



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

BRASIL E AMÉRICA – SÉCULOS XX – XXI

As crises econômicas das décadas de 1980 e 1990 e o negligenciamento das políticas industriais como fatores da desindustrialização brasileira

The economic crises of the 1980s and 1990s and the neglect of industrial policies as factors in Brazilian deindustrialization

Marcelo Vicente Lancerotti; UNIFESP – EPPEN; marcelo.lancerotti@unifesp.br

RESUMO: O Brasil virou caso de sucesso de industrialização nas décadas de 1930 até 1970 baseado no modelo econômico desenvolvimentista, tanto ideologicamente e como política econômica de Estado, inserindo o país no cenário internacional como importante economia industrial. Entretanto, diversas crises econômicas ao longo de uma década, levaram ao processo de desindustrialização e de reprimarização da economia. Ao longo desse período em três marcos históricos se priorizou a macroeconomia de curta prazo, deixando em segundo plano as políticas industriais. O primeiro marco aborda a crise dos anos 1980; o segundo, a abertura comercial dos anos 1990 e o terceiro, o plano real e a estabilização da moeda. As políticas macroeconômicas adotadas, contrastantes com as políticas industriais, durante esse período entre início os anos 1980 e 1990, trouxeram ao Brasil perda das indústrias de média-alta e alta tecnologia e levou o país a ser um primário exportador e, portanto, consumidor de tecnologia.

Palavras-chave: Desindustrialização. Crise econômica. Políticas industriais.

ABSTRACT: Brazil became a successful industrialization case from the 1930s to the 1970s based on the developmentalist economic model, both ideologically and as a State economic policy, placing the country in the international scenario as an important industrial economy. However, several economic crises over the course of a decade led to the process of deindustrialization and reprimarization of the economy. Throughout this period, in three historic landmarks, priority was given to short-term macroeconomics, leaving industrial policies in the background. The first milestone addresses the crisis of the 1980s; the second, the trade opening of the 1990s and the third, the real plan and currency stabilization. The adopted macroeconomic policies, contrasting with the industrial policies, during this period between the early



1980s and 1990s, brought to Brazil the loss of medium-high and high technology industries and led the country to be a primary exporter and, therefore, a consumer of technology.

Keywords: Deindustrialization. Economic crisis. industrial policies.

Introdução

A indústria é um setor fundamental para o desenvolvimento econômico de uma nação, ainda mais para um país como o Brasil, que possui um território de dimensões continentais. Mesmo que a maior parte do PIB não seja oriunda do segmento industrial, esse setor é essencial para o seu desenvolvimento produtivo e tecnológico. O surgimento da indústria no Brasil se deu em função do desenvolvimentismo econômico, aplicado de 1930 até 1980, tanto como ideologia como política econômica de Estado, sendo exitoso ao colocar o Brasil dentro do padrão industrial, que se tornou dominante a partir da Segunda Revolução Industrial.

Entretanto, ao final dos anos 1970 e o início da década dos anos 1980, com a adoção de um novo modelo econômico mundial, findando o acordo de Bretton Woods, ocasionou o agravamento da crise financeira mundial. O Brasil, que possuía uma grande dívida em moeda estrangeira, enfrentou dificuldade na rolagem da dívida externa contraída na última etapa desse ciclo desenvolvimentista, tornando o Brasil refém de um extenuante empenho em honrar o pagamento da dívida externa, o que acabou drenando os recursos financeiros do país por meio de pagamento de juros aos credores internacionais.

Os efeitos dessa crise rapidamente foram sentidos na economia nacional levando o país a vivenciar um processo de “estagflação”, ou seja, recessão econômica acompanhada de altos níveis de inflação, tendo como pano de fundo a indexação monetária que transformou o fenômeno inflacionário em um círculo vicioso. Com esse cenário macroeconômico desfavorável, todo o esforço desenvolvimentista de transformar o país em uma potência industrial reconhecida internacionalmente, se perdeu.

Dessa forma, no Brasil dado o cenário econômico vivenciado a partir do início da década de 1980 e intensificado na década de 1990, houve uma completa ausência de



política industrial propriamente dita. O que se viu foi uma baixa representatividade de grandes empresas nacionais com relação aos setores de bens de produção, limitando a presença ou a liderança a poucos mercados onde tradicionalmente já atuava.

Assim sendo, esse artigo visa identificar as possíveis causas da desindustrialização brasileira pós era desenvolvimentista. Para se alcançar uma resposta que seja condizente com tal hipótese, analisaram-se três importantes marcos históricos que, podem ter influenciado o início e/ou intensificado o processo de desindustrialização no país, são eles: (i) o agravamento da crise fiscal e financeira nos anos 1980; (ii) a abertura comercial brasileira iniciada ao final dos anos 1980 e amplificada no início dos anos 1990; e (iii) o necessário esforço da estabilização da moeda que, ao combater a inflação, admitiu que as questões de políticas industriais ficassem em segundo plano¹, deixando a já fragilizada indústria de transformação, exposta ao fenômeno econômico da globalização.

O primeiro marco: o agravamento da crise fiscal e financeira nos anos 1980

Durante a década de 1970 ocorreram uma série de eventos na economia mundial² que fizeram com que a década de 1980 começasse em uma grande recessão que afetou o capitalismo mundial, tendo efeitos no desenvolvimentismo brasileiro. O Brasil começou a vivenciar uma crise monetária e cambial que causou um desequilíbrio nos balanços de pagamento, esgotando assim o modelo de substituição de importação a partir de 1979, inviabilizando a continuidade da própria industrialização na nova modalidade do capitalismo e encerrando prematuramente o II PND e iniciando o caráter de certa obsolescência que essa industrialização viria a conhecer.

Conjuntamente, nesse período, a Terceira Revolução Industrial começa a deslanchar de forma mais evidente. Endividado para concluir o modelo da Segunda Revolução, não houve tantas condições de se investir na nova modalidade industrial.

¹ Em entrevista ao jornal Gazeta Mercantil (edição de 25 de maio de 1997), o então ministro da Indústria, Comércio e Turismo, Francisco Dornelles deu a seguinte declaração: “não levaram em conta a situação dos diversos segmentos da indústria. A consequência dessa medida é que morreram inocentes e culpados”.

² Ao longo da década de 1970 ocorreram dois choques de preços do petróleo, houve uma crise internacional de liquidez financeira e ainda se rompeu com o padrão monetário internacional estabelecido em Bretton Woods. Assim, a transição para a década de 1980 significou o fim do crescimento econômico com base em políticas econômicas expansionistas e foi um duro golpe para o desenvolvimentismo brasileiro.

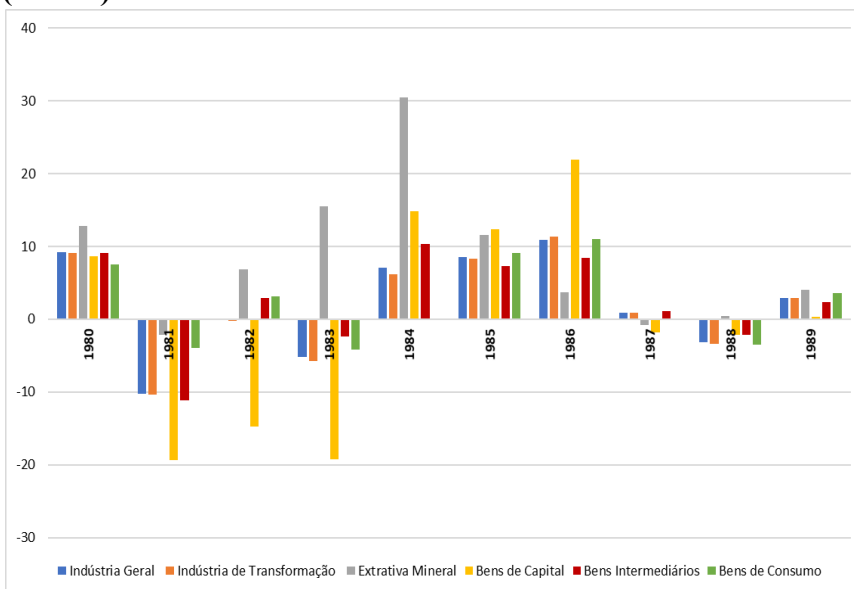


Como resultado que se viu, o país entrou em um longo período de estagnação econômica com inflação, a chamada *estagnação*.

As explicações oferecidas para isso vão desde o esgotamento do modelo de substituição de importações, que caracterizou a economia do país desde os anos 1930, até a incapacidade institucional e política dos governos, a partir dos anos 1980, de implementar políticas macroeconômicas e industriais de longo prazo em um contexto de recessão e de intensa competição internacional (FIORI, 1991; TAVARES, 2019 e CASSIOLATO & LASTRES, 2015).

O Gráfico 1 abaixo, visa ilustrar o comportamento instável do crescimento industrial brasileiro, durante os anos de 1980. Fica claro que os setores que precisavam de mais investimentos em tecnologia foram os que mais sofreram com a instabilidade econômica pela qual o país atravessou nos anos de 1980. Houve uma rápida recuperação no início do Plano Cruzado, porém sem caracterizar um crescimento pujante.

Gráfico 1 – Taxa de crescimento da indústria nacional por setores de 1980 a 1989 (% a.a.)



Fonte: IBGE – Estatísticas do século XX.

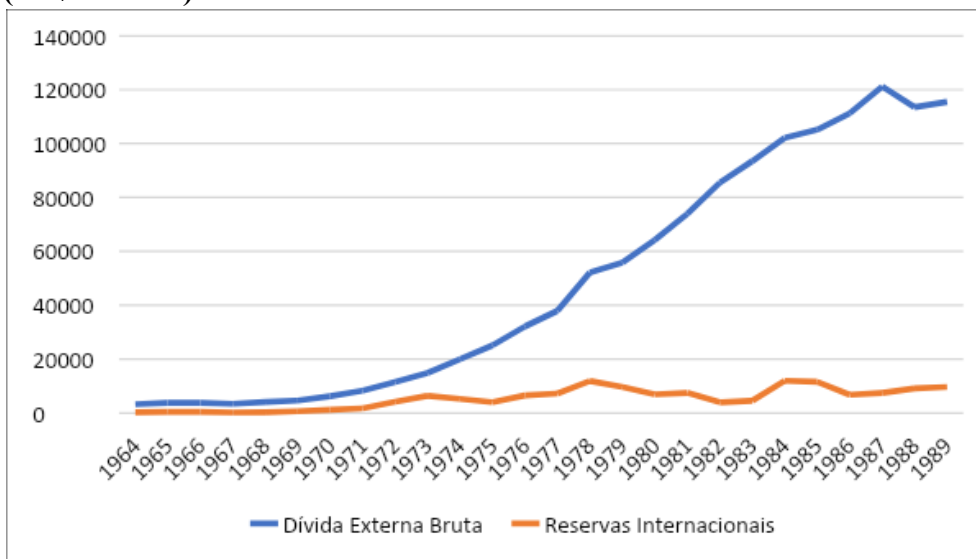
Nota-se que o único setor que não sofreu com a crise econômica foi o de extração mineral, dado que o Governo investiu no Projeto Carajás e estimava aumentar o valor da exportação entre US\$9 a US\$10 bilhões/ano. Castro (2004) aponta que, para o então Ministro Delfim Neto, o Brasil deveria voltar o olhar para a agricultura e para a extração mineral a fim de retomar o crescimento econômico, pois isso traria os



expedientes necessários para o país ter recursos financeiros para poder voltar a importar após o esgotamento dessa capacidade, entre 1979 a 1982.

Como a dívida externa explodiu nesse período da década de 1980, os recursos financeiros passaram a ser escassos conforme representado no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Relação dívida externa bruta X reservas internacionais – 1964 a 1989 (US\$ milhões)



Fonte: IBGE – Estatísticas do século XX.

Fica claro que o descontrole no balanço de pagamentos, causado pelo plano expansionista do Governo durante o II PND, visando equiparar o Brasil as nações mais desenvolvidas do mundo, fracassou em função da duplicação dos preços do petróleo e da falta de liquidez financeira provocada pelo aumento nas taxas de juros internacionais. Dessa forma, entre 1979 e 1980, o reflexo macroeconômico mais evidente foi a incapacidade dos atores estatais em sanarem os problemas de curto prazo da economia, causando assim, uma perda de confiança do mercado devido ao fato de o Governo emitir cada vez mais títulos a taxas de juros cada vez mais altas, visando o financiamento do setor público.

A partir de 1981, o Governo passou a adotar um modelo de austeridade fiscal buscando a retração da economia doméstica. Efetivamente, a adoção dessa política recessiva se deu a partir de outubro de 1980 e embasava a política orçamentária do Governo nos seguintes aspectos: (i) limitação do crescimento nominal dos investimentos das empresas estatais em 66%; (ii) a centralização do Tesouro da



administração dos recursos orçamentários dos órgãos da administração direta e (iii) o controle semanal do saldo das contas dos diferentes órgãos estatais pela Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda (ABREU, 2014, CARNEIRO & MODIANO, cap. 13, p. 265).

No que tange as políticas industriais, o período entre 1980 e 1984 foi marcado por ausência de políticas específicas que transformaram o crescimento industrial em uma verdadeira gangorra que teve seu vale em 1983, inclusive com alguns setores mais conservadores do país alegando que havia um processo de sucateamento de nossas indústrias, porém, esse discurso foi suprimido mediante a vigorosa recuperação do setor industrial em 1984.

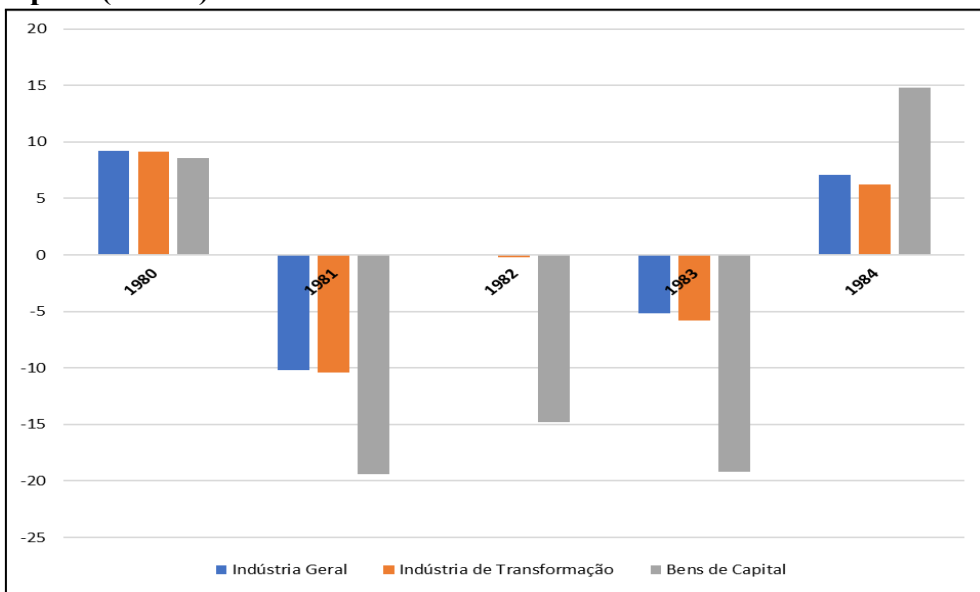
A análise detalhada do Gráfico 3, indica que o comportamento da indústria foi bastante instável, inclusive levando à falência ou quase falência de diversas pequenas e médias indústrias. Em 1983, o produto interno industrial regrediu 5,9% com relação ao ano anterior, correspondendo, até então, a maior recessão vivida pelo setor industrial no país. Para se ter uma visão do panorama geral do setor, a produção de bens de capital sofreu uma queda continuada acumulada de 55% e o emprego de trabalhadores diretamente ligados à produção industrial caiu em média 7,5% ao ano. Os efeitos da crise de 1983, trouxeram maiores dificuldades aos setores considerados como os mais intensos em tecnologia à época, tais como minerais não metálicos, metalmeccânica, química e comunicações. Setores menos intensos em tecnologia, como têxteis, alimentos e bebidas, também, sofreram com a crise econômica e o poder real de compra do trabalhador.

Essa visão, também, é compartilhada por Suzigan & Furtado (2006, p.171), que afirmam que rapidamente houve nos anos 1980 uma perda do valor construído na década de 1970, dada a insistência no processo de substituição de importação para a construção de novos setores, quando na verdade, o modelo mais correto seria pensar em reduzir os segmentos menos atrativos e estabelecer métricas “mais qualitativas, voltadas para inovação, desenvolvimento tecnológico, qualidade e produtividade”. Segundo os autores, a substituição de importação contribuía com uma expansão de produção da ordem de 8,3%, ao passo que, o aumento das exportações implicava em um incremento na casa de 14,4%.



Apesar de o Governo brasileiro ter sido bem-sucedido no ajustamento externo da economia, com a geração de consideráveis superávits comerciais, após três anos anteriores de recessão, a economia doméstica, ao final de 1984 e início de 1985, enfrentava uma inflação de cerca de 200% ao ano, desemprego crescente e descontrole nos gastos públicos. Assim, mediante esse cenário interno, o Governo não foi capaz de promover um ajuste fiscal a fim de mitigar uma taxa de inflação recorrente e crescente, desperdiçando uma ótima oportunidade de colocar o Brasil como um dos expoentes do comércio internacional e dando, dessa forma, um final melancólico ao período de maior crescimento econômico do país (ABREU, 2014, MODIANO, cap.14).

Gráfico 3 - Comportamento da indústria geral, de transformação e de bens de capital (% a.a.)



Fonte: IBGE – Estatísticas do século XX.

Em meio a esse cenário político-econômico nacional, em março de 1985, começou o período chamado de “Nova República” (1985 a 1989), que entrou para a história econômica como um período de combate à inflação por meio de três planos econômicos³, que acabaram sendo malsucedidos no combate e controle da inflação. Embora os planos tenham fracassado na guerra contra a inflação, viu-se nesse período alguns momentos de crescimento econômico, acumulando um crescimento do PIB da

³ Visando conter a inflação o Governo lançou três planos econômicos: o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Verão (1989).



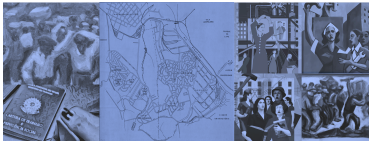
ordem de 24%, todavia devido a inflação galopante, as contas externas e fiscais se deterioraram profundamente na ocasião.

O ano de 1985 foi caracterizado por um cenário externo favorável tendo como atores principais a redução do valor do barril de petróleo e a valorização da moeda brasileira frente ao dólar e às principais moedas europeias e asiáticas. Além desses fatores, o país vivenciou um aumento do PIB de 7,8%, graças a redução da capacidade ociosa que atingiu 78% de ocupação, mesmo nível de 1981 e que teve como reflexo um crescimento industrial da ordem de 9,2%. A balança comercial brasileira foi outro fator positivo, terminando o ano com superavit de aproximadamente US\$12,5 bilhões e as reservas internacionais se mantiveram estáveis com cerca de US\$ 11,6 bilhões (GIAMBIAGI *et al*, CASTRO, cap. 5, p. 99-100).

Todavia, apesar da melhora dos números na economia, as medidas fiscais e monetárias impostas por meio de um “pacote” de medidas do Governo não surtiram nenhum efeito no controle inflacionário, terminando o ano com um percentual acumulado de 235% (IBGE). Além disso, o Governo não conseguiu controlar o déficit público, a expectativa dos atores econômicos estatais em mitigar o rombo orçamentário em 1986 acabou não se concretizando. Dessa maneira, ao não obter êxito na política fiscal, o Governo se viu obrigado a buscar o controle inflacionário através do aumento real de juros. Assim, para os meses de fevereiro e março de 1989, tendo como deflator o IPC, o juro real para os meses de fevereiro e março atingiu 14,8% e 13,5%, respectivamente.

Dado esse cenário, era consenso, em meados dos anos 1980, que a inflação deveria ser controlada. Contudo, os efeitos da inflação foram fatais para o equilíbrio macroeconômico e apesar do ano de 1986 ter tido seu crescimento liderado pelo setor industrial, a ausência de políticas específicas combinadas com congelamento de preços, altas inflações e taxas reais de juros elevadas prejudicaram o desenvolvimento industrial e tecnológico, dado que, o Governo utilizou do expediente de desvalorizar o câmbio e do protecionismo com barreiras de entrada a produtos importados, corroborando ainda mais para o atraso tecnológico da indústria brasileira.

Visto que, os três Planos Econômicos propostos pelo Governo, entre 1985 a 1989, no máximo foram capazes de represarem a inflação por um pequeno período de



tempo, surgiu um movimento entre economistas, empresários e *police makers* que fomentavam a necessidade de o país desenvolver uma nova política industrial que fosse apta a suplantiar o desgastado padrão de substituição de importações e o atraso tecnológico.

Para Rua & Aguiar (1995), as políticas industriais no período de 1985 a 1989, podem ser identificadas por “dois períodos bastante distintos no processo de decisão da política industrial”. Com foco mais nacionalista, o primeiro período vai de 1985 a 1987 e tinha no Estado o ator responsável por promover as mudanças necessárias na estruturas das políticas industriais, visando privilegiar o setor privado industrial. Já, o segundo período, entre os anos de 1988 a 1990, o Governo planejava abrir o mercado externo para fomentar maior liberdade e competitividade as empresas privadas, incumbindo ao Estado ser o “agente regulador do mercado”, levando ao anúncio, em maio de 1988, quatro decretos voltados a organizar os objetivos da nova política industrial do país⁴.

O que se viu nesse período foi uma maior participação do setor privado, ainda que não tenha resultado em uma mudança de paradigma se comparado a sua representatividade no passado, pode-se considerar um avanço dado que, passou a ter um papel mais visível e ativo. Dessa forma, nesse novo arranjo proposto pelo Governo, em conjunto com os demais *stakeholders*, a visão do mandatário era que o Brasil necessitava introduzir-se na Terceira Revolução Industrial por meio de novas tecnologias baseadas no desenvolvimento de novos materiais, microeletrônica, biotecnologia e mecânica de precisão⁵. Caso o país não fizesse essa mudança de rota nas

⁴ 1) *Decreto-Lei no 2 433*, que dispõe sobre os instrumentos relativos à política industrial e seus respectivos objetivos, revogando parte dos incentivos fiscais à iniciativa privada e criando outros.

2) *Decreto-Lei no 2 434*, que se refere à isenção ou redução do Imposto de Importação de produtos industrializados, com exceção de entorpecentes, material bélico, produtos contendo elementos radioativos e produtos que contribuam para a formação do patrimônio histórico do país ou os que sejam regidos por acordos, tratados e convenções internacionais.

3) *Decreto-Lei no 2 435*, que reduz ou elimina os controles burocráticos prévios à exportação.

4) *Decreto no 96 056*, que reorganiza o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) como um colegiado interministerial, responsável formal pela formulação da política industrial do país, assessorado por uma Comissão Consultiva composta por representantes da sociedade civil ligados à indústria, encarregada da proposição das medidas de política industrial.

⁵ Cabe ressaltar, também, que em meio a reformulação das políticas industriais, o Congresso Nacional dividia as atenções com a Assembleia Nacional Constituinte. Assim, essas questões tiveram um papel secundário na agenda dos congressistas, ficando sob a batuta do poder Executivo a organização de zonas de processamento de exportações (ZPEs) e elaboração de políticas regulatórias e de incentivo a produtos inovadores, tal como a política de informática.



políticas industriais estaria arriscando consolidar uma posição marginal no mercado internacional de produtos industrializados (VELASCO, 1989; RUA & AGUIAR, 1995).

Todavia, apesar do envolvimento de vários stakeholders, a condução e o poder decisório da política industrial continuou na mão dos burocratas, ficando praticamente fora desse novo rearranjo trabalhadores e comunidades científica, por sua vez embora partícipes, os empresários pouco influenciaram nas novas regras, tendo seu papel limitado ao de usuários.

O segundo marco: a abertura comercial brasileira iniciada ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990

Após as tentativas frustradas de se controlar o processo inflacionário na segunda metade dos anos 1980, os anos 1990 foram caracterizados por ser um período de mudanças estruturais na economia brasileira. A motivação, para tais transformações estruturais, se deveu a busca do resgate do pujante período de crescimento econômico ocorrido entre as décadas de 1930 e 1970, no qual a economia brasileira crescia a média de 7% ao ano; contrastando com a década de 1980, período no qual a economia claudicou após o segundo choque de preços do petróleo, entrando em um cenário de estagnação inflacionária difícil de ser rompido.

Nesse panorama, em março de 1990, um novo Governo assume a condução do país, o primeiro eleito pelo voto desde o golpe militar. Tendo pela frente o desafio de conter o processo inflacionário, que havia alcançado o patamar de mais de 80% em fevereiro daquele mesmo ano. Cercado de expectativas, já no primeiro dia do novo Governo, a equipe econômica anunciou uma série de medidas que visavam: (i) a estabilização da moeda; (ii) o rearranjo da gestão pública federal; (iii) a redução do Estado como fornecedor de produtos e serviços e (iv) a abertura comercial do país.

O novo plano econômico, apresentado como medida provisória em 16 de março de 1990, dia seguinte à posse do novo Governo na presidência da República, foi batizado com o nome de Plano Brasil Novo, mas ficou conhecido como Plano Collor, entrando para a história pelo confisco das reservas financeiras da sociedade; embora fosse um programa que propunha uma série de mudanças significativas com um extenso



espectro de medidas de “finanças públicas, política de rendas, política cambial, comércio exterior e administração pública” (CARVALHO, 2003).

Ainda que não se possa menosprezar as condições econômicas em que o país se encontrava, com déficit operacional do setor público de 6,9%, uma pífia reserva cambial de US\$ 9,7 bilhões e a limitação de importações imposta pelo baixo nível de reserva cambial, para Carvalho (2003) e Abreu & Werneck (2014), o Plano Collor buscou encarar as três questões concomitantemente: (i) o encolhimento do papel do Estado como fornecedor de bens e serviços; (ii) o ajuste fiscal combinado com a reorganização do funcionalismo público federal e (iii) a abertura comercial da economia brasileira.

Por um curto espaço de tempo o Plano Collor atingiu o objetivo de reduzir a inflação que veio acompanhada de uma forte recessão econômica. Entretanto, a experiência do equilíbrio econômico através do sequestro financeiro perdurou tão-somente seis meses. Em setembro de 1990, já era nítida a sensação de que o Plano não havia alcançado suas metas, pois tanto a política monetária quanto a política cambial retornaram aos patamares típicos da segunda metade dos anos 1980, nos quais prevaleceram a alta inflação.

Esse novo Plano buscou mais uma vez a estabilidade da moeda e adotou como ferramenta de controle inflacionário o congelamento de preços, dado que estava ocorrendo um quadro bastante desfavorável nesse sentido. Contudo, houve um efeito negativo, para um país dependente de exportação para a criação de poupança nacional, a desvalorização do dólar perante a moeda nacional acabou criando uma pressão na balança comercial, que já vinha se deteriorando desde março de 1990, o Brasil se viu novamente obrigado a fazer um novo acordo com o FMI, porém os resultados estipulados não foram atingidos no que tangiam as metas fiscais e inflacionárias, visto que haviam voltado ao crescimento médio de 20% ao mês. Entretanto, apesar do cenário macroeconômico brasileiro estar mais favorável em meados de 1992, dado a continuidade das políticas econômicas, pesavam contra o Governo o fracasso do plano de estabilização monetária, a desconfiança da sociedade acerca de novos confiscos e o desgaste político que ocorrera devido aos escândalos de corrupção (GIAMBIAGI, 2016, CASTRO, cap. 6).



Sendo assim, desde o fim do Estado como promotor do desenvolvimento industrial e tecnológico do país, as políticas industriais não vinham surtindo o efeito desejado. Aprofundando a análise das políticas industriais entre 1990 e 1991, estas iniciam com um conjunto de ajustes de cunho predominante regulatório, dentre as quais, as medidas provisórias MP 158 e MP 161, as Portarias MEFP N° 363 e MEFP N° 365⁶ e uma série de projetos de lei enviados ao Congresso Nacional tratando, entre outros, sobre: (i) a modernização dos portos; (ii) a reserva de mercado da informática; (iii) a Lei de Patentes; (iv) o Código de Propriedade Industrial; (v) o Código do Consumidor e (vi) a Tarifa Alfandegária Brasileira. Em suma, todos os esforços visavam facilitar as importações, eliminando as políticas de suspensão de produtos importados, bem como a queda de barreiras alfandegárias e cancelando as principais políticas de subsídios e incentivos fiscais (RUA & AGUIAR, 1995).

Para Suzigan e Furtado (2006, p. 172), “os anos 1990 foram de grandes transformações para o bem e para o mal”, pois ainda que o desenvolvimento industrial tenha despertado preocupação e ocupado novamente espaço nas políticas econômicas, “a tentativa de implementar uma política industrial no contexto do Plano Collor fracassou e a única componente da PICE efetivamente implantada foi a liberalização do comércio exterior”. De fato, esse, certamente, foi o aspecto mais importante desse período entre 1990 e 1991, pois foi a partir desse período que o Brasil deu início a reabertura da sua economia para produtos e investidores estrangeiros.

Embora a maneira como a abertura comercial tenha sido realizada seja controversa, pois a instabilidade macroeconômica pela qual o país atravessava havia freado o dinamismo da indústria nacional, o fim do protecionismo, das reservas de mercado e dos subsídios expuseram a falta de competição e de competitividade do setor industrial brasileiro para a chegada de produtos e investimentos estrangeiros. Esse fator é determinante para o processo de desindustrialização brasileira, pois não havia como

⁶ A MP 158 eliminava a lista de importações proibidas pela CACEX, as isenções e reduções do Imposto de Importação dos regimes especiais de importação, além de alterar as fontes de recursos vinculados à melhoria dos portos e ao apoio à construção naval. A MP 161, por sua vez, suspendeu os benefícios fiscais relacionados ao Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas para lucros decorrentes da exportação de manufaturados e serviços, formação profissional de empregados, subscrição de ações de empresas de informática entre outras. A Portaria MEFP No 363, de 26/6/1990, que redefine o conceito de bens de capital de fabricação nacional. A Portaria MEFP No 365, de 26/6/1990, que institui as Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE).



rapidamente se adequar as novas tecnologias em um ambiente em que o cenário econômico era de instabilidade, escassez de crédito e hiperinflação. Esse efeito não foi impactante para as indústrias multinacionais que puderam rapidamente se adaptar à nova realidade de mercado apenas importando a tecnologia existente em seus países de origem.

A contenção da inflação seria ainda acompanhada de dois programas desenvolvidos para auxiliar o governo na manutenção da economia: a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) e o Programa Nacional de Desestatização (PND). Com o advento da PICE, o mercado nacional passou a ser mais acessível aos grandes investidores estrangeiros. Tais programas visavam uma melhoria na política fiscal. Contudo, o controle inflacionário em si, ainda era calcado basicamente no congelamento dos preços e, assim como o de seus predecessores, em um inovador controle de demanda a partir de um grande confisco da população. Dessa forma, não havia incentivo à redução de preços e a novos investimentos (GIAMBIAGI, 2016, CASTRO, cap. 6).

Apesar de uma certa quantidade das políticas elaboradas, entre 1990 e 1991, que objetivavam estimular a qualidade e a competitividade industrial no período, ainda estarem em vigor, elas não surtiram o efeito de trazer competição entre as empresas, dado que trabalhavam com recursos insuficientes para que tivessem eficácia.

Da incerteza para a estabilidade da moeda: de 1992 a 2002

Em 1992, doze anos após o início da crise econômica provocada pelo segundo choque do petróleo, o Brasil ainda não havia superado a crise econômica iniciada no começo dos anos 1980 e demonstrou que anos de instabilidade econômica e protecionismo comercial haviam transformado a indústria brasileira. O Gráfico 4, abaixo, visa ilustrar como a indústria foi retraindo no início dos anos 1990, principalmente o segmento de transformação e bens de capital. Por sua vez, o setor extrativo mineral se manteve estável, provavelmente reflexo do Projeto Carajás, iniciado no início dos anos 1980.

É nesse cenário dicotômico, com inflação fora de controle e cheio de incertezas, que assume em caráter provisório e depois definitivo o Vice-Presidente da República,



tendo pela frente o desafio de conter a inflação, frear a queda de mais de 0,5% ao ano da renda per capita da economia brasileira, que se processava há pouco mais de uma década e reverter um latente processo de perda de competitividade e de desindustrialização do país em meio a mudanças na macroeconomia internacional com o fenômeno da globalização, do Plano Bredy⁷ e do Consenso de Washington⁸.

Depois de um início conturbado, o agora Presidente da República Itamar Franco, após ter trocado três Ministros da Fazenda a cada setenta e cinco dias, em média, convocou para o cargo o então Ministro de Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso. Em meio a esse cenário conturbado, tanto político quanto econômico, a missão de Fernando Henrique era apaziguar os ânimos e reunir um time de economistas dispostos a finalmente colocarem fim ao processo inflacionário no Brasil, que havia interrompido um ciclo de crescimento econômico baseado na industrialização.

A bem-sucedida implantação do Plano Real no combate à inflação se deveu ao fato que a URV permitiu a estabilização dos preços, dos contratos e dos reajustes de salários, permitindo dessa forma que houvesse um período de transição sem que ocorresse distorções monetárias durante seu período de vigência, entre março e julho de 1994. Com as bases prontas, em julho de 1994 entrou em vigência o Real, a nova moeda tinha paridade com o dólar na proporção de 1:1. Abreu & Werneck (ABREU, 2014, cap. 6, p. 324), ressaltam que a “política de estabilização” colocada em execução entre 1993 e 1994 não contou com o apoio de FMI. Entretanto, após a estagnação entre os anos de 1990 a 1992, o biênio de 1993 e 1994 confirmou a retomada do crescimento econômico, com o PIB registrando aumento de 4,7% e 5,3%, respectivamente, e recuperando, também, as reservas cambiais que passaram de US\$ 23,8 bilhões ao final de 1992 para US\$ 38,8 bilhões ao final de 1994.

Mesmo com os ótimos resultados alcançados, a reestruturação no ajuste fiscal, demonstraram que as medidas adotadas foram insatisfatórias para garantir o equilíbrio

⁷ O Plano Bredy, de março de 1989, foi um plano de reestruturação da dívida soberana de 32 países que condicionou a oferta de financiamento internacional à execução de reformas estruturais e ajuste fiscal por parte dos países devedores. O Brasil, no ano de 1992, conseguiu finalizar a negociação o que permitiu ao país o acesso a um fluxo de financiamento internacional constante.

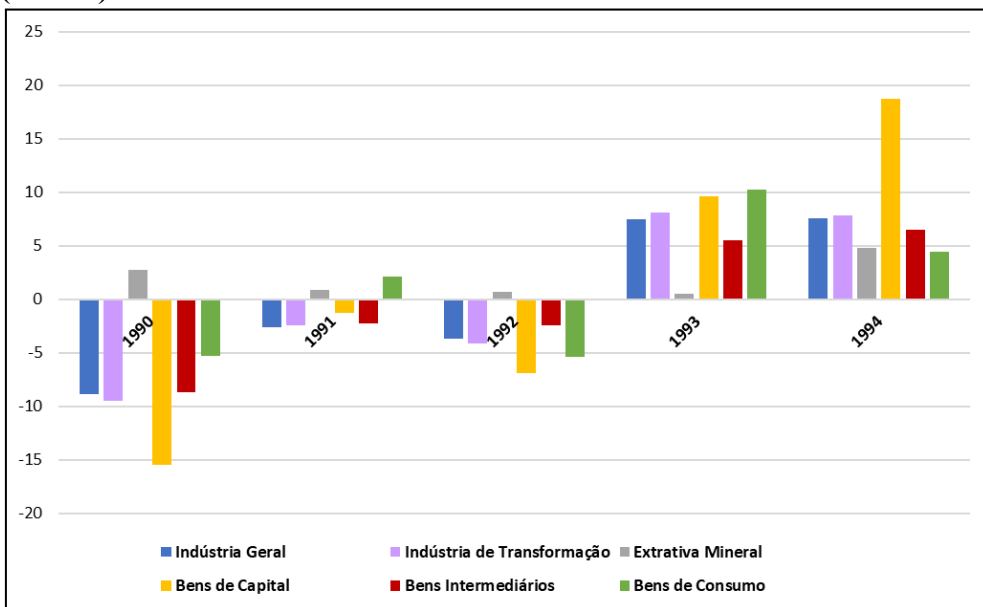
⁸ Embasado em estudos do economista John Williamson, o Consenso de Washington é um conjunto de medidas de austeridade econômica, utilizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir de 1990, com o objetivo de “resgatar” a economia de países em desenvolvimento que estejam atravessando algum tipo de dificuldade.



fiscal. Na realidade, ao contrário do que previa o modelo de Edmar Bacha⁹, a incapacidade do Governo em gerenciar o ajuste fiscal não teve efeito negativo sobre o controle inflacionário, se na primeira metade de 1994 a inflação média era de 43% ao mês, na metade final era baixa quando comparada a patamares da década passada ao ter atingido a casa dos 3% ao mês e mesmo em 1995, quando permaneceu em torno de 1,7% ao mês de média (INPC/IBGE).

A desindexação foi o segundo pilar do Plano Real e se propunha a mitigar o elemento inercial da inflação e para isso a equipe econômica utilizou um artifício econômico designado de Unidade Real de Valor (URV), que teve por objetivo conter a inflação de maneira espontânea por meio de uma “quase moeda” que reduziu o tempo de reajustes de preços, visando “zerar a memória inflacionária” e se diferenciando dos planos anteriores por não utilizar o congelamento de preços como forma de reprimir a inflação¹⁰ (GIAMBIAGI, 2016, CASTRO, cap. 6, p. 146-47).

Gráfico 4 – Taxa de crescimento da indústria nacional por setores de 1990 a 1994 (% a.a.)



Fonte: IBGE – Estatísticas do século XX.

⁹ Vide Bacha (1986) e Bacha (1994).

¹⁰ Via de regra para se impor um controle inflacionário é preciso atacar duas frentes: a hiperinflação e a inflação mais moderada que pode se revelar persistente por um bom período. A tática do Plano Real foi de combate a hiperinflação ancorando a nova moeda ao dólar e a inflação ancorada a um índice de preço (URV), ou seja, enquanto a hiperinflação passou a seguir preços da variação cambial, a URV propôs uma reforma monetária que aboliu a memória inflacionária.



Em síntese, tal qual os demais países que vivenciaram um processo inflacionário contínuo, o Brasil adotou o sistema de âncora cambial e para isso utilizou a taxa de juros elevada como uma espécie de segunda âncora, mantendo em média uma taxa real de cerca de 21% ao ano, tornando-se relativamente mais importante até mesmo que a âncora cambial. Contudo, a conciliação câmbio valorizado e juros reais elevados colocaram a economia brasileira em rota de crescimento cada vez menor, gerando um efeito colateral danoso para a economia real.

A abertura comercial brasileira intensificada no início dos anos 1990, podendo ser caracterizada pelo unilateralismo do Governo como estratégia para aumentar a competitividade e reduzir a inflação. Enfatizando a análise das políticas industriais sobre a égide do Plano Real, é preciso lembrar que o período anterior, de 1990 a 1994, fechou um ciclo econômico inflacionário ao mesmo tempo que se caracterizou: (i) pela abertura comercial e (ii) como os primórdios dos ciclos de privatizações. Essas transformações ocorreram em meio ao fim da estratégia de substituição de importações e com isso, o fim de uma oportunidade passada do país ter se inserido na vanguarda tecnológica da Segunda Revolução Industrial ao mesmo tempo que, se levada em consideração a teoria schumpeteriana de ciclos econômicos, abrir-se-ia a possibilidade de se iniciar um novo ciclo de crescimento econômico com o surgimento de novos atores e novas tecnologias.

Como exemplificação do exposto até aqui, durante o Governo Itamar Franco acreditou-se que o fato de, repentinamente, ter se promovido uma mudança nas bases brasileiras de se fazer política industrial, somado ao fato de algumas das empresas brasileiras terem sobrevivido e ainda se destacado a esse processo. Esse ocorrido sinalizou, de forma errônea, ao Governo que as empresas brasileiras estavam aptas para competição internacional. Entretanto, cabe lembrar, que um número expressivo de grandes empresas instaladas no Brasil é formado por multinacionais com capacidade de rapidamente adequarem suas plantas industriais aos moldes da matriz, fenômeno que pareceu não ter ocorrido na mesma velocidade e nem na mesma intensidade com as empresas genuinamente brasileiras (GUERRA, 1997).

Sintetizando as reformas estruturais do Plano Real, os anos iniciais foram marcantes para a economia, sendo o primeiro legado a estabilização da moeda e o



segundo, caracterizou-se por reformas estruturais como as privatizações, o fim dos monopólios estatais e a criação de diversas agências reguladoras de serviços de utilidade pública que de início, trouxeram uma série de avanços tecnológicos de imediato e que posteriormente foram se tornando entraves¹¹ para novos entrantes de mercado e conseqüentemente de falta de competição entre as empresas prestadoras de serviço.

Para Fishlow (2011, p.159) “de muitas maneiras, em 1995 o Brasil recomeçou do zero”. No tocante as privatizações, alguns setores passaram a ser de suma importância para gerarem receita a fim de sustentar a estabilização da economia e por consequência, da nova moeda. Sendo assim, setores antes considerados estratégicos e que impulsionaram a industrialização e o crescimento econômico até o final dos anos 1970, entraram na mira do Governo para serem negociados com o setor privado, compunham a lista: energia, comunicações, petróleo e gás natural.

Na visão de Coutinho (1996), o Brasil sofria de um processo de “desindustrialização parcial” que em sua visão poderia ser dividida em três grandes frentes: (i) ocorreu uma “desnacionalização” da mão de obra doméstica de nível técnico principalmente nos setores petroquímicos, componentes eletrônicos e bens de capital, devido primeiramente a abertura econômica iniciada no Governo Sarney e intensificada no Governo FHC, a apreciação cambial, isto é, a paridade com o dólar e por fim um inevitável novo modelo de comércio internacional globalizado; (ii) redução da produção doméstica de bens finais pela concorrência com os produtos importados de melhor qualidade ou até mesmo mais baratos que atingiam um mercado consumidor anteriormente inexplorado, principalmente nos setores onde faltavam competição interna como o caso dos produtos têxteis, calçadista, eletrodomésticos e até mesmo máquinas e equipamentos e (iii) os setores industriais de alta complexidade perdendo valor agregado, tomando como base a indústria automobilística, o chamado índice de nacionalização do produto cai de 85% de componentes nacionais para pouco menos de

¹¹ Usando a telefonia como exemplo, o principal avanço foi a expansão da rede e a facilidade de acesso a telefonia fixa e posteriormente à móvel. Como retrocessos, ao se privatizar para empresas transnacionais se perdeu boa parte da pesquisa realizada no setor e um número limitado de empresas impedindo uma maior concorrência entre firmas o que beneficiaria o consumidor.



60%, o mesmo fenômeno é visto na indústria de eletroeletrônicos onde o peso dos produtos importados atingiram mais de 50%.

Para Guerra (1997) “a desindustrialização só não teria atingido os nossos setores competitivos de grande escala”, o que representa algo em torno de 34% do parque industrial brasileiro. Desse terço que ficou ativo e sobreviveu ao processo de abertura comercial e de globalização, se destacaram os setores fundamentados em recursos mineiras e extrativismo como o de processamento mineral, recursos naturais e energéticos, papel e celulose, siderurgia e alumínio. Por outro lado, excetuando o petróleo, o crescimento do indicador de importação de produtos oriundos da indústria de transformação expandiu de 13,1% do PIB, em 1989, para 34,4% em 1996. Destaca ainda, que a combinação juro alto e câmbio baixo elevaram as importações de US\$ 25,2 bilhões em 1993 para US\$ 49,7 bilhões em 1995.

Em parte, isso se deveu ao fato de o Brasil não ter sido capaz de acompanhar o início da terceira revolução industrial, enquanto o país ainda utilizava tecnologia analógica na telefonia por exemplo, as economias desenvolvidas já utilizavam a tecnologia digital. Na fase de privatizações, o país discutia que tecnologia importaria, dando claro sinal que o atraso era tão latente que sequer o país teria tempo e capacidade técnica de desenvolver algo similar, não à toa foram as empresas estrangeiras que ganharam a licitação do Governo que privatizava o setor. A Tabela 1 abaixo visa ilustrar esse aumento de importação de tecnologia iniciada logo após a abertura comercial e sua expansão com a paridade da moeda.

Dado que, as políticas industriais do Plano Real tiveram que se adaptar a uma abertura comercial abrupta e pouco estruturada, imposta pelo Governo anterior, encontra-se em Rossi (2016, p. 144-45), argumentos para as políticas cambiais adotadas pela equipe econômica após a estabilização da moeda. O setor industrial já dava indícios de reprimarização devido a dois motivos principais de acordo com o autor “o primeiro motivo para uma política cambial ativa é o ciclo de preços das commodities”, isso em decorrência do preço da commodity ter ciclo contínuo de produção sendo pouco lucrativo não trabalhar com capacidade máxima e ao aumentar a oferta sofre com oscilações de demanda dado que na maioria dos casos o preço é dado pelo comprador.



O segundo motivo “a existência de um setor exportador de commodities e recursos naturais com altas vantagens competitivas”, ou seja, significa que a equipe econômica visa encontrar uma “taxa de câmbio de equilíbrio para a conta corrente cujo nível é mais apreciado do que aquele requerido para o desenvolvimento de um setor industrial competitivo” destarte, a receita de exportação de um país produtor de commodities está diretamente relacionado ao ciclo de preços, ou seja, enquanto os países produtores de bens industrializados conseguem regular a oferta mediante choques ou crises, os países produtores de commodities tendem a ajustar o preço.

Isso significa dizer que, a economia brasileira entrou em um paradoxo no qual ao mesmo tempo que precisava manter a âncora cambial e as taxas de juros para manter a estabilidade da moeda e os investimentos estrangeiros, ao mesmo tempo condenava a já combatida indústria nacional a uma competição predatória, principalmente os setores de média e alta tecnologia, os quais passavam por profundas mudanças organizacionais e patrimoniais e produtivas. Apesar de ter ficado evidente o processo de desindustrialização, o Governo manteve-se inerte entendendo que adotar uma política industrial nos mesmos moldes anteriores, poderia trazer de volta as políticas protecionistas e de subsídios que contribuíram, no passado, para o aumento do déficit público, colocando em risco o sucesso da estabilização da moeda.



Tabela 1 - Gastos com importação de tecnologia

| Ano | Total (mil US\$) | Forneciment o de serviço de assistência técnica | Forneciment o de tecnologia | Marcas: Licença de uso/cessão | Patentes: licença de exploração/ cessão | Franquias |
|------|---------------------|--|-----------------------------------|-------------------------------------|--|-----------|
| 1992 | 160.484 | 126.352 | 31.250 | 2 | 2.880 | - |
| 1993 | 227.419 | 146.018 | 41.660 | 44 | 39.697 | - |
| 1994 | 373.222 | 244.096 | 48.266 | 1.756 | 79.104 | - |
| 1995 | 652.014 | 286.217 | 222.164 | 5.013 | 138.620 | - |
| 1996 | 960.564 | 368.749 | 378.154 | 13.237 | 200.424 | - |
| 1997 | 1.454.260 | 760.971 | 512.545 | 14.060 | 166.684 | - |
| 1998 | 1.756.327 | 1.017.959 | 540.113 | 12.529 | 182.747 | 2.979 |
| 1999 | 1.533.324 | 931.790 | 482.266 | 37.939 | 97.083 | 4.276 |
| 2000 | 1.802.231 | 1.045.747 | 619.476 | 31.160 | 94.436 | 11.412 |
| 2001 | 1.704.521 | 1.085.642 | 505.126 | 28.134 | 75.069 | 10.550 |
| 2002 | 1.581.915 | 1.005.203 | 485.439 | 22.163 | 59.102 | 10.008 |

Modalidade de contrato (mil US\$). Fonte: IBGE – Contas Nacionais do Brasil.

Laplane & Sarti (1997), chamaram a atenção para a performance muito desigual entre os diferentes setores industriais. Enquanto os investimentos foram canalizados para bens de consumo duráveis com aumento de 40% entre o período de 1994 a 1996, destacando-se principalmente a indústria automobilística. Foram beneficiados ainda, os setores de eletrônicos e eletrodomésticos onde o investimento estrangeiro propiciou uma série de aquisições e fusões que representaram 9,5% do total investido. O setor de não-duráveis, menos intenso em uso de tecnologia, também foi beneficiado, quer seja pela estabilidade dos preços quer pela oferta de crédito, promovendo assim,



modernização e ampliação da capacidade instalada de setores de alimentos, bebidas, higiene pessoal e limpeza. Entretanto, setores produtivos de maior de maior valor agregado, como bens de capital, insumos e componentes que tinham como principais clientes as indústrias dos segmentos têxtil, farmacêutico, eletrônicos e autopeças se viram diante da retração produtiva e que colocou esses setores em fragilização financeira, levando ao encerramento das atividades ou sendo vendido a grupos internacionais.

Suzigan & Furtado (2006, p. 172-73) fazem uma análise dos efeitos, no Brasil, da globalização e da abertura comercial, como política de comércio exterior. Para os autores, o Plano Real complementou o processo de abertura comercial iniciado pela PICE, dessa forma, a saída do “Estado como agente do desenvolvimento industrial” expôs a obsolescência do parque fabril brasileiro, que havia ficado estagnado por anos de recessão econômica causando, durante a fase de abertura do comércio internacional, conflitos de interesse entre o Estado, as entidades de classe e os trabalhadores. Os autores enfatizam que “o país continuava sem política industrial”, mesmo após atravessar diversas crises macroeconômicas durante a fase de amadurecimento do Plano Real e as evidências de perda de capacidade instalada da indústria de transformação, ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Isso se deu por três motivos principais, a saber: (i) existia um “viés ideológico anti PI [política industrial]”, entre outros fatores, em função de se exaurir do modelo intervencionista característico do modelo de substituição de importação; (ii) a política macroeconômica focou na necessária estabilização da moeda e combate à inflação, deixando em segundo plano a retomada do desenvolvimento industrial e (iii) havia restrição de crédito público quer fosse por restrição orçamentária ou pôr o BNDES estar direcionado para os processos de privatizações e operações financeiras.

Com o intuito de ilustrar os efeitos supra citados, ao final dos anos 1990, dos trinta e três grupos de produtos nos quais a demanda mais aumentou a partir dos anos 1980, o Brasil continua presente apenas no setor automotivo com taxa média anual de crescimento de 9,2% ao ano, o que colocava o país entre os quatro últimos países do ranking da Organização Mundial de Comércio (OMC). Esses números expõem a fragilidade do Governo brasileiro na promoção da política industrial e,

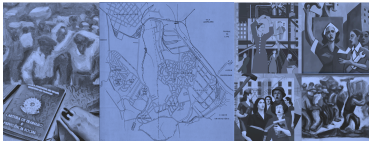


consequentemente, na capacidade de atrair investimento internacional em indústrias de alta intensidade tecnológica. Dessa maneira, a maioria dos investimentos estrangeiros foram direcionados à produtos abundantes em mão de obra e recursos naturais e energéticos (Laplace & Sarti, 1997). Guerra (1997) complementa o panorama do comércio internacional brasileiro ao revelar que a perda da indústria de transformação obrigava o país a “vender duzentas toneladas de minério de ferro, trinta toneladas de soja ou quatro toneladas de frango” para conseguir importar um único chip “*pentium multimídea*”.

Apesar do que se viu posteriormente, o ano de 1994 parecia que daria novo impulso a indústria brasileira pois essa apresentou um expressivo crescimento da ordem de 15% no segundo semestre impulsionado, pelo setor automobilístico. Entretanto, como se viu, esse foi um período intenso de mudanças na forma de gestão interna das empresas, do surgimento de novas competências profissionais e novos modelos de negócios que foram especializando a indústria mundial ao mesmo tempo que reduzia a participação da indústria de transformação brasileira na balança comercial. O Gráfico 5 abaixo, visa ilustrar esse novo contexto da economia brasileira.

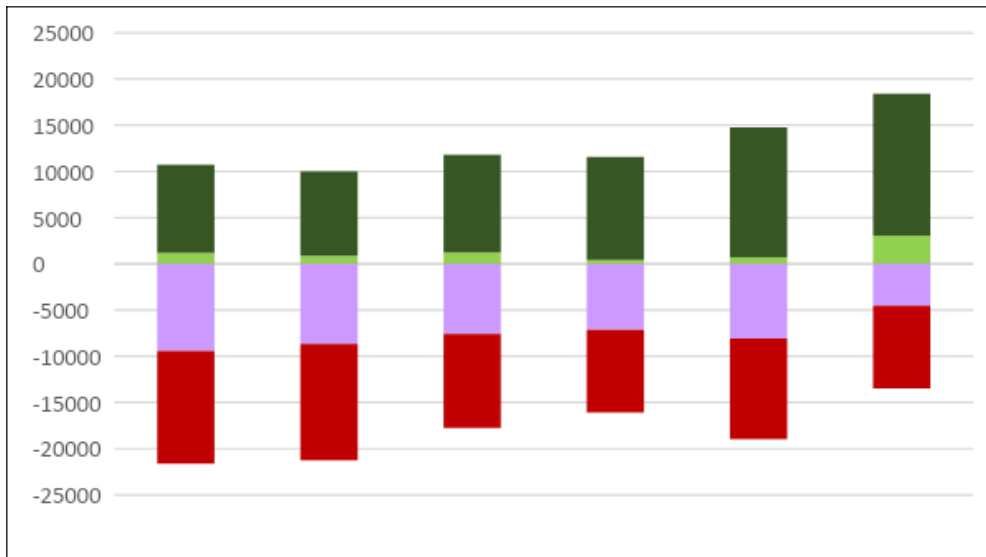
Entretanto, o que se viu foi um movimento contrário, para Ferraz & Coutinho (2019), as empresas preferiram terceirizar várias atividades produtivas via programas de reestruturação e cortes de postos de trabalho. De acordo com os autores, as empresas que não tiveram condições de fazer essa adaptação necessária para sobreviver no mercado, optaram por, ou vender a unidade fabril com menor eficiência e/ou capacidade ociosa alta, ou paralisar de vez as atividades, optando por importar os componentes e fazendo apenas a montagem em solo nacional. Essa visão é corroborada por Morceiro (2012, p. 190), ao avaliar que as atividades do setor eletroeletrônico importavam cerca de 50% dos equipamentos de telecomunicações e 60% de equipamentos para informática e tecnologia da informação no ano de 2003, para o autor “parte expressiva da produção doméstica também atua como montadora de componentes/insumos importados e/ou representante comercial e altera somente o rótulo/etiqueta/marca”.

Durante o período de 1994 a 1998, as prioridades do Governo eram estabilizar a moeda e realizar o ajuste fiscal, ou seja, a redução e presença do tamanho do Estado na economia passou a fazer parte do debate. Entretanto, a capacidade de definir e



implementar políticas públicas de longo prazo visando o crescimento econômico sustentável e promovendo o bem estar social e tecnologia verde autossustentável.

Gráfico 5 - Produto da indústria de transformação por intensidade tecnológica – Balança comercial de 1997 a 2002 (US\$ milhões FOB)



Fonte: IEDI, O Comércio Exterior, junho/2006.

Para finalizar esse debate sobre a ausência de políticas públicas específicas de industrialização, apoiado em Fonseca & Salomão (2017), não há nada errado em ter uma economia que produza e exporte *commodities* agrícolas e minerais, desde que isso fizesse parte de uma estratégia do Estado, tal qual foi a do processo de industrialização entre 1930 e 1980. O problema foi a ausência de estratégia, o excedente gerado pelo efeito das exportações poderia muito bem ser canalizado para o fortalecimento de setores de alta tecnologia. Contudo, ocorreu exatamente o inverso, não houve qualquer estratégia nesse sentido e o que se viu foi uma lógica de acumulação restrita a poucos grupos, dado que o lucro gerado pela exploração de *commodities* se restringe aos donos das terras e a um restrito grupo de acionistas, o que evitou uma distribuição de renda mais igualitária.

CONCLUSÃO

No período de 1930 a 1980, a síntese do pensamento desenvolvimentista, enquanto modelo econômico, se deu no âmbito da priorização da industrialização, defendendo a regulamentação estatal ou até mesmo a estatização de setores



considerados estratégicos à época para o crescimento nacional tais como a mineração, o petróleo e a energia elétrica entre outros.

Como resultado, nos anos 1970, o Brasil alcançou uma das mais altas taxas de crescimento econômico do mundo, entretanto, não foi capaz de se ajustar a nova realidade que se apresentava no cenário econômico internacional, com o fim do acordo de Bretton Woods e a mudança no padrão internacional da moeda. Foi, mediante esse cenário, que a economia brasileira e seu parque industrial começaram a se transformar, inicialmente com o primeiro choque de preço do petróleo e consolidando a mudança a partir do segundo choque do petróleo e da crise de liquidez dos mercados financeiros.

Foi essa combinação de otimismo em excesso e estímulos desenfreados que, combinados a duas crises internacionais (1973 e 1979), resultou, a partir dos anos 1980, na deterioração dos instrumentos de ação do Governo sobre a economia, elevando o endividamento do setor público e, conseqüentemente, causando o descontrole inflacionário desse período. Essa crise econômica teve efeitos devastadores sobre as políticas industriais com falta de verbas e o desmonte da estrutura concebida nos anos 1970 e que, passado o efeito inercial, sucateou o parque industrial brasileiro.

Outro aspecto que pode ser tratado como sendo uma falha das políticas industriais, foi a não promoção de uma abertura comercial paulatina da economia brasileira. Ao não estimular, por cerca de cinquenta anos, a competitividade internacional por qualidade e sim por preço (controle cambial e subsídios) e ao não aumentar o fluxo de trocas de produtos e ideias com países que se encontravam na fronteira tecnológica, o Estado contribuiu para que as empresas nacionais se acomodassem tecnologicamente dado que os protecionismos estatais garantiam a sobrevivência de empresas obsoletas no mercado evitando, dessa forma, os padrões da concorrência internacional.

Assim, para que haja sinergia entre a política industrial proposta pelo Estado e a mobilização do setor privado visando o processo de internacionalização das marcas, das indústrias e da globalização da produção se faz necessário não somente o apoio por meio de políticas e reformas estruturais que modernizem os regimes de comércio exterior e de investimento, mas também por instituições e mecanismos que formem uma logística de apoio à integração das economias nacionais às redes internacionais de



comércio e investimento. Os componentes desta logística abarcariam desde sistemas de crédito e seguro à exportação, até missões governo-setor empresarial para identificar oportunidades de comércio ou seduzir a vinda de capital produtivo

Na proporção em que os elementos macroeconômicos se apresentem caracterizados por instabilidades relevantes e incertezas de ordem política ou econômica há evidências empíricas de que uma política industrial passa a ocupar um lugar secundário nas políticas econômicas e a crise de instabilidade na moeda que o Brasil atravessou de 1980 a 1994, certamente contribuiu para o processo de desindustrialização pelo qual o país vem atravessando.

Não se pode negar que durante a década perdida, isto é, do início dos anos 1980 até o anúncio do Plano Real, que o Brasil perdeu espaço no cenário internacional quando se fala de indústria de média-alta tecnologia. Por suposto, dentro de um cenário hiperinflacionário com contratos indexados pela inflação, o risco do empresário se tornou muito maior, se revelando temerário contrair uma dívida de longo prazo o que certamente reduz o apetite das firmas a aportarem dinheiro em desenvolvimento tecnológico.

Salvo raras exceções, a competitividade brasileira se sobressai em atividades ligadas a *commodities* com larga escala de produção e baixo valor agregado, geralmente intensivos em energia e recursos naturais. Não é por acaso que isso acontece, as experiências mais bem-sucedidas do Estado ao longo do tempo em pesquisa, desenvolvimento e inovação se concentraram em petróleo através do CENPES, cana de açúcar por meio do Proálcool e agronegócio via recursos da EMBRAPA, sendo exceção a EMBRAER que é um produto de valor agregado, mas que ainda assim teve o apoio de pesquisa no Instituto Técnico de Aeronáutica (ITA).

Em suma, o Brasil, ao longo dos anos 1990, foi incapaz de acompanhar o crescimento econômico e tecnológico do Leste Asiático, principalmente da China. O que restou ao país foi se tornar parceiro comercial dos chineses, mas com fornecimento basicamente de commodities minerais e agrícolas o que de certa maneira contribuiu para que ocorressem importantes superávits na balança comercial brasileira, devido principalmente ao aumento da demanda e a explosão de preços no mercado internacional. Esse novo cenário da economia brasileira mascarou os problemas que já



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16ª Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

eram evidentes naquela ocasião, em termos de desempenho competitivo e estrutura produtiva, sem falar da fragilidade comercial para os setores que demandam importação de produtos com alto valor agregado ou alto conteúdo tecnológico.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. de P. “A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil” Marcelo de Paiva Abreu (coord.) – Segunda edição – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CARVALHO, C. E. (2003). “O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção?”. *Economia*, Niterói (RJ), v.4, n. 2, p.283-331, jul./dez. 2003
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES H. M. M. (2015). “Celso Furtado e os dilemas da indústria e inovação no Brasil”. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 17, pp.188-213, jul.-dez. 2015
- CASTRO, A. de B. (2004). “A hipótese do crescimento rápido – novos argumentos”. Rio de Janeiro, setembro de 2004.
- COUTINHO, L. (1996) “A fragilidade do Brasil em face da globalização” - O Brasil e a economia global. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- FIORI, J. L. (1991). “Reforma ou sucata: o dilema estratégico do setor público brasileiro”. *Economia do setor público – textos para discussão*, ano 6, n.4, novembro de 1991.
- FISHLOW, A. (2011). “O novo Brasil: as conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais”. São Paulo: Saint Paul Editora, 2011.
- GIAMBIAGI, F. et al. “Economia Brasileira Contemporânea (1945-2015)”. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016 – 3ª Edição.
- GUERRA, O. (1997), “Política industrial e competitividade: de Collor a FHC”, *Organizações e Sociedade*, abril de 1997
- RUA, M. DAS G.; AGUIAR, A. T. (1995). “A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making”. *Planejamento e políticas públicas* nº 12 - jun/dez de 1995.
- FERRAZ, J. C.; COUTINHO, L. (2019). “Structural Change and Economic Dynamics” - Investment policies, development finance and economic transformation: Lessons from BNDES, p. 86-102, 2019.
- FONSECA, P.C.D.; SALOMÃO, I. C. (2017). “O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade”. *Revista de Economia Contemporânea* (2017), p. 1-20. Rio Grande do Sul.
- LAPLANE, M. F.; SARTI, F. (1997). “Transformações na indústria, inserção internacional e crescimento do Brasil”. *Indicadores IESP*. São Paulo: FUNDAP/IESP, nº58, jan/fev.
- ROSSI, P. (2016). “Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação”. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. (2006). “Política industrial e desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185, abril-junho/2006).
- TAVARES, M.C. (2019). *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política / Maria da Conceição Tavares; Hildete Pereira de Melo (organizadora)*. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.
- VELASCO, S. (1989). *A política industrial e a transição no Brasil: elementos de uma interpretação*. In: MOURA, A. (org.) *O Estado e as políticas na transição democrática*. — São Paulo: Vértice, 1989.