalidades progressistas, como o advogado San Thiago Dantas, para expressar sua proposta de desenvolvimento econômico para o pós-guerra. O canal criado foi o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, que teria como objetivo o estudo da política industrial e comercial para a nova etapa. (Bielschowsky, 1988, p. 256).

Mostra da centralidade do CNPIC nas discussões de então foi a sua condição de berço da famosa polêmica Simonsen/Gudin que marca profundamente a história da configuração do Estado em favor da indústria. No CNPIC foi aprovado e, posteriormente, levado ao presidente Vargas o documento elaborado por Roberto Simonsen, contendo uma proposta de industrialização pesada com suporte estatal. Conhecido como Relatório Simonsen, o documento foi enviado para apreciação de outro órgão criado por Vargas no mesmo ano de criação do CNPIC. Tratava-se da Comissão de Planejamento Econômico – CPE. Nesta comissão, o membro escolhido para dar o parecer sobre o Relatório Simonsen foi justamente Eugênio Gudin, o líder intelectual do neoliberalismo econômico no país. O parecer de Gudin foi alvo de réplica por Simonsen e esta, de tréplica por Gudin. Os quatro documentos foram posteriormente compilados e publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (1ª Edição – 1980; 2ª Edição – 1990; 3ª Edição – 2010), constituindo registro fundamental para o desenho que assumiu a condução governamental da industrialização brasileira.

Além do CNPIC, outros dois elementos institucionais marcam essa fase de políticas pró-indústria: o Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Estando devidamente sedimentada a importância do Plano de Metas e do II PND nesta segunda fase do histórico da política industrial no Brasil, é importante cotejar alguns antecedentes a esses dois marcos

fundamentais. É Suzigan (1996) que monta o itinerário que levou à construção do Plano de Metas, mostrando que a constituição de uma “malha institucional” acaba, ainda que não efetivando necessariamente suas propostas em um primeiro momento, gerando uma massa crítica que pode ser reaproveitada:

A partir dos anos 1950, especificamente no segundo governo Vargas, começou a ser formada uma base institucional de planejamento. Com base em diagnósticos de problemas estruturais elaborados pela CMBEU (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos) e, posteriormente, pelo Grupo Misto CEPAL/BNDE, a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) elaborou um Programa Geral de Industrialização (PGI), que não chegou a ser formalizado. (...). A partir dessa base inicial – institucional e de diagnósticos – foi elaborado o Plano de Metas do governo Kubistcheck, a primeira experiência efetiva de planejamento do desenvolvimento industrial como elemento central de uma estratégia abrangente de desenvolvimento econômico. (Suzigan, 1996, p. 8).

Estes dois símbolos da política pró-indústria que foram o Plano de Metas e o II PND apresentam vários pontos importantes. Por um lado, mostram a sedimentação da atividade industrial no bojo da economia brasileira e, principalmente, o acesso que terão tais forças ao desenho de políticas públicas. Por outro lado, ambos mostram, principalmente em suas derrocadas, duas importantes condicionantes à implementação dessas políticas: a compatibilidade com a política macroeconômica, no caso do Plano de Metas, e o contexto internacional, no caso do II PND. Ambas continuarão a moldar o ambiente institucional brasileiro, seja reduzindo o horizonte de planejamento em função do combate a inflação que marcou a década de 1980 e 1990, e inviabilizando qualquer política industrial mais robusta, seja beneficiando-se de uma economia internacional em expansão nos anos 2000 (até 2008), o que facilitou a proposta de uma retomada da política industrial, com a PITCE de Lula.

4. POLÍTICA INDUSTRIAL “NATIMORTA” (1988-2004)

Se, porém, as década de 1980 e 1990 caracterizaram-se pela inviabilização de uma política industrial efetiva, cabe responder o porquê associarmos a esse período o nascimento da política industrial (ainda que natimorta), sucedendo o período de políticas pró-indústria. Ocorre que esse “nascimento” busca mostrar essencialmente o peso institucional dado à industrialização governamentalmente orientada. O lançamento, em 1988, da Nova Política Industrial (NPI) pelo governo Sarney mediante um documento legal definido (Decreto-Lei n.º 2.433/88), é, não o primeiro, mas inegavelmente um passo no processo evolutivo da política industrial brasileira,

justamente por agregar um elemento até então ausente no itinerário da PI no Brasil: a legalidade estrita.

É claro que os fatos também mostram que não basta uma lei para que todos os entraves que impediam a efetividade da política industrial brasileira se transformem em fumaça. O principal deles, a instabilidade econômica, corroía, desde o seu nascedouro, qualquer tentativa de reconduzir a produção industrial aos patamares do Milagre Brasileiro do início dos anos 1970. Os impactos de problemas como dívida externa, inflação e déficit público passaram a comandar o dia-a-dia da economia nacional, afastando a possibilidade de reconstruir, em curto espaço de tempo, uma agenda governamental voltada para o desenvolvimento. Várias análises foram feitas sobre a “década perdida”, não sendo a mesma objeto de estudo desse histórico. Porém, para ilustrar o impacto da espiral inflacionária sobre um aspecto importante da questão industrial, qual seja, o horizonte temporal do investimento privado, trazemos a análise de Mônica Baer feita em seu livro *O Rumo Perdido: crise fiscal e financeira do estado brasileiro*, de 1993. Se este sempre foi curto antes dos anos 1980, evaporou totalmente junto com a estabilidade perdida:

Enquanto a economia brasileira operava com inflação baixa e sem indexação, os agentes privados captavam recursos no curto prazo, a juros baixos ou até negativos, e os emprestavam também no curto prazo, mas com garantia de refinanciamento por um período de tempo mais longo. No entanto, com o recrudescimento do processo inflacionário, o risco aumentou, fazendo com que os agentes privados se retraíssem até mesmo nessa tímida prática de refinanciamento, encurtando e selecionando ao máximo suas operações ativas. (Baer, 1993, pp. 80-82).

No que tange especificamente ao debate em torno da política industrial possível nesse contexto de instabilidade macroeconômica, Suzigan (2005), não obstante reconheça que a NPI de Sarney foi um primeiro vislumbre de um possível retorno da PI, não esconde o desânimo diante do que ela efetivamente foi capaz de produzir:

Tímidos sinais de mudança surgiram em 1988-89 com uma reforma aduaneira, de todo modo inócua, porque a proteção era dada por restrições não tarifárias e por novos incentivos de fomento ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico criados pela Nova Política Industrial. Entretanto, o insucesso da política de estabilização inflacionária sepultou qualquer esperança de retomar o desenvolvimento industrial. (Suzigan, 2005, p. 190).

Após as tentativas do governo Sarney em ativar setores entendidos como estratégicos em função do nível de valor agregado de seus produtos (informática, biotecnologia e novos materiais), o que gerou, nesse governo, a promulgação da Lei de Informática (Lei n.º 7.232/84) e a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia (1985), o resultado que fica é mais uma mostra dos danos

causados pela incompatibilidade entre política industrial e política macroeconômica, como conclui Wilson Cano (2010), sobre as tentativas governamentais em avançar nos setores inovadores da economia: “Afinal, a dimensão dos novos desafios requeria a articulação e sustentação de uma política industrial efetiva, apoiada por uma política macroeconômica adequada, o que, no período, era praticamente impossível.” (Cano, 2010, p. 182).

Colocado quase como unanimidade o diagnóstico de esgotamento da capacidade de financiamento estatal para o setor produtivo na década de 1980, as eleições de 1990 apareciam como uma escolha entre liberais, que propugnavam a saída do Estado da economia, e os desenvolvimentistas, que alegavam não existir saída da crise econômica sem passar pela capacidade interventora do Estado. A escolha de Fernando Collor representou uma opção claramente desestatizante e, no campo da política industrial, uma mudança significativa de foco, como aponta Wilson Cano (2010):

A nova era inaugurada por Collor logo deixou clara a mudança de foco que passaria a nortear a política brasileira para a indústria. Ao contrário das políticas adotadas anteriormente, que visavam a expansão da capacidade produtiva mediante o incentivo à substituição de importações, o objetivo passou a centrar-se – seguindo os ditames do Consenso de Washington – na questão da competitividade, a ser alcançada pelo aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, com base na modernização e reestruturação da indústria. (Cano, 2010, p. 182-183).

A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), lançada oficialmente pela Portaria n.º 365/90 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, não por acaso foi chamada de “política industrial às avessas” (Cano, 2010, p. 183), uma vez que teve como principal elemento a abertura comercial do mercado brasileiro às empresas estrangeiras (Suzigan, 2005, p. 190), até então limitadas por barreiras tarifárias e não-tarifárias que protegiam a indústria nacional. Longe de serem unanimidades, essas barreiras à entrada de novos competidores foram sempre duramente criticadas pela criação de “paraísos rentistas” e de um empresariado acomodado, como afirma Brum (2000):

A excessiva e prolongada proteção do Estado à indústria aqui instalada garantiu aos empresários um mercado cativo e criou ou ajudou a reforçar uma mentalidade empresarial acomodada. Pouco se investiu em desenvolvimento científico e tecnológico e também em educação e formação de recursos humanos. Essa situação se agravou ainda mais ao longo da crise dos anos de 1980. Em consequência, foi-se abrindo um fosso tecnológico e de produtividade industrial – e, conseqüentemente, de competitividade – entre empresas instaladas no Brasil e as dos países altamente industrializados. (Brum, 2000, p. 427).

Diante desse cenário, a abertura comercial proporcionada por Collor com a PICE assemelhou-se a uma política de terra arrasada, com poucos grupos industriais nacionais sobrevivendo à

concorrência praticamente em igualdade de condições com competidores de classe mundial. O destino da maioria, principalmente nos setores de maior competitividade e inovação, dominando por empresas transnacionais, foi ser absorvido, primeiro como *joint-venture*, e depois perdendo efetivamente o controle sobre sua estratégia de mercado. Pesquisando as políticas governamentais de fomento à indústria de TI, Evans (2001) cita o ocaso dos três principais grupos nacionais do setor de informática no Brasil após o governo Collor:

No início da década de 1990, a revisão da Lei Nacional de Informática do governo Collor forneceu uma estrutura legal para abrir os portões. A evolução da Elebra, da Itautec e da SID – os três maiores conglomerados da década de 1980 – ilustra a mudança. Cada um deles formalmente deixou os anos 1980 para trás, formando novas associações com capital transnacional no início da década de 1990. (Evans, 2001, p. 240).

Essa reestruturação patrimonial do parque industrial brasileiro repercutiu mais amplamente na desconstrução de toda uma malha produtiva que, sob todas as penas, havia conseguido se manter ao longo da década de 1980. O diagnóstico ao final do governo Collor/Itamar (1989-1994) era de um completo desalinhamento nas cadeias produtivas locais, como ilustra a citação seguinte de Francisco Viana (2002):

Os dois anos que antecederam a eleição de Fernando Henrique foram vinculados pela incerteza. Combinadas à abertura da economia que se insinuava, a sobrevalorização cambial e o elevado custo do capital pareciam condenar o parque fabril doméstico a se transformar num monte de sucata. Estavam, ou pareciam estar, à deriva os setores de bens de capital, autopeças, aço, petroquímica, derivados de leite, a indústria eletrônica, em especial aquela sediada na Zona Franca de Manaus, e a indústria de informática, isso para citar apenas os casos mais emblemáticos. (Viana, 2002, p. 137).

Mesmo sobre os escombros das tentativas malfadadas de fazer política industrial nos governos Sarney (NPI) e Collor (PICE), o governo-tampão do presidente Itamar Franco não se furtou a tentar alterar o foco da agenda governamental. Em meio ao fracasso dos planos de estabilização que o antecederam, Itamar propôs inverter a ordem que colocava a estabilização como condição prévia do desenvolvimento, conforme explicita Nilson Araújo de Souza (2008):

Havendo concluído que, apesar de mais de uma década de política recessiva, não se conseguira dominar a inflação, o Presidente Itamar optou por um outro caminho: o de que a prioridade seria não mais o suposto combate à inflação, mas a retomada do desenvolvimento; isso implicava também a concepção de que inflação se combate com desenvolvimento – e não com recessão. (Souza, 2008, p. 217).

Essa conduta heterodoxa de combate à inflação, porém, igualmente sucumbiu diante da necessidade de ajustamentos das despesas públicas e pela retração econômica diante dos níveis galopantes de inflação. A situação só começa a se modificar quando da aplicação do Plano Real e a consequente estabilização macroeconômica. O viés de redução do peso do Estado na

economia, principalmente através de privatizações de estatais e desregulamentação de setores econômicos (no caso do mercado de capitais), consideradas condicionantes para a estabilidade macroeconômica, mantinha, no entanto, o ambiente hostil em relação à ideia de Política Industrial. Desta vez, porém, a decisão de não ter política industrial era menos uma imposição pragmática das circunstâncias e mais uma opção ideológica das lideranças que assumiam o novo governo.

Considerado por muitos um hiato na recém-institucionalizada política industrial, a Era FHC, assim como outras épocas marcantes do nosso histórico (República Velha, marco 1930, milagre brasileiro), hospeda várias controvérsias, com defensores ardorosos em ambos os lados. Assim, é possível encontrar na literatura especializada pelo menos três cenários distintos no que toca ao tema da política industrial na era FHC: 1) Não havia PI, seja por convicção ideológica (como ilustra a notória fala do ministro Malan: “A melhor política industrial é não ter política industrial”), seja por imposição macroeconômica (incompatibilidade que continuará, segundo alguns, inviabilizando a PI mesmo no Governo Lula); 2) Havia PI, mas tão inócua quanto a NPI e a PICE; 3) Não só havia PI como seus resultados foram mais expressivos do que as tentativas anteriores por conta da estabilidade macroeconômica previamente inexistente.

Em meio às controvérsias envolvendo a existência ou não de política industrial na Era FHC, o fato é que a suposta preparação da indústria para os novos desafios do mercado competitivo é também uma afirmação questionável. Em diagnóstico que inclui não só as transformações ocorridas no bojo do Governo Cardoso, como também aquelas havidas durante o Governo Collor, Quintela & Gonçalves (2006) revelam que as indústrias brasileiras, em comparação com aquelas dos países de economia mais estável, acabam tendo que se adaptar, para o bem ou para o mal, a essa turbulência em termos de ação governamental:

During the nineties, Brazil suffered profound changes in its economic foundations. Increased trade opening reduced the average import tariff from 51% to 14.9% in six years (Soares, Servo, & Arbache, 2003), a comprehensive, although incomplete, privatization programme changed entire sectors (Carvalho, 2001), in 2001 there was an electric energy crisis (Moreira, Motta, & Rocha, 2003), as well as a dramatic increase in public debt (Versiani, 2003). These factors do not affect all industries in the same way, some are benefited, while others harmed. However, on average, it is expected that such sudden and profound changes have greater effects on the performance than those observed in more stable economies, where such crises are rare. (Quintela & Gonçalves, 2006, p. 2).

Diante de um quadro de tantas mudanças durante os anos 1990, sendo a única constante a ausência de uma política industrial efetiva, os anos 2000 começaram sob uma nova égide.

Reconhecendo que não ter política industrial não era a melhor política industrial, como outrora se pensou, e que a reestruturação dos setores produtivos passava por algum tipo de apoio mais incisivo do Estado, o cômputo final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso era de que havia necessidade de uma mudança de rumo. Essa era reconhecida e exigida, como de praxe, pela oposição. Porém, e aí está o sinal de quão significativo era a necessidade da mudança, o próprio candidato do governo reconhecia o erro anterior e juntava-se ao coro dos que pleiteavam o retorno da PI, conforme coloca, de forma premonitória, Erber (2002), ao repercutir o clima das eleições de 2002:

A PI ressurgiu das cinzas desse fracasso. A julgar pelo aparente consenso entre os candidatos à presidência e pelas opiniões divulgadas pela mídia, as posições liberais mais radicais estão no ocaso: haverá uma PI no próximo governo. (Erber, 2002, p. 646).

5. POLÍTICA INDUSTRIAL “RENOVADA” (2004-2008.)

O processo de gestação da Política Industrial, tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE não foi exaustivamente detalhado em nenhum artigo disponibilizado até agora para o público. Sabe-se, porém, que antes do seu anúncio oficial, em 31 de março de 2004, dois documentos prévios foram divulgados: o “Roteiro para agenda de desenvolvimento” (divulgado em 16 de junho de 2003); e as “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (divulgado em 26 de novembro de 2003). De acordo com Cano (2010, p. 186), a PITCE foi “elaborada ao longo de vários meses, contando com contribuições de notórios especialistas em política industrial, tecnológica e de comércio exterior.” As listas de presença, datas e, principalmente, atas das reuniões em que se procedeu essa discussão dos documentos iniciais de gestação da PITCE ainda estão para serem esmiuçadas. Mario Salerno (2006), ex-diretor de desenvolvimento industrial da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, entre 2005 e 2006, e, conforme Ferraz (2009, p. 244), um dos formuladores da PITCE, faz um relato breve do momento inicial dessas discussões:

Como consequência de cerca de um quarto de século de ausência, o Estado brasileiro perdeu capacidade de formulação e de execução de políticas industriais e tecnológicas integradas. Os quadros técnicos no assunto migraram para outras atividades, dispersaram-se. Há uma miríade de órgãos públicos que manipulam algum instrumento de política industrial e tecnológica, configurando-se um sério problema de coordenação.

Com esse panorama em mente, a Câmara de Política Econômica (CPE), fórum de ministros coordenado pelo Ministro da Fazenda, e integrado pelos ministros do Desenvolvimento, Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência, Planejamento, Ciência e Tecnologia (para as atividades

de política industrial e tecnológica) e Banco Central, com apoio da Apex, do BNDES e do Ipea, começou a discutir as diretrizes de uma política industrial contemporânea para o Brasil no início do Governo Lula. O Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, coordenou as ações; a CPE nomeou o Grupo Executivo da PITCE, composto por representantes dos ministérios do Desenvolvimento, Casa Civil, Ciência e Tecnologia, Fazenda, Planejamento, além de Apex, BNDES e Ipea, com a missão de elaborar e propor aos ministros diretrizes e programas de uma política contemporânea, que apontasse os rumos do desenvolvimento brasileiro. Após detalhada discussão com os ministros e com o Presidente da República (Lula), o documento “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” foi divulgado no dia 26 de novembro de 2003, e no dia 31 de março de 2004 foi tornado público um conjunto de programas e ações que iniciaram, na prática, o processo da política industrial e tecnológica em curso. (Salerno & Daher, 2006, pp. 9-10)

Comparando o relato de Salerno com a fala anterior de Cano, ficam algumas questões: Salerno não menciona o “Roteiro para agenda de desenvolvimento”, considerado por Cano o documento inicial da discussão da PITCE; Cano fala em “especialistas em política industrial, tecnológica e de comércio exterior”, mas o que se pode inferir da fala de Salerno é que esses especialistas seriam todos integrantes do governo, uma vez que apenas órgãos governamentais integram o Grupo Executivo da PITCE, fórum inicial de discussão da nova política; por fim, Salerno, mesmo enfatizando que o documento foi divulgado, nada comenta acerca de eventuais feedbacks recebidos. Caberia, portanto, retomar essas questões para compreender melhor a interação de forças que moldaram o desenho final da política.

No que tange ao conteúdo da PITCE, de acordo com Campanário *et al* (2005, p. 02), o mesmo pode ser resumido da seguinte forma: conjunto de 11 programas de política, contemplando 57 medidas, apresentados em três documentos governamentais: *A Sexta Carta de Concertação: Política Industrial como Consenso Para Uma Agenda de Desenvolvimento; Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior; e Medidas de Política Industrial e de Comércio Exterior*. Cada um desses documentos teria uma natureza e uma função diferente dentro da concepção da PITCE. Segundo Campanário *et al* (2005):

Divulgada em 11 de março de 2004, a Sexta Carta de Concertação apresenta as bases políticas da PITCE. Nela, destacam-se a orientação e estímulo ao investimento privado, salientando a função do crédito produtivo, a busca da consolidação da trajetória de crescimento com desenvolvimento econômico e a importância de se estabelecer novos marcos regulatórios setoriais e institucionais como forma de promover investimentos em parceria com o setor privado nos campos da infraestrutura (Parceria Público Privada - PPP). Também, articulada ao PPA 2004-2007, a Sexta Carta salienta a opção pelo estímulo as atividade voltadas a P&D&I. (Campanário *et al*, 2005, p. 08).

Respeitadas as restrições do ajustamento macroeconômico, com manutenção das políticas de ajuste fiscal e monetário e das contas externas, requeridas pela função estabilizadora, as Diretrizes da PITCE destacam a necessidade da elevação do investimento produtivo privado, com clara função alocativa e estilo regulatório, fugindo da visão intervencionista e liberal. Está mencionada a necessidade de incrementar os investimentos em infraestrutura e meio ambiente,

embora estes sejam capítulos fora da política industrial propriamente dita. Ainda em termos alocativos, destaca-se a importância do aprimoramento do marco regulatório, isonomia competitiva e volume de comércio exterior (Diretrizes, 2004). (Campanário et al, 2005, p. 09).

Em termos específicos, a PITCE se estrutura em torno de 11 programas de políticas industriais e 57 medidas. Os 11 programas são descritos no documento Medidas de Política Industrial e de Comércio Exterior e sumarizados abaixo. (Campanário et al, 2005, p. 09).

As análises voltadas especificamente sobre o conteúdo da PITCE já se encontram mais avançadas em relação àquelas debruçadas sobre o seu processo de construção. Campanário *et al* (2005), Suzigan (2005), Ferraz (2009), Cano (2010) e muitos outros procedem a esse tipo de análise. De modo geral, é possível representar as principais conclusões em torno do conteúdo da PITCE demarcando seus pontos fortes e fracos, como faz Suzigan (2005), nos seguintes termos:

Os pontos fortes são: as metas, o foco na inovação e, em certa medida, a nova organização institucional. As fraquezas resultam de: incompatibilidade entre a PITCE e a política macroeconômica (particularmente juros e estrutura tributária), falta de articulação dos instrumentos e destes com as demandas das empresas, precariedade de infraestrutura econômica, insuficiência dos sistemas de C, T & I, e fragilidade de comando e coordenação do processo de PI. (Suzigan, 2005, p. 192).

Por fim, há que se pontuar os resultados ao fim e ao cabo dos quatro anos de vigência da PITCE. Aqui as colorações políticas parecem mais esfuziantes, pois muitas vezes se trata de lançar mão de malabarismo linguísticos, seja para ocultar, amenizar ou enfatizar um eventual fracasso da PITCE. Assim, para Mercadante (2010), absolutamente comprometido com a iniciativa do governo Lula, é possível fazer a seguinte afirmativa otimista acerca do sistema de inovação e da estrutura e dinâmica do setor industrial:

(...) indicadores relativos ao comportamento desses aspectos até 2008 – portanto, influenciados em maior grau pelas medidas adotadas no âmbito da PITCE – sugerem que pelos menos em algumas áreas houve avanços expressivos. (Mercadante, 2010, p. 157)

Já para Cano (2010), mesmo enumerando diversos pontos em que houve avanços a partir da PITCE, como faz Mercadante, não se furta em colocar cores mais sóbrias sobre os resultados efetivamente conseguidos pela aplicação das medidas alinhadas na PITCE. Na sua opinião, a principal causa dessa inépcia, no entanto, não é a PITCE em si, mas sim a sua incompatibilidade subalterna à política macroeconômica:

Sob as amarras da política macroeconômica, a PITCE não produziu os resultados que poderia do ponto de vista do desempenho da indústria no seu conjunto e de sua contribuição para o crescimento e o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional, a despeito do bom desempenho de algumas empresas e setores individualmente. (Cano, 2010, pp. 189-190).

Há, por fim, aqueles que não medem palavras para descrever o ocaso da PITCE, inscrita no mesmo panteão de outras tentativas, devidamente abortadas, de implantar uma política industrial nos governos Sarney (NPI) e Collor (PICE). Esse é o caso de João Paulo de Almeida Magalhães (2010), que coloca a questão nos seguintes termos, ressaltando, como Cano, os mesmo grilhões macroeconômicos:

Contrariando as expectativas otimistas da época, o primeiro mandato do Presidente Lula não rompeu com o neoliberalismo, repetindo fielmente as linhas básicas de política econômica do seu antecessor, com iguais resultados em termos de baixo incremento do PIB. Chegou-se, sem dúvida, a anunciar uma política industrial, algo absolutamente inadmissível no governo FHC. Esta, contudo, jamais foi implementada, por entrar em conflito com a absoluta prioridade concedida à estabilidade monetária. (Magalhães, 2010, p. 21).

6. CONCLUSÃO

O presente texto teve por objetivo expresso perfazer o trajeto das iniciativas governamentais de apoio às atividades industriais no país. Para tanto, utilizou-se de um critério de divisão cronológica baseada na coerência sistêmica em torno da ideia da industrialização governamentalmente orientada. Em face dos quatro momentos históricos descritos, foi possível acompanhar as oscilações com que essa coerência se fez presente. No período inicial, das medidas pró-indústria, havia uma clara incoerência sistêmica, onde cada ato governamental de apoio à indústria era logo sucedido por igual medida de restrição das atividades industriais, por força de interesses estrangeiros (notadamente ingleses), por contraposição dos produtores agrícolas ou pela falta de unidade nas convicções dos nossos mandatários, tanto no Brasil-Império quanto na República Velha. Já nos períodos seguintes, essa incoerência sistêmica foi sendo relativizada, seja em direção a um consenso que favoreceu a ideia de política industrial em face do empoderamento das forças industriais (o famoso “deslocamento do centro econômico nacional” de que nos fala Celso Furtado), seja em direção a um consenso que enfraqueceu a ideia de política industrial em face da hegemonia neoliberal que varreu os anos 1980 e 1990. Na atualidade, vive-se mais um momento dessa trajetória, talvez de retomada de níveis alarmantes de incoerência sistêmica, haja vista a flagrante incompatibilidade entre a política industrial da Era Lula e a sua política macroeconômica.

De tudo que foi posto, cumpre tirar ao menos duas lições. Primeiro, a importância do contexto histórico para a análise das políticas públicas. Estas não são construídas no vácuo de interesses.

Pelo contrário, antes de instrumentos para superar obstáculos, acabam sendo manifestações das contradições estruturais que emperram o desenvolvimento. Segundo, a importância das instituições. Sem entrar no mérito da infundável discussão sobre “o que são instituições”, o que queremos destacar aqui é a importância de se institucionalizar práticas e posições políticas, de modo a reduzir (pois eliminar é impossível) a dependência dessas às nuances pessoais dos gestores públicos. Criando fóruns como o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial ou documentos oficiais como o Plano de Metas e o II PND, é possível dar maior consistência às discussões em torno de projetos nacionais de desenvolvimento, bem como engajar novas vozes, principalmente da academia, menos afeita a discutir o que está circunscrito apenas aos discursos eleitorais.

7. REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 20ª Editora UNIJUI, 1999.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu; SILVA, Marcello Muniz da; COSTA, Tiago Ribeiro. **Intenções Implícitas da Nova Política Industrial Brasileira**. Trabalho apresentado no X Encontro Nacional de Economia Política, 2005. Disponível em: www.sep.org.br/artigo/10_congresso_old/xcongresso56.pdf Acesso em 20/04/2011.

CANO, Wilson. “Política Industrial do Governo Lula”. CENTRO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Os Anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. pp. 181-208.

ERBER, Fábio Stefano. “O retorno da política industrial.” LEITE, Antônio Dias; VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Orgs.) **O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002. pp. 635-656.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FERRAZ, Max Benjoi. “Retomando o Debate: A Nova Política Industrial do Governo Lula”. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. n. 32, jan./jun. 2009. pp. 227-264.

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. “*Estratégias e Modelos de Desenvolvimento*”. Centro de Estudos para o Desenvolvimento. **Os Anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. pp. 19-34.

MERCADANTE, Aloizio. **Brasil: a construção retomada**. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

PRADO JUNIOR, Caio. **A Revolução Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 20ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas**. Disponível em:

www.abdi.com.br/abdi_redesign/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=362. Acesso em 25/04/2011.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula**. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SUZIGAN, Wilson. “*Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil*.” **Revista de Economia Política**, vol. 16, n.º 01 (61), janeiro-março/1996. pp. 5-20.

SUZIGAN, Wilson. “*Política Industrial e Desenvolvimento*”. PAULA, João Antônio de. (Org). **Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. pp. 181-204.

TOPIK, Steven. **A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

VIANA, Francisco. “*Indústria, Tecnologia e Energia*”. LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens. (Orgs.) **A Era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

WINTER, Sidney G; NELSON, Richard R. **Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica**. Campinas: Editora Unicamp, 2005.