

Industrialização Brasileira em Perspectiva

Wilson Suzigan

Instituto de Economia/UNICAMP

E-mail: neit@eco.unicamp.br

Introdução

Este trabalho, de natureza preliminar e exploratória, procura retomar a discussão de um tema já amplamente estudado – o desenvolvimento industrial brasileiro – com base num esquema analítico abrangente. Nesse sentido, deve ser lido como um ensaio e não como um artigo. Por isso, algumas “liberdades” são tomadas, como por exemplo a não preocupação com base de dados ou de informações e a dispensa de citações no texto. Uma nota bibliográfica ao final do texto procurará registrar as principais contribuições ao tema.

Dada sua natureza, o trabalho tampouco pretende ser conclusivo. Talvez ajude mais a fazer perguntas e trazer novas dúvidas do que a encontrar respostas. Se assim for, poderá ser encarado também como uma proposta de agenda de pesquisa que trate o tema de forma abrangente e na perspectiva histórica.

Para quê fazer isso é a primeira pergunta. No mínimo para recuperar certos aspectos que têm sido desprezados no debate recente sobre o tema: afinal, é preciso ter política de desenvolvimento industrial? (Sobre a necessidade de política agrícola parece que não há dúvida. Por quê?). Qual política industrial seria possível com economia aberta e Estado mínimo? Nacionalismo está mesmo fora de questão? A indústria pode voltar a ser o “carro-chefe” do

crescimento e do emprego? Que desenvolvimento tecnológico é possível e para quê? Qual inserção internacional é desejável e qual o papel da indústria nesse sentido? A lista poderia continuar, e talvez nem sejam essas as perguntas mais importantes.

O princípio básico da proposta é o de que há um conjunto amplo de fatores condicionantes do desenvolvimento industrial, constituindo um sistema complexo, articulado e bastante heterogêneo que excede em muito os reducionismos simplistas baseados em preços relativos e dotação de fatores de produção, mas com a desvantagem óbvia de não ser modelável. Mas até aí, “morreu Neves”. A realidade ainda não foi adequadamente modelada nem mesmo na física (v. g. física e matemáticas do caos e da instabilidade).

Esses fatores condicionantes são resumidos na seção 2 adiante, e depois aplicados de forma genérica na interpretação de diferentes fases da industrialização brasileira (seção 3). Antes, porém, resume-se com propósitos meramente expositivos as características gerais do desenvolvimento industrial segundo três grandes fases de sua evolução (seção 1).

1. As três grandes fases da evolução industrial do Brasil

Entre o último quartel do século XIX e este final do século XX a evolução da indústria no Brasil teve três grandes fases, cada uma com características distintas, embora matizadas em certos aspectos, especialmente na transição para as duas últimas fases. É claro que há uma miríade de fatores condicionantes desse processo de evolução, cuja discussão será ensaiada na seção 3 adiante. Nesta seção busca-se apenas caracterizar em linhas gerais as três fases em termos estritamente econômicos e de orientação da política econômica. Para isso destacam-se em cada fase: o desempenho da produção industrial, comparativamente àqueles do PIB e da

produção agrícola; a natureza do desenvolvimento industrial (induzido ou auto-sustentado), o padrão de desenvolvimento alcançado (estruturalmente restrito ou crescentemente diversificado, tecnologicamente simples ou sofisticado), e a postura da política econômica tendo em vista o desenvolvimento industrial.

Primeiramente, em termos de taxas médias de crescimento de longo prazo, apesar das deficiências das estimativas para a primeira fase¹, os dados da Tabela 1 permitem fazer uma distinção clara entre as três fases. Na primeira fase a produção industrial tinha crescimento significativo, em parte explicado pela base ainda incipiente. A produção agropecuária comandava o crescimento do PIB². Na segunda fase o crescimento da produção industrial é que lidera o crescimento do PIB, com uma taxa média anual equivalente a mais que o dobro daquela da produção agrícola. E na terceira fase a produção industrial ficou praticamente estagnada, ou mesmo negativa em termos per capita, enquanto que a agropecuária manteve um desempenho expressivo, voltando a liderar o crescimento do PIB. Entretanto, este cresceu a um ritmo medíocre, sobretudo quando descontado o crescimento demográfico.

¹ Como se sabe, não há estimativas adequadas para os agregados do PIB e da produção industrial para o período anterior a 1900, e no caso da produção industrial, nem mesmo para os anos da primeira década do século, já que o único índice estimado para aqueles anos inclui apenas tecidos e produtos alimentares (ver Tabela 1 adiante).

² Basta aplicar ponderações às taxas de crescimento setoriais. Do total do valor adicionado por agricultura e indústria em 1919 (censo de 1920), a agropecuária respondia por cerca de quatro quintos.

Tabela 1

Taxas médias anuais de crescimento do PIB, da produção industrial e da produção agropecuária segundo grandes períodos, 1901-1998

Períodos	PIB	Indústria*	Agropecuária
1901-1929	4,5	4,3**	3,7
1933-1980	6,7	8,7	3,8
1981-1998	1,9	0,9	2,9

* Até 1946, inclui somente a indústria de transformação; a partir de 1947, indústria geral (transformação mais extrativa mineral).

** Compreende 1912-1929 apenas. O único índice disponível para os anos anteriores tem escassa representatividade, por isso foi desconsiderado.

Fonte: Elaborada a partir de dados de IBGE, Estatísticas Históricas do Brasil e Sistema de Contas Nacionais.

Como se caracteriza em linhas gerais cada uma das fases? A primeira foi uma fase de desenvolvimento industrial dependente da agricultura de exportação, que induzia o crescimento da produção industrial à medida que criava mercado, gerava capacidade de importar e estimulava a formação de capital. O padrão de desenvolvimento era estruturalmente restrito, centrado nas indústrias tradicionais produtoras de bens de consumo e alguns insumos menos sofisticados, embora uma pequena diversificação em direção aos insumos pesados já estivesse ocorrendo. A política econômica, embora suscetível aos pleitos protecionistas da classe industrial emergente, era inteiramente dominada pelos interesses da agricultura, que detinha hegemonia política.

Na segunda fase mudou a natureza do desenvolvimento industrial. O crescimento da produção industrial adquire dinamismo próprio, impulsionado primeiro pela substituição de importações (SI) e depois, cada vez mais intensamente, pela expansão do mercado interno (consumo mais investimento) e, por fim, pelas exportações de produtos manufaturados sob forte

esquema de promoção, inclusive com subsídios. O padrão de desenvolvimento industrial avançou substancialmente em termos estruturais, convergindo para o padrão estrutural e tecnológico das economias industrializadas, embora sem alcançá-lo inteiramente. E a orientação da política econômica tornou-se francamente industrializante, apesar da assistência à agricultura (em crise nos anos trinta) e da persistência de políticas agrícolas com alguns subsídios que, entretanto, em alguns períodos apenas compensaram outras formas de extração de renda da agricultura em benefício da indústria e das atividades urbanas em geral.

Finalmente, na terceira fase o dinamismo da produção industrial foi enfraquecido por causas estruturais (fim da SI em escala significativa) e problemas conjunturais (crise macroeconômica). O padrão de desenvolvimento industrial regrediu, e a política econômica centrou-se na estabilização macroeconômica e em mudanças institucionais *lato sensu* (liberalização comercial, abertura da economia ao capital estrangeiro, privatizações), abandonando qualquer orientação de longo prazo, especialmente quanto ao desenvolvimento industrial.

Esse panorama geral da evolução da indústria no Brasil serve apenas para estabelecer os fatos, de resto já bastante conhecidos. A questão fundamental é como explicar essas diferentes fases e, sobretudo, suas inflexões. É o que se procura fazer, de modo exploratório e muito preliminar, nas seções seguintes.

2. Fatores condicionantes do desenvolvimento industrial

É razoável admitir que nenhum país pode tornar-se industrializado a partir do nada. Há um conjunto de fatores condicionantes que abrangem desde o espaço geográfico até aspectos

culturais, passando por fatores políticos, econômicos e de política econômica, institucionais, científicos e tecnológicos, forma de inserção na economia mundial, e sociais. Em conjunto, esses fatores condicionam o processo de industrialização, ampliando ou limitando as possibilidades de expansão e aprofundamento desse processo. Certamente não há qualquer novidade em cada um isoladamente, em sua maioria já analisados por historiadores econômicos, sociólogos, cientistas políticos e outros pesquisadores. O que, sim, poderia ser “novidade” seria o tratamento conjunto desses fatores (ou cada um individualmente como parte do conjunto, com o qual se inter-relaciona), aplicado ao estudo da industrialização brasileira.

Sem pretender ser exaustivo, e correndo vários riscos (superficialidade, erros de classificação, omissões importantes), proponho que sejam considerados relevantes os seguintes fatores:

1. Geografia econômica (tamanho do país, base de recursos naturais, distribuição da produção no espaço geográfico) e população.
2. Políticos, abrangendo desde a natureza do regime político até a existência de determinação política tendo em vista o desenvolvimento industrial , passando por questões como federalismo, regionalismo, ação de grupos de interesse organizados, sindicalismo e outros.
3. Institucionais: organização institucional do Estado, da economia e da sociedade, leis e regulamentações que regem mercados (concorrência), relações de trabalho e o suprimento de bens e serviços públicos.
4. Econômicos: estrutura produtiva prevalecente, estrutura de poder econômico (grupos nacionais, Estado, capital estrangeiro), sistema financeiro, infra-estrutura.
5. Pensamento econômico dominante: liberalismo, nacional-desenvolvimentismo, socialismo, neoliberalismo.

6. Sistema de desenvolvimento científico e tecnológico: ensino e pesquisa de pós-graduação, centros de P&D, institutos de pesquisa, laboratórios de certificação, regulamentação de normas técnicas, padrões e qualidade, articulação do sistema de C&T com o setor produtivo.
7. Relações internacionais: inserção comercial, financeira e nos fluxos de investimento direto de capital estrangeiro, acordos de comércio ou de integração econômica (regionais, hemisféricos, internacionais), mecanismos de transferência de tecnologias, normas e regulamentações internacionais específicas (setoriais, ambientais, patentárias e outras).
8. Sociais: demografia (crescimento, imigração, migrações internas), emprego e relações de trabalho, distribuição de renda, pobreza, previdência, saúde, educação e formação de recursos humanos qualificados.
9. Culturais: patrimonialismo, burocracia, elites mercantilistas, espírito empreendedor fraco, “rentierismo”, captura do Estado por interesses privados, desconfiança, fraco associativismo/cooperativismo, ausência de solidariedade social.

É evidente que essa lista já embute juízos de valor e informações específicas. Sua aplicação requereria um amplo conhecimento interdisciplinar, bem como um esforço de resenha da literatura e possivelmente realização de novas pesquisas que, evidentemente, estão fora do meu alcance e das cogitações deste trabalho. O que se pretende, não é demais repetir, é apenas aplicar genericamente esse esquema num esboço de interpretação das três fases do desenvolvimento industrial, talvez levantando questões e suscitando dúvidas mais do que propondo novos *insights*. De qualquer modo, se essas questões e dúvidas forem pertinentes, poderão nortear um esforço de pesquisa (certamente coletivo) visando uma interpretação em perspectiva histórica do desenvolvimento industrial brasileiro segundo esse conjunto de fatores

condicionantes. No mínimo, isto permitiria ter muito mais clareza sobre os obstáculos e as possibilidades para que o país volte a ter política de desenvolvimento industrial .

3. Esboço de interpretação das três grandes fases do desenvolvimento industrial segundo o esquema proposto

É evidente, em primeiro lugar, que alguns fatores (ou partes deles) são dados, enquanto outros precisam ser construídos. Por exemplo, quanto à geografia econômica, é claro que o tamanho do país é um dado, e condiciona a industrialização. Por si só implica maior ou menor grau de desenvolvimento industrial. Países grandes tendem a desenvolver desde logo algumas atividades industriais substitutivas de importações e a aprofundar mais a SI do que países pequenos em virtude do seu grande mercado interno e da proteção natural dada por custos de transportes e outras dificuldades de importação. Portanto, não há dúvida que, por esse aspecto, o Brasil teve sempre uma “vocação natural” para o desenvolvimento industrial em algum grau.

Da mesma forma, a base de recursos naturais é também dada e sua exploração implica alguma forma de distribuição da atividade econômica no espaço geográfico, o que naturalmente gera processos de causação cumulativa que induzem graus variados de industrialização regional, com maior ou menor grau de sucesso. O caso do café já foi exhaustivamente estudado e é, sem dúvida, o mais bem sucedido. Mas será que outros casos (inclusive de fracasso) não seriam historicamente relevantes, e por isso merecedores de estudos mais aprofundados? Exemplos: algodão/indústria têxtil algodoeira no Nordeste, pecuária/carnes industrializadas no Sul, minérios/indústria metalúrgica no Sudeste, e assim por diante, incluindo as fases mais recentes do desenvolvimento.

Também são dados, por difíceis de mudar, os fatores culturais. É possível que características e heranças culturais tenham responsabilidade em muitos dos problemas que historicamente acompanharam o desenvolvimento industrial e, de certa forma, o restringiram, como por exemplo a elevada concentração de renda e de poder, o atraso educacional, a pobreza endêmica, a rigidez da extratificação social, o individualismo excessivo e sua contrapartida: a resistência atávica a qualquer forma de cooperativismo, o desinteresse pela construção da nação, a desconfiança como princípio nas relações pessoais e entre agentes econômicos, e possivelmente outros.

Dados esses condicionantes de natureza permanente, ou que dificilmente podem ser mudados, as três grandes fases da industrialização podem ser interpretadas em linhas gerais com base no conjunto dos demais fatores que compõem o esquema proposto. O ponto de partida, portanto, é positivo por um lado – o tamanho do país e sua base de recursos naturais – e negativo por outro – uma herança cultural desfavorável do ponto de vista de alguns atributos necessários ao desenvolvimento industrial. Reafirmo que a preocupação do texto não é produzir uma análise abrangente, com remissões à literatura e fundamentada por pesquisas próprias. Ao contrário, busca-se apenas apontar tendências gerais e, quem sabe, suscitar um novo interesse pelo tema, sempre que possível e pertinente levantando dúvidas, questões e pontos que motivem novas pesquisas.

3.1 O crescimento industrial induzido pela economia agro-exportadora

O crescimento industrial induzido pela economia de base agrícola-exportadora já foi bastante estudado, em particular no que respeita ao café como principal produto de exportação. Entretanto, cabe ainda perguntar: quais indústrias foram induzidas por estarem diretamente atreladas às atividades agro-exportadoras? Que outras foram induzidas pelo efeito-renda? Qual a importância relativa dessas indústrias? A partir de que momento a indústria passou a gerar sua

própria demanda de insumos, bens intermediários e máquinas, e qual a importância quantitativa dessa demanda? Em termos regionais, que outros casos de industrialização induzida por atividades agropecuárias de exportação são relevantes? E, de modo geral, como explicar o início da diversificação da produção industrial entre a I Guerra e o final dos anos vinte, fugindo aos padrões “estabelecidos” para o crescimento industrial induzido? E porquê essa diversificação não avançou substancialmente? Em suma, seria interessante ampliar o objeto de estudo focalizando outros processos localizados de crescimento industrial (muito já foi feito nesse sentido, é claro, e uma abrangente resenha seria a primeira tarefa), e abrir o leque de fatores condicionantes inter-relacionados a estudar.

Até que ponto houve uma “construção” deliberada desses fatores nessa fase? Certamente não houve. O regime político, na transição do império para a república federativa, continuou dominado pelos interesses das oligarquias agrárias. Não havia espaço no projeto político para uma construção deliberada de fatores industrializantes. A conjugação de interesses políticos agrário-exportadores com:

- (1) um arranjo institucional voltado para a defesa desses interesses;
- (2) uma estrutura produtiva montada para atender as necessidades da economia agro-exportadora (transportes, bancos, mão-de-obra escrava ou de imigrantes), em que a própria elite agrária investia, junto com o Estado e o capital estrangeiro atraído por garantia de juros, auto-reforçando o esquema de poder, e
- (3) o pensamento econômico liberal,

determinava a orientação da política econômica que, obviamente, pautava-se pelos interesses agrário-exportadores. Apesar disso, alguns “furos” nessa pauta foram provocados por grupos de interesse organizados no seio da indústria (Associação Industrial, criada em 1881, sindicatos de

trabalhadores de algumas indústrias, o Centro Industrial do Brasil) para pleitear proteção e estímulos à indústria manufatureira. Mesmo algumas políticas destinadas a atender interesses agrários acabavam favorecendo a indústria, como por exemplo a imigração, que acabou sendo importante fonte de mão-de-obra industrial; o capital estrangeiro que entrou para ferrovias e energia, tendo efeitos positivos sobre a industrialização – o primeiro pelas atividades industriais de construção de material ferroviário em oficinas próprias, e o segundo pelas economias externas geradas ao substituir a energia a vapor por energia elétrica, facilitando a transição da indústria ao paradigma da eletricidade, já avançado nos países líderes do crescimento industrial no início do século XX.³ Entretanto, o país não alterou sua forma de inserção no comércio internacional, pelo contrário, consolidou sua posição de supridor mundial de *commodities* agrícolas/agroindustriais, com alguma diversificação nos anos vinte, mantendo-se praticamente à margem do avanço tecnológico-produtivo da segunda revolução industrial.

3.2 A industrialização acelerada, 1933-1980

Com a ruptura provocada pela crise do início da década de 1930 iniciou-se um período em que, malgrado alternâncias políticas e de política econômica, a industrialização do país avançou em ritmo acelerado. A dinâmica da produção industrial tornou-se autônoma, “descolando-se” da dinâmica da produção agropecuária. A taxa média de crescimento da produção industrial entre 1933 e 1980 (8,7% ao ano) implicava dobrar o volume da produção a cada 8 anos e 4 meses! Isto resultou de um longo processo, marcado por avanços e recuos⁴, de construção deliberada de consenso político, arranjos institucionais, estrutura econômica, relações internacionais e relações sociais pró-industrialização.

³ Os efeitos regionais dessa transição ainda não foram suficientemente estudados no Brasil. As primeiras usinas hidrelétricas foram constituídas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro no início do século. A indústria nesses estados iniciou a transição para a eletricidade bem antes que a dos estados do Nordeste, por exemplo, e na época da I Guerra, quando o carvão-vapor importado ficou extremamente caro e escasso, a indústria do Nordeste deve ter

Como esse processo se tornou viável? Primordialmente pela mudança do regime político, e a partir desta, por mudanças na orientação da política econômica, desencadeando novos arranjos institucionais, mudanças na estrutura produtiva, desenvolvimento da infra-estrutura e do sistema de desenvolvimento científico e tecnológico, e um novo padrão de relações internacionais.

A base de poder da oligarquia rural havia sido minada pela crise do café. A Grande Depressão precipitou a crise econômica, e a Revolução de 1930 pôs fim à hegemonia política da oligarquia. Daí por diante a política econômica, apesar do socorro à agricultura nos anos trinta, passou a ser influenciada por um leque mais amplo de interesses. A industrialização entrou definitivamente na agenda política e de política econômica. Entretanto, somente nos anos cinquenta e durante o regime militar é que seria implementada uma política deliberada de desenvolvimento industrial (no sentido de concertação entre Estado e agentes privados, e de coordenação de instrumentos de política), no âmbito de planos de desenvolvimento econômico. Forças políticas setoriais e regionais organizaram-se para pleitear políticas específicas, que se consubstanciaram em enormes transferências de recursos (via proteção e subsídios fiscais/creditícios) da sociedade para o capital industrial. O sindicalismo, por seu lado, após fortalecer-se entre os anos trinta e os cinquenta, foi sufocado pelo regime militar. Com isso, o crescimento acelerado da produção não se traduziu em ganhos substanciais de salário real, o que agravou a tendência à concentração de renda, limitou o tamanho do mercado interno e direcionou a estrutura produtiva da indústria para bens de luxo.

A mudança na orientação da política econômica refletiu a guinada política. Prevaleram o nacional-desenvolvimentismo e o intervencionismo estatal, que amalgamavam forças políticas

ficado em forte desvantagem competitiva, perdendo participação no produto industrial em favor da indústria do Sudeste.

⁴ Esses avanços e recuos ainda merecem estudos mais aprofundados, nos termos aqui propostos.

e objetivos econômicos consubstanciados no projeto industrializante. Mesmo quando o pensamento econômico liberal se impunha, em curtos períodos, não lograva alterar substancialmente essa orientação.

Houve, com isso, uma contínua construção institucional ao longo de todo o período. O Estado aparelhou-se em termos organizacionais para a coordenação econômica (planos, programas de desenvolvimento industrial e tecnológico, instituições de fomento, financiamento e regulação); normas, legislações e regulamentações econômicas institucionalizaram políticas setoriais, regionais, de comércio exterior e outras, e passaram a exercer forte regulação sobre algumas atividades (investimentos setoriais, investimentos de capital estrangeiro) e sobre relações de trabalho, mercados concentrados, preços, salários, tarifas públicas e acesso a tecnologias. Apesar de seus resultados positivos em termos de desenvolvimento industrial, esse arranjo institucional (decisão centralizada) tinha como contrapartida a limitação do espaço para atuação de forças de mercado, o que limitou também a busca pelos agentes de eficiência no uso dos fatores produtivos.

Apesar de tudo, a estrutura da produção industrial diversificou-se, em convergência com os padrões das economias industrializadas, inclusive do ponto de vista tecnológico (processos produtivos, mais que produtos). A par da forte participação direta do Estado, fortaleceram-se grupos econômicos nacionais e cresceu substancialmente a participação do capital estrangeiro por investimento direto. Complementarmente, o Estado investiu pesadamente na infra-estrutura, garantindo o suprimento de energia e serviços de comunicações e promovendo a expansão da malha de transportes, sobretudo rodoviário. Agentes financeiros públicos financiaram o desenvolvimento industrial e tecnológico, e a poupança privada, intermediada pelo sistema financeiro, financiou a construção civil, sob um padrão de financiamento que “sacava contra o

futuro”: endividamento externo, déficits públicos e fundos específicos atuarialmente irrecuperáveis.

A constituição de um sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico também foi iniciada nesse período, abrangendo instituições públicas de apoio à pesquisa e à pós-graduação, centros de P&D nas empresas estatais, institutos públicos de pesquisas, laboratórios de certificação de qualidade, e regulamentação de normas técnicas e padrões industriais. Mas não se logrou articular esse sistema com o sistema produtivo.

Um novo padrão de inserção internacional começou a ser moldado. O país foi gradativamente deixando de ser um mero supridor de *commodities* agropecuárias e absorvedor de capitais de empréstimo e se tornando crescentemente um exportador de manufaturados e recebedor de investimentos diretos de capital estrangeiro, embora ainda continuasse a ser um importante tomador de recursos no mercado financeiro internacional, especialmente nos anos setenta. Além disso, a agenda de relações internacionais tornou-se ampla, incluindo acordos com parceiros comerciais, acordos comerciais multilaterais, negociações com agências internacionais de crédito e acordos de integração econômica regional. A expansão da economia mundial, principalmente a partir do pós-guerra, favoreceu essa mudança no padrão de inserção internacional.

Mudanças do ponto de vista social também foram significativas nesse período, em sentido negativo mais que positivo. A crescente urbanização associada à industrialização, bem como a modernização da agricultura, provocaram intensos movimentos migratórios que levaram a um rápido adensamento populacional das áreas metropolitanas, gerando um excedente de mão-de-obra urbana, mal qualificada, que não conseguia ser absorvida pela indústria apesar do crescimento acelerado da produção. Isso ajudou a pressionar para baixo os salários reais. Foram feitos significativos investimentos em educação e saúde, mas insuficientes e inadequados para as

necessidades do setor produtivo, mormente na etapa mais avançada da industrialização ao final dos anos setenta.

3.3 Estagnação da produção e regressão da estrutura industrial, 1981-1998

Por que a indústria perdeu completamente o dinamismo a partir dos anos oitenta? Por que, apesar de alguns curtos períodos de retomada do crescimento da produção, o desenvolvimento industrial não mais avançou, até pelo contrário, regrediu? É claro que houve causas econômicas, tanto estruturais (por exemplo, a perda de dinamismo da SI) quanto conjunturais (instabilidade macroeconômica subsequente à crise da dívida). Mas houve também, e principalmente, razões políticas.

Já no início do último governo da ditadura ficou claro que o nacional-desenvolvimentismo e o intervencionismo estatal haviam perdido espaço. Deixou de haver um “projeto nacional” (industrialização)⁵. A crise do início dos oitenta sobrepôs objetivos de estabilização macroeconômica a objetivos de desenvolvimento, industrial ou geral. Todas as formas anteriormente construídas de coordenação (planos, programas setoriais de investimento e desenvolvimento tecnológico) foram descartadas. Mas o mercado não pôde atuar como mecanismo de coordenação descentralizada, uma vez que a política econômica manteve a economia rigorosamente fechada ao comércio internacional, ampliou os subsídios à exportação e impôs severas formas de controle e regulação de preços salários e tarifas públicas, além de restrições ao nível de atividade da economia.

Daí por diante a instabilidade macroeconômica prevaleceu. Políticas industriais chegaram a ser anunciadas e até regulamentadas. Entretanto, muito pouco foi de fato implementado. A razão principal foi a falta de decisão política no sentido de dar continuidade ao desenvolvimento

industrial. E a partir do fator político, todos os demais fatores condicionantes do desenvolvimento industrial foram sendo gradualmente “desconstruídos”, mesmo após a conquista da estabilização (mas não da estabilidade) macroeconômica.

No quadro político, com a crise fiscal-financeira do Estado, este, que já não coordenava, foi aos poucos saindo de cena. Além das privatizações, o governo cortou recursos orçamentários destinados ao financiamento industrial e ao desenvolvimento tecnológico, e reduziu drasticamente a concessão de incentivos e subsídios fiscais/financeiros a investimentos, P&D, exportação e outros. A instabilidade levou muitas empresas a optarem pelo mercado financeiro como *locus* de acumulação, em substituição ao respectivo setor produtivo, e lideranças empresariais se acomodaram.

Posteriormente, a abertura da economia ao capital estrangeiro, juntamente com a abertura ao comércio internacional, mudou radicalmente o ambiente econômico e levou a processos de desnacionalização, conflitos entre o Estado e associações empresariais, fortes *lobbies* setoriais por políticas protecionistas (em vários casos atendidos, em desacordo com a própria orientação neoliberal e sem qualquer referência a objetivos mais amplos de desenvolvimento industrial), e crise do federalismo, à medida que governos estaduais, na ausência de diretrizes nacionais, buscam atrair investimentos produtivos promovendo um verdadeiro leilão de subsídios (guerra fiscal). Por último o sindicalismo, após renascer nos anos oitenta, voltou a ser enfraquecido nos noventa, agora pelo desemprego causado pela recessão e por reestruturações produtivo-tecnológicas das empresas.

Desorganizaram-se e enfraqueceram-se também, pela perda de poder político e de funções, a organização institucional do Estado e as estruturas institucionais da economia e da

⁵ Uma evidência, até curiosa, é o fato de que, apesar de ter sido elaborado um III PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) no início do governo, esse plano nunca mais foi sequer mencionado, e sua existência é mesmo

sociedade. Montadas segundo os parâmetros de um processo histórico de desenvolvimento industrial e tecnológico comandado pelo Estado, revelaram-se desfuncionais quando esse processo passou a ser comandado pelo mercado (anos 90). Padrões de relações entre agentes econômicos (governo-empresas, empresas-instituições de pesquisa, sistema financeiro-indústria, capital-trabalho), bem como estruturas de mercado e padrões de concorrência não se ajustam de imediato. Por isso, políticas de liberalização comercial, privatização, desregulação e outras, no âmbito de políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior, não produziram (ou demoraram muito a produzir) os efeitos esperados. A hipótese de *histerese* institucional já foi sugerida, mas ainda está para ser testada empiricamente.

Em consequência, a estrutura produtiva regrediu (ou, segundo alguns autores, “desinchou”, voltando ao normal). Não só a participação da indústria de transformação no PIB perdeu alguns pontos percentuais, como também cadeias produtivas foram desarticuladas e segmentos de indústrias de alta tecnologia que estavam em implantação foram desativados, levando a uma estrutura produtiva com “especialização regressiva”. Uma nova estrutura de poder foi gestada: Estado mínimo (regulador), capital estrangeiro dominante em grande número de setores, e grupos privados nacionais reestruturados porém com limitada capacidade financeira e sem sinergias produtivas. Em adição, as infra-estruturas sofreram longo processo de deterioração, com corte de investimentos, políticas tarifárias predatórias e, por último, privatizações que não foram precedidas da necessária regulamentação das respectivas agências reguladoras. O resultado foi a geração de deseconomias externas para as empresas usuárias.

Na mesma linha, o sistema financeiro também deixou de ser funcional para o desenvolvimento industrial. As agências públicas de financiamento sofreram severos cortes orçamentários nos anos oitenta e início dos noventa, depois “especializaram-se” como agências

de privatização e “hospital de empresas”. Só mais recentemente voltaram a desempenhar papel relevante na reestruturação de setores industriais e no financiamento de exportações. Os agentes financeiros privados, bem como o mercado de capitais, mantiveram sua posição de menor relevância na mobilização de recursos para o desenvolvimento industrial .

A instabilidade macroeconômica afetou também o sistema de desenvolvimento científico e tecnológico, que sofreu corte de recursos orçamentários, redução ou fechamento de centros de P&D (principalmente nas empresas estatais), perda de pessoal técnico, redução dos orçamentos de fundos específicos de financiamento a projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, e cortes de bolsas de pesquisa e pós-graduação. A questão que se coloca é: que desenvolvimento industrial é possível com o que resta do sistema de desenvolvimento científico e tecnológico?

Relacionado a isso tudo, o padrão de inserção no comércio internacional, que havia avançado até 1985 ampliando a participação de manufaturados na pauta de exportação para cerca de 55%, não mais avançou daí por diante. De fato até regrediu se considerarmos que aproximadamente 60% da pauta de exportação são constituídos atualmente por produtos básicos, semi-manufaturados e *commodities* industriais (aço, suco de laranja, celulose, açúcar, borracha, produtos de madeira, carnes industrializadas, café solúvel). As relações comerciais enfrentaram vários contenciosos com parceiros comerciais (informática, patentes farmacêuticas). Acordos regionais de integração econômica (Mercosul) e multilaterais de comércio (OMC) passaram a restringir o raio de manobra da política de comércio exterior. Tornou-se crucial a capacitação técnica em defesa comercial e em negociações internacionais. Crescentes fluxos de investimento direto estrangeiro passaram a ser dirigidos ao Brasil, atraídos pela abertura da economia, pelas privatizações e pelo processo de fusões/aquisições de empresas, implicando crescentes remessas de rendimentos ao exterior. Fluxos de capital financeiro também se intensificaram,

particularmente nos noventa, beneficiando-se do diferencial juros/câmbio, com a contrapartida de maiores riscos para o país em termos de instabilidade e ameaças de ataques especulativos.

Por fim, a perda de dinamismo econômico e os efeitos das políticas de ajuste macroeconômico geraram um agravamento da questão social: desemprego crescente, aumento da pobreza (atenuado nos anos mais recentes pela estabilização), piora na distribuição de renda, crise previdenciária, crise do sistema de saúde, e pouco avanço no sistema educacional, sobretudo em relação ao que seria desejável numa sociedade democrática na era da informação e da comunicação.

Conclusão

O propósito destas notas foi o de retomar o debate sobre a industrialização brasileira numa perspectiva de longo prazo e com base num esquema de análise bastante abrangente e interdisciplinar. Se conseguirem despertar novos interesses de pesquisa sobre o tema, já terão valido a pena. Se, adicionalmente, servirem para retomar também o debate sobre o desenvolvimento industrial possível e desejável para o país, o esforço terá sido mais que compensado, e isto representaria um enorme avanço em relação ao *status quo* atual, em que prevalece a filosofia *hands-off* no que diz respeito ao desenvolvimento industrial. Essa postura voluntarista tem tido custos elevados em vários sentidos: baixo crescimento, perda de empregos, estagnação da renda per capita, atraso tecnológico, inserção internacional regressiva em produtos pouco dinâmicos no comércio mundial, além das sequelas sociais decorrentes. Implementar uma política de desenvolvimento industrial nos dias de hoje é um desafio política e tecnicamente muito mais difícil de enfrentar do que foi no passado. Mas o ganho potencial é enorme.

Nota Bibliográfica

Uma nota bibliográfica comentada será incorporada ao texto na sua versão final.6j