

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

TADEU VINICIUS QUADROS MACEDO

**UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PARA A INDÚSTRIA DE
TRANSFORMAÇÃO DOS GOVERNOS FHC E LULA**

**VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2024**

TADEU VINICIUS QUADROS MACÊDO

**UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PARA A INDÚSTRIA DE
TRANSFORMAÇÃO DOS GOVERNOS FHC E LULA**

Trabalho monográfico apresentado ao
Curso de Ciências Econômicas da
Universidade Estadual do Sudoeste da
Bahia, como requisito para aprovação na
disciplina Monografia II.

**ORIENTADOR (A):
MARCOS ANTÔNIO TAVARES SOARES**

**VITÓRIA DA CONQUISTA — BA
2024**

FOLHA DE APROVAÇÃO

**CONFORME PADRÃO CONSTANTE NO MANUAL PARA ELABORAÇÃO DE
TRABALHOS MONOGRÁFICOS**

AGRADECIMENTOS (OPCIONAL)

Xqurutossofissusfosdifusodisoidfosidfosdjsdvjjsodvjjsodjvidvjodjvosijdvoisdov
josdvoisjdjvosidosidjoisdovisodivjosidvosdovisodovjjsodvjjsodvosdjosdovjjsodvosidosid
osidvoisjdjosidvosidvosijdvoisdjvoisdovsodvjsoijsodiofsoiudfosidosidufosidofisdo
fiusodifosiudfoisudofisodiofsidfosiudfoisdofiusodifsfuseõfiusofiubsoeifunosiufnõseufõ
eeoiuerifdlsoodsioisop

RESUMO

Neste trabalho monográfico será analisado as políticas industriais para a indústria de transformação dos governos Lula e FHC, dessa forma, o objetivo deste trabalho é verificar qual política industrial fora mais benéfica para a indústria de transformação nacional. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica acerca do processo de industrialização no Brasil e dos regimes macroeconômicos vigentes nos governos FHC e Lula, verificando se os mesmos foram compatíveis com as políticas industriais destes governos. Além disso, serão analisados os indicadores do IBGE que são a participação da indústria de transformação no PIB e o emprego e ocupação na indústria de transformação, e, no tocante a taxa de câmbio e a taxa de juros reais, a fonte dos dados foi o Banco Central. Utilizando esses elementos teóricos e estatísticos, será verificado qual das políticas industriais foi mais benéfica para a economia brasileira, concluindo-se que as políticas do governo Lula foram mais eficientes que o governo FHC, considerando que durante governo Lula, os indicadores foram mais apreciáveis no que concerne a participação da indústria de transformação no PIB e melhores indicadores no emprego indústria de transformação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1- Média anual da taxa de câmbio no governo FHC 1995-2002.....	41
Gráfico 2- Média anual da taxa Selic real durante no governo FHC 1995-2002.....	42
Gráfico 3- Participação da indústria de transformação brasileira no PIB a preços básicos 1994-2002.....	46
Gráfico 4- Taxa Selic ao longo de ano de 2003.....	48
Gráfico 5- Média das taxas de câmbio para compra por ano durante o governo Lula.....	49
Gráfico 6 da Taxa Selic Real durante o governo Lula de 2003 a 2010.....	51

Gráfico 7 - Participação da indústria de transformação brasileira no PIB a preços básicos no governo Lula.....58

Gráfico 8 -Pessoas Ocupadas na Indústria de Transformação-PNAD durante o Governo Lula.....59

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 – Pessoas Ocupadas na Indústria de Transformação –PNAD 1995-2002.....	44
Tabela 2 - Emprego na Indústria de Transformação (Número de empregados em 31.12 e taxa de crescimento anual) –PIA, 1996-2007.....	..47
Tabela 3 – Pessoas Ocupadas na Indústria de Transformação –PNAD 1995-2002... ..	61
Quadro 1 4 -Metas de alguns programas da PITCE (2004)	54
Tabela 4 Desembolsos totais do BNDS segundo a intensidade tecnológica das indústrias (2002-2007) (Em milhões de 2007)	62

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. O DEBATE A RESPEITO DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA: O PARADGIMA DE UMA INDUSTRIALIZAÇÃO DEPENDENTE.....	16
1.1 A importância da política industrial e os caminhos seguidos pelo estado brasileiro ao longo de décadas para aplicá-la.....	16
1.2 os desdobramentos estruturais da dependência nas políticas industriais brasileiras.....	20
1.3. Os paradigmas do desenvolvimento latino americano.....	23
1.4 A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e a importância da taxa de juros e sua relação com as teses da dependência.....	27
2 A POLÍTICA INDUSTRIAL NA ERA FHC.....	31
2.1 A política industrial de FHC e sua relação coma a discussão da dependência.....	31
2.2 as diretrizes da política industrial de FHC.....	35
2.3 Conjuntura econômica brasileira e mundial durante o governo FHC...34	
2.4 O papel da macroeconomia na política industrial de FHC: um obstáculo a sua efetividade.....	40
2.5 A política industrial de FHC e o dilema: houve um processo de desindustrialização da economia brasileira?.....	45
3. A POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA.....	48
3.1 Programa de desenvolvimento produtivo.....	48
3.2 O contexto macroeconômico e a conjuntura internacional durante a aplicação da política industrial do governo Lula	
.....	52
3.3 Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010)	55

3.4 A política industrial do governo Lula: avanços e	
contradições.....	57
Conclusão.....	63
Referências.....	65

INTRODUÇÃO

A política brasileira para a indústria de transformação, tema este que será desenvolvido neste trabalho monográfico, discutirá o impacto das políticas industriais dos governos FHC e Lula para este setor. E, como paradigma e naturalmente obstáculo para a aplicabilidade dessas políticas, o fato dos chamados periféricos, terem, segundo Furtado (1961), um desequilíbrio de fatores de produção, considerando que não havia disponibilidade de capital, sendo, a princípio, um problema, pois a constituição dos mesmos, era de fundamental importância para que estes países pudessem, desse modo, absorver o aparato tecnológico tão necessário para seu desenvolvimento. Processo que este autor caracterizou como subdesenvolvimento, isto é, a subutilização desses fatores de produção.

Para esse intento, será abordado as diferentes teses sobre esse problemática, teses estas, que serão apresentadas e discutidas, procurando lastrear teoricamente este trabalho. Além disso, este trabalho objetivará mostrar as diretrizes dessas políticas industriais. Desse modo, será discutido seus programas para o setor industrial, será esmiuçado suas premissas, assinalada suas contradições. Considerando, claro, o caráter dependente das economias brasileiras e latino americanas apontado por Marini, (2005). Além disso, será desenvolvido um comparativo entre estes dois governos, buscando responder a seguinte questão: quais destas duas políticas industriais mais contribuíram para a evolução da indústria de transformação nacional?

Para responder essa questão, neste trabalho a política industrial será entendida além de simplesmente implementar, coordenar setores estratégicos ou definir este ou aquele setor que deva ter prioridade no adensamento de suas cadeias produtivas, em outras palavras, o conceito de uma política industrial deverá ser mais amplo. Podendo assim, romper a barreira liberal da esfera microeconômica, articulando a mesma com a política macroeconômica, isto é, esta última deverá ter o máximo de compatibilidade com as políticas industriais com taxa de juros e câmbio compatíveis. E, logicamente, devendo a política industrial beneficiar a sociedade como um todo, tendo em vista o maior valor agregado que a indústria pode trazer.

Portanto, esse trabalho irá discutir os limites históricos estruturais que esses governos tiveram para aplicar suas políticas industriais, sintetizadas por Ruy Mauro Marini (2005) em seu famoso escrito "Dialética da Dependência" que é notadamente a

divisão internacional do trabalho, na qual os países ditos centrais produziam as manufaturas e os países periféricos forneciam matérias primas. Não se erigindo, dessa forma, nas sociedades latino americanas uma verdadeira sociedade industrial, com efeito, a indústria nascente só atendia as demandas do setor de exportação de produtos primários. Tendo apenas um ponto de inflexão no período entre duas guerras mundiais

Em raciocínio correlato, Furtado (1968) afirmou que o que caracteriza a economia dependente é exatamente que seu desenvolvimento está atrelado as modificações tecnológicas dos países centrais, atendendo a demanda destes, sendo, portanto, reflexo estrutural das mutações de suas economias.

No que concerne ao aspecto macroeconômico na questão das políticas industriais dos governos analisados, terão como norte teórico a tese novo desenvolvimentista, desenvolvida por Bresser Pereira (2007) que coloca a taxa de câmbio no centro do desenvolvimento. E, a partir desse indicador, este autor desenvolve sua tese afirmando que um câmbio apreciado, prejudica produção de bens de alto valor agregado, pois o câmbio valorizado é compatível com a exportação de produtos de apenas recursos naturais.

Como metodologia utilizada inicialmente foi revisão bibliográfica com autores que discutiram a industrialização dos países da periferia. Na sequência foram utilizados dados do IBGE referente a participação da indústria de transformação no PIB, dados referentes ao emprego na indústria de transformação, sendo utilizado também neste trabalho indicadores como taxa de juros real e taxa de câmbio para se verificar qual das políticas industriais mais tentaram se aproximar de uma compatibilidade com política macroeconômica. E como indicadores para se chegar a essas conclusões, avaliaremos tanto no governo de FHC como no de Lula a participação relativa da indústria de transformação no PIB e dados referentes ao emprego e ocupação neste setor.

Utilizando estes parâmetros, este trabalho avaliará os governos de FHC e Lula, sendo o primeiro marcado por uma gama de políticas de combate a elevada inflação, cujo problema já vinha de décadas anteriores. Sendo tais políticas solidificadas no Plano Real e, paralelo a isso, também houvera por parte do mesmo governo, um processo de abertura da economia brasileira ao capital internacional e a continuação com da política industrial de ruptura com o modelo de substituição de importações que, que por seu turno, fora iniciado no governo Collor.

E o segundo, marcado por políticas de incentivo a demanda, maior incentivo a indústria nacional cristalizados em programas como a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) sendo essas políticas de cunho mais nacionalista.

Desse modo, este trabalho será dividido em três capítulos, sendo o primeiro capítulo contendo o debate clássico acerca da industrialização do Brasil e, dentro desse bojo, incluindo o debate sobre a formação das primeiras plantas industriais brasileiras nas primeiras décadas do século XX. Além disso, as discussões dos autores Ruy Mauro Marini e Celso Furtado sobre a questão do paradigma do desenvolvimento dependente dos países latino americanos e no aspecto macroeconômico a tese novo desenvolvimentista de Bresser Pereira, cuja premissas darão também norte teórico a este trabalho.

No capítulo segundo será *discutido* a política industrial no governo de Fernando Henrique Cardoso, marcada pela abertura comercial, câmbio valorizado e taxa de juros astronômicas, sendo, dessa forma, a continuação da política industrial do governo Collor, também será discutido neste capítulo a sua própria política industrial com a criação do programa Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

No capítulo terceiro é discutido as diretrizes da política industrial do governo Lula, marcada, por sua vez, por uma conjuntura macroeconômica mais favorável com o boom das *comodities*, e, através da entrada de mais dólares, houve melhora significativa no balanço de pagamentos. Além disso, o estado brasileiro passa a ser protagonista no planejamento industrial brasileiro duas décadas de desmonte deste. Por fim são apresentadas as considerações finais, mostrando qual política industrial foi mais vantajosa para a indústria de transformação nacional.

1. O DEBATE A RESPEITO DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA: O PARADGIMA DE UMA INDUSTRIALIZAÇÃO DEPENDENTE

A importância da política industrial e os caminhos seguidos pelo estado brasileiro ao longo de décadas para aplicá-la.

O setor industrial é de fundamental importância para o desenvolvimento, sendo o mesmo gerador de divisas, empregos e renda. E, após a década de 1990 ser dominada pelo pensamento liberal, ao final deste período, quando finalmente o Brasil conquista sua estabilidade de preços e cambial, abre-se oportunamente um leque de debates sobre essa temática, desse modo, era imperativo inserir a economia brasileira ao conjunto da economia global. Fleury e Fleury (2004).

Considerando isso, discutir, alardear, defender a importância da indústria, bem como de uma política industrial no Brasil, hoje, é uma retórica fácil. Assinalar, por exemplo, que uma nação com alto grau de industrialização tem maiores valores agregados em seus produtos, maior dinamismo, maiores graus de produtividade do trabalho e, por conseguinte, afirmar que economias nestes estágios são menos vulneráveis a crises são verdades que saltam aos olhos.

Entretanto, observa-se que a grande maioria das definições de política industrial ainda tem em seu bojo os elementos de cunho liberal. Isso pode ser comprovado na citação abaixo:

Criação, a implementação, a coordenação e o controle estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, a fim de garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados internos e externo. Tal como definida, a política industrial está fundada em instrumentos microeconômicos –isto é, tem como objeto de intervenção atividades econômicas específicas ou setoriais (automobilísticas, siderúrgicas, têxteis, de calçados, de telecomunicações, eletrônicas, químicas, entre outras)- e em temas que diretamente afetam a sua competitividade função social (geração de emprego, qualidade de produtos e processos, incentivos fiscais e financeiros, suprimento energético e de transporte, infraestrutura tecnológica e meio ambiente (CAMPANARIO e SILVA, 2004, p.19)

No que concerne a influência do paradigma liberal na formulação de uma negação da importância da indústria, não teve, pois, sua gênese na ruptura com o

modelo de substituição de importação ainda na década de 1980 ou mesmo na formulação do consenso de Washington em 1989, como assinala Silva, Amorin e Pinto (2016). A afluência deste debate de viés liberal tem seu início ainda no último quartel do século XIX e nas três primeiras décadas do século posterior.

Dessa forma, entre as elites brasileiras era uníssono o discurso da defesa do modelo agroexportador, considerando assim, a agricultura tinha a primazia sobre a indústria, pois sobre a primeira, tinha-se o entendimento que era nossa “condição natural” em outras palavras: a agricultura era, por conseguinte, a vocação natural da economia brasileira. E tal discurso, tinha como tese de fundo as proposições da teoria clássica, particularmente as premissas ricardianas das vantagens comparativas entre os países, ou seja, cada nação exportava o que produzia de forma mais eficiente. (CÊPEDA, 2010).

Entretanto o conceito de “política industrial”, no entanto, não pode se restringir apenas aos aspectos econômicos, mas também aos aspectos sociais. Com efeito, entende-se que as políticas industriais além de gerarem valor agregado, devem ter externalidades positivas para toda uma comunidade. Sendo sua implementação, uma clara função estatal, que por seu turno, não deverá ser um fim em si, mas no caso dos países periféricos, um caminho fundamental para alcançarem melhores estágios de desenvolvimento.

Não obstante, como assinala Furtado (1961), a constituição de plantas industriais no Brasil não se deu através de ações deliberadas do estado brasileiro, só fora quando o modelo agroexportador entrou em colapso devido a uma crise de superprodução do café, e, sobretudo, pela queda internacional do preço desse produto é que, dessa forma, conjugaram-se os fatores para uma incipiente industrialização: a constituição de um mercado interno e a proteção cambial, sendo este último instrumento utilizado pelo estado brasileiro para defender a renda nacional das bruscas desvalorizações do café.

Embora, segundo Magalhães (1987), já se verificava ainda no último quartel do século XIX, a instalação de indústrias, contando no ano 1889, 636 fábricas, chegando a 1907 e 1920 a 3410 e 13000 plantas industriais respectivamente, contudo, foi a partir dos anos 1930 que a industrialização brasileira passa a ter um crescimento apreciável.

Todavia, nem sempre as elites econômicas desejaram um projeto industrializante, dessa forma, e tal pensamento era verbalizado por economistas como Eugênio Gudín no agitado debate que fizera com outro economista, defensor do planejamento estatal, Roberto Simonsen, durante as primeiras propostas de

planejamento econômico, debates estes realizados entre 1944 e 1945, ainda no Estado Novo. Afirmara com veemência a inutilidade de uma política voltada a industrialização do país, devendo, pois, voltar nossos fatores de produção para a agricultura.

Os argumentos que Gudin, (2010), perseguiu, na sua retórica antiestatal, citando os liberais ingleses, podem ser resumidos na proposição de que o Estado deverá apenas: “estabelecer as regras do jogo, mas não a de jogar”. (2010, p.83) em outras palavras, declarava que o Estado não tinha condições de ser a força motriz do desenvolvimento, vociferava contra um planejamento estatal. Justificando que esse modelo só teve em seu entender um relativo sucesso na URSS, por exemplo, devido a fatores específicos que este autor coloca da seguinte forma:

Invocar o exemplo da Rússia para justificar planos econômicos no Brasil e em outros países é demonstrar completo desconhecimento do caso russo. O sucesso dos planos quinquenais na Rússia é indiscutível. O progresso do aparelhamento econômico do país em tão curto prazo ultrapassou o ritmo do que se fizera em qualquer outro país do mundo, inclusive os Estados Unidos. E o mérito é tanto maior quanto a Rússia não dispunha de qualquer parcela de crédito no exterior. Ela pagou à vista ou a curto prazo. Pagou com trigo, com cereais, com petróleo, com ouro. Petróleo e ouro disponíveis de suas imensas riquezas naturais e acessíveis; trigo e cereais arrancados à nutrição de um povo subnutrido e escravizado[...] nada disso se aplica ao Brasil. Não podemos escravizar o nosso povo como foi possível ao regime soviético fazê-lo na Rússia, graças ao regime de escravidão herdado do czarismo. Não temos margem de capital humano nem de reservas nutritivas para impor a nossa população um regime de subnutrição ainda maior do que o que ela suporta. (SIMOMSEN e GUDIN, 2010, p. 73-74).

Como pode-se inferir, Gudin, (2010), tinha absoluta descrença no planejamento estatal com vistas a uma real industrialização do Brasil e, nos argumentos na comissão de planejamento, afirmara que nos períodos que os governos do mundo fizeram planejamentos econômicos foram devidos a ditaduras como na Alemanha e Itália, no caso americano uma readaptação da vida da sociedade civil a um estado de guerra e como já anteriormente colocado, no exemplo russo dois fatores: o fato do estado russo ter um forte poder de intervenção e a abundância de recursos naturais. Em suma, o Brasil não tinha essas particularidades para tal empreitada, devendo, pois, focar seus fatores de produção na agricultura assim como sua vizinha Argentina.

Na outra ponta diametralmente oposta, estava o economista Simonsen, (2010), que por sua vez, estava na mesma discussão na então Comissão de Planejamento Econômico no intento de sustentar a tese da industrialização. Este autor assinala que no caso da economia brasileira, o surto de sua possível industrialização até o período da década de 1940, fora prejudicado devido a fatores como: falta de combustíveis;

deficiência dos transportes; ausência de indústrias de base e ausência de mão de obra qualificada.

Além disso, é elencado também pelo mesmo, que ao atraso industrial fora responsável, por exemplo, até aquele presente período pela estagnação da produção de alimentos que por seu turno ficou por 10 anos seguidos no patamar de 18,5 milhões de toneladas. Acarretando como o natural crescimento populacional o processo inflacionário.

Considerando os elementos deste debate anteriormente citado, ao analisar o atraso industrial brasileiro, mesmo se verificando tardiamente a instalação de indústrias, que por seu turno, foi início do século XX, houve, desse modo, surtos de industrialização, sendo o processo de crescimento desse setor, estendido de forma ascendente até as décadas de 1940 a 1960.

Todavia, pode-se afirmar que nosso país ou até mesmo outros países de estágio de desenvolvimento semelhante na América Latina tiveram limitações estruturais para realizar uma "política industrial"? Pensando razoavelmente: a resposta será positiva.

Prebisch, (1949), na discussão dessas limitações da economia latino-americana, assinala que a teoria das vantagens econômicas, tão utilizada para justificar a não industrialização deste continente, tem, pois, validade teórica inquestionável levando em consideração as condições do sistema capitalista nos países centrais.

Entretanto, tal proposição não explicaria de acordo com este autor, a realidade da configuração do capital latino americano, ou seja, sua composição. Em outras palavras, a teoria das vantagens econômicas explicaria a reprodução do capital apenas nos países centrais. Por conseguinte, os grandes aumentos de produtividade não chegaram periferia econômica do planeta, e, como consequência dessa baixa produtividade, baixo nível de poupança.

Colocado então, o debate nesses termos, assinale-se que a origem da discussão do desenvolvimento industrial no Brasil só pode ser entendida dentro da uma discussão de caráter mais amplo: a dependência econômica dos países da América Latina aos países da Europa. Isto é, dentro das proposições do autor Ruy Mauro Marini, há uma divisão internacional do trabalho, que se originou na formação do capitalismo comercial europeu ainda no século XVI. Dessa forma, o continente latino americano tinha se tornado um mero fornecedor de metais preciosos, cuja apropriação, permitiu as potências europeias desenvolverem seu sistema bancário, aumentar seus meios de

pagamento e, por seu turno, constituir uma acumulação de capital que pudesse financiar as primeiras plantas industriais.

Coube também na divisão internacional do trabalho, segundo, Marini (2005), a América Latina o papel de fornecedora de alimentos para a Europa, tendo em vista que se a mão de obra daquele continente ou pelo menos parte dela, fosse destinada a produção de produtos agrícolas, certamente a emergente elite burguesa industrial, teria maiores dificuldades para empreender a Revolução industrial. Portanto, esse processo só foi possível, no momento que houve um alto grau de especialização, isto é, quase a totalidade da mão de obra europeia foi deslocada para as plantas industriais e os trabalhadores do continente americano para a produção de alimentos, isto é, o continente cumpria seu papel de economia complementar.

Em suma, a origem do processo de engessamento do desenvolvimento latino americano reside no seu passado colonial, portanto, tal fato fora determinante para as condições limitantes de seu desenvolvimento.

No âmbito da América Latina, a gênese de uma discussão sobre a importância da industrialização se dá justamente com o acontecimento de duas guerras mundiais e uma grande crise econômica no intervalo das mesmas, nesse período de inflexão, rompe-se o antigo esquema de produção no qual os países latino americanos eram apenas meros fornecedores de matérias primas. Sendo assim, os países latino americanos passam a vislumbrar finalmente uma incipiente industrialização (Prebisch, 1949).

A questão pertinente, no tocante ao debate da industrialização dos países periféricos, neste caso, dos países da América Latina, são as limitações históricas de políticas voltadas a esse fim. É o que será discutido no próximo tópico.

1.2. Os desdobramentos estruturais da dependência nas políticas industriais brasileiras

A política industrial, segundo Fleury e Fleury (2004), é entendida como a “criação, a implementação, a coordenação e o controle estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria.” (2004, p.14). Desse modo, a mesma deve garantir condições favoráveis de concorrência tanto no

mercado interno como interno, sendo que sua fundamentação está na esfera microeconômica. Sendo sua aplicabilidade inserida num ambiente macroeconômico em que fatores “como inflação, taxa de câmbio e juros, carga tributária e investimentos” (2004, p.14) devem ser levados em conta, entretanto, a política macroeconômica não pode ser confundida com a política industrial.

Entretanto, as políticas industriais praticadas pelos governos brasileiros, incluindo os governos de FHC e Lula, foram pautadas por mudanças do capitalismo internacional, desse modo, não houve a possibilidade para a economia brasileira de um desenvolvimento de fato autônomo. Desse modo, a indústria brasileira sempre tivera que adaptar-se as demandas e circunstâncias históricas dos países centrais, portanto, as mudanças tecnológicas nas formas de produzir em países como o Brasil apenas atendeu a demanda dos países centrais. Furtado (1968).

A discussão da política industrial brasileira, seja ela sobre o paradigma industrial pós Segunda Guerra Mundial, (modelo este que no Brasil fora conhecido por “Modelo de Substituição de Importações”), seja pela nova perspectiva liberalizante nos primórdios da década de 1990, deram-se em torno das discussões das teses da dependência latino-americana, particularmente duas teses, influenciaram de forma considerável o meio acadêmico brasileiro, teses estas diametralmente opostas.

A primeira que teve como um de seus maiores expoentes o autor Ruy Mauro Marini (2005) que escrevera “Dialética da Dependência”. Neste ensaio, o autor discute o desenvolvimento de um capitalismo “*sui generis*” na América Latina, essa particularidade teve seus primórdios, segundo o mesmo, durante a expansão comercial no século 16, em que o continente americano é um mero fornecedor de metais preciosos e produtos exóticos, dessa forma, tais fluxos de matérias primas contribuíram para aumentar os meios de pagamento das potências europeias, permitindo o desenvolvimento do seu sistema bancário, propiciando a esses países centrais acumular capital para posterior desenvolvimento do sistema manufatureiro, que possibilitou a revolução industrial.

Surge desses elementos, a dicotomia centro/periferia, colocada nestes termos por entender a América Latina sendo periférica ou porque não dizer, sendo uma economia complementar do velho continente, ocasionando, por seu turno, uma divisão internacional do trabalho, que através dos séculos se perpetuou. (Marini, 2005).

Mas segundo Martins e Valência (2004), esta tese tem caráter emancipatório, pois embora se reconheça as dificuldades de afirmação de projeto socialista na região

periférica do planeta, há a médio ou até curto prazo possibilidades de uma configuração econômica paralela à dependência.

A segunda tese, formulada por Fernando Henrique Cardoso e Faletto (2010) que assim como a primeira, assinala, a constituição de uma economia dependente da América Latina ao apontar os momentos de mudança estrutural, que por seu turno, engendraram a um capitalismo característico.

Mas o que diferencia a tese de Cardoso e Faletto (2010) da tese de Marini (2005) no que concerne ao paradigma do desenvolvimento latino americano, fora assinalado por Martins (2004) ao afirmar que a tese de Cardoso e Faletto (2010) tem como uma de suas premissas que há limitações de atuação política sobre a esfera econômica, indicando que as condições de desenvolvimento das nações latino americanas é, por sua vez, a associação ao capital internacional, portanto, nessa configuração econômica o papel do Estado é limitado, considerando a tibieza deste frente à objetividade do mundo econômico.

Ainda segundo Cardoso e Faletto (2010), o modelo desenvolvimentista latino americano se sustentou apenas por causa de conjuntura favorável, melhorando temporariamente os termos de troca, permitindo a incorporação das massas no mercado de consumo. Inferindo que este germe industrial se deu apenas pelo deslocamento de capitais dos países centrais para os periféricos, ocasionando assim maiores investimentos, o que seria novidade em relação ao esquema anterior em que esses capitais faziam apenas fluxos financeiros.

Com efeito, podemos observar elementos da discussão do aspecto dependente dos países latino americanos, por exemplo, quando for discorrido, sobre a "doença holandesa" conceito desenvolvido por Bresser Pereira (2007) quando este autor assinala sobre a tendência da valorização da taxa de câmbio, decorrente de vendas de produtos primários, que por seu turno, prejudica as políticas de desenvolvimento dos países latino americanos. Isto é, podemos vislumbrar que essa síndrome da "doença holandesa" não é mais do que uma consequência, ou melhor dizendo, um desdobramento do capital internacional, advinda de uma situação histórica anterior, isto é, da divisão internacional apontada por Marini (2005).

Em suma, os desdobramentos da dependência vão desde a configuração do capital industrial internacional que deixou partes da produção periféricas para os países subdesenvolvidos, fenômeno também apontado por Marini (2005), tendo seu desdobramento financeiro quando essas vulnerabilidades debilitam a economia dos

países latino americanos, seja pela tendência a valorização da taxa de câmbio, seja pela alta da taxa de juros, advinda no caso deste último, de pressão de movimentações do capital financeiro internacional.

1.3. Os paradigmas do desenvolvimento latino americano

Desenvolvimento é definido por Schumpeter, (1997) como mudanças estruturais na forma de produzir que não venham de forma exógena, que seja, por sua vez, dentro de determinada nação. É notório e categórico que este mesmo autor coloca que o desenvolvimento não é um fator que se explica, se dissecado pelo viés econômico, entretanto, na ausência do mesmo é arrastado tacitamente por estes fenômenos de natureza não econômica.

Tal proposição, influenciou de forma decisiva as teses da dependência e o pensamento estruturalista, encaixando essa categoria como uma luva no que concerne ao entendimento das condicionantes históricas que foram decisivas para o atraso econômico da América Latina.

Como assinala Costa, (2011), as obras de Schumpeter, (1997) sofreram algumas modificações no âmbito da análise dos países subdesenvolvidos, no entanto, a influência desta escola foi decisiva para o pensamento do autor o brasileiro Celso Furtado (1920-2004) e, claro, para os outros autores da escola estruturalista Cepalina.

Como foi mencionado anteriormente neste trabalho, os problemas estruturais no tocante ao desenvolvimento da América Latina teve como causa, segundo o autor Marini (2005), o seu passado colonial, na qual este continente serviu apenas como uma economia complementar, voltada unicamente a fornecer matérias primas, para que dessa forma, os capitais nos países centrais tivessem as condições plenas de sua reprodução.

Como paradigma para os países periféricos, segundo Prebisch (1949), o benefício da produtividade não chegou a essa parte do mundo, decorrendo em grandes discrepâncias em níveis de vida da massa e de suas forças de capitalização, causando, por seu turno, um baixo de nível de poupança. Em suma, a poupança acumulada era insuficiente para financiar as necessidades do capital. Era, portanto, fundamental que se aumentasse de forma considerável o capital por homem empregado.

Para se compreender e ter a dimensão dos entraves que a América Latina possui e ainda, em certa medida possui, podemos citar aqui o que Schumpeter (1997)

assinala como condições para o desenvolvimento. Dentro da teoria desse autor, o empresário assume um papel central nesse processo, desse modo, partindo da iniciativa empresarial, o mesmo elenca os cinco casos em que há possibilidades concretas de desenvolvimento. São elas a saber:

O desenvolvimento, no sentido que lhe damos, é definido então pela realização de novas combinações. Esse conceito engloba os cinco casos seguintes: 1) Introdução de um novo bem- ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiverem familiarizados- ou de uma nova qualidade de um bem. 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseada numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em uma nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria. 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes, quer não. 4) Conquista de uma nova fonte de matérias primas ou de bens semifaturados, mais uma vez, mais uma vez independente do fato de que essa fonte já existia ou teve de ser criada. 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou fragmentação de uma posição de monopólio (SCHUMPETER, 1997, p.76).

É no mínimo razoável, inferir, que Schumpeter (1997) ao elencar esses cinco casos de desenvolvimento, não levara consideração a dinâmica de acumulação de capitais dos países centrais. Ou melhor dizendo, não considerou uma acumulação primária desse capital, que tivera como gênese, Segundo Marini (2005), a espoliação por séculos dos recursos naturais latino americanos, logrando, dessa forma, que as burguesias desses países engendrassem o ciclo da revolução industrial. Com efeito, apenas nestes países surgiu, por assim dizer, as condições objetivas para que esses 5 casos do desenvolvimento schumpeteriano pudessem ser forjados plenamente.

Dessa forma, para que os países periféricos esses cinco casos de desenvolvimento elencados por Schumpeter (1997) foram irrealizáveis em todas as suas premissas. Desse modo, a condição 1 afirma que o desenvolvimento poderia vir com a introdução de um novo bem, todavia, para esse caso de desenvolvimento possa acontecer nos países da América Latina teríamos justamente que ter uma grande acumulação de capital. Para que dessa forma essas nações tivessem condições de fazer tais combinações e produzir esses bens.

Prebisch (1949) já apontava essa contradição quando alertava sobre a escassez de capital neste continente, restando, ao mesmo como única alternativa gerir esse capital como "estrita eficiência". A condição 2 se encaixa nas mesmas contradições de aplicação do caso 1. Isto é, para se testar um novo método na indústria de

transformação, teria, pois, que existir indústrias desenvolvidas anteriormente. E, o próprio Schumpeter (1997) afirmava que “Todo processo concreto de desenvolvimento repousa finalmente sobre o desenvolvimento precedente”. (1997 p.74). Em outras palavras, o desenvolvimento surge de novas combinações, entretanto, precisam existir elementos concretos para haver possibilidades dessas novas formas de produzir.

A condição 3 (abertura de novo mercado) que, no caso dos países periféricos, foi um grande obstáculo, mesmo considerando que houve um relativo êxito com a formação de um mercado interno, no entanto, sobre esse aspecto, Prebisch (1949), afirmava que era um problema crônico das economias ditas periféricas: o baixo nível de vida das massas que, por conseguinte, dependia em última instância do aumento de capital por homem empregado.

O caso 4 que Schumpeter (1997) assinala é a conquista de uma nova fonte de matérias primas, entretanto, o mesmo é justamente o ápice do processo de contradição, pois um lado esteve os países centrais que durante os processos colonial espoliou os recursos naturais da América Latina durante séculos. Com efeito, a matéria prima fornecida por esse continente que mais tarde se constituiu os países periféricos institucionalmente independentes não foi para seu desenvolvimento.

A caso 5, que versa sobre o desenvolvimento de um monopólio como fator de inovação e também fase do capitalismo tida como de maior desenvolvimento. Podemos inferir que tal condição é, por sua vez, num primeiro momento, elemento do capitalismo dos países centrais. Sobre esta premissa é de importância fulcral o que coloca Fernandes (1976) quando assinala que há diferenças históricas profundas quando se fala na instalação dos grandes monopólios, dessa forma, nos países periféricos houve dificuldades hercúleas, tendo em vista que para a gestão o mesmo, isto é, para os países nos quais essas firmas instalam. Era necessário, por sua vez, que indicadores como concentração demográfica, renda per capita da população no mercado de trabalho e densidade do mercado interno esteja em maiores proporções.

Contudo, tirando algumas exceções, em que absorção do padrão de desenvolvimento dos monopólios constituiu-se de forma paulatina, no resto dos países periféricos, o mesmo foi forjado através do controle do comércio internacional de matérias primas, controle da intensidade da exploração dos trabalhadores, bem como da produção e do comércio interno destas nações. Não podendo as mesmas se defenderem economicamente, considerando que suas estruturas eram controladas por esses grandes capitais. (Fernandes, 1976).

Sobre esse aspecto, Furtado (1961) coloca esse aspecto monopolista como a terceira fase de expansão da indústria europeia. Neste processo, o contato de economias capitalistas com auto padrão de desenvolvimento com regiões que anteriormente foram suas colônias não foi, por sua vez, um fato histórico homogêneo, tendo, portanto, diferentes tipos de investimento. Em alguns casos, estruturas de comércio, noutros apenas a produção de matérias primas. Portanto, podemos inferir que mesmo numa fase posterior de desenvolvimento do capitalismo, neste caso o monopolista, a América Latina continuou como uma economia que sofria a irradiação do desenvolvimento das economias centrais, continuou como economia complementar desta.

Marini (1973), ao analisar a industrialização na América Latina, assinala que apenas etapas inferiores da produção industrial foram produzidas neste continente, constituindo desse modo, uma nova divisão internacional do trabalho, ficando nos países centrais as plantas industriais que produzem produtos com maior teor tecnológico.

Podemos então, diante desses fatos, presumir que as premissas de Schumpeter (1997) tem certa razoabilidade quando se analisa as economias centrais. Isto é, este autor acerta quando afirma que o empresário, cria sua própria demanda ao elaborar novo produto, educando o consumidor e mudando, por vezes, a preferência. Mas não no caso de nações periféricas. E sobre essa proposição Furtado (1961) assinala:

Do ponto de vista da análise do desenvolvimento, a debilidade maior da concepção de Schumpeter está em haver isolado o empresário do mundo em que este vive [...] A inovação não é necessariamente um fruto do "espírito da empresa", como concebe Schumpeter. É muitas vezes o resultado do esforço das empresas para encontrar aplicações para os recursos que lhes acumulam automaticamente[...] A teoria das inovações é de enorme importância mas conduz a equívoco pretender formulá-la independentemente da teoria da acumulação de capital. Ora, o processo de acumulação de capital não pode ser explicado mediante uma formulação puramente abstrata, pois está intimamente ligado ao sistema de organização da produção, às formas de distribuição e utilização da renda, enfim, à estrutura econômica. (SCHUMPERTER, 1997, p.74-77).

É, portanto, cirúrgica, uma análise que Furtado (1961) faz sobre os escritos de Schumpeter (1997) assinalando que a concepção do empresário inovador deste é uma categoria deslocada da realidade, ou seja, não passando de abstração. Não levando em consideração a teia de relações sociais ou período histórico. Aludindo tais premissas a um anacronismo por não levar em consideração que desenvolvimento capitalista tem

características próprias. Teorizando sobre as ações do empresário como se o mesmo “fenômeno de todas as organizações sociais, de socialista à tribal” (1961, p.71).

E como raciocínio corolário, nem categoria do empresário Schumpiteriano, nem as combinações que o mesmo, poderiam se aplicar a realidade dos países latino americanos, mesmo que nas latitudes deste continente fossem forjados o sistema capitalista de produção. Até porque como foi explicitado anteriormente, a América Latina se inseriu na economia de forma diversa dos países europeus.

Dessa forma, Furtado (1961) assinala que o elemento dinâmico da primeira etapa do desenvolvimento industrial europeu foi pelo lado da oferta, no caso dos países periféricos, pelo lado demanda. Pois somente este cabia esse papel de atender as demandas dos países centrais. Com efeito, essa dualidade: países centrais irradiadores de desenvolvimento e os países periféricos irradiados pelo mesmo marcará por sua vez a dinâmica do capitalismo mundial até nossos dias.

Diante destes fatos históricos, podemos inferir as imensas dificuldades que os governos dessas nações periféricas tiveram e ainda o terão para engendrarem uma política industrial mais próxima de uma autonomia, tendo em perspectiva o capitalismo dependente como o nosso e do restante dos países periféricos.

A condição estrutural desses países, o que Furtado (1961) categoriza como subdesenvolvimento, não é, segundo o mesmo, uma etapa pelo qual esses países centrais passaram. É por sua vez, um processo autônomo, reside aí essa peculiaridade histórica anteriormente mencionada. É esse cenário, são esses paradigmas, isto é, o caráter dependente da economia brasileira e latino-americana que será o cenário ou porque não, o horizonte histórico, que a *priori* limitou as políticas industriais dos governos FHC e Lula. Cujas discussões serão feitas nos dois capítulos subsequentes.

1.4 A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e a importância da taxa de juros e taxa de câmbio na política industrial e sua relação com as teorias da dependência.

Em meados da década de 1970, a teoria econômica neoclássica passa a ser hegemônica nas universidades, nessa seara, surge o modelo de equilíbrio geral das expectativas racionais no campo macroeconômico, paralelo a isso, havia uma irradiação da teoria estruturalista do desenvolvimento que chegou a dominar o debate entre as décadas de 1940 e 1960, contudo, perde força, não tendo assim, uma renovação. Na

década de 1970 tem-se a crise da dívida dos países em desenvolvimento, principalmente os da América Latina, dessa forma, os mesmos entram numa espiral de desregulamentação e políticas liberalizantes. Bresser-Pereira (2012).

Tendo em vista esses fatos e considerando também que os países da América Latina não tiveram sucesso em desenvolver suas economias via estabilização de preços, além das crises de suas dívidas externas. Surge no início da década de 2000 como alternativa a hegemonia da teoria neoclássica, uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, que por sua vez, não tem uma preocupação em demonstrar “a necessidade da industrialização ou da transferência da mão de obra para setores com valor adicionado *per capita* mais alto (toma isso como pressuposto). Dessa forma, os preços macroeconômicos como taxa de juros e taxa de câmbio passam a ser os parâmetros centrais da análise estruturalista do desenvolvimento, substituindo assim o antigo nacional desenvolvimentismo. Bresser Pereira (2012).

Com efeito, a taxa de câmbio pode ser determinante numa política industrial ao interferir, por exemplo, através de uma valorização da moeda nos preços do maquinário importado, que passa a ter custos menores, entretanto, na medida que a valorização cambial facilitaria a aquisição de tecnologias das quais não possuímos, o efeito colateral poderia vir em quedas nas margens de lucro e redução do investimento no setor manufatureiro. Tendo em vista essa premissa, o que se pode assinalar das políticas industriais da década de 1990, no que tange a valorização do Real, foi baixo nível de investimento agregado e pouco dinamismo tecnológico. Libanio e Gala (2008).

Entretanto, apesar de colocar em evidência a taxa de câmbio e a taxa de juros como elementos centrais dessa nova teoria do desenvolvimento Bresser Pereira (2007) não deixou de lado a discussão do caráter dependente dos países da América Latina e afirmava que o desenvolvimentismo antigo não era necessariamente uma teoria, mas sim uma estratégia de desenvolvimento de cada país latino americano.

Segundo Bresser Pereira (2007), o Brasil na condição de país periférico cujo processo de revolução industrial ocorreu 150 anos após a Revolução Industrial na Inglaterra e, observando o próprio nascimento da indústria brasileira a partir de 1930 até a década de 1970, só foi possível via participação ativa do Estado, que no seu entendimento não tinha, pois, a função de substituir o mercado, mas sim de criar as condições para que as firmas pudessem se desenvolver, podendo assim fazer seus investimentos.

É colocado por esse mesmo autor que países hoje desenvolvidos como a própria Inglaterra tiveram sua estratégia nacional de desenvolvimento, não só este, mas países ditos centrais que mais tardiamente começaram processo semelhante como a Alemanha e o Japão, não tendo dessa forma estas nações caracterizadas como dependentes. Inferindo que no caso dos países latino americanos sua dependência se deu devido seu passado colonial.

Além dessa questão estrutural, Bresser-Pereira (2007) assinala também que apesar de se livrarem do julgo colonial, as elites econômicas da América Latina continuaram ideologicamente dependentes dos países centrais, sendo logicamente tal dependência entrave adicional no caminho desses países para buscarem seu desenvolvimento, sendo o nacionalismo artifício, elemento de grande importância no processo de afirmação desses países periféricos, fortalecendo assim suas instituições, em síntese, o Estado como motor do desenvolvimento.

Necessário ressaltar que apesar de defender a intervenção estatal como ator principal do desenvolvimento, Bresser-Pereira (2007) faz ponderações quando afirma que um Estado gasta mais do que arrecada, chamando ato de populismo fiscal ou quando ou quando um estado importa mais que exporta, chamando esse déficit comercial de populismo cambial.

Como foi anteriormente mencionado, considerando que a taxa de câmbio e a taxa de juros são os preços macroeconômicos centrais na tese do Novo Desenvolvimentismo, sendo, segundo Bresser-Pereira (2007), a variável cambial mais estratégica, pois uma taxa cambial apreciada, decorrente de uma política econômica pautada no crescimento com poupança externa, ou seja, com recursos vindos do exterior, pode ser extremamente danoso para um país.

Com câmbio apreciado, produzir torna-se mais difícil, pois os produtos importados ficam mais competitivos, impedindo a indústria de países periféricos como o Brasil de se desenvolverem. Mas a dinâmica desse câmbio apreciado decorre a priori de uma falha de mercado chamada de "doença holandesa" sendo a origem desse termo, segundo Bresser Pereira (2012), originada na Holanda na década de 1960, cuja economia sofria de uma apreciação cambial devido a exportação de gás natural, com efeito, prejudicando a indústria deste país.

Embora haja equilíbrio conta corrente a longo prazo, a taxa de câmbio de apreciada inviabiliza, desse modo, empresas de alto grau de eficiência tecnológica de desenvolverem-se, sendo seu grau de gravidade justamente a diferenças entre as duas

taxas de câmbio, isto é, a taxa cambial de equilíbrio a longo prazo e taxa de equilíbrio industrial. Bresser Pereira (2012).

Colocado nesses termos, Bresser–Pereira (2007) desenvolve sua teoria, elencando também que no caso dos países em desenvolvimento as taxas de juros tendem a ser mais altas, devido à escassez de capital nos mesmos e, com o aumento dos juros, mais capitais entram nestes países, fazendo que novamente a taxa de cambio se aprecie. Pode-se inferir então, que a ausência de capitais já foi apontada nas teorias da dependência por Furtado (1968) e Prebich (1949) e que isso não pode ser ignorado, além disso, fica outra questão: como países como o Brasil conseguiriam fazer políticas de controle do câmbio no mundo tão financeirizado, com fluxo de capitais com larga mobilidade?

Foi esse processo contraditório com um mercado financeiro alcançando alto grau de desenvolvimento e interdependência que o governo FHC enfrentou e, em menor escala, o governo Lula. Com efeito, as turbulências advindas desses mercados, provocaram instabilidades, forçando os bancos centrais dos países periféricos a aumentar suas taxas de juros, fatores estes que também contribuíram para uma menor articulação da política industrial com a política macroeconômica nos nestes governos, assunto que serão analisados a seguir.

2. A POLÍTICA INDUSTRIAL NO GOVERNO FHC

2.1 A política industrial de FHC e a sua relação com a discussão da dependência

É mister antes de uma discussão sobre a política industrial do governo Fernando Henrique Cardoso, esmiuçar a sua própria teoria da dependência, que por seu turno, contribuiu de forma decisiva para as diretrizes da política industrial de seu governo. Dessa forma, ele próprio antes de assumir a presidência da república, escrevera no ano de 1970 em coautoria com o autor chileno Enzo Faletto (1935-2003), o livro: "Dependência e Desenvolvimento na América Latina" em que Cardoso e Faletto (2010) discutem uma dependência fora dos paradigmas de autores como Celso Furtado (1961) e Marini (2005), e, desse modo, Cardoso e Faletto (2010) faziam fortes críticas ao raciocínio destes últimos, afirmando que as dinâmicas das sociedades dependentes não eram determinadas de forma automática pelos interesses dos países centrais, ou seja, pelos ditames de seus monopólios ou de seus governos de caráter imperialista.

Longe aqui de esgotar esse debate, considerando que existem diferentes teorias da dependência Martins e Valência (2004), classifica essas teses em dois troncos principais:

- Uma de linha marxista, que fora desenvolvida por autores como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, Orlando Caputo indo até Roberto Pizarro, que tinham em perspectiva da análise pela luta de classes, além disso, tais teses tiveram a premissa de reconhecer as situações concretas de dependência, mesmo reconhecendo suas dificuldades estruturais, não ignoravam a possibilidade de emancipação dos países periféricos em estabelecer novos paradigmas de desenvolvimento autônomo;
- Outra linha Weberiana que embora tivesse assimilado parcialmente o marxismo, havia em seu bojo bastante ecletismo, sendo seu maior expoente as obras de Cardoso e Faletto (2010). Dessa forma, a dependência é analisada com o conceito de estruturas de dominação, sendo a luta de classes compreendidas através da mesma.

Nesta perspectiva, os paradigmas do desenvolvimento são compreendidos como uma articulação a dependência, não sobrando aos países periféricos uma forma de desenvolvimento autônomo, apenas seguindo as configurações do capitalismo dos países centrais.

Desse modo, para se ter uma ideia da diferença de abordagem metodológica, e, obviamente, entendermos de forma mais acurada como cada autor colocou o *modus operandi* desse processo. É de fundamental importância compreendermos como alguns deles entenderam a dinâmica de expansão capitalista dos países centrais e como o entendimento desse processo foi visto para os países periféricos, com efeito, podemos verificar de modo mais evidente a diferença entre essas duas perspectivas no modo como, por exemplo, Cardoso e Faletto (2010) e Fernandes (1973) entenderam como se deu os "enlaces" entre os ditos países centrais e os periféricos.

Analisando o caso brasileiro, Fernandes (1973) assinala que houve, ao longo da história brasileira três enlaces distintos com a economia global: o primeiro ocorrera ainda com o Brasil sendo satélite econômico da Inglaterra, neste enlace, o mercado brasileiro, seria enxertado de elementos modernizadores vindos do mercado externo, em outras palavras, a economia brasileira receberia o desenvolvimento exportado pelos países centrais, até mesmo porque nesse modelo, o mercado interno teria, pois, que se articular tanto economicamente, como institucionalmente. Pois dentro dessa nova estratégia não bastaria aos países centrais apenas o controle de empresas, segmentos de mercado ou a produção de produtos acabados, teria que necessariamente fazer com que as economias periféricas se desenvolvessem para que ficassem compatíveis com a reprodução do capital dos países centrais

O segundo enlace apontado por este autor diz respeito a articulação do sistema capitalista as cidades, que por seu turno, se constituem um suporte para que essa nova configuração do capital internacional pudesse funcionar, desse modo, reagindo de modo passivo a esse desenvolvimento vindo de fora, as cidades passam a ter certa autonomia, passando por um processo de cosmopolitização.

O terceiro enlace do capital internacional se dá, aqui no Brasil com o sistema escravista, seja ela a grande lavoura, seja a lavoura de subsistência, desde produção de gêneros alimentícios a animais de transporte. Fernandes (1973) salienta que há diferenças nesse vínculo entre os enlaces da época colonial e pós-colonial. Do primeiro o excedente econômico era apropriado sem qualquer controle por parte da colônia, sendo a estrutura política da mesma já arranjada para esse fim. Do segundo,

vislumbrou-se, que o excedente, isto é, o capital acumulado desse processo anterior, encontrou fora da esfera da circulação da produção escravista, aplicações de cunho mais complexo, a partir do entendimento que a incipiente burguesia brasileira o entendeu que o podiam, desse modo, converter essa riqueza em ouro e volume creditício.

É importante inferir que apesar de Fernandes (1973) reconhecer que há uma articulação institucional entre as elites dos países centrais e periféricos, Cardoso e Faletto (2010) parece desenvolver esse "enlace" de forma aparentemente mais complexa, este "enlace" ou melhor dizendo nos termos de Cardoso e Faletto (2010), os diferentes modos de "vinculação" entre os países periféricos e centrais não se deu segundo estes últimos de forma automática, o conceito de dependência é entendido, portanto, como uma onda de fatos históricos que aparecem em conjunto, sendo as influências do capitalismo dos países centrais uma forma particular de vinculação e, notadamente, essa influência, seja na mudança do arranjo político, seja no arranjo econômico uma forma nova de vinculação.

Dessa forma, a dependência dos países latino americanos não devia, pois, ser concebida como um processo automático de imposição de formas econômicas e políticas das economias centrais para periféricas, mas também uma modificação da estrutura social via luta dos diferentes grupos que a compõe as elites desses países periféricos. Sendo assim, modifica-se o arranjo social quando determinados interesses de uma classe ou grupo dentro desses países são impostos ao restante da sociedade. Em síntese: os elementos de maior importância são a configuração do capital internacional, o arranjo produtivo nacional e o tipo de vinculação entre esses dois elementos Cardoso e Faletto. (2010).

Cardoso e Faletto (2010) observando as sociedades dependentes, cita também, entre os países analisados, o Brasil, cuja economia vivenciava, segundo o mesmo, um período de declínio no que tange ao processo de substituição de importações no final da década de 1950. Dessas reflexões, surgem, desse modo, um questionamento da doutrina desenvolvimentista, levantando a seguinte questão: se no caso dos países periféricos faltaria os elementos institucionais e sociais como condição para o desenvolvimento industrial dos mesmos ou, por outro lado, se esse desenvolvimento era incompatível com as condições objetivas dos países da periferia.

Os argumentos no que tange ao período desenvolvimentista perseguidos por Cardoso e Faletto (1984) afirmam que o "modelo latino americano de desenvolvimento para dentro assentou-se sobre as possibilidades circunstanciais de uma relação favorável

nos termos de intercâmbio'' (1984, p.119). Portanto, os arranjos externos, possibilitaram a constituição de uma aliança desenvolvimentista, devido aos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, que por seu turno, possibilitaram a economia brasileira, manter os preços dos setores de exportação, remunerando esses, além de permitir a ampliação dos setores urbano-industrial.

Com efeito, Martins e Valência (2004) assinala sobre a dependência discutida por Cardoso e Faletto que qualquer possibilidade de desenvolvimento para a América Latina terá como paradigma um programa que ficará entre uma encruzilhada histórica: de um lado a possibilidade de desenvolvimento seguindo os padrões do capitalismo central, tendo, dentro desses limite, um certo desenvolvimento e, por outro lado, a opção por uma autonomia, em outras palavras, a possibilidade de desenvolvimento próprio, podendo os países periféricos projetar seu desenvolvimento, entretanto, segundo a dependência de Cardoso e Faletto, logo a estagnação econômica se avizinharia.

Dentro dessa perspectiva, pode-se inferir que Cardoso e Faletto (2010) ao analisar o estado desenvolvimentista dos anos 1950, analisando também seu programa industrial, é colocado por esse que os surtos industriais desse período, só foram possíveis devido a uma conjuntura favorável, caracterizado por um movimento de capitais do centro para periferia mundiais, desse modo, pela própria dinâmica do capital internacional, houvera por parte daqueles ''pressão'' para que investimentos no setor industrial fossem realizados. Portanto, o aspecto vinculante das economias dos países periféricos não se restringe apenas aos fluxos de importação e exportação, mas também aos investimentos no setor industrial.

Em síntese, o pensamento de Cardoso e Faletto (2010) pode ser colocado na proposição de que paradigma de desenvolvimento para os países latino americanos é forjado na seguinte premissa: na periferia do mercado mundial, sendo sua integração o único caminho para seu desenvolvimento. Tendo, dessa forma, uma nova configuração do sistema produtivo e forma do Estado, expressando esse último, as relações de poder nos países da América Latina, bem como a vinculação de suas elites a nova dinâmica do capitalismo central.

Diante do que foi colocado de sua própria teoria da dependência, podemos inferir e compreender a absoluta descrença de FHC no tocante a ação estatal, ou melhor dizendo, nas suas reiteradas ações para desmonte desse. Tal fato, fica evidente quando vemos os princípios de sua política industrial, que por seu turno, se encaixou como uma

luva como a tese do consenso de Washington que tivera como ideia principal a liberalização financeira, câmbio flutuante e desmonte de muitas estruturas de planejamento estatal. Fica ainda mais evidente essas intenções quando analisamos o trecho desse discurso proferido por FHC na Conferência “O impacto da globalização nos países em desenvolvimento” realizada na Cidade do México em 20 de fevereiro 1996:

Mas o tempo e as motivações do político são, em sua essência, diferentes daqueles do cientista social. O político não pode esperar pela sedimentação do conhecimento para agir. Se o fizer, será atropelado pelos fatos (...) A globalização, em suas diversas expressões, tornou-se um componente incontornável das decisões de Governo, condicionando escolhas no plano nacional e no de ações externas (...) as extraordinárias mudanças que ocorreram de 1989 para cá, entre as quais a aceleração dos efeitos da globalização, revelaram os limites das teorias e das ideologias hegemônicas deste século. E isso não vale somente para o marxismo. Tanto o liberalismo clássico (em virtude das transformações na teoria das vantagens comparativas) como socialdemocracia (que sofre a crítica do esgotamento do *welfare state*) exigiram reformulações radicais, que ainda não se completaram. Claro: as perspectivas históricas de que dispunham os seus fundadores eram outras, pressupondo determinadas formas de dialética entre o interno e o externo, e mesmo de relação entre o capital e o trabalho, que não mais subsistem. (Oliveira, 2010, p. 24-25)

Como podemos observar neste discurso, FHC reproduz a retórica liberal que estava em voga, assinalando uma suposta derrocada das teses marxistas, do estado de bem-estar social na Europa e a consolidação de uma nova versão do liberalismo. Desse modo, cristaliza no campo do discurso e da prática econômica a retirada do protagonismo do estado brasileiro na formulação de políticas industriais. Com essa tese, Fernando Henrique Cardoso, deu os contornos de sua política industrial. Assunto que veremos no tópico a seguir.

2.2 Conjuntura econômica brasileira e mundial durante o governo FHC

Certamente, a política industrial preconizada pelo governo FHC encontrou um cenário de configuração do capital planetário estruturalmente diferente das décadas de 1950 e 1960, isto é, bem diferente daquele que fora discutido por Furtado (1968). Este processo é apontado por Baumam (1999) como a globalização, que segundo esse autor, é um conceito de “caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo.” (1999, p.66).

Colocado nesses termos, Baumam (1999) assinala que a origem do conceito de globalização é forjada, elaborado na esteira de outros conceitos de panteão moderno como "desenvolvimento, " "convergência", "consenso" (1999, p.66), dessa forma, a ideia de uma globalização, universalização que a *priori* carregava consigo uma noção de esperança, um sentido intencional de instalar uma ordem. Parecia explícito em seu discurso de se tornar um mundo com uma configuração diferente, tornando igualitária a condição de vida em todas as latitudes, não obstante, desta premissa inicial nada restou, a não ser as possíveis externalidades que as mesmas possam ter. Nesta lógica, nada podemos fazer, a maioria dos habitantes do globo receberia de forma passiva seus desdobramentos.

No que concerne a esse processo, Chesnais (1996) ao avaliar os relatórios da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) coloca que a globalização é apresentada como um processo que a todos beneficiam, embora traga algumas externalidades negativas. E, observa que no relatório dessa instituição, a palavra "Adapte" é, por várias vezes colocadas em evidência. Portanto, está mais que claro, que a supostas dificuldades na definição do termo, bem como a disposição da retórica e o viés implícito nesse discurso. É para desse modo, legitimar, afirmar a ordem estabelecida pelos grandes conglomerados internacionais.

Houve com a globalização, segundo Perrault (2000), crescimento da pobreza tanto nos países desenvolvidos quanto subdesenvolvidos. Com esse processo, vieram crises ecológicas, originada de um processo essencialmente contraditório em que para se manter o padrão de vida e consumo de cerca de 20% da humanidade, faz-se necessário, deportar milhões de pessoas de comunidades tradicionais, criar um mercado de matérias primas e até mesmo desviar cereais dos países mais pobres, em outras palavras, não há espaço para a socialização do excedente produzido.

Em suma, o entendimento sobre a globalização pode ser resumido da seguinte forma:

Num mundo caracterizado pela multiplicação de novas tecnologias, a globalização e a intensa concorrência que se exerce em nível nacional e internacional (...) é essencial a adaptação aos modos de produção e intercâmbio que estão surgindo. (OCDE, 1994 c, p.7 apud Chesnais 1996).

Desse modo, Chesnais (1996) classifica esse processo como a mundialização do capital, cuja referência não alude exclusivamente as atividades das multinacionais e suas movimentações comerciais, versa também sobre um processo qualitativamente novo: a globalização financeira.

Sobre esse período, Fleury e Fleury (2004), assinalam que a abertura comercial somada à gigantesca aceleração do processo de globalização dos mercados nos anos 1980, coincidiu com a necessidade de as multinacionais reduzirem seus custos e aumentarem suas taxas de lucro, pois para continuarem na dianteira das cadeias de produção era imperativo o aumento de seus fluxos de caixa para que dessa forma aumentassem suas margens para investimentos em tecnologias de ponta.

Como consequência da intensa fragmentação destas cadeias produtivas, a partir de 1985, observa-se no panorama global, crescimento vertiginoso do comércio, um exemplo dessa nova dinâmica foi o crescimento das exportações do México para os EUA após assinar o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que passou de 43 Bilhões para 161 Bilhões de dólares. No período de 1991 a 2002.

Dentro dessa perspectiva, Lall (2002) afirma que mudanças significativas estavam em curso devido ao alto progresso tecnológico, desse modo, assinala que as atividades dessa natureza tendem a ter maior crescimento, além disso, é observado que setores com maior teor tecnológico tem maior dinamismo, pois acarreta desenvolvimento para outras atividades. Portanto, para os países que querem aumentar seu coeficiente de exportação é imperativo mudar a matriz industrial para buscar produzir produtos mais elaborados.

2.3. As diretrizes da política industrial de FHC

Ao assumir a Presidência da República em 01 de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso, que era até 1994 Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, dando continuidade à política industrial iniciada em 1990 sob a égide neoliberal.

Segundo Lyra (1996), esse novo período marca a ruptura com o modelo de substituição de importações, que teve como características principais, fortes barreiras contra importações; diretrizes produtivas para o mercado interno; vultosos incentivos fiscais e financeiros aos investimentos; ampla atuação estatal; pouca atenção à questão competitiva do mercado interno e ao controle de preços. E, no campo institucional, há uma certa erosão do Estado brasileiro com a aniquilação no organograma desse corpo estatal de instituições de planejamento criadas nas décadas anteriores.

Verifica-se que a aplicação de dessa política industrial era consequência de um entendimento de certo tempo de que o modelo de substituição de importações, vigente nas décadas anteriores já não respondia a nova dinâmica do capital internacional, amparado nisso Coutinho (1993) afirmou que ao contrário de nações como a Coreia de Sul, cuja política industrial fora de sucesso, o caso brasileiro foi diverso, pois as empresas nacionais não lograram em sua maioria absoluta, desenvolver produtos inovadores, não conseguiram uma padrão de especialização com maior nitidez, além de deficiências no que tange ao uma integração com o mercado global.

Como assinala Guimarães (1996), as primeiras diretrizes da incipiente política industrial foram sintetizadas na Medida Provisória 158, sendo, por sua vez, divulgada em 15 de março de 1990, ainda no governo Collor. O documento é bem claro no que concerne aos seus objetivos: elevação do salário real em longo prazo; promoção de maior abertura econômica e desregulação econômica e crescimento da produtividade.

Mais adiante, retoma-se essa proposta com o documento: Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior, que fora divulgado em 26 de junho de 1990, cujas diretrizes apontavam como “objetivo da política industrial o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, mediante a modernização da indústria.” (Guimarães, 1996, p.8)

Com efeito, a Política Industrial de Comércio Exterior (PICE) tinha duas diretrizes basilares: buscar estimular a competição como regra do mercado e a busca da competitividade como principal objetivo. Porém para esse ambiente de concorrência, era imperativo criar regras transparentes e estáveis para essa competição industrial Guimarães (1996).

Mas, segundo Bonelli, Veiga e Brito (1997) o principal documento oficial, aquele que daria a política industrial do governo FHC, sua própria identidade, seria o programa de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que por sua vez, tivera sua versão mais atualizada em setembro de 1995, cujo objetivo era “a

consolidação de novo padrão de expansão para o sistema industrial brasileiro'' (1997, p.7). Com feito, tinha-se como perspectiva principal forjar as condições para que as empresas passassem de etapas mais defensivas pós 1990 para uma etapa mais ofensiva, buscando maior capacidade produtiva e inovação tecnológica.

Este programa continha três objetivos explícitos:

- Expansão da produção e do consumo interno de bens e serviços, buscando a melhoria de vida da população brasileira via intercâmbio com o exterior;
- Desconcentração geográfica da produção industrial, dando estímulo aos polos industriais já existentes, aproveitando as oportunidades de novos investimentos em nível regional;
- Com apoio do dinamismo da atividade da indústria, formar e capacitar mão de obra, além buscar corrigir distorções do mercado de trabalho.

Dessa forma, Bonelli, Veiga e Brito (1997) assinala que com o objetivo de reverter esse quadro, a PITCE em seu bojo de ações uma série de instrumentos entre os quais podemos elencar:

- Uma política de investimento, cujo objetivo tinha um aumento dos investimentos em todo parque produtivo e indústrias com potencial competitivo, visando o apoio a importação de tecnologias;
- Uma política de capacitação tecnológica, abrangendo a inovação e infraestrutura;
- Uma política de comércio exterior voltada para dois objetivos: buscar um aumento considerável dos volumes de negócio no que tange ao comércio interno e o restante do mundo;
- Uma política de capacitação de recursos humanos, que tenha por meta melhorar a educação, buscando, desse modo, melhor capacitação de mão de obra para que se utilize de forma eficiente das novas tecnologias;
- E por fim, uma política de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte, tendo por finalidade uma desconcentração geográfica da atividade econômica, para que dessa forma, haja produção de bens e serviços na própria região.

No que concerne a ação da política indústria de FHC, pode ser assinalado que a medida principal deste governo foi de caráter setorial, buscando beneficiar o setor automobilístico, cujo acordo fora assinado em abril 1995. Houve também medidas mais genéricas, novos arranjos institucionais e muitas políticas de horizontais entre as quais pode-se ser citado: medidas de visaram a redução do custo Brasil; mudanças no marco institucional; política de financiamento do BNDS e políticas de competição (antitruste) (Bonelli, Veiga e Brito 1997).

Em síntese, a política de FHC tinha como diretriz modificar o cenário para que as empresas mudem radicalmente sua estratégia, que era defensiva após a década de 1990 para uma postura mais ofensiva, baseada no aumento da produtividade e inovação. (Bonelli, Veiga e Brito, 1997).

2.4 O papel da macroeconomia na política industrial de FHC: um obstáculo a sua efetividade da política industrial.

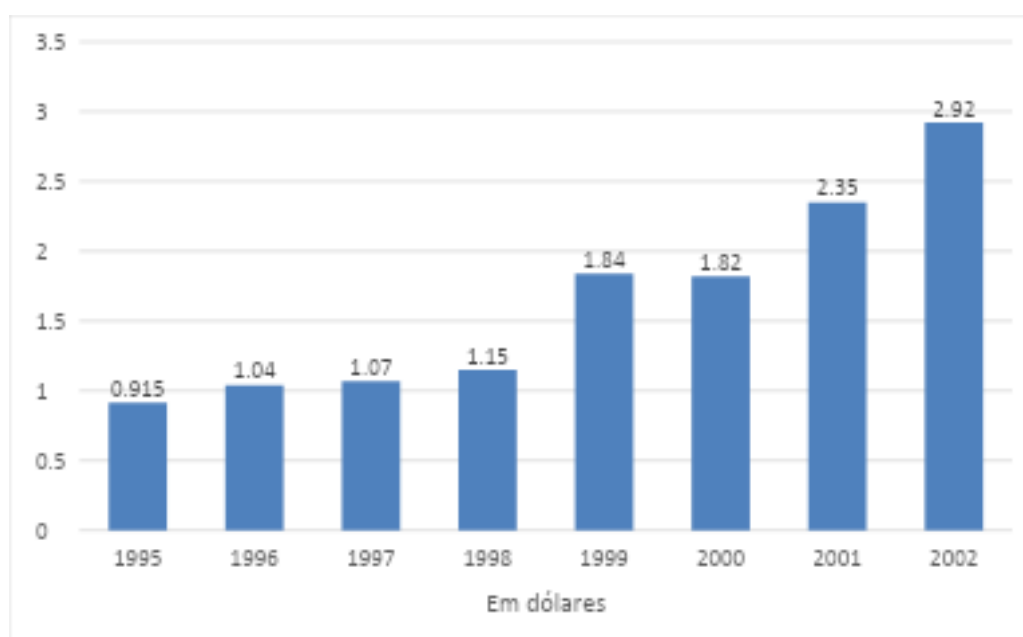
A diretrizes da política macroeconômica de FHC, certamente, não estiveram em consonância com o programa Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) que fora discutido no tópico anterior, cujos objetivos deram linha a política industrial deste governo. Desse modo, pode-se inferir, que câmbio apreciado e os juros galopantes que tornaram a competitividade dos produtos industriais nacionais quase inviáveis, somadas ainda as altas taxas de juros que encareceram o capital, fato que prejudicou a inovação e novos investimentos. Para se ter uma ideia, ao verificarmos os dados do Banco Central no gráfico 01, observamos uma taxa de câmbio de R\$ 0,91 centavos por dólar.

Nesse sentido, Oliveira e Turolla (2003) assinala que a política econômica deu primazia a estabilidade da moeda, permitindo paulatinamente uma desvalorização da moeda, entretanto, insuficiente para sanar os desequilíbrios do mercado. Com efeito, cria-se um regime de câmbio administrado, tolhendo, dessa forma, uma política monetária autônoma.

Com tantas adversidades macroeconômicas, uma política industrial com efetividade torna-se quase impossível, pois a política de aumento real do salário via valorização é incompatível com uma política industrial.

E como bem observa Coutinho (2002), a compatibilidade das políticas macroeconômicas e industrial é benéfico para ambas, pois uma ajuda a outra. Além disso, para uma política industrial ter efeito, possibilitar desenvolvimento a uma nação, a mesma terá que ter articulada dentro de uma linha do tempo, ou seja, por exemplo, como observa-se no gráfico 01, a média da taxa de câmbio no ano de 2002 era de R\$ 2,92, entretanto, durante o maior período do governo FHC a média da taxa de câmbio não passara de R\$ 2,00. Desse modo, muito tempo fora perdido pelo setor industrial para que tivesse um mínimo de benefício de um câmbio mais desvalorizado.

Gráfico 1- Média anual da taxa de câmbio no governo FHC 1995-2002



Fonte: Banco Central, elaboração própria.

Observa-se também que que tange a essa política macroeconômica, que ano de 1994, poucos meses antes de FHC ser presidente, quando ainda era ministro da fazenda, a balança comercial mostrou-se deficitária, tendo tal situação piorado nos anos do governo FHC, devido justamente as essas grandes taxas de juros, restrição creditícia indo até desregulamentação financeira. Haguenaer et al (2001).

Considerando essas premissas, é necessário assinalar o que coloca Fleury e Fleury (2004) que embora considere política industrial como apenas dentro do campo

microeconômico, a sua elaboração deve ser entendida dentro de um ambiente macroeconômico favorável, considerando indicadores como taxa de câmbio, taxa de juros, tributação e nível de investimento. O que para a indústria de transformação no governo FHC não chegou nem próximo disso.

No que concerne então a taxa de juros praticada no Brasil, Bresser Pereira (2007) observa que a mesma é uma anomalia econômica, pois uma taxa tão astronômica provoca apenas reveses para as empresas brasileiras, tendo em vista que as desestimulam para fazer novos investimentos, e, como consequência reduz o nível de emprego, ganhando margens de lucro apenas a classe rentista. Dessa forma, podemos observar tal premissa ao notarmos a evolução da taxa de juro real durante o governo FHC:

Gráfico 2- Média anual da taxa Selic real durante no governo FHC 1995-2002.



Fonte: Banco Central, elaboração própria.

Analisando o gráfico 2 observamos um grande aumento das taxas de juros reais a partir de 1997, indo dessa forma até dois dígitos até o ano de 1999, quando a partir do ano 2000 tem uma queda considerável, mas mantendo este indicador ainda incompatível como uma política industrial efetiva.

Na análise dessa política macroeconômica com juros apreciados, Bonelli, Veiga e Brito (1997) assinala que a política industrial de FHC esteve subordinada ao plano Real e, tendo como prioridade a estabilização. Filho (1994) observa que um dos parâmetros

deste plano econômico, a taxa de câmbio, foi, por sua vez, estabelecida entre uma taxa de câmbio fixa e uma taxa e câmbio *dirty floating*, ou seja, uma taxa de câmbio administrado, devendo seu limite de preço de venda em torno de uma unidade monetária. E, analisando o gráfico 01 nenhuma taxa de câmbio do governo FHC foi favorável a um desenvolvimento da indústria de transformação, pois sendo tão valorizada, prejudicou a indústria nacional.

Entretanto, segundo Bonneli, Veiga e Brito (1997) afirmou que o impacto da concorrência dos produtos importados, devido a esse câmbio valorizado no longo prazo faz os fatores de oferta, tenderem a ganhar mais dinamismo, pois com mudanças na estrutura produtiva, otimiza-se a utilização dos insumos, tendo produtos finais mais baratos. Desse modo, importando insumos a produção nacional ganharia competitividade.

Bresser Pereira (2007) vai de encontro a esse raciocínio quando infere que a medida que o câmbio se valoriza, o Brasil está apenas crescendo com poupança externa, adotando, desse modo, essa política a partir de 1994, e, com efeito, assinala-se um processo precoce de desindustrialização antes do tempo, antes de ocorrer como nos países desenvolvidos, transferência de trabalhadores para setores de maior conteúdo tecnológico. Ocorrendo, justamente o contrário: uma desindustrialização regressiva que é, por seu turno, transferência de mão de obra para setores de baixo valor agregado.

Com efeito, Bresser Pereira (2007) afirma categoricamente no tocante a essas diretrizes macro macroeconômicas que a “sua subordinação à ortodoxia convencional conspiraram para que a economia brasileira se mantivesse quase estagnada” (sic) (2007, p.50). Embora, as aplicações dessas políticas macroeconômicas estivessem visando a estabilidade, o que se tem é justamente o oposto, desse modo, a instabilidade teria como principal indicador o baixo crescimento econômico, tendo como uma das causas principais o câmbio valorizado. Verifica-se que tal política de juros altos e seus efeitos que é um câmbio valorizado tiveram seus efeitos no número de ocupações, fato que podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 1 – Pessoas Ocupadas na Indústria de Transformação –PNAD 1995-2002

Ano	(1) Total Brasil	(2) Indústria de Transformação	(2/1) (%)
1995	69.438.576	8.540.945	12,4%
1996	67.920.787	8.422.178	12,8%
1997	69.331.507	8.527.775	12,3%
1998	69.963.113	8.230.597	11,8%
1999	73.345.531	8.474.969	11,6%
2001	75.458.172	9.300.279	12,3%
2002	78.179.622	10.568.997	13,5%

Fonte Bonelli e Pessoa (2010) apud IBGE- Pesquisa Nacional por amostra de Domicílio.

Ao observarmos os dados da PNAD na tabela 1, nota-se que a partir do ano de 1997, começa-se uma queda em pequenas proporções da ocupação da indústria de transformação, sendo essa tendência de queda interrompida apenas em 2002, no último ano do governo de FHC quando este indicador vai para 13,5%, voltando novamente a crescer. É apreciável o fato de que no ano de 2002 tem-se a melhor combinação de indicadores macroeconômicos, pois ao observarmos o gráfico 02, vemos que média da taxa Selic real fora de 10,17% naquele ano, combinado com um câmbio de R\$ 2,92. Não dá para afirmar que a retomada deste crescimento em 2002, se deva apenas a esse arranjo macroeconômico, entretanto, salta aos olhos os efeitos nocivos durante a maior parte do mandato de FHC de arranjos macroeconômicos ruins. Tendo, com efeito, 4 anos seguidos de queda neste indicador.

O que podemos observar é que o desenvolvimento “a longo prazo” aludido por Bonelli, Veiga e Brito (1997) não ocorreu, houve de fato, crescimento com “poupança externa”, o que pode ser observado foi uma queda considerável dos índices de nacionalização da indústria de transformação. Não há desenvolvimento real de tecnologia de ponta.

Dessa forma, Bresser Pereira (2007), assinala que a doença holandesa, a saber que é, por sua vez, a incidência de câmbio valorizado nos países subdesenvolvidos não impedirá a constituição de um parque industrial em seus territórios, entretanto, sua configuração sendo apenas de montagem, exigindo apenas mão de obra barata e pouco qualificada. Processo semelhante descrito por Ruy Mauro Marini (2005) e Furtado

(1968) quando falam da segmentação da produção industrial menos complexa nos países periféricos.

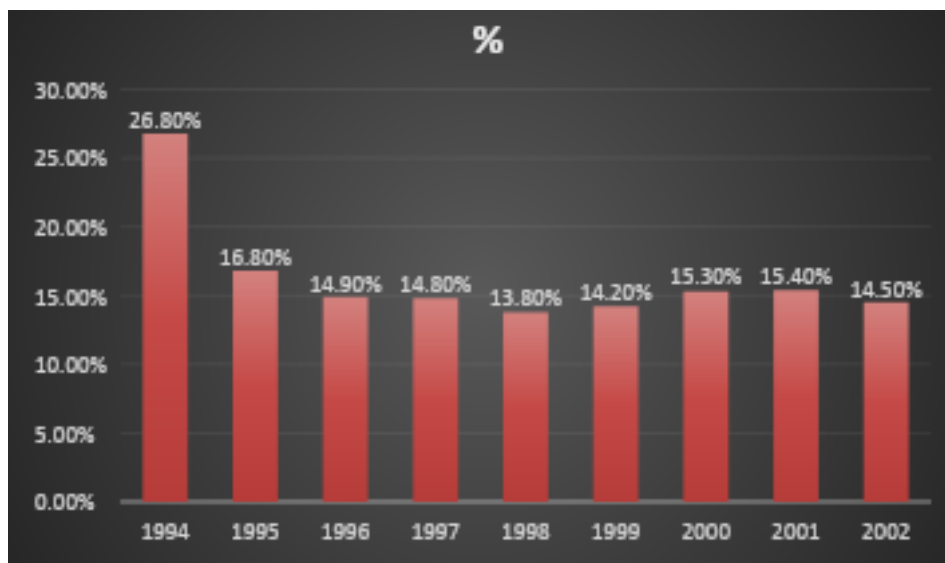
Em síntese, a política macroeconômica de FHC colocou a política industrial em segundo plano, não tendo do ponto de vista do desenvolvimento, pouquíssima efetividade, somadas ainda as taxas de juros astronômicas além de câmbio apreciado.

2.5 A política industrial de FHC e o dilema: houve um processo de desindustrialização da economia brasileira?

A desindustrialização, termo cunhado na década de 1980, tem sido utilizado para explicar a queda relativa do emprego industrial nos países desenvolvidos desde 1970, pode-se elencar que este processo pode ser descrito como participação cada vez maior do setor de serviços no PIB, sendo sua parcela de participação ainda maior nas exportações, soma-se a isso uma maior produtividade do setor industrial, decorrendo também por tabela uma queda dos preços relativos e redução do valor agregado desse setor no cálculo do PIB. (Azevedo, Feijó e Coronel, 2013).

Na análise do processo de desindustrialização do governo FHC, provocado por sua política industrial em desarmonia com a política macroeconômica, assunto já tratado no tópico 2.4, veremos mais detalhadamente como os equívocos dessa política foi sentido em setores da indústria de transformação, somado agora aos equívocos institucionais que contribuíram para uma maior queda relativa da indústria de transformação no PIB. Fato que podemos inferir ao observamos ao gráfico abaixo:

Gráfico 3- Participação da indústria de transformação brasileira no PIB a preços básicos 1994-2002



Fonte IBGE (2024), elaboração própria.

Ao observarmos os indicadores do gráfico 03 analisando apenas os anos do governo FHC não notamos com a devida clareza um processo de desindustrialização, embora durante este governo houve alguma tendência de queda, mesmo que pouco apreciável, entretanto, verifica-se que no ano de 1994, ainda no governo anterior a participação da indústria de transformação no PIB era de 26,80%, ou seja, em 1995 já no governo FHC este indicador caiu 37,31%. Com feito, torna-se tangível a análise de uma desindustrialização. Tendo o ano de 1995 como decisivo, pois foi nesse ano que se acentua as medidas do Plano Real como foi mencionado em outros tópicos deste trabalho.

Não obstante a um processo de desindustrialização pelo menos no que concerne a participação da indústria de transformação no PIB, faz necessário elencar alguns fatores que contribuíram para essa queda.

Segundo Bonelli e Pêsoa (2010) a forte queda da participação da indústria de transformação nesse período se deve hipoteticamente a ampla abertura comercial, abertura essa que englobou a maior parte da década de 1990. Outra premissa do autor é que entre 1998 e 2004 houve um encarecimento da produção industrial, que tivera como causa uma desvalorização cambial. Tal desvalorização explica talvez uma pequena

melhora de 1999 a 2001 quando a participação da indústria de transformação tem uma melhora.

Outro indicador a ser analisado na política industrial de FHC que pode contribuir para verificar a questão do processo de desindustrialização é o emprego na indústria de transformação. Dessa forma, observemos a tabela abaixo:

Tabela 2 - Emprego na Indústria de Transformação (Número de empregados em 31.12 e taxa de crescimento anual) –PIA (Pesquisa industrial anual) 1996-2002

Anos	Nº de empregados	Taxa de crescimento
1996*	5.049.534	60,1%
1997	4.914.978	-2,7%
1998	4.800.839	-2,3%
1999	4.914.857	2,4%
2000	5.222.670	6,3%
2001	5.358.895	2,6%
2002	5.458.910	1,9%

Fonte: (Bonelli e Pêsoa, 2010) apud IBGE, PIA, diversos anos. Obs.: Tabela adaptada.

Necessário afirmar que existe uma distorção no ano de 1996 segundo Bonelli e Pêsoa (2010) dando 60,1%, tal índice é explicado, pois houve uma descontinuidade dos dados da PIA a partir de 1996, podendo a comparação ser feita apenas a partir de 1997.

Passando a análise de fato, Bonnell e Pêsoa (2010) inferi ao verificar esses dados, que não se pode afirmar claramente, pelo menos no que se refere ao emprego na indústria de transformação, de um processo de desindustrialização. Com efeito este autor parece estar lastreado na verdade, pois analisando a tabela, não há uma tendência continua de queda. Contudo, verifica-se que nos anos de 1997 e 1998 este indicador tivera uma queda de -2,7% e 2,3% respectivamente, dessa forma, tais quedas nestes anos são indícios de política macroeconômica incompatível com a política industrial.

Desse modo observa-se que a abertura comercial, somadas as altas taxas de juros e, como consequência, câmbio valorizado, deteriorou ainda mais a indústria brasileira, embora não se tenha tido mais quedas abruptas na participação da indústria de transformação como ocorrera de 1994 para 1995, verifica-se que os instrumentos

macroeconômicos e institucionais não lograram êxito de recuperar a participação desse setor no PIB como tivera em outras décadas.

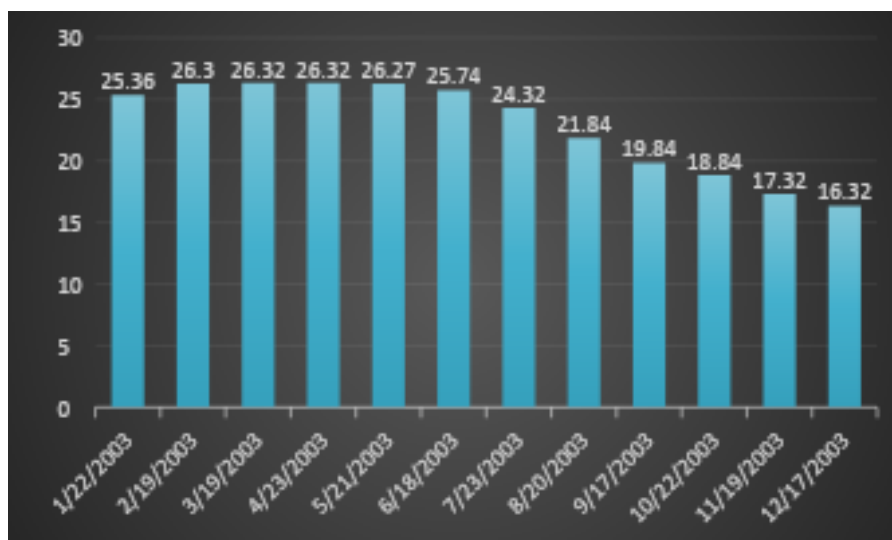
3. A POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA

3.1 O contexto macroeconômico e a conjuntura internacional durante a aplicação da política industrial do governo Lula

As condições macroeconômicas no início do governo Lula não eram nada animadoras, tendo em vista um baixo nível de reservas internacionais, uma taxa Selic que chegara a 25%, uma inflação de 12,5% e uma dívida externa bruta chegando a 42% do PIB, somando a esse cenário adverso, havia, desse modo, uma enorme desconfiança do Partido dos Trabalhadores. Considerando estes indicadores, a curto prazo, o governo Lula manteve a ortodoxia econômica, isto é, as diretrizes do governo anterior: taxa de juros elevada com objetivo de conter a inflação, política de superávit primário e política fiscal restritiva. Portanto, tais medidas foram tomadas visando acalmar os mercados. Fagnani (2011).

Neste primeiro momento do governo Lula, uma notícia positiva era que houvera ainda no final governo FHC uma desvalorização do câmbio, que possibilitou zerar o déficit dos produtos manufaturados em 2003, entretanto, a política monetária ainda freava o crescimento da demanda externa. Cano e Silva (2010). Como pode ser observado no gráfico 4:

Gráfico 4—Taxa Selic ao longo de ano de 2003



Fonte: Banco Central, elaboração própria.

Desse modo, pode se assinalar que ao longo do primeiro ano do mandato do governo Lula, as determinações da taxa Selic pelo Conselho de Política Monetária foram todas acima de 2 dígitos, tendo, pois, uma média anual de 22,89%.

E como consequência de políticas monetárias tão restritivas, houve crescimento econômico pouco apreciável. Contudo, se tais políticas estavam desacelerando o mercado interno, houve neste primeiro mandato um fator exógeno: a crescente vinda da Ásia, principalmente a China, impulsionou a indústria brasileira, diminuindo dessa forma as restrições externas brasileiras. Cano e Silva (2010).

Sobre esse impulso externo, Fernandes Junior (2011) assinala que só foi quando o Brasil, beneficiado por uma conjuntura internacional de expansão comercial, que possibilitou, desse modo, aumentar de forma considerável as reservas internacionais é que finalmente a economia brasileira passou ter um cenário de crescimento sustentável, cenário esse que não se configurava desde a década de 1970, ou seja, retoma-se o protagonismo do mercado interno, retroalimentada pelo aumento do crédito, aumentando assim a demanda de bens de consumo, além de taxa de investimento acima do PIB. Com maior entrada de dólares, a taxa de câmbio se valorizou como podemos verificar no gráfico 05:

Gráfico 5- Média das taxas de câmbio para compra por ano durante o governo Lula.



Fonte: Banco Central, elaboração própria.

Desse modo, embora a taxa de câmbio estivesse bem mais favorável para a aplicação de uma política industrial no primeiro ano do governo Lula, a mesma novamente se apreciou, chegando ao menor patamar em 2008. Com efeito, mesmo considerando que este governo no ano de 2003, obtivera a melhor taxa de câmbio, verificando-se, dessa forma ao analisarmos o gráfico 02, que as taxas de juros deste ano, encarceraram o capital, continuando sendo um entrave a política industrial. Mas qual seria a dificuldade de articular esses dois preços macroeconômicos para uma política industrial mais efetiva?

Segundo Bresser Pereira (2007) o cerne dessa questão é que com a grande fluidez dos fluxos de capitais, a taxa cambial que não é administrada de um país é, por sua vez, pequena diante do total dos países do globo, desse modo, a uma contradição: a taxa de câmbio pode se apreciar tanto nos momentos de crescimento, como nos momentos de estagnação. Com efeito, a causa desse fenômeno ambíguo é que nos momentos de maior crescimento “atrairão capitais para serem investidos, nos momentos normais porque a taxa de lucro e juros interna dos países emergentes tendem a ser mais altas do que nos países ricos, atraindo capitais que pressionam a taxa de câmbio para baixo” (2007, p.115).

Ora, esse raciocínio é baseado na verdade quando, segundo Fernandes Junior (2011) assinala que foi a partir de 2003 quando os fluxos de atividade comercial para a Ásia, principalmente a China, aumentou a demanda essas por *commodities*, acumulando

superávits comerciais. Entretanto, foi a partir de 2004, que a economia brasileira passou a acumular saldos crescentes na conta de reservas internacionais. Advindo maiores divisas em moeda forte, naturalmente a taxa de câmbio se valorizou.

Verifica-se, portanto, ao observar novamente o gráfico 2 que há uma redução contundente da taxa de câmbio justamente a partir do ano de 2004, cessando essa tendência no ano da crise de 2009 devido à crise de 2008. E, mesmo com esse acúmulo de reservas internacionais, o governo Lula preferiu em meados de 2008 aumentar a taxa de juros, dado a crise pelo aumento das taxas de juros nos países do primeiro mundo onde a crise fora mais intensa, mantendo o câmbio valorizado, embora houvesse no ano de 2009, uma ligeira desvalorização.

Considerando que a taxa de câmbio e a taxa de juros, segundo Bresser Pereira (2007) preços administráveis, considerando que a *priori* que o governo Lula não quisesse interferir no câmbio, colocando num patamar fixo, poderia o mesmo ter reduzido tamanha valorização, via queda da taxa Selic, pois tinha reservas internacionais para tal medida. Dando maiores possibilidade tanto do ponto de vista cambial que poderia favorecer a produção de insumos de maior valor agregado, como uma queda na taxa Selic, baratearia o crédito as empresas.

Não obstante, a partir de 2006, segundo Oliveira (2015), houve por parte da equipe econômica do governo Lula um momento de menos conservadorismo em relação política macroeconômica, pois neste momento do governo Lula passa a ter uma queda considerável da taxa Selic. Fato este que pode ser observado no gráfico:

Gráfico 6 -Taxa Selic Real durante o governo Lula de 2003 a 2010



Fonte: Banco Central: elaboração própria.

Desse modo, podemos assinalar que exatamente a partir do ano de 2006 que a taxa Selic real começa a cair, pelo menos no que tange a esse indicador, uma condição mais favorável para a aplicação da política industrial. Apenas nos anos de 2005 e 2006 que as taxas reais de juros passam ao patamar de 2 dígitos. Entretanto, analisando esse mesmo gráfico, vemos que a houve uma queda considerável, tendência que se manteve até o final do mandato do governo Lula, mesmo considerando à instabilidade do sistema financeiro internacional, causada pela grande crise de 2007/2008 originada nos EUA.

Apesar dessa grande crise, nesse período a economia brasileira encontrava-se mais resistente, e, graças a suas grandes reservas internacionais, mercado interno mais forte, somando-se ainda um grande coeficiente de exportações para o mercado chinês, tendo como agente principal o BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Fernandes Junior (2011).

Então, desse modo, verifica-se que, apesar da crise financeira de 2008 que o governo Lula poderia ter feito uma política macroeconômica mais compatível com uma política industrial, pois teve muito mais reservas internacionais, não correndo o risco de problemas no balanço de pagamentos como ocorrera no governo FHC.

Mas com a entrada de dólares na economia brasileira forja-se, desse modo, um processo contraditório, que é, por seu turno, assinalado por Fernandes Junior (2011) da seguinte maneira: a maior entrada de capitais no país, mesmo considerando seus efeitos positivos sobre o nível geral de preços e por tabela sobre a renda real, teve esse fato seus impactos negativos, pois a valorização do câmbio como consequência dessa entrada de capitais, incentiva as importações em detrimento da competitividade dos produtos nacionais.

Dessa forma, do ponto de vista cambial, a economia brasileira entra no ciclo da "doença holandesa" fenômeno apontado por Bresser Pereira (2007) que é justamente quando o setor exportador de matérias primas se beneficia da valorização do câmbio, prejudicando o desenvolvimento da indústria nacional, impossibilitando seu desenvolvimento.

Embora, a intensidade dessa contradição seja consideravelmente reduzida em relação ao governo FHC, parece bem claro, que o governo Lula não soubera aproveitar

a oportunidade histórica, dessa forma, continuou a falta de harmonia entre a política macroeconômica e a política industrial, marcando também o governo Lula. Elementos estes que veremos mais detalhadamente mais adiante.

3.2. As diretrizes da política industrial do governo Lula e criação da PITC.

Ao assumir a presidência da República em janeiro de 2003, o então empossado presidente Luís Inácio Lula da Silva, assume um país que possuía uma inflação de 9,30%, o que por sua vez, não pode ser considerada uma inflação galopante, considerando a série histórica de décadas anteriores. Para se ter uma ideia em 1980 nosso nível geral de preços, tendo como referência o IPCA chegara a alarmantes 99,25%. No entanto, mesmo com a inflação controlada, a taxa Selic no início do governo Lula mantivera um nível elevado, estando naquele ano em 13,65%

O primórdio do governo Lula é, pelo menos no que tange, a política macroeconômica, marcado pela continuação do governo anterior. Dessa forma, mantem-se a tríade macroeconômica: o regime de metas de inflação, o superávit primário e câmbio flutuante. Nesse cenário, é elaborado no governo Lula a primeira ação de sua política industrial: a criação do programa: ‘Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITC). Cano e Silva (2010).

Segundo Almeida (2009), a PITC tinha como objetivos dar maiores ganhos de eficiência das estruturas produtivas, capacitar as empresas nacionais a inovarem e aumentar o coeficiente de exportações. Dessa forma, este programa tinha três eixos de atuação: ação horizontalizada, que por sua vez, consistia em inovação e desenvolvimento de novas tecnologias, exportações, melhoria das plantas industriais e ambiente institucional; incentivo de setores tido como estratégicos (fármacos, software, semicondutores, bens de capital e medicamentos) e setores considerados com grande importância para o futuro como (biotecnologia, energias renováveis e nanotecnologia).

A PITCE tinha também como foco a inovação e promoção de setores estratégicos; incentivo à pequenas empresas agrupadas no que foram chamadas de Arranjos Produtivos Locais (APL); a promoção da internacionalização das empresas e a desoneração do investimento produtivo. Contudo, mesmo com medidas horizontais em vários ramos da atividade econômica, faltou ao programa clareza e objetivo no que

concerne aos demais setores industriais, aqueles mais intensivos em mão de obra como por exemplo o setor de calçados. Almeida (2009).

E, embora esse programa na sua formulação tivesse procurado abarcar a complexidade da indústria nacional, considerando que cada segmento desse setor, realiza papéis diferentes na dinâmica do desenvolvimento do país, seja pelo aspecto da inovação, passando pela questão da competitividade, dinamismo internacional indo até ao atendimento basilar das necessidades da população. O mesmo tinha um problema considerável: a falta de compatibilidade com a política macroeconômica. Com efeito, por mais que a elaboração do programa industrial seja cirúrgica, as ações da mesma são anuladas ou seus resultados foram pouco apreciáveis Cano e Silva (2010).

Soma-se a isso, segundo Almeida (2009), que o programa tinha alguns problemas a começar pelas supostas metas, pois as mesmas não passavam de intenções citando de forma contundente no quadro 1 abaixo:

Quadro 1 -Metas de alguns programas da PITCE (2004)

Programa	Meta
Programa Nacional de Certificação em Software e Serviços	Capacitar instituições nacionais para certificação e melhorar a competitividade do setor
Programa de Exportação de Software e Serviços	Inserir o Brasil entre os países de referência internacional do setor e elevar as exportações para US\$ 2 Bilhões de dólares
Programa Nacional de Microeletrônica	Desenvolver a indústria microeletrônica no Brasil
Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (Profama)	Reduzir o déficit comercial da cadeia produtiva aumentando a produção e a qualidade dos medicamentos com recursos de R\$ 500 milhões

Fonte: (Almeida, 2009) apud Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

Dentro dessa falta de compatibilidade da política macroeconômica; diante da falta de objetivo da PITCE, verificaremos que durante os anos desse programa, é importante inferir Bresser Pereira (2007) assinalou, quando discorre sobre os elementos da doença holandesa quando alude que em 2006, a economia brasileira obteve um saldo comercial de US\$ 46,1 bilhões de dólares, tendo US\$ 137,5 bilhões de dólares de exportação. Ainda, segundo Bresser Pereira (2007) houve aumento pouco apreciável de 3,3% no setor de manufaturados, assinalando que nos países em desenvolvimento esse aumento fora de 9,9%.

Desde saldo comercial, ainda segundo Bresser Pereira (2007) se observa que 93% deste vieram do agronegócio no ano de 2006, havendo queda no saldo comercial caiu de US\$ 30,9 para US\$ 29,5 bilhões que inclui o que produzido no setor industrial para o agronegócio. Além disso, Bresser Pereira (2007) chama a atenção para a queda no saldo da balança comercial no setor de alta tecnologia que de dezembro de 2005 para dezembro de 2006 saiu de US\$ 8,4 bilhões para US\$ 11,8% bilhões de dólares. Verifica-se também que a produção de manufaturados aumentou 8,5% em 2006, todavia, as exportações aumentaram apenas 6,8% contra 24% nas importações. (Bresser-Pereira, 2007).

Embora tenha-se aumentado as exportações, o nível de desnacionalização aumentou consideravelmente, com efeito, a economia brasileira exportou mais, contudo, como cada vez com menos componente nacional. Nas palavras deste mesmo autor, crescimento com poupança externa. Embora tenha se aumentado as exportações e supostamente ter cumprido de algum modo, alguma meta deste programa no caso das exportações no setor de alta tecnologia, qualitativamente não houve avanço. (Bresser Pereira, 2007)

Podemos elencar também que na gestão de implementação da PITCE houve problemas de natureza institucional, pois as instâncias de coordenação e planejamento foram desmontadas na década de 1990, que por seu turno, desempenharam papel de relevância nos programa de industrialização, instituições essas que iam desde conselhos interministeriais, passando por conselhos de planejamento até instâncias em antigas empresas públicas que foram privatizadas. Cano e Silva (2010).

Em síntese, PITCE teve problemas na falta de objetivo de suas metas, desarticulação como a política macroeconômica e claro, o desafio ser o primeiro programa de desenvolvimento do governo Lula depois de décadas de desmonte do

estatal, mas apensar desses fatos, esse programa coloca novamente o estado brasileiro como fato motor do desenvolvimento.

3.3 Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010)

Após alguns anos da criação do PITCE, o governo Lula forja em maio de 2008 o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP) que tivera como objetivos uma sustentação ao crescimento, retirar entraves que atrapalham a oferta e a promoção da competitividade a longo prazo. Fernandes Junior (2011).

O PDP teve como uma de suas inovações um plano de metas para 2010 de fácil monitoramento, tendo como objetivo mostrar com clareza, o alcance e o sentido do programa, permitindo seu acompanhamento com periodicidade, tal programa, fora lançado numa conjuntura econômica mais favorável, tendo a classificação da economia brasileira melhorado consideravelmente por uma das agências de análise de risco, tendo o país acumulado superávits apreciáveis, melhorado sua distribuição de renda. Cano e Silva (2010)

Segundo o governo Lula, uma das grandes inovações PDP era indicar um conjunto de metas para o ano de 2010, a mesma tinha que ter claras no sentido e o alcance do programa, tendo acompanhamento de forma periódica, e, sob essas diretrizes, coordenar as expectativas da economia brasileira. Desse modo, as grandes metas desse programa foram:

- Crescimento da taxa de investimento da economia brasileira que era de 17,6% do PIB em 2007 para 21% em 2010;
- Aumento do gasto privado em P&D de 0,51% em 2005 para 0,65% do PIB em 2010;
- Aumento da participação brasileira nas exportações mundiais, visando sair de 1,18% em 2007 para 1,25% em 2010;
- Aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras para 10% em relação ao ano 2006.

Sobre estas metas, observa-se que mesmo levando em conta os desafios de longo prazo PDP, a crise financeira de 2008 comprometeu de forma considerável a execução

dos planos de emergência de curto prazo, que objetivavam garantir a sobrevivência das empresas mais afetadas pela mesma. Contudo, muitos agentes econômicos viram nessa crise uma oportunidade para melhorar o posicionamento estratégico das empresas brasileiras. Fernandes Junior (2011).

Segundo Fernandes Junior (2011), algumas medidas foram tomadas para essa finalidade, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que por seu turno, tinha recursos provenientes do Ministério da Fazenda, tendo sua operação realizada pelo BNDS, cujo papel foi fundamental para o fortalecimento dos fornecedores de bens de capital e a projetos de inovação.

É observado também que houve um aumento do crescimento na produção de bens de capital na ordem de 19,5% em 2007 e de 14,3% em 2008, tendo uma queda de 17,4% em 2009, tendo, porém, aumento significativo de 24% entre os meses de janeiro e outubro de 2010. (Fernandes Junior, 2011),

Entretanto, Almeida (2009) faz uma observação contundente: as metas PDP são todas de curto prazo, pois coincidem com o ciclo político, cuja dinâmica foi um grande empecilho a uma política industrial do governo Lula a longo prazo, devido a própria dinâmica do Estado brasileiro, pois os governos precisam num curto espaço de tempo mostrar resultados apreciáveis, tendo que sejam legitimados por agências de risco, através de premiações para que possam continuar com as mesmas.

Parece evidente que a gestão de uma política industrial, no caso do governo Lula, parece ter sido abraçada pela ausência de um Estado verdadeiramente forte, mesmo considerando uma certa evolução na recuperação de algumas instâncias de planejamento, no entanto, carece, ainda de certa autonomia para tomar decisões mais cirúrgicas no que tange as diretrizes de uma política industrial.

Isso parece explicar quando, por exemplo, Almeida (2008) assinala que metas baseadas no crescimento da exportação não contribuem para uma efetividade na composição da matriz industrial, inferindo que o simples crescimento da mesma só fará crescer setores no qual a economia brasileira já possui vantagem comparativa, isto é, não uma mudança de paradigma na produção industrial, não houve desenvolvimento.

3.4 A política industrial do governo Lula: avanços e contradições.

É observado por Palma (2005) que grande parte das nações desenvolvidas chegaram a uma fase desindustrialização no final da década de 1960 e nos primórdios

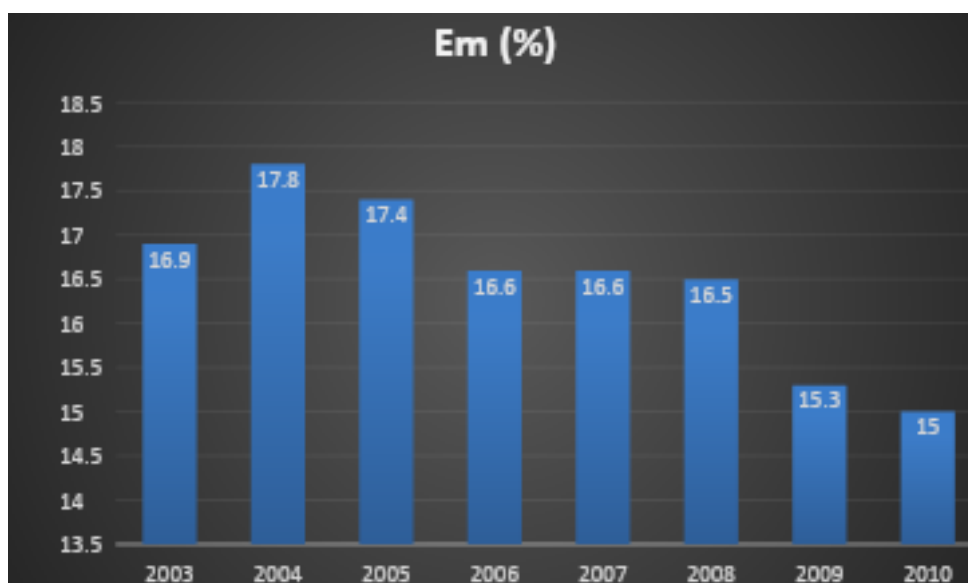
dos anos 1970, desse modo, após certo dado momento histórico, é assinalado três fases dessas mutações: crescimento do emprego industrial, sua estabilização e por último uma queda do mesmo para o setor de serviços.

Não obstante, o fenômeno da perda relativa da indústria em alguns países da América Latina se deu de forma mais acelerada, entretanto, as rendas per capita nesses países ainda se encontravam em patamares mais baixos. Em outras palavras, o processo de desindustrialização no continente Sul Americano se deu antes que a renda per capita pudesse alcançar maiores coeficientes. (Palma, 2005).

Considerando tais premissas, pode-se assinalar que com a abertura comercial na década de 1990, a economia brasileira começa a sentir os efeitos de forma mais contundente do processo de perda de importância relativa da indústria de transformação em relação ao PIB. Com efeito, levanta-se a preocupação que no caso da indústria brasileira, indicadores como investimento e emprego tenha sido menor que a totalidade da economia mundial. Boneli e Pêsoa (2010).

O fenômeno da desindustrialização não ficou restrito ao governo FHC, ele chegou também ao governo Lula como podemos observar neste gráfico referente à participação da indústria de transformação no PIB:

Gráfico 7 - Participação da indústria de transformação brasileira no PIB a preços básicos no governo Lula.



Fonte: IBGE, elaboração própria.

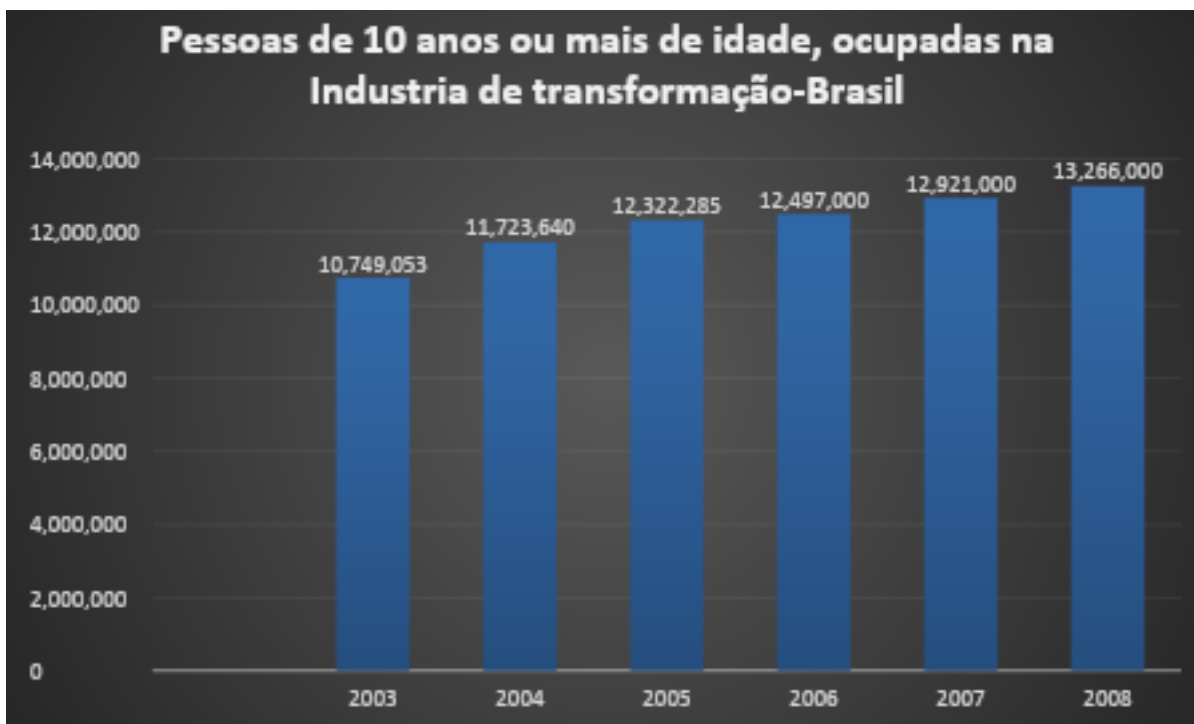
Como podemos inferir ao observar a tabela 01 com exceção do ano de 2004, cujo indicador fora de crescimento, os anos subsequentes foram de queda da participação do setor industrial no PIB.

Mesmo admitindo, como foi dito anteriormente, que essa queda seja da própria dinâmica do capitalismo moderno onde tal fenômeno ocorrera até nos países centrais. Como explicar, no caso brasileiro, a aparente falta de êxito do governo Lula de pelo menos manter em índices semelhantes o nível de desindustrialização dos países desenvolvidos antes que a população alcançasse maiores níveis de retido renda?

As explicações vão desde da desarticulação da política macroeconômica do governo Lula que, embora tivesse reduzido a taxa Selic ao longo do seu governo e supervalorização do câmbio tivesse tido uma queda considerável, ainda não havia elementos dentro do quadro macroeconômico para uma efetividade da política industrial. Entretanto, embora houvesse terminado o mandato com apenas 15% de participação relativa da indústria de transformação no PIB, podemos observar que se o estado brasileiro tivesse mantido a política de abertura econômica de FHC tal indicador poderia ter sido ainda menor. Fato é que a retomada do protagonismo das ações governamentais na política industrial estancou a velocidade da queda da participação do produto industrial no PIB.

No que concerne ao emprego industrial, houve durante o governo Lula, um movimento que impediu uma queda deste indicador, mas com algum crescimento, como podemos observar na evolução do gráfico abaixo

Gráfico 8 -Pessoas Ocupadas na Indústria de Transformação-PNAD durante o Governo Lula



Fonte: (Bonelli e Pessoa, 2010) apud IBGE.

Verificamos dessa forma que houve em números absolutos um crescimento durante todo o governo Lula de pessoas ocupadas na indústria de transformação ao contrário do governo FHC, que por sua vez, tivera anos de queda.

No aspecto de cambial, Bresser-Pereira (2007) assinala que a sua sobrevalorização pode ser explicada através do conceito que fora explicado no tópico 1.4, que é por sua vez, o conceito da "doença holandesa" quando há produtos que muito se beneficiam com uma taxa de câmbio baixa, prejudicando desse modo, a produção de bens de alto nível tecnológico. Podemos citar como exemplo o boom das exportações de *commodities* para o mercado chinês, cujos efeitos para o setor industrial se o governo Lula tivesse tido uma política de administração da taxa de câmbio.

Portanto, o ritmo de desindustrialização brasileiro que pode ser entendido como precoce, está associado a uma alocação de recursos para setores de maior rentabilidade, ligados a exploração de recursos naturais e de baixo nível de valor agregado. (Bresser-Pereira, 2013).

Considerando essa premissa, é de fundamental importância uma taxa de câmbio competitiva, pois ela contribuirá de forma significativa para que surja, assim uma indústria de maior teor tecnológico.

E como raciocínio corolário, quem defende política industrial argumenta que considerando que a demanda mundial por produtos manufaturados é de produtos de média e alta tecnologia, com efeito, os países que buscam criar vantagens comparativas nesses setores tendem a ser favorecidos (Cano e Silva, 2010 apud Unctad, 2002).

Outra questão a ser discutida é o papel que desempenhou o BNDES, que foi mencionado no tópico 3.2, mas necessário colocar o papel que esta instituição tivera para a política industrial do governo Lula.

Com efeito, Almeida (2009) assinala que o BNDES fomentou, por exemplo, a criação de três multinacionais brasileiras:

- A primeira é o grupo Bertin do setor agroindustrial que têm inserção nos setores de higiene e limpeza, atuando também no setor de infraestrutura, cuja estratégia de internacionalização em 2006 com a ajuda do BNDES;
- O segundo é o grupo JBS/Friboi que foi utilizada a mesma estratégia, que o grupo Bertin: compra de empresas estrangeira;
- E, por último, o grupo Brasil Foods que é a união da Sadia com a Perdigão, fusão essa que foi uma alternativa para a Sadia que tivera grandes prejuízos com operações de derivativos. (Almeida, 2009).

O BNDES passou não apenas a financiar como também participou diretamente como investidor, fomentando tais multinacionais, incentivou a exportação de seus produtos. Entretanto, o fomento de empresas de baixo teor tecnológico é incompatível com que se chama de política industrial, pois não há inovação, apenas reprodução, aumento da estrutura atual. Além disso, a valorização do real, ajuda a consolidar tal cenário. (Almeida, 2009).

Uma ideia mais real da política de investimento do BNDES é quando analisamos os financiamentos desta instituição quando segundo a intensidade tecnológica, dados estes na tabela 3:

Tabela 3 - Desembolsos totais do BNDES segundo a intensidade tecnológica das indústrias (2002-2007) (Em milhões de 2007)

Intensidade tecnológica	R\$ (milhões) Ano de 2002	R\$ (milhões) Ano de 2002	R\$ (milhões) Ano de 2007	R\$ (milhões) Ano de 2007
Indústrias de alta tecnologia	7.988	33,1%	2.412	9,5%
Indústrias de média-alta tecnologia	4.939	20,4%	7.752	30,5%
Indústrias de média baixa tecnologia	4.717	19,5%	7.481	29,5%
Indústrias de baixa tecnologia	6.513	27,0%	7.750	30,5%
Total	24.157	100%	25.395	100%

Fonte: BNDES apud (Almeida, 2009) apud, tabela adaptada.

Almeida (2009) assinala que a política de investimentos do BNDES priorizou indústrias de baixa tecnologia, fato este que o autor aponta na nesta tabela, quando por exemplo o financiamento de indústrias de alta tecnologia caiu de 33,1% em 2002 ainda no governo FHC para 9,5% no governo Lula. Embora haja indicadores positivos quando o investimento do BNDES no tocante a indústrias de média alta tecnologia saem de 19,5% para 29,5%, que incluem aí indústria automobilística, máquinas equipamentos indo até eletrodomésticos. Tendo ainda um aumento da participação dos financiamentos do BNDES na indústria de baixa tecnologia saindo de 27% em 2002 para 30,5% em 2007, ou seja, o grande revés desta política é a queda do financiamento da indústria de alta tecnologia.

Apesar desses fatos, a política industrial do governo Lula lograsse algum sucesso com uma tendência de aumento do número de empregos como podemos observar no gráfico 8. Havendo também desse modo um crescimento do emprego industrial ao verificarmos os dados da PIA na tabela 4, logo abaixo:

Tabela 4- Emprego na Indústria de Transformação (Número de empregados em 31.12 e taxa de crescimento anual) –PIA (Pesquisa industrial anual), 1996-2007.

Anos	Nº de empregados	Taxa de crescimento (%)
2003	5.868.229	7,5%
2004	6.285.933	7,1%
2005	6.308.193	0,5%
2006	6.640.147	5,3%
2007	7.125.685	7,3%

Fonte: IBGE, PIA, diversos anos apud (Bonelli e Pêsoa, 2010) Tabela adaptada.

O pode ser dito sobre a política industrial do governo Lula é que a mesma não teve, assim como a de FHC uma perspectiva de longo prazo, apesar de pouco modificar os paradigmas da indústria de transformação nacional, contudo, foi mais feliz na recuperação das instituições, o estado brasileiro voltou a ser ator principal do desenvolvimento. E respondendo à pergunta deste trabalho a política industrial do governo Lula fora mais bem-sucedida, pois foi a que apresentou melhores indicadores, seja pelo maior número de ocupação, seja pela tendência de crescimento no emprego industrial. Todos esses fatos positivos devem-se a um regime de melhor articulação de sua política econômica com a política industrial.

Conclusão

Diante do que foi exposto, das políticas industriais para a indústria de transformação dos governos FHC e Lula. Considerando, claro, o grau de dependência, o capitalismo estrutural: a saber a relação de dependência entre os países centrais e

periféricos, colocados por Marini (2005) e Cardoso e Faletto (2010) pode-se inferir que mesmo com tais fatores poderia se fazer uma política industrial mais ousada e dinâmica.

Não podemos ignorar que FHC e Lula enfrentaram conjunturas diversas, o primeiro enfrentou um quadro de inflação galopante, o segundo em certo momento surfou no boom das *comodities*. Entretanto, Lula teve o mérito de resgatar o Estado como motor do desenvolvimento, após vários anos de negação deste.

Considerando tais acontecimentos, pode ser assinalado que do ponto de vista estatístico, as taxas de câmbio e juros do governo FHC foram muito mais distantes de uma compatibilidade como uma política industrial do que o governo Lula, seja porque um câmbio valorizado inviabiliza a possibilidade de surgimento de novos produtos manufaturados com valor agregado de média e alta tecnologia, seja pela alta taxa de juros que torna o crédito mais caro para possíveis firmas inovadoras, tornando-se, desse modo, hercúleas as possibilidades de desenvolvimento.

Do ponto de vista do emprego na indústria de transformação, verificaremos que durante a governo de FHC, tiveram-se os menores indicadores de crescimento, vemos isso claramente ao vermos a tabela 2, quando observamos que os anos de 1997 e 1998 tiveram, inclusive, queda de -2,7 e -2,3, respectivamente.

No que tange ao governo Lula neste indicador de emprego na indústria de transformação, ao observando a tabela 4, podemos inferir que a política indústria deste governo nesse aspecto, fora mais feliz, mesmo considerando o baixo crescimento deste indicador no ano de 2005, que fora por sua vez, 0,5%, todavia, em nenhum momento, chegou-se a indicadores negativos como ocorrera no governo anterior, assinala-se, dessa forma, que alcançou taxas de crescimento que no governo FHC nunca obteve, como no ano de 2003 quando esse indicador estava em 7,5% de crescimento.

Outro indicador que mostra claramente as diferenças de resultado é a participação da indústria de transformação no PIB, entretanto, que embora houvesse em algum momento fases de desindustrialização, esse processo não ocorreu como tendência, não podemos falar de queda continua da participação, premissa essa válida para os dois governos, tanto FHC, quanto Lula.

Entretanto, o processo de desindustrialização precoce, tivera no caso do governo de FHC, seu momento decisivo em 1995 quando o nível de participação da indústria de transformação no PIB quase caiu quase 40%, ademais tantos os números de FHC quanto o de Lula nesse indicador após esse ano não foram tão distantes assim, embora os do governo Lula ligeiramente melhores. Fato este que podemos observar ao

olharmos os gráficos 3 que se referem aos anos do governo FHC e o gráfico 7 que se referem ao governo Lula, os menores indicadores são do governo FHC, chegando ao ano de 1998 com o pior indicador das duas gestões 13,80%. Com efeito, este indicador também aponta que política industrial de Lula foi superior nesse aspecto, tendo seu pior índice de 15%.

A fato é que as diretrizes do governo FHC na sua política industrial era a abertura econômica, era a impossibilidade da ação do Estado diante de um mundo econômico avassalador, era a globalização em voga...era o consenso de Washington. No plano macroeconômico, era desafio levar a cabo o plano Real, dessa forma, umas das medidas desse plano era justamente a valorização do câmbio, devido as altíssimas taxas de juros que atraíam capital de curto prazo, viabilizando a estabilidade de preços.

O que podemos inferir é que a estratégia do governo FHC estava longe de um desenvolvimento industrial de fato, a começar pelo desmonte das estruturas estatais que tinha esse fim, a sua política macroeconômica numa completa desarticulação com sua política industrial. E, como efeito dessa política atroz de abertura, o aprofundamento da desnacionalização das empresas brasileiras.

É inegável que no Brasil as políticas de aberturas comercial, câmbio valorizado, taxa de juros alarmantes e desmonte do Estado no início do governo Collor, aprofundando ainda mais esse processo no governo FHC, sendo, os três últimos fatores os que contribuíram de forma decisiva para uma perda de participação relativa da indústria brasileira no PIB, perda de participação que foi intensa que foi mais precoce que nos países desenvolvidos, sem, portanto, alcançar maiores graus de desenvolvimento industrial.

No que concerne a política industrial do governo Lula, pode-se inferir que colhera os frutos de ser mais efetiva do que a de FHC, pois tivera melhores resultados tanto no número de ocupações como no emprego industrial, tanto na participação da indústria de transformação no PIB, mas não obteve êxito para desenvolver uma indústria nacional de ponta, apenas aumentou o coeficiente de exportações da indústria de transformação de baixo valor agregado. Desse modo, para uma indústria de transformação se desenvolver, há uma série de arranjos a serem feitos, desde arranjos políticos, arranjos macroeconômicos e institucionais, pois só assim a política para a indústria de transformação passará a ser uma política de Estado, o que permitirá a economia brasileira alcançar novos estados de desenvolvimento.

Referências

ALMEIDA, Mansueto; **Desafios da Política Industrial Brasileira do Século XXI**, Texto para Discussão N° 1452, Ipea, 2009. Disponível em: <chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbdm/adm/file:///C:/Users/Cliente/Desktop/Textos%20para%20impress%C3%A3o/desafios%20da%20politica%20indus.pdf>

AZEVEDO, André Filipe; Zago de, FEIJÓ; CORONEL, Daniel Arruda; **A desindustrialização brasileira**; São Leopoldo- RS, Editora Unisinos, 2013.

BAUMAM, Zygmunt; **Globalização: As consequências humanas**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento**, 2012. Disponível em: chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/431-Macro-câmbio-centro-teoria-desenvolv-Est-Avançados.pdf

BONELI, Regis; PÊSSOA, Samuel de Abreu. **Desindustrialização no Brasil: Um Resumo da Evidência**. Texto para Discussão 07, 2010. Disponível em:

BONELI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta, BRITO, Adriana Fernandes. **As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Indefinições**, Texto para discussão n° 527, 1997 Disponível em:

BONELI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta, BRITO, Adriana Fernandes. **As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Indefinições**, Texto para discussão n° 527, 1997 Disponível em:

CANO, Wilson; SILVA; Ana Lucia Gonçalves; **Política Industrial do governo Lula**, Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.181, 2010 Disponível em: chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1811/texto181.pdf

CAMPANARIO, Milton de Abreu; SILVA; Marcello Muniz. Fundamentos de uma nova política industrial. In: FREURY, Afonso; FREURY, Maria Tereza Leme. **Política industrial 1**: São Paulo: Publifolha, 2005.

CÊPEDA, Vera Alves. **A construção da industrialização no Brasil: políticas econômicas, mudança social e a crise do liberalismo na Primeira República**. Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n° 7, jul/dez, 2010, pp. 115-136 Disponível em: chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8106675/mod_resource/content/1/pensamento/Vera_crise_liberalismo.pdf

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**, São Paulo, Xamã, 1996.

COUTINHO, L. G; FERRAZ, J, C (Coor) **Estudo da competitividade da industria Brasileira**. Unicamp, 1993 disponível em: chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.dominiopublico.gov.br/dazownload/texto/ci000105.pdf

FALETTO, Enzo; CARDOSO, Fernando Henrique. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010.

FAGNANI, Eduardo; **A política social do governo lula (2003-2010): Perspectiva Histórica**. Texto para discussão, Campinas, Unicamp, 2011. Disponível em: chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbdmfmadadm/https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3105/TD192.pdf

FERNANDES JR, Geraldo Viera. **Política de desenvolvimento industrial e a mobilização brasileira recente**. BNDS, 2011. Disponível em: chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbdmfmadadm/https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2286/1/RB%2035%20Pol%c3%adticas%20de%20desenvolvimen to%20industrial_P.pdf

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1976

FILHO, Fernando Ferrari. **O Plano FHC: Da Estabilização de Curto Prazo às Reformas de Curto Prazo às Reformas Estruturais**. 1994. Disponível em: chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbdmfmadadm/https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/viewFile/874/1153

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. (Coor) **Política industrial I**. Publifolha, São Paulo, 2004.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro, Saga, 1968.

GALA, P; LIBÂNIO, G; **Efeito da apreciação câmbio nos salários, lucros, consumo, investimento, poupança e produtividade**. Disponível em: chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbdmfmadadm/https://core.ac.uk/download/pdf/635. Acesso em: 16 set. 2023

GIAMBIAGI, Fabio; VILELA, Andre; **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

GUDIN, Eugenio; SIMONSEN Roberto. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília, Ipea, 2010.

GUERRA, Osvaldo; **Política Industrial e Competitividade: de Collor a FHC**. Organizações e Sociedade, 1997
Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10307/7343>

PORTAL DA INDÚSTRIA : Disponível em
<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-transformacao>. Acesso em 10, junho de 2024.

LALL, Sanjaya. **Globalização e Desenvolvimento Perspectiva para as Nações Emergentes**. A Nova Agenda Mundial-105, 2002. Disponível em : chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbdmfmadadm/https://web.bndes.gov.br/bib/j

spui/bitstream/1408/11858/2/Globalização%20e%20desenvolvimento%2c%20perspectivas%20para%20as%20nações%20emergentes_P.pdf

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **Uma política industrial para o Brasil**, IP Edições, 1987

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência**. Expressão Popular, 2005.

MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrian Sotelo; **Teoria da dependência, neoliberalismo e desenvolvimento: reflexões para 30 anos da teoria**, 2004.

PALMA, Gabriel José. **Quatro Fontes de "Desindustrialização" e um Novo Conceito de "Doença Holandesa"** 2005. Disponível em:

PERRAULT, Gilles; (Coor) **O Livro Negro do Capitalismo**. Rio de Janeiro, Record, 2000.

SCHUMPETER, Joseph Alois; **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo, Nova cultural Ltda, 1997.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. **Política econômica do segundo governo FHC: Mudança em condições adversas**. 2003. Disponível em: chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.scielo.br/j/ts/a/Bq8MMGKBKcFqY9QLnwNFyFH/?format=pdf&lang=pt

OLIVEIRA, Thais Diniz. **Determinantes da retomada do crescimento no Governo Lula: interpretação do modelo de crescimento com equidade**. Revista Debate Econômico, 2015 Disponível em: chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbfmadadm/https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/revistadebateeconomico/article/download/264/pdf

OLIVEIRA, Miguel Darcy de; **Discurso Selecionados de Fernando Henrique Cardoso**. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010. Disponível em:

Banco Central disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>

Dados mundiais. Disponível em :
<https://www.dadosmundiais.com/america/brasil/inflacao.php#:~:text=Evolu%C3%A7%C3%A3o%20das%20taxas%20de%20infla%C3%A7%C3%A3o,287%2C1%25%20ao%20ano>. Acesso em 19 de junho de 2024.

