

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
Faculdade de Filosofia e Ciências  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Marco Antonio Bestetti Paccola

**Política econômica e trajetória da indústria no Brasil: Das origens à crise  
atual**

Marília  
2014

Marco Antonio Bestetti Paccola  
**Política econômica e trajetória da indústria no Brasil: Das origens à crise atual**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia Ciências – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho – UNESP - Campus de Marília, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais

Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Desenvolvimento

Orientador: Dr. Francisco Luiz Corsi.

Marília  
2014

Marco Antonio Bestetti Paccola

Paccola, Marco Antonio Bestetti

P114d Política econômica e trajetória da indústria no Brasil: Das origens à crise atual / Marco Antonio Bestetti Paccola. – Marília, 2014

173f

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – Faculdade de Filosofia e Ciências, 2013

Orientador: Dr. Francisco Luiz Corsi

1. Industrialização. 2. Desindustrialização. 3. Desenvolvimento Econômico 4. Vulnerabilidade Externa I. Francisco Luiz Corsi II. Título.

CDU 338.45(81)

Nome: PACCOLA, Marco Antonio Bestetti

Título: Política econômica e trajetória da indústria no Brasil: Das origens à crise atual.

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia Ciências – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho – UNESP - Campus de Marília, como requisito para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi – Orientador  
UNESP/Marília - SP

---

Prof. Dr. Adilson Marques Gennari  
UNESP/Araraquara - SP

---

Prof. Dr. José Marangoni Camargo  
UNESP/Marília - SP

Suplentes:

---

Prof. Dr. Agnaldo dos Santos  
UNESP/Marília - SP

---

Prof. Dr. Carlos Etulain  
UNICAMP/Campinas - SP

Marília  
2014

Em memória de Mário Antonio Paccola Filho, amigo,  
mestre, conselheiro, exemplo, ídolo, herói e acima de  
tudo, pai.

## RESUMO

O presente estudo procurou remontar a trajetória do desenvolvimento industrial no Brasil, a partir das políticas voltadas para o setor assim como através dos principais desdobramentos históricos que vieram a influenciar a economia do país e em especial o setor industrial. Buscou-se compreender como o desenvolvimento da economia nacional propiciou a edificação de um complexo parque industrial no país, assim como as lutas que ocorreram nos bastidores deste desenvolvimento. As disputas no seio da classe dominante e entre os grupos econômicos, tanto internos quanto externos, estiveram presentes durante todo o percurso remontado nesta análise, assim como contribuem para a explicação dos rumos tomados pelo país. Ao final, buscou-se contribuir para o debate acerca do fenômeno de desindustrialização ao qual o país dá indícios de estar passando. A análise mais detida se realizou sobre o período 2003-2010, durante o auge do “boom das commodities” e valorização da balança comercial brasileira, além da transição política que este período representa. Assim, pretende-se acrescentar ao debate atual, importantes elementos para a compreensão da conjuntura industrial e de modo geral econômica do Brasil.

**Palavras chave:** Industrialização, Desindustrialização, Desenvolvimento econômico, Política econômica.

## ABSTRACT

The present study sought to trace the trajectory of industrial development in Brazil, from the policies for the sector as well as through major historical developments that were to influence the economy and in particular the industrial sector. We sought to understand how the development of the national economy led to the building of a complex industrial park in the country, as well as the struggles that took place behind the scenes of this development. The disputes within the ruling class and between both, internal and external economic groups, were present throughout the journey reassembled this analysis, as well as contribute to the explanation of the direction taken by the country. At the end we sought to contribute to the debate about the phenomenon of de-industrialization of the country to which the evidence be experiencing. A more detailed analysis was conducted on the period 2003-2010, during the height of "commodity boom" and appreciation of Brazil's trade balance, besides the political transition that this period represents. Thus, we intend to add to the current debate, important elements for understanding the situation in industry and general economic mode Brazil.

**Keywords:** Industrialization, Deindustrialization, economic development, Economic policy.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Concentração industrial no Brasil 1907-1920.....	27
<b>Tabela 2</b> – Valor da produção por ramos da indústria (%) 1920.....	28
<b>Tabela 3</b> – Taxas anuais de crescimento dos setores.....	40
<b>Tabela 4</b> – Balança comercial e composição das importações (1928-45) (média anual).....	42
<b>Tabela 5</b> – Distribuição Setorial do PIB brasileiro, 1910 – 1950 (%).....	44
<b>Tabela 6</b> – Estrutura da produção na indústria de transformação.....	48
<b>Tabela 7</b> - Crescimento anual médio da indústria.....	55
<b>Tabela 8</b> – Crescimento anual médio da economia.....	56
<b>Tabela 9</b> – Movimentação de investimentos estrangeiros diretos no Brasil (milhões de dólares).....	61
<b>Tabela 10</b> – Investimento Direto Estrangeiro entre 1955-1963 por meio da Instrução 113 e do Decreto 42.820 – Setores da Economia.....	62
<b>Tabela 11</b> – Taxa de crescimento médio real por setor (% ao ano).....	69
<b>Tabela 12</b> - Crescimento anual médio da indústria (1967-1980).....	84
<b>Tabela 13</b> – Balança Comercial Brasil: 1977 – 1990.....	90
<b>Tabela 14</b> – Indicadores nacionais 1981-1989 (%).....	94
<b>Tabela 15</b> - Valor adicionado da indústria no PIB e crescimento do valor adicionado na indústria.....	95
<b>Tabela 16</b> – Distribuição de Renda; Brasil.....	96
<b>Tabela 17</b> – Alíquota nominal média sobre importações.....	102
<b>Tabela 18</b> - Total de fusões e aquisições na década de 1990 (setores)..	115
<b>Tabela 19</b> – Coeficientes de penetração (importações/produção) e abertura (exportações/produção) por intensidade de fator (%), 1990-1998.....	119



<b>Tabela 20</b> – Desempenho industrial, vários setores. (2002 = 100).....	124
<b>Tabela 21</b> – Participação no valor adicionado à indústria por gênero (%).....	130
<b>Tabela 22</b> – Transações Correntes Brasil 1998-2010 (US\$ bilhões).....	153
<b>Tabela 23</b> – Capacidade de importação (2006 = 100).....	181
<b>Tabela 24</b> – Participação do Brasil no comércio mundial de manufaturas (% sobre valor total).....	182
<b>Tabela 25</b> – Pauta exportações brasileiras por categoria (% do total).....	183
<b>Tabela 26</b> – Estrutura industrial 2009 (% da produção industrial).....	189
<b>Tabela 27</b> - Taxas de crescimento médias anuais (% ao ano): PIB, Indústria de Transformação e PIB per capita (1991 a 2011).....	190

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Estrutura Industrial 1950 – 1960 (%) .....	71
<b>Gráfico 2</b> – Investimentos estrangeiros durante o regime militar.....	76
<b>Gráfico 3</b> – Dívida externa Brasil: 1964 – 1984 (US\$ milhões).....	81
<b>Gráfico 4</b> – Balanço de Pagamentos Brasil (US\$ milhões).....	83
<b>Gráfico 5</b> - Estrutura Industrial 1960 – 1980 (%).....	85
<b>Gráfico 6</b> – Transferência de recursos ao exterior x reservas (US\$ bilhões).....	89
<b>Gráfico 7</b> – PIB anual x Inflação média mensal (1980-1989).....	93
<b>Gráfico 8</b> - Estrutura Industrial 1980 – 1995 (%).....	97
<b>Gráfico 9</b> – Balança Comercial Brasil 1990-1999 (US\$ milhões).....	108
<b>Gráfico 10</b> – Taxa de Investimento (% do PIB).....	111
<b>Gráfico 11</b> –Privatizações e fusões e aquisições no Brasil.....	114
<b>Gráfico 12</b> – Saldo em Transações Correntes (US\$ milhões).....	117
<b>Gráfico 13:</b> Produtos da indústria de transformação por intensidade tecnológica – Balança comercial.....	119
<b>Gráfico 14</b> – Resultado Primário do governo (% PIB) e taxa de juros Selic.....	122
<b>Gráfico 15</b> – Variação do PIB (média anual).....	123
<b>Gráfico 16</b> – Importações: Várias categorias 1990-2002 (US\$ milhões)..	126
<b>Gráfico 17</b> – Importação Bens Intermediários e participação sobre o total importado.....	127
<b>Gráfico 18</b> – Taxa média de desemprego e participação do setor industrial no total do emprego.....	128
<b>Gráfico 19</b> – Desempenho industrial (1991-2002).....	129
<b>Gráfico 20</b> – Produtividade do setor industrial (1994 = 100).....	131
<b>Gráfico 21</b> – Consumo final (% do PIB) e utilização da capacidade instalada (% do total). .....	132
<b>Gráfico 22</b> – Resultado Primário do governo (% do PIB) 1995-2010.....	143

<b>Gráfico 23</b> – Taxa de Juros Selic 1995-2010. (Média anual).....	144
<b>Gráfico 24</b> – Spread bancário, países selecionados 2003-2012 (% ao ano).....	145
<b>Gráfico 25</b> – Metas de Inflação e IPCA (2003-2010).....	146
<b>Gráfico 26</b> – Balança Comercial Brasil 1999-2010 (US\$ milhões).....	148
<b>Gráfico 27</b> – Crescimento do PIB, China, Índia e Mundo (1999-2010)....	149
<b>Gráfico 28</b> – Participação do comércio no PIB (%)1999-2010. ....	150
<b>Gráfico 29</b> – Exportações América Latina – China (US\$ bilhões).....	152
<b>Gráfico 30</b> – Índice de preço commodities e termos de troca da América Latina.....	153
<b>Gráfico 31</b> – Taxa de Investimento no governo Lula (% do PIB).....	154
<b>Gráfico 32</b> – Variação do PIB FHC x Lula (% ao ano).....	156
<b>Gráfico 33</b> – Dívida Pública Líquida (% do PIB).....	157
<b>Gráfico 34</b> – Balanço de Pagamentos Brasil (US\$ milhões).....	159
<b>Gráfico 35</b> – Taxa de câmbio real (Real x Dólar).....	162
<b>Gráfico 36</b> – Financiamento do BNDES 2003 – 2010 (milhões R\$). ....	169
<b>Gráfico 37</b> – Exportações brasileiras por setor: 2003-2010 (US\$ milhões).....	175
<b>Gráfico 38</b> – Balança Comercial: Indústria de Transformação por intensidade tecnológica (US\$ milhões).....	177
<b>Gráfico 39</b> – Balança Comercial brasileira 1989-2011 (US\$ milhões).....	178
<b>Gráfico 40</b> – Expansão do consumo (% ao ano).....	180
<b>Gráfico 41</b> – Coeficiente de penetração (% da produção) Indústria de Transformação.....	180
<b>Gráfico 42</b> – Exportações do setor industrial por intensidade tecnológica 2010 (% do total).....	184
<b>Gráfico 43</b> – Importações brasileiras por categoria (US\$ milhões).....	186
<b>Gráfico 44</b> – Produção industrial (2002 = 100).....	186
<b>Gráfico 45</b> – Taxa média de desemprego e participação do setor industrial no total do emprego.....	187

<b>Gráfico 46</b> – Desempenho industrial (2003-2010).....	188
<b>Gráfico 47</b> – Comparação de preços dos commodities (1995 = 100).....	193

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1      <b>Origens e Evolução da Indústria no Brasil.....</b></b>	<b>19</b>
1.1    As Origens Da Industrialização Brasileira.....	19
1.2    A crise da República Velha e a Revolução de 1930.....	31
1.3    O governo provisório, o período constitucional e a industrialização.....	33
1.4    O Estado Novo (1937 – 1945) e o projeto de desenvolvimento nacional.....	37
1.5    A opção liberal do governo Dutra e sua relação com a indústria....	45
1.6    O segundo governo Vargas.....	48
1.7    Consolidação do capital externo: O tripé da indústria brasileira....	56
1.7.1  O governo Kubitschek e o Plano de Metas.....	58
1.8    A crise política e a erosão do modelo nacionalista.....	64
1.9    A Consolidação do Desenvolvimento Associado e Dependente.....	72
1.9.1  O II PND.....	77
<b>2      <b>Crise, Estabilização e Abertura Econômica no Último Quinto do Século XX.....</b></b>	<b>87</b>
2.1    A crise da década de 1980.....	87
2.2    Estabilidade econômica e a abertura comercial na década de 1990.....	99
2.3    O Plano Real.....	106
2.4    O primeiro governo Cardoso e a consolidação do neoliberalismo no Brasil (1995 – 1998).	110
2.5    O segundo governo Cardoso (1999 – 2002) e a flutuação cambial.....	120
2.6    Resultado do Período.....	123
<b>3      <b>Especialização regressiva e vulnerabilidade da indústria no século XXI.....</b></b>	<b>135</b>
3.1    O Governo Lula.....	139
3.2    O “Boom” das commodities.....	147
3.3    A crise econômica internacional.....	160
3.4    A política industrial no governo Lula.....	163
3.5    Análise do desempenho industrial no governo Lula.....	174
3.6    O debate acerca da questão da desindustrialização no Brasil.....	191
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>203</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>209</b>

## INTRODUÇÃO

A análise a ser desenvolvida parte do pressuposto de que o setor industrial tem constituído, ao longo da história, importante papel no desenvolvimento das nações, principalmente em relação aos países que lograram ou vem conquistando avanços significativos na redução da pobreza e crescimento da renda média de suas populações. Como ficou demonstrado em recente estudo<sup>1</sup>, a indústria mantém estreita relação com o crescimento do Produto interno dos países caracterizando-se como determinante no processo de desenvolvimento dos mesmos.

Os países apresentam diferentes padrões de crescimento econômico conforme se diferenciam suas estruturas produtivas. De um lado, os países emergentes intensivos em indústria – com indústria de transformação superior à média mundial de 16,9% do PIB em 2011 – cresceram 6,4% a.a. entre 1991 e 2011 e a renda per capita evoluiu 5,4% a.a., nível suficiente para esses países dobrarem suas rendas per capita vigentes em apenas 13 anos. Por outro lado, os países emergentes pouco intensivos em indústria – com participação da indústria de transformação no PIB inferior à média mundial (16,9%) – tiveram crescimento do PIB de 3,3% a.a. entre 1991 e 2011 e da renda per capita de 1,8% a.a, taxa que permite a esses países dobrarem suas rendas per capita vigentes em 39 anos, período três vezes superior ao dos países emergentes intensivos em indústria<sup>2</sup>.

O potencial de encadeamento do setor industrial na economia proporciona uma correlação entre os resultados deste setor e a economia em geral, nos países que possuem relativo parque industrial. Dessa forma, a indústria constitui-se, até então, em trajetória comprovada de superação da condição de subdesenvolvimento, observada em diversos países do mundo.

Dentre uma amostra de 25 países com população acima de 25 milhões de habitantes e participação superior a 0,4% do PIB mundial, apenas 9 foram capazes de dobrar a renda per capita de US\$10 mil para US\$20 mil (PPC em valores constantes de 2005). A característica comum entre todos os países que foram capazes de dobrar a renda per capita de US\$10 mil para US\$20 mil (PPC em preços constantes de 2005), foi uma participação de, no mínimo, 20% da indústria de transformação no PIB<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> FIESP. Por que reindustrializar o Brasil? 2013. Disponível em: [www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=4902](http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=4902) Acessado em: 12/05/2014.

<sup>2</sup> Idem. p. 5.

<sup>3</sup> Idem, Ibidem.

O processo de industrialização e a passagem do estágio de subdesenvolvimento para o estágio desenvolvido, não constitui, entretanto, transcurso simples, como foi demonstrado, o Brasil atingiu, com o processo de substituição de importações, estágio avançado de industrialização, sem ter, contudo, rompido com o subdesenvolvimento econômico característico do país. A relação entre industrialização e desenvolvimento não é, portanto, um resultado inexorável, existe uma infinidade de aspectos que determinam o desenvolvimento e o próprio modelo de industrialização de um país.

Sérgio Silva<sup>4</sup> aponta o surgimento da indústria nacional a partir da atividade econômica predominante no país durante o final do século XIX, o café, dessa forma, a industrialização surge como desdobramento da acumulação de capital no setor cafeeiro e permanece ligada, de maneira contraditória, ao setor primário exportador durante um longo período. Esta relação dependente do setor industrial para com o setor primário exportador, apesar de ter se alterado profundamente ao longo do tempo, constitui importante aspecto do processo de industrialização brasileiro, inclusive no período atual, quando se observa o crescimento acelerado da importância do setor exportador na economia brasileira, enquanto a indústria mantém-se estagnada.

Durante o processo de industrialização brasileiro, via substituição de importações, Maria da Conceição Tavares<sup>5</sup>, demonstrou como ocorre o processo de consolidação do setor industrial no Brasil, através do conturbado contexto político e econômico dos anos 1930 a 1964. Denotando as limitações impostas à industrialização nos países periféricos, como é o caso do Brasil, a autora demonstra a transformação da indústria no principal eixo do desenvolvimento econômico brasileiro, ao mesmo tempo em que, a inserção subordinada na divisão internacional do trabalho, o contexto econômico internacional e a dinâmica do capitalismo mundial determinaram os limites ao

---

<sup>4</sup> SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

<sup>5</sup> TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar. 1972.

processo de desenvolvimento brasileiro e, por conseguinte, à estrutura industrial nacional<sup>6</sup>.

Outro importante aspecto suscitado por Celso Furtado<sup>7</sup>, diz respeito ao processo de concentração de renda, acelerado durante o período 1964-1985, que resultou em uma demanda artificial no país, mantida pela desigualdade econômica e que vem moldando a oferta de bens da indústria interna. Com o crescimento da demanda das camadas mais ricas da população, e consequente diminuição da demanda das camadas populares, a indústria nacional passou a especializar-se na produção para uma pequena parcela da população. O resultado é a diminuição dos efeitos de encadeamento do setor, que restringiu-se a atender a uma pequena demanda interna, porém com alto valor agregado. O resultado foi um deslocamento da produção industrial brasileira em relação às maiores necessidades demandadas pelo grosso da população, e um parque industrial que só poderá ser mantido mediante a concentração de renda no país. Esta conjuntura impede a disseminação dos avanços no setor industrial sobre a sociedade brasileira.

Como já havia apontado Caio Prado Junior<sup>8</sup>, a constituição da sociedade brasileira, assim como todos os seus aspectos econômicos, políticos e sociais, remetem ao propósito sob o qual esta foi concebida desde o seu “descobrimento” até os dias atuais, que consiste em remeter recursos naturais e matérias primas ao mercado externo. Dessa forma, a constituição de um parque industrial no país, assim como o próprio processo de desenvolvimento econômico passam, necessariamente, pela superação da condição de subdesenvolvimento, estabelecida por uma estrutura econômica arcaica e antagonica ao processo de industrialização.

Diante dos apontamentos efetuados pelos autores, é possível compreender a razão pela qual o processo de industrialização no Brasil tem encontrado dificuldades ao seu prosseguimento e, portanto, apesar dos avanços conquistados, não atingiu o esperado resultado na transformação estrutural do país. A pesquisa a seguir buscou discutir a trajetória da indústria brasileira, desde a sua origem à sua recente crise, relacionando-a com a

---

<sup>6</sup> TAVARES, Maria da Conceição. 1972, op. cit. p. 110.

<sup>7</sup> FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>8</sup> PRADO Jr., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1970.



política econômica do país e focando o período atual, no intuito de apontar a suas principais limitações e avanços, de modo a contribuir para a análise da conjuntura atual do setor industrial, assim como descortinar o debate a respeito de um possível processo de desindustrialização a partir dos anos 1990 e principalmente durante a década de 2000.

Na primeira parte do trabalho, analisa-se o surgimento do processo de industrialização no Brasil, a partir de sua relação com a economia cafeeira, no primeiro momento, demonstrando as contradições e encadeamentos desta relação, assim como os limites impostos pela estrutura econômica e política, ao desenvolvimento da indústria. As crises da economia cafeeira e o estrangulamento externo da economia brasileira são analisados nas suas relações com a política econômica e industrial no Brasil. Posteriormente, debruçando-se sobre os reflexos da Revolução de 1930, e o governo que a sucede, discutiu-se a mudança da política-econômica brasileira e a industrialização, com ênfase no processo de substituição de importações que se aprofundou a partir de então. Abordam-se os caminhos políticos que levaram o país a uma maior abertura ao capital estrangeiro e a forma como este processo se realizou na década de 1950, transformando profundamente a estrutura econômica e industrial do país. Por fim, discute-se a crise política que levou ao golpe de 1964, e os desdobramentos políticos e econômicos acarretados pelo período da ditadura militar brasileira, principalmente no que concerne ao setor industrial, até o gradativo retorno à democracia.

O segundo capítulo analisa os aspectos que levaram o país à crise econômica na década de 1980, assim como as medidas adotadas para sua superação e as consequências destas sobre a economia e a indústria. Discute-se o papel da dívida externa, da inflação e do desequilíbrio crônico do Balanço de Pagamentos sobre a economia brasileira, assim como a dependência estabelecida em relação aos bens de capital importados. Em seguida é analisado o processo de estabilização da economia na década de 1990, concomitante ao processo de abertura econômica e liberalização comercial realizados no bojo das transformações internacionais estabelecidas pelo novo contexto neoliberal. Aprofunda-se a análise sobre os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e as transformações operadas por este no sentido

político, econômico e principalmente no que concerne ao setor industrial brasileiro.

O terceiro e último capítulo trata do desenvolvimento da indústria e as políticas econômicas no período mais recente, durante os dois mandatos do presidente Luis Inácio Lula da Silva, durante o qual é ressuscitada a política industrial. A análise perpassa os desdobramentos para a economia brasileira, desencadeados pelo aquecimento dos preços das commodities no mercado internacional, resultantes do crescimento da demanda chinesa. E o significativo aumento da participação do setor primário-exportador na economia nacional, assim como a diminuição do setor industrial. Perpassa também os efeitos da crise econômica internacional de 2008 e as consequências desta para o Brasil. Por fim, é feita uma breve reconstituição do debate atual acerca de um possível processo de desindustrialização na economia brasileira, diante dos acontecimentos recentes, ponderando os resultados da análise da estrutura industrial e as teorias que discutem a desindustrialização, procura-se contribuir com o debate acerca dos rumos da economia brasileira no período atual.

## 1 ORIGENS E EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA NO BRASIL

No esforço de compreensão dos atuais dilemas da economia brasileira, deparamo-nos com a necessidade de efetuar uma análise mais cuidadosa do seu desenvolvimento no último século, especialmente no que concerne ao surgimento, e posterior desenvolvimento, da indústria no âmbito de uma economia periférica, como é o caso da brasileira. Analisar fatores ligados à economia, mediante uma perspectiva histórica, constitui uma eficiente forma de compreender a estrutura econômica em sua totalidade, fornecendo explicações para aspectos contemporâneos que se encontram na matriz do debate atual. Dessa forma, a abordagem da indústria brasileira deve ser realizada dentro de um contexto específico, determinado pelos rumos através dos quais ocorreu a implantação e a evolução desse setor em âmbito nacional. Assim, compreender a história do desenvolvimento industrial no país torna-se de suma importância para a interpretação da atual conjuntura econômica como um todo e dos desdobramentos atuais neste setor.

Diante disso, torna-se primordial realizar uma análise histórica sobre a origem e o posterior desenvolvimento da indústria brasileira.

### 1.1 As Origens Da Industrialização Brasileira.

Existe certa controvérsia sobre as origens da industrialização no Brasil. Contudo, grande parte dos estudos a esse respeito apontam as três últimas décadas do século XIX como o momento no qual se iniciou o processo de constituição da indústria brasileira<sup>9</sup>.

Prado Jr.<sup>10</sup> destaca, entretanto, a existência de uma incipiente indústria colonial no Brasil em meados do século XVIII, como forma complementar da autonomia econômica dos grandes centros rurais. Estas atividades

---

<sup>9</sup> Os principais autores são: CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1990; DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1971; FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 2003; LIMA, Heitor Ferreira. *História político-econômica e industrial do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1973; LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização no Brasil (1808 a 1930)*. São Paulo: Difusão europeia do livro, 1961; PRADO Jr., Caio. 1970 op. cit.; SILVA, Sérgio. 1976, op. cit.; SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Unicamp, 2000;

<sup>10</sup> Veja-se: PRADO Jr., Caio, 1970, op. cit., p. 162.

manufatureiras não constituíam, entretanto, uma indústria no seu termo usual<sup>11</sup>, configuravam-se em oficinas artesanais incumbidas, principalmente, da produção dos gêneros necessários à manutenção das fazendas<sup>12</sup>.

Esta experiência foi, contudo, prematuramente abortada pela metrópole, que via nela a possibilidade de concorrência com os seus produtos no mercado da colônia. Além disso, o modelo econômico existente durante o período impedia quaisquer possibilidades de desenvolvimento manufatureiro no país, mesmo aqueles voltados para a subsistência das fazendas<sup>13</sup>.

Dessa forma, consideramos que o processo de desenvolvimento da indústria no país, num sentido de transformação da estrutura econômica, só teve início a partir do final do século XIX. Durante o período destacado pelos autores como a gênese da industrialização brasileira, imperava no país um modelo de economia baseado nas exportações de gêneros agrícolas, com preponderância do café, que se constituía na substância da economia nacional e moldava a sociedade brasileira neste período. É proveniente desta economia primário-exportadora que surgem os impulsos à industrialização do país.

Diferentemente do que apontam alguns trabalhos acerca das origens da industrialização no Brasil, Silva<sup>14</sup> indica que o surgimento da indústria nacional esteve profundamente relacionado com o desenvolvimento da economia cafeeira e o processo de acumulação de capital realizada neste setor. Segundo o autor:

Certamente, a reprodução do capital cafeeiro e das formas de subordinação da economia brasileira levam ao nascimento e ao desenvolvimento da indústria, que, por sua vez, está em contradição com a própria reprodução do capital cafeeiro e as formas de subordinação da economia brasileira<sup>15</sup>.

Ainda segundo Silva, as origens da indústria no país remontam às décadas de 1870 e 1890, período de hegemonia econômica cafeeira. Silva considera que a indústria surgiu como desdobramento da enorme acumulação de capitais proveniente da exportação de café, que gerou recursos para a sua

---

<sup>11</sup> O próprio autor estabelece uma diferenciação entre as atividades manufatureiras do período colonial, caracterizando-as como uma “*primitiva indústria artesanal*” que guardam pouca ou nenhuma semelhança com a moderna maquinofatura industrial surgida no país a partir de 1880. Veja-se: PRADO Jr., Caio, 1970, op. cit., p. 195-197.

<sup>12</sup> Idem, p. 76.

<sup>13</sup> Idem, p. 77.

<sup>14</sup> Veja-se: SILVA, Sérgio, 1976, op. cit. p. 105.

<sup>15</sup> Idem, p. 106.

implantação e gerou um mercado de trabalho, assim como a capacidade de importar bens de capital e sustentar a demanda para a produção local de bens de consumo.

Embora divergindo de Silva no que se refere à relação entre café e indústria, Dean também defende uma forte relação entre os dois setores:

O comércio de café não gerou apenas a procura da produção industrial; custeou também grande parte das despesas gerais, econômicas e sociais, necessárias a tornar proveitosa a manufatura nacional. A construção de estradas de ferro proveio, toda ela, da expansão do café<sup>16</sup>.

Observa-se, dessa forma, a coincidência do período de auge da economia cafeeira com a origem do processo de industrialização brasileiro no século XIX e XX, já que a acumulação de capitais gerada pelas exportações de café criou a possibilidade de investimentos em outros setores da economia, ligados ou não à economia cafeeira. Assim, pode-se notar que, nos seus primórdios, a expansão industrial, coincidiu com o período de maior pujança para a economia cafeeira<sup>17</sup>.

Também para Willunsem e Dutt<sup>18</sup>, a expansão do setor primário brasileiro acabou gerando o desenvolvimento de diversos setores do país, tais como infraestrutura de transportes, portos, beneficiamento das matérias primas, criação de um mercado de trabalho baseado no assalariamento, etc., todos vinculados à expansão da atividade agrário-exportadora. O próprio surgimento e a expansão do mercado interno estão relacionados com a expansão do setor exportador. O desenvolvimento destas atividades beneficiou indiretamente o setor industrial no país, criando as bases necessárias para que este pudesse ocorrer. É o que Hirschman<sup>19</sup> denomina de efeitos de encadeamento (*linkage*) ou expansão. Este impulso gerado pelo setor exportador na economia caracteriza a tese do desenvolvimento por meio do “encadeamento<sup>20</sup>”.

---

<sup>16</sup> DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo: editora da universidade de São Paulo, 1971. p. 14.

<sup>17</sup> Idem, p. 94.

<sup>18</sup> Veja-se: WILLUMSEN, Maria J., DUTT, Amitava Krishna. Café, cacau e crescimento econômico no Brasil. In: *Revista de Economia Política*, vol. 11 n. 3 (43). Julho-setembro 1991. p. 50.

<sup>19</sup> Conforme: BIANCHI, Ana Maria. Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico In: *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 16, nº. 2, agosto/2007.

<sup>20</sup> A respeito da tese de desenvolvimento por encadeamentos veja-se: HIRSCHMAN, Albert Otto. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

A expansão da atividade principal da economia pôde, segundo a visão de Hirschman, gerar impulsos ao desenvolvimento de outras atividades. Estes impulsos podem se direcionar para diversas áreas, através da necessidade de se estabelecer uma rede de suporte para a atividade principal, como o desenvolvimento das estradas de ferro, com a finalidade de escoar a produção das fazendas, os terminais marítimos para exportação do produto, a indústria de sacaria, a indústria de minérios, como ferro e carvão, estes denominados de “*linkages para trás*”. Podem ainda direcionar-se no sentido de agregar valor ao produto da atividade principal, através do beneficiamento e/ou manufatura do mesmo, constituindo os “*linkages para frente*”. Além disso, a expansão da atividade principal cria a possibilidade de geração de recursos fiscais ao Estado, que podem contribuir para o desenvolvimento da economia. Estes encadeamentos são denominados por Hirschman de “*linkages fiscais*”<sup>21</sup>.

No caso da economia brasileira, de acordo com Suzigan, além dos encadeamentos diretamente relacionados com a produção do café, a transição do regime de trabalho escravo para o assalariado se deu mediante um intenso processo de imigração de trabalhadores europeus. A criação do mercado de trabalho no Brasil, associada ao grande fluxo de imigrantes para o território e o crescimento da renda média gerada pelo aumento das exportações de café expandiram profundamente a dimensão do mercado interno, criando a possibilidade de implantação de atividades produtoras de bens de consumo no país. Por sua vez, a expansão do mercado interno, ampliou as possibilidades de reinvestimento do capital obtido nas exportações, abrindo novas oportunidades de acumulação no país. Dessa forma, também por meio dos encadeamentos provenientes do setor exportador, surge uma nova gama de atividades econômicas, porém não diretamente ligadas à atividade principal, mas sim em detrimento do desenvolvimento ulterior desta. Denomina-se a este tipo de encadeamento de “*linkages de consumo*”<sup>22</sup>.

Para esse autor o café foi determinante, portanto, para a origem e o desenvolvimento da industrialização brasileira, especialmente pelos encadeamentos gerados pela sua produção e comercialização. Obviamente, diversos outros produtos primários que faziam parte do setor exportador

---

<sup>21</sup> Conforme: SUZIGAN, Wilson, 2000, op. cit., p. 73.

<sup>22</sup> Veja-se: SUZIGAN, Wilson, 2000, op. cit., p. 74.

brasileiro contribuíram para o desenvolvimento da economia com encadeamentos próprios. Todas estas atividades impulsionaram o desenvolvimento da indústria brasileira. Contudo, nenhuma delas atingiu o potencial de encadeamento existente na economia cafeeira. A acumulação de capital e o aumento da renda gerados pelo café atingiram níveis sem precedentes na história do país. Segundo Hirschman, as atividades primárias possuem diferentes potenciais de encadeamento. O que pode determinar o desenvolvimento econômico de um país é, portanto, o tipo de atividade principal que existe nele<sup>23</sup>.

O processo de desenvolvimento da indústria no Brasil teria surgido, portanto, como resultado da expansão do próprio setor exportador, e dessa forma, permaneceu ligado a este durante um longo período, até conseguir gerar, ele próprio, as condições para o seu desenvolvimento.

Esta visão diverge da chamada teoria dos choques adversos. Isto fica evidente na análise do período da Primeira Guerra Mundial. De fato, apesar da então estagnação do setor exportador, as estatísticas oficiais apontam para um crescimento da produção industrial no país, o que viria a contestar, em parte, a teoria de linearidade entre a economia cafeeira e a industrialização.

Furtado e Prado Jr. apontam o choque causado pela Guerra como um importante fator de desenvolvimento da indústria brasileira no século XX<sup>24</sup>.

Para o último:

A Grande Guerra de 1914-18 dera grande impulso à indústria brasileira. Não somente a importação dos países beligerantes, que eram nossos habituais fornecedores de manufaturas, declina e mesmo se interrompe em muitos casos, mas a forte queda do câmbio reduz também consideravelmente a concorrência estrangeira<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> HIRSCHMAN, Albert Otto. 1965, op. cit. p. 24.

<sup>24</sup> Roberto Simonsen foi o primeiro autor a estabelecer a correlação entre o choque causado pela Guerra e o desenvolvimento da indústria nacional. Veja-se: SIMONSEN, Roberto, C. *Evolução Industrial no Brasil e Outros Estudos*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

<sup>25</sup> PRADO Jr., Caio, 1970, op. cit., p. 198. O autor aponta ainda que as sucessivas crises da economia cafeeira, desde o final do século XIX (As mais importantes ocorreram em: 1892, 1895, 1902 e 1906), assim como as conseqüentes reduções na disponibilidade de divisas para a importação de bens de consumo, contribuíram profundamente para incentivar a manufatura nacional, de forma a criar vantagens econômicas para o produto brasileiro ante os importados. A manufatura nacional, em sua origem, aproveitou-se da escassez de divisas para conquistar parcela do mercado interno, suprindo as necessidades por bens de consumo que já não poderiam mais entrar na pauta de importações. Dessa forma, a indústria nacional pôde se expandir para além das simples atividades de encadeamento surgidas da exportação, abrangendo parcela da demanda por bens de consumo no mercado brasileiro. Além disso, as necessidades de arrecadação por parte do Tesouro Nacional criavam barreiras ao sobretaxarem os produtos importados, criando vantagens incontestáveis aos produtores internos. Idem, pp. 219-226.

Com o desencadeamento do conflito na Europa, o custo das importações brasileiras aumentou consideravelmente. Ao mesmo tempo, o preço de nossas exportações, não essenciais ao conflito, entre elas o café, caía significativamente. Dessa forma, e levando em conta a profunda dependência brasileira em relação aos produtos importados, o país viu-se diante de uma situação de estrangulamento externo, privado da possibilidade de suprir parcela significativa de suas necessidades<sup>26</sup>. Esta “adversidade externa” obrigou o país a desenvolver internamente a capacidade de produção de bens manufaturados, de forma a substituir as importações destes mesmos bens por produção nacional, aliviando, assim, o estrangulamento da economia.

Ao mesmo tempo em que precisou internalizar a produção de bens antes importados, o país contou com estímulos para investir em novos setores produtivos, visto que, diante da escassez de divisas e dos altos custos das importações, o produtor interno encontrava-se protegido contra a concorrência internacional. Dessa forma, poderia valer-se de uma situação de quase exclusividade no mercado interno.

Já para Dean<sup>27</sup>, os avanços da indústria durante o período de guerra, parecem estar mais relacionados com as conquistas da fase anterior, ou seja, à existência de capacidade ociosa e acúmulo de capitais, para fazer valer as oportunidades criadas pelo conflito. Entretanto, esta expansão industrial foi refreada, não podendo alcançar o potencial crescimento diante das oportunidades do período. A hegemonia econômica do café e a própria posição do Brasil em relação à divisão internacional do trabalho determinaram os rumos da política econômica no século XIX e no início do século XX, deixando, assim, o desenvolvimento industrial à mercê das políticas voltadas para a defesa do setor exportador.

Albert Fishlow<sup>28</sup>, entretanto, considera que a industrialização brasileira durante a Primeira Guerra foi induzida pelos choques externos. Contudo, alerta para o fato de que foi preciso que o país passasse por uma fase anterior de desenvolvimento industrial, a qual fora induzida pela expansão das

---

<sup>26</sup> Veja-se: FURTADO, Celso, 2003, op. cit, p. 192.

<sup>27</sup> Veja-se: DEAN, Warren, 1971, op. cit., p. 106.

<sup>28</sup> Veja-se: FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. In: *Estudos econômicos*, vol. 2, nº 6. pp 7-75, dezembro/1972, p. 20.



exportações. Dessa forma, o autor entende que as duas teorias (choques adversos e industrialização induzida) possuem contribuições para a interpretação do desenvolvimento industrial no Brasil. Enquanto as importações podiam ser mantidas pelos rendimentos do setor exportador, a indústria cresceu, aproveitando-se dos encadeamentos gerados por este setor e pela disponibilidade de divisas para importar bens de capital. Quando a guerra determinou o estrangulamento externo da economia brasileira e a necessidade de substituir a oferta de produtos importados pela produção interna, a capacidade adquirida pela indústria no período anterior encontrou utilidade, passando a produzir os bens de consumo para o mercado interno<sup>29</sup>.

Para Versiani<sup>30</sup>, o debate a respeito do papel da Primeira Guerra na industrialização brasileira desenvolve-se sobre o aspecto definidor da própria industrialização. A teoria dos “Choques Adversos” foca a atenção na evolução do produto industrial, que, diante de situações de estrangulamento externo, tende a elevar-se para atender a demanda deslocada do setor externo. Em contrapartida, se focarmos no aspecto das inversões no setor como parâmetro de desempenho, os períodos de restrições à importação como a Primeira Guerra, influenciarão negativamente, em vista do coeficiente de bens de capital importados ser elevado.

Dessa forma, como observa Saes<sup>31</sup>, tanto a teoria dos “choques adversos” como a teoria da “industrialização induzida pelas exportações” eram insuficientes para explicar o nascimento e desenvolvimento da indústria no período. Uma resposta a essa questão foi dada pela visão do “Capitalismo tardio”. Segundo Silva<sup>32</sup>, indústria e café teriam uma relação contraditória, que comportaria, ao mesmo tempo, estímulo e bloqueio.

Na verdade ao examinarmos os diferentes aspectos da questão concluímos que as relações entre comércio exterior e a economia cafeeira, de um lado, e a indústria nascente, de outro, implicam, ao mesmo tempo, a unidade e a contradição. A unidade está no fato de que o desenvolvimento capitalista baseado na expansão cafeeira provoca o nascimento e um certo desenvolvimento da indústria; a contradição, nos limites

---

<sup>29</sup> Veja-se: SAES, Flávio Azevedo Marques de. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República In: *Estudos avançados*. São Paulo, v. 3, nº 7, dezembro/1989, p. 29.

<sup>30</sup> Veja-se: VERSIANI, Flávio Rabelo. MENDONÇA DE BARROS, José (eds.). Formação Econômica do Brasil: a Experiência da Industrialização. São Paulo: Saraiva, 1977.

<sup>31</sup> SAES, Flávio Azevedo Marques de, 1989, op. cit.,

<sup>32</sup> SILVA, Sérgio, 1976, op. cit.

impostos ao desenvolvimento da indústria pela própria posição dominante da economia cafeeira na acumulação de capital.<sup>33</sup>

O avanço da acumulação de capital impele o desenvolvimento da indústria, mas isso se choca com a inserção da economia brasileira como exportadora de produtos primários na economia mundial. E, o desenvolvimento contraditório da economia cafeeira, expresso nos recorrentes desequilíbrios externos, estimula o capital industrial, como mostra Silva:

Através do desequilíbrio externo, a reprodução do capital impõe transformações necessárias à acumulação: o nascimento da indústria e a conseqüente elevação da produtividade tão importante para a expansão do excedente e o prosseguimento da acumulação. Assim, através da constante solução e recolocação do desequilíbrio externo, o capitalismo brasileiro segue o seu caminho, escondendo no palheiro das atribuições financeiras a contradição que explica o seu próprio desenvolvimento<sup>34</sup>.

Essa contradição se manifesta em vários aspectos, como assinalou Saes:

[...] por provocar o declínio cambial, *protege* a produção nacional, mas reduz a possibilidade de investimento pelo encarecimento dos importados; se trabalhadores do café são desempregados na crise, reduz-se o mercado para os produtos da indústria, mas, pelo êxodo rural, amplia-se a reserva de trabalhadores para a indústria no mercado urbano de trabalho; se as tarifas alfandegárias são elevadas (para compensar a queda da receita do tributo), a produção nacional ganha proteção adicional, mas, novamente, bloqueia-se o investimento pelo encarecimento da importação de equipamentos. Ou seja, nas relações entre café e indústria manifesta-se invariavelmente o caráter contraditório aqui exposto<sup>35</sup>.

O desenvolvimento da indústria a partir das contradições da economia cafeeira não implica necessariamente em superação da posição de subordinação e dependência da economia brasileira, mas sim uma alteração no padrão dessa dependência.

Nem a subordinação do Brasil na economia mundial e o capital cafeeiro excluem a indústria, nem a industrialização implica na destruição dos laços que unem o Brasil à economia mundial e muito menos ainda a destruição do capitalismo no Brasil. A

<sup>33</sup> Idem, p. 97.

<sup>34</sup> SILVA, Sérgio, 1976, op. cit. p. 109.

<sup>35</sup> SAES, Flávio Azevedo Marques de, 1989, op. cit., p. 32.

industrialização pode, simplesmente levar a mudanças nas formas de subordinação associadas a transformações do capitalismo no Brasil: por exemplo, a perda da posição dominante por parte do capital cafeeiro ou mesmo do capital comercial em geral<sup>36</sup>.

A indústria, que mantinha relações contraditórias com o café, caracterizou-se, desde cedo, pela concentração regional e pelo peso da grande indústria em sua composição. Ou seja, aparece com um grau precocemente elevado de concentração de capital.<sup>37</sup>

**Tabela 1** – Concentração industrial no Brasil 1907-1920.

Ano	Número de empresas	Capital (contos)	Força Motriz (C.V)	Número de operários
Brasil				
1907	3.258	653.555	109.284	149.081
1920	13.336	1.815.156	310.424	275.512
Rio de Janeiro				
1907	662	167.120	22.279	34.850
1920	1.542	441.669	69.703	56.517
São Paulo				
1907	326	127.702	18.301	24.186
1920	4.145	537.817	94.099	83.998

Fonte: SILVA, Sérgio, 1976, op. cit., p. 73.

Segundo os dados apresentados, o crescimento da indústria no país entre 1907 e 1920 esteve profundamente relacionado com o crescimento da indústria no Rio de Janeiro e principalmente em São Paulo. Como é possível observar, em 1907 estes dois estados concentravam aproximadamente 30% dos estabelecimentos industriais, 37% de sua força motriz e empregavam 45% do capital investido e 40% do operariado. Já em 1920, esta participação havia crescido consideravelmente, representando 42,6% dos estabelecimentos, 52,7% da força motriz e empregando 53% do capital e 51% do operariado.

Ainda segundo Silva, é preciso destacar o papel da grande indústria manufatureira no setor industrial neste período. Dentre o universo dos estabelecimentos industriais apontados na tabela 1, estão representados desde

<sup>36</sup> SILVA, Sérgio, 1976, op. cit. p. 112.

<sup>37</sup> Idem, p. 80. CANO, Wilson. 1990, op., cit.

oficinas artesanais, fábricas e grande indústria<sup>38</sup>, porém cabe distinguir aqui a importância relativa, principalmente deste último tipo de estabelecimento, no desenvolvimento da indústria nacional nesta fase. No que diz respeito aos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, o papel da grande indústria na expansão do setor assim como sua participação sobre o investimento, produção e mão de obra empregada, são determinantes. No Rio de Janeiro, representavam apenas 5,2% dos estabelecimentos, contudo empregavam 58,4% do capital investido, 43,7% do operariado e respondiam por 38,5% da produção. Em São Paulo, a grande indústria representava 8,1% dos estabelecimentos que respondiam por 65,6% do capital, 55,7% dos operários e 51,6% da produção<sup>39</sup>.

Dessa forma, fica evidente a importância relativa desempenhada pela grande indústria no desenvolvimento do setor, apesar do grande número de pequenos estabelecimentos industriais como oficinas e pequenas fábricas, o grande avanço observado no setor deve-se em maior medida à expansão dos grandes conglomerados industriais principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro. Esta indústria nascente concentrava-se no setor de bens de consumo, como podemos observar na tabela a seguir:

**Tabela 2** – Valor da produção por ramos da indústria (%) 1920.

Grupo I		Grupo II	
Têxtil	27,0	Minerais não metálicos	2,7
Roupas e calçados	8,2	Metalurgia	3,4
Produtos alimentícios	32,9	Mecânica	0,1
Bebidas	4,7	Material de transporte	1,3
Fumo	3,6	Química e farmácia	5,7
Madeira	4,3	Borracha	0,1
Couros e peles	2,5	Papel e papelão	1,3
Mobiliário	1,4		
Edição e diversos	0,8		
Total	85,4	Total	14,6

Fonte: Retirado de SILVA, Sérgio, 1976, op. cit., p. 113.

<sup>38</sup> O autor caracteriza como grande indústria os estabelecimentos industriais que empregavam 100 ou mais operários e possuíam um capital superior a 1.000 contos.

<sup>39</sup> SILVA, Sérgio, 1976, op. cit., p. 84.

Outra interpretação acerca das origens da indústria no Brasil destaca as políticas governamentais como fator determinante de indução do crescimento industrial<sup>40</sup>. De fato, como destacou Suzigan<sup>41</sup>, as políticas governamentais no período primário-exportador, não foram antiindustrialistas, apesar da predominância agrária sobre a economia e a política. O que não corresponde a dizer que as políticas foram deliberadamente voltadas para o desenvolvimento do setor industrial. O que podemos caracterizar como incentivos pontuais ao setor correspondem a políticas de câmbio e/ou isenções e visavam a objetivos diferentes da promoção industrial.

Em resumo, no período anterior à Primeira Guerra Mundial praticamente nenhuma assistência direta foi concedida pelo governo à indústria de transformação, com exceção da indústria do açúcar e, é claro, das ocasionais isenções de direitos sobre maquinaria importada e outras formas indiretas de apoio ao governo, como por exemplo, o desenvolvimento do sistema de transportes, da infra-estrutura etc. A partir da Primeira Guerra, o Estado começou a estimular deliberadamente o desenvolvimento de algumas indústrias específicas, mas não o desenvolvimento industrial de modo geral. No entanto, os incentivos e subsídios concedidos eram sistemáticos e nem sempre foram eficazes<sup>42</sup>.

A política econômica do período anterior a 1930 não contemplou, portanto, um projeto de desenvolvimento da indústria, ou mesmo um sistema de incentivos a este setor. Apesar do papel relevante das tarifas alfandegárias e do câmbio, o desenvolvimento industrial parece estar mais relacionado a outros fatores que não correspondem à política do período.

Diante de tais apontamentos, podemos considerar que a origem da indústria brasileira e o seu crescimento durante o século XIX e o início do século XX resultam do próprio avanço contraditório da acumulação de capital na economia cafeeira.

De fato, o setor exportador trataria de estabelecer a base sobre a qual se tornou possível realizar o desenvolvimento da indústria nacional, principalmente por meio dos impulsos criados na expansão da economia

---

<sup>40</sup> Veja-se: VERSIANI, Flávio Rabelo. MENDONÇA DE BARROS, José (eds.). 1977, op. cit.

<sup>41</sup> Veja-se: SUZIGAN, Wilson, 2000, op. cit., p. 45.

<sup>42</sup> SUZIGAN, Wilson, 2000, op. cit., p. 47.

cafeeira e dos diversos encadeamentos gerados neste processo, como citado anteriormente. Assim, esta indústria nascente pôde se valer das vantagens surgidas no bojo das crises do setor exportador, assim como nos períodos de guerra, quando as relações comerciais no mercado internacional sofreram alterações para expandir suas atividades. Segundo Saes: “*Trata-se, isto sim, de reconhecer que os desequilíbrios (talvez pudéssemos dizer as contradições) da economia exportadora passam a exigir o desenvolvimento de algum tipo de indústria interna*”.<sup>43</sup>

Resta assinalar que, apesar da existência de um parque industrial relativamente grande, a economia brasileira neste período esteve profundamente dominada pelas exportações de produtos primários, principalmente o café, que constituía o principal produto de exportação do país, representando a maior parte da renda nacional. Dessa forma, a inserção brasileira na economia mundial, subordinada ao mercado dos países centrais, operou-se de acordo com a sua posição periférica na divisão internacional do trabalho.

Devido a esta forma de inserção no mercado mundial, a estrutura econômica nacional, assim como a própria sociedade brasileira, foi configurada de acordo com o que se denominou modelo primário-exportador, caracterizado, em sua generalidade, pela produção de gêneros agrícolas destinados a suprir a demanda dos países centrais.

Uma análise atenta da organização econômica do país nos mostra que o essencial nela, desde a distribuição da população, a estrutura agrária, a disposição dos centros urbanos, a rede de transportes, até o aparelhamento comercial e financeiro, se dispõe, sobretudo, para atender aos objetivos que desde os remotos tempos de sua formação até nossos dias, a ela essencialmente se impôs: a produção de gêneros exportáveis<sup>44</sup>.

A dependência em relação ao café criava uma situação frágil para o país, em que as alterações negativas no preço deste produto comprometiam o desempenho econômico e todos os demais setores. Este quadro de fragilidade viria a se constituir no principal fator de turbulência que se desenharia no período seguinte, a partir das sucessivas crises da economia cafeeira.

---

<sup>43</sup> SAES, Flávio Azevedo Marques de, 1989, op. cit., p. 30.

<sup>44</sup> PRADO Jr., Caio, 1970, op. cit., p. 226.

## 1.2 A crise da República Velha e a Revolução de 1930

Como já foi dito, no final do século XIX, a produção brasileira de café encontrava-se em franca expansão: o produto gozava de vantagens em relação às demais atividades econômicas, possuía grande aceitação no mercado, valor relativamente elevado em relação aos demais gêneros agrícolas e contava com os privilégios da política econômica, dominada pelos cafeicultores. Aliado a isto, a enorme disponibilidade de terras e mão de obra determinaram um crescimento sem precedentes da produção: “A produção brasileira, que havia aumentado de 3,7 milhões de sacas (de 60 kg) em 1880-81 para 5,5 em 1890-91, alcançaria em 1901-02 16,3 milhões”<sup>45</sup>.

O crescimento desenfreado das plantações acabou gerando uma crise de superprodução no setor, o que acarretou uma queda dos preços do produto, assim, a desvalorização do câmbio foi utilizada como forma de manter os rendimentos do café. Contudo, esgotada a possibilidade de se desvalorizar ainda mais a moeda, os cafeicultores optaram por retirar do mercado os excedentes não comercializáveis de seu produto<sup>46</sup>. O governo assumiu a tarefa de comprar os excedentes<sup>47</sup>, função que seria financiada por empréstimos externos. Logrou-se, com isto, a manutenção da renda dos produtores e certa recuperação do valor de mercado do café.

Esta política, que pôde ser levada a cabo pela posição de quase monopólio que o Brasil desfrutava no mercado mundial, manteve a lucratividade do setor e, conseqüentemente, as suas vantagens sobre os demais, o que contribuiu para que os investimentos permanecessem concentrados. Portanto, apesar de solucionar momentaneamente a crise dos preços do café, não resolvia a questão da superprodução, o que significa que, dada a impossibilidade de reter excedentes cada vez maiores oriundos das novas plantações, cedo ou tarde este setor desembocaria em uma nova crise

---

<sup>45</sup> Idem, Ibidem.

<sup>46</sup> Idem, p. 186.

<sup>47</sup> Em fevereiro de 1906 na cidade de Taubaté, os governadores dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, firmaram um acordo estabelecendo políticas de valorização do preço do café no mercado internacional, entre elas a compra de excedentes da produção nacional por parte do governo, a estabilização do câmbio e medidas de contenção da expansão das lavouras. Veja-se: FURTADO, Celso, 2003, op. cit.

de preços<sup>48</sup>. Quando se tornou insustentável a manutenção desta política, em fins da década de 1920, a crise que atingiu o setor se espalhou por toda a economia brasileira.

A crise da economia cafeeira e, paralelamente, a crise da dominação política dos cafeicultores, que já vinha se manifestando desde o início da década de 1920, por meio de movimentos como o Tenentismo e a Coluna Prestes, chegou ao auge com o colapso de 1929. Com isso, a arquitetura política das classes dominantes, projetada durante o apogeu do café, e que vigorava ininterrupta desde 1898<sup>49</sup>, começou a ruir, chegando finalmente, em fins da década de 1920, a uma cisão. A ruptura entre as frações da classe dominante brasileira é constatada pela criação do Partido Democrático e da Aliança Liberal. Esta situação gerou uma crise na República Velha, culminando na Revolução de 1930<sup>50</sup> e no desmanche da ordem política sob a qual se estruturava a dominação das oligarquias agrárias<sup>51</sup>.

Após a Revolução de 1930 e a implantação do Governo Provisório, tendo Getúlio Vargas como presidente interino, iniciou-se um período em que nenhuma classe pôde ascender à posição hegemônica da sociedade: ao retirarem os cafeicultores dessa posição, os demais setores não puderam substituí-los, uma vez que o café permanecia sendo o principal produto de exportação e, assim, principal atividade econômica do país. Criou-se então um vazio político, que viria a ser ocupado posteriormente, pelo próprio Estado<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> PRADO Jr., Caio, 1970, op. cit., pp. 188-189.

<sup>49</sup> O período da República Velha (1889 – 1930) ficou caracterizado pela chamada “política do café com leite”, um acordo firmado entre os produtores de café da região de São Paulo e os produtores de leite de vaca da região de Minas Gerais, estabelecendo um sistema de apoio entre estes grupos, através da alternância de apoio a candidatura do presidente da República. Esses grupos alternavam o representante a ser eleito presidente a cada mandato, ficando pré-estabelecida a alternância entre São Paulo e Minas Gerais no direcionamento político do país. A análise mais aprofundada do assunto escaparia aos limites deste trabalho, cabendo apenas a indicação de sua referência. SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2010, p. 142.

<sup>50</sup> Em outubro de 1930 o movimento revolucionário liderado pelas oligarquias dos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que se opunha à posse do presidente eleito em 1929, Julio Prestes, e à continuidade da política do “café com leite”, defere um golpe destituindo o presidente Washington Luís e empossando Getúlio Vargas como presidente provisório do País. Para uma análise mais detida sobre o assunto veja-se: FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Brasiliense, 1975.

<sup>51</sup> Veja-se: FAUSTO, Boris. 1975 op. cit., p. 97.

<sup>52</sup> Veja-se: WEFORT, Francisco Correia. *O Populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 47.



Estabeleceu-se a partir de então, o que Francisco Weffort denominou como “Estado de Compromisso”<sup>53</sup>: “*Encontramo-nos pois, diante da seguinte situação: os senhores do poder político não representam diretamente os grupos que dominam as esferas básicas da economia*”<sup>54</sup>. Assim, articulou-se um quadro de compromisso entre estes grupos, em que todos eles tinham acesso ao direcionamento político do país, ao passo que o Estado se transfigura em uma instituição superior a eles, de forma que todas as demandas passaram a ser direcionadas a ele na busca de solução<sup>55</sup>.

Segundo o autor, este tipo de Estado só poderia ser legitimado através do apoio das massas populares do país. Dessa forma, o governo agiu procurando conciliar os interesses das classes dominantes com o atendimento de parte das demandas das massas, com o intuito de angariar o apoio das mesmas. Além disso, o Exército passaria a se constituir no principal pilar de sustentação do Estado neste período, o que, aliado à condição de instituição independente dos grupos sociais, conquistada pelo Estado com a Revolução<sup>56</sup>, possibilitou uma maior centralização do poder no país<sup>57</sup>.

Estas circunstâncias levaram, gradativamente, a transformações profundas da estrutura econômica e política do país, ao passo que as antigas classes dominantes não conseguiam restaurar a estrutura econômica do período anterior: diante das transformações observadas na economia mundial<sup>58</sup>, foi necessário buscar novos rumos para o país, no intuito de romper as barreiras impostas à economia e recuperar o fôlego anterior. Foi sob esta perspectiva que a indústria passou a ganhar espaço na política nacional, principalmente por meio da implantação do modelo substitutivo de Importações, que passou a constituir-se em alternativa à profunda redução na capacidade de importar do país, diante da grave queda dos preços do café e da drástica redução do comércio internacional.

### **1.3 O governo provisório, o período constitucional e a industrialização.**

---

<sup>53</sup> Idem, p. 50.

<sup>54</sup> Idem, p. 49.

<sup>55</sup> Idem, pp. 50-51.

<sup>56</sup> FAUSTO, Boris, 1975, op. cit., p. 109.

<sup>57</sup> Diante da diversidade do tema e a impossibilidade de desenvolvimento em maior profundidade nos limites deste trabalho, limitaremos-nos a discutir os reflexos desta transformação política para a economia.

<sup>58</sup> A respeito da conjuntura internacional pós-crise veja-se: BAER, Werner, 2002, op. cit. FURTADO, Celso, 2003, op. cit. IANNI, Octavio, 1979, op. cit. e PRADO JR, Caio, 1949, op. cit.

Como já foi dito, os anos que se seguiram à Revolução de 1930 inauguraram uma nova fase política e econômica no Brasil. Com profundas alterações dentro das classes dominantes, o país passou por um período de mudanças e turbulências que culminaram no golpe de Estado em 1937 e na implantação do Estado Novo. O intervalo entre a revolução de 1930 e o Estado Novo é extremamente rico e complexo para a interpretação da industrialização nacional, tornando necessária uma análise mais detida sobre este período.

Segundo Diniz<sup>59</sup>, o período em questão representou um momento de transição da sociedade brasileira, partindo de um passado primário-exportador, para se tornar uma sociedade com perfil urbano e industrial. A principal característica desta transição, segundo a autora, foi o deslocamento do poder, que passou a ser centralizado pelo governo federal em detrimento dos estados. Este processo prejudicava principalmente os grupos dominantes de São Paulo, que perderam parcela significativa de seu poder de direção da política nacional.

Assim, liderados pelos cafeicultores, os setores dominantes paulistas revoltaram-se contra a política de centralização do governo, desencadeando uma contra-revolução em 1932. Conhecida como Revolução Constitucionalista, esta ofensiva buscava restabelecer a autonomia dos estados, perdida com o fim da República Velha<sup>60</sup>.

A vitória do governo federal significou a consolidação da nova formatação política brasileira, com um governo nacional centralizado. Isso representou a possibilidade de participação de novos grupos no jogo político nacional, principalmente daqueles voltados para a produção para o mercado interno, representando uma ruptura, do ponto de vista político, em relação ao passado recente<sup>61</sup>.

O Estado passou a formatar o aparato burocrático e institucional, centralizando as instituições e esvaziando os poderes regionais, o que daria sustentação ao modelo de desenvolvimento posterior. Segundo Draibe, este período comportou a criação de diversas instituições estatais que dariam

---

<sup>59</sup> Veja-se: DINIZ, Eli. A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central In: SZMRECSÁNYI, Tamás, GRANZIERA, Rui (org.). *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: Unicamp, 1986, p. 40.

<sup>60</sup> Idem, p. 46.

<sup>61</sup> Idem, p. 44.

forma, futuramente, ao Estado Novo e ao seu projeto econômico. Podemos destacar, dentre elas, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931, que viria a estabelecer as bases institucionais para a regulamentação das relações de trabalho, culminando na implantação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943. Além disso, foram criadas diversas instituições de regulação das atividades econômicas, entre elas o Departamento Nacional do Café e o Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool, ambos em 1933, o Departamento Nacional de Produção Mineral (1934) e o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), entre outros. Estas instituições aprofundaram a centralização da política econômica brasileira neste período<sup>62</sup>.

A crise econômica desencadeada em 1929 levou o país a precisar renegociar a sua dívida externa, em vista do estrangulamento externo imposto à sua economia. Dessa forma, prorrogou-se o pagamento da dívida por mais três anos. 1931-1934, através da emissão de novos títulos, os chamados *funding loans*. Assim, não precisaria desembolsar divisas com a manutenção dessa dívida. Em contrapartida, expandia o montante total a ser pago no período seguinte. Outro passo necessário foi a imposição, ainda em 1931, de um monopólio cambial, tendo em vista a necessidade de frear a desvalorização cambial, de forma a atenuar a crise fiscal.

Com enorme escassez de divisas, o país precisava orientar as suas importações de forma a não bloquear o desenvolvimento da economia, priorizando bens de capital e insumos para a produção. A solução encontrada foi a criação de um sistema de licenças de importação, pelo qual o Estado seria responsável. As licenças seriam concedidas de acordo com a categoria do produto e sua importância para a economia nacional. Estabeleceu-se, portanto, uma vantagem para a importação de bens de capital em relação aos bens de consumo, privilegiando o setor produtivo nacional<sup>63</sup>. Esta política beneficiou indiretamente a produção industrial, que passava a responder por parcela significativa da economia nacional, principalmente pela produção para o mercado interno, protegendo o mercado da penetração externa.

---

<sup>62</sup> A respeito das instituições criadas durante o governo provisório veja-se: DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930 – 1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. pp. 87-88.

<sup>63</sup> Idem, pp. 56-58.

Apesar disso, o setor exportador, principalmente o cafeeiro, continuou importantíssimo para a economia nacional. Dessa forma, foi preciso manter a política de defesa dos preços do café, herdada do período anterior, porém com uma diferença importante, o financiamento desta não poderia mais ser realizado mediante empréstimos externos e passou a ser custeado pelo aumento do crédito interno<sup>64</sup>.

Durante o período de depressão pós-crise de 1929, já no governo Vargas, o preço da saca do café caiu acentuadamente, assim como as exportações desse produto, desencadeando uma crise de preços e agravando o problema da superprodução. O governo brasileiro se comprometeu a comprar os excedentes de produção não comercializados, buscando equilibrar a oferta e a demanda, retirando do mercado este excedente. Contudo, a produção do café continuava a crescer vigorosamente, assim como cresciam os estoques do produto no país, ao ponto de o volume de café estocado superar em muito a possibilidade de comercialização no mercado mundial. Dessa forma, o governo optou pela queima dos estoques de café de menor qualidade, a partir de 1931, o que contribuiu para evitar que os preços do café continuassem a cair e se paralisasse a economia do país. Após atingir a sua menor cotação em 1933, o valor do café permaneceu estável até 1937<sup>65</sup>.

Com a política de proteção dos preços do café, o governo conseguiu sustentar relativamente a demanda interna por produtos manufaturados, que em grande parte eram importados e que, em vista das restrições à importação, acabaram sendo substituídos por produção interna, que apresentou preços mais baixos em virtude da desvalorização da moeda, gerando assim grande estímulo à substituição de importações. Em vista da crise no setor cafeeiro, os investimentos passaram a focar o mercado interno, principalmente o setor industrial, o que propiciou uma reorientação da economia nacional a partir deste período e viria a contribuir decisivamente para a sua recuperação a partir de 1933<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> CORSI, Francisco Luiz. A criação das bases da industrialização (1930-1945). In. PIRES, Marcos Cordeiro (org.). *Economia Brasileira: Da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 65.

<sup>65</sup> Veja-se: FURTADO, Celso. 1959, op. cit., pp. 195-197.

<sup>66</sup> Idem, p. 198.

Além dos estímulos gerados pela manutenção dos preços do café e do estrangulamento externo, a produção industrial contou com decisiva participação estatal na economia, o governo adotou uma política fiscal e monetária expansionista, em vista das dificuldades surgidas com a crise de 1929 e a revolução constitucionalista em 1932, estimulando a retomada dos investimentos a partir de 1933, assim como coibiu a importação de bens de consumo (reforma tarifária de 1934) e incentivou a importação de bens de capital com isenção de tarifas para certos setores<sup>67</sup>.

Diante de tais apontamentos, fica claro que, apesar da manutenção das políticas voltadas para a defesa dos interesses cafeeiros, a política econômica do Governo Provisório e do período constitucional significou uma ruptura com o modelo anterior. A principal contribuição deste período para a economia nacional, sem dúvida, reside no fato de terem-se estabelecido as bases para um desenvolvimento industrial mais sólido. Através da centralização política, da criação de uma estrutura burocrática, e da percepção do potencial do mercado interno brasileiro, que passariam a constituir a base do modelo econômico nacional.

#### **1.4 O Estado Novo (1937 – 1945) e o projeto de desenvolvimento nacional.**

Conforme já foi assinalado, durante o período do Governo Provisório, entre 1930 e 1934, o Estado brasileiro manteve-se como árbitro das disputas entre as classes, mediando os interesses destas de acordo com o que ficou conhecido como Estado de Compromisso. Contudo, passado o período de maior instabilidade entre os grupos sociais, o governo optou por aprofundar o modelo de desenvolvimento substitutivo de importações. Assim, partindo da estrutura burocrática que havia começado a edificar desde 1930, o governo buscou consolidar a sua participação e direção da economia brasileira, estendendo sua preponderância para diversos setores, como o câmbio, o comércio exterior, a concessão de crédito etc.

O abandono do liberalismo econômico pelo governo Vargas é uma das características mais marcantes do período iniciado com a Revolução de 1930 e

---

<sup>67</sup> CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 68-70.

está presente em diversas medidas adotadas por este governo, entre elas a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) em 1938, como parte do esforço no sentido de reformular a administração pública, de modo a conceder mais racionalidade e diminuir também a influência das oligarquias agrárias neste setor. O órgão contribuiu para estabelecer as bases institucionais de uma nova burocracia estatal, composta por militares e civis, e que daria suporte ao governo Vargas e ao projeto de industrialização mesmo após o fim deste governo. E o “Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional”, elaborado pelo próprio DASP. O plano previa investimentos em infraestrutura, indústrias de base e no reaparelhamento das Forças Armadas. O governo empenhou-se em investir exatamente naqueles pontos de estrangulamento da economia nacional, onde os investidores privados, nacionais e internacionais, não se arriscariam a investir, ou por falta de recursos, ou por se constituírem em investimentos inviáveis, pelo longo período de maturação dos investimentos. O marco mais significativo deste projeto foi, sem dúvida, a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, que representou o aprofundamento do modelo de substituição de importações, avançando-o ao nível das indústrias de base e consolidando o parque industrial brasileiro<sup>68</sup>.

Vários incentivos foram concedidos também à indústria brasileira neste período, como facilidades de financiamento e créditos a juros baixos através do Banco do Brasil, além das vantagens oferecidas pela política de comércio exterior, o que foi de fundamental importância para a consolidação deste setor na economia brasileira. Além disso, o Estado passou a desempenhar uma função mais ativa na economia, assumindo o papel de grande investidor do setor produtivo. O Estado pautou seus investimentos em setores como bens de capital e infraestrutura<sup>69</sup>, o que proporcionou as condições para a expansão da economia neste período e um grande desenvolvimento industrial no país.

Estruturou-se assim o projeto nacional-desenvolvimentista de Vargas no Estado Novo, através do qual desenvolver-se-iam a aceleração da industrialização substitutiva de importações e o aprofundamento da participação estatal na economia brasileira. O projeto nacionalista de Vargas

---

<sup>68</sup> Veja-se: FURTADO, Celso, 2003, op. cit., p. 230.

<sup>69</sup> Veja-se: DRAIBE, Sonia Miriam, 1985, op. cit., p. 100.

não constituía em uma política de fechamento da economia brasileira e exclusão do capital estrangeiro, como o nome pode sugerir, segundo Fonseca<sup>70</sup>, tratava-se de um “*nacionalismo possível*” enquadrado no contexto histórico do período. O desenvolvimento da indústria nos países periféricos pressupunha a necessidade de financiamento externo, assim como acordos de concessão de tecnologias e importação de bens de capital, Vargas compreendia esta condição do desenvolvimento nacional e jamais pretendeu excluir o capital externo da economia brasileira. O seu projeto de governo visava a diversificação da economia nacional com a constituição de um parque industrial e a redução da dependência para com as exportações de produtos primários, reformulando a inserção do país na divisão internacional do trabalho e garantindo autonomia econômica nacional. Para isso, buscou a associação com o capital estrangeiro, valendo-se do contexto internacional conflituoso para barganhar os melhores acordos. Dessa forma, apesar das medidas nacionalistas adotadas, principalmente com a constituição de 1937, o Estado Novo não pretendia romper com o capitalismo internacional, mas cobrou deste uma maior participação na economia brasileira sob a autonomia nacional.

A estruturação deste projeto não surgiu pelo acaso das políticas governamentais: era, antes, um projeto deliberado do setor das classes dominantes ligado ao mercado interno, tanto a burguesia industrial como parcela da burguesia agrária e comercial, que haviam acumulado lucros com a expansão deste mercado e buscavam explorar as possibilidades de acumulação oriundas da produção para o mercado local, assim como setores da burocracia e das forças armadas<sup>71</sup>. Estes grupos fizeram valer seus interesses perante o Estado, estabelecendo as bases para a ampliação de sua participação na economia<sup>72</sup>.

Além disso, o setor de bens de consumo leves possuía, já nesta época, um grande peso na estrutura produtiva no país, capaz de substituir a oferta de produtos importados por produção local. O mercado interno atingiu dimensão suficientemente capaz de sustentar a expansão do setor de bens de consumo leves, garantindo a rentabilidade necessária aos produtores. Como este setor

---

<sup>70</sup> FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Vargas: O capitalismo em construção 1906-1954. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 315. Ver também: CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit.

<sup>71</sup> CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 76.

<sup>72</sup> Veja-se: DRAIBE, Sonia Miriam, 1985, op. cit., p.93.

demanda menor coeficiente de capital e tecnologia e maior coeficiente de trabalho na sua produção, sua internalização partindo da utilização da incipiente estrutura produtiva existente no país foi relativamente rápida. Dessa forma, o processo de substituição de importações pôde avançar<sup>73</sup>.

A industrialização por meio da substituição de importações acarretou profundas transformações na estrutura econômica do país, transformando o mercado interno no centro dinâmico da economia brasileira, em detrimento do mercado externo, que se encontrava em crise, o que reformulou a dinâmica dos investimentos no país, transferindo-se para as atividades voltadas ao mercado interno as melhores oportunidades de inversão<sup>74</sup>.

A tabela 3 demonstra os efeitos desta transformação. É possível observar como a indústria nacional foi impulsionada pelo processo de deslocamento do centro dinâmico, passando ela a responder por grande parte da produção de bens para o mercado interno neste período.

**Tabela 3 – Taxas anuais de crescimento dos setores.**

<b>Período</b>	<b>Agricultura</b>	<b>Indústria</b>
1920 – 1929	4,4%	2,8%
1933 – 1939	1,7%	11,2%
1939 - 1945	1,7%	5,4%

**Fonte:** DINIZ, Eli. *Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 61.

Porém, mais uma vez o processo de industrialização brasileiro deparou-se com uma situação adversa, estabelecida pelo conflito que viria a desembocar na Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Durante todo o período do Estado Novo, o governo Vargas manejava com a situação de instabilidade na política internacional, de modo a angariar recursos para o projeto nacional de desenvolvimento<sup>75</sup>. Entretanto, com a deflagração do conflito na Europa, as condições para a continuidade deste projeto se alteraram.

<sup>73</sup> CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1990, p. 124.

<sup>74</sup>Veja-se: FURTADO, Celso, 2003, op. cit., p. 157.

<sup>75</sup> O próprio projeto da Usina Siderúrgica de Volta Redonda foi condicionado ao apoio aos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945). O Brasil comprometera-se a enviar tropas para o conflito na Europa, o que de fato ocorreu em 1942, além de ceder aos EUA a base aérea de Natal, principal ponto de embarque para o norte da África. A aliança entre Brasil e Estados Unidos renderam ainda diversos outros acordos comerciais.



Com a Guerra em andamento, a produção dos países em conflito voltou-se quase que exclusivamente para o abastecimento próprio, enquanto os Estados Unidos exportavam praticamente todo seu excedente para suprir as necessidades destes mesmos países. As exportações brasileiras para a Europa, até então o seu principal mercado, passaram a enfrentar dificuldades impostas pelo bloqueio comercial britânico no continente, o que praticamente restringia as exportações brasileiras à este único país europeu, reduzindo o seu montante total. Em contrapartida, os Estados Unidos passaram a demandar enorme quantidade de recursos ao abastecimento de sua indústria bélica, o que proporcionou um impulso sem precedentes nas exportações brasileiras para este país, consolidando-o como principal parceiro comercial brasileiro durante o período.

O Brasil se beneficiou deste incremento no fluxo de importações dos Estados Unidos, que gerou um enorme crescimento nas exportações de produtos primários e elevou o saldo comercial do país. Contudo, a guerra impôs uma enorme dificuldade de importação ao Brasil, uma vez que a perpetuação do conflito absorvia a maior parte da produção mundial, e os produtos manufaturados tornaram-se escassos. Além disso, o fluxo de mercadorias por via marítima tornou-se incerto, em consequência da guerra submarina que constantemente afundava os navios mercantes.

Diante disso, o governo brasileiro se viu forçado a suprir a demanda interna por produção nacional, o que aprofundou o processo de substituição de importações. Contudo, a indústria interna dependia da importação de bens de capital para poder expandir a sua capacidade produtiva. Como estes bens eram considerados essenciais aos países em conflito, a sua importação tornou-se quase impraticável, o que impedia a expansão do parque industrial brasileiro no ritmo necessário. Por outro lado, como a demanda permanecia aquecida, a indústria nacional passou a operar no limite de sua capacidade. Dessa forma, apesar de observarmos um aumento da participação industrial na economia neste período, o ritmo de crescimento do setor diminuiu muito em relação ao período anterior (tabela 3) e pode ser creditado à utilização máxima da capacidade instalada. A tabela 4 retrata a dificuldade em se importar durante o período do conflito.

**Tabela 4** – Balança comercial e composição das importações (1928-45) (média anual).

	1928-9	1930-2	1933-9	1940-5
Exportações (USD milhões)	467	248	292	453
Importações (USD milhões)	378	144	214	242
Composição das Importações (%)	100*	100	100	100
Bens de Consumo	21,3	17,1	17,6	12,6
Matérias primas	52,8	55,9	52,1	52,5
Bens intermediários e de capital**	25,9	27,0	30,3	34,9

\*Refere-se ao período 1924-9; \*\* Inclui combustíveis e lubrificantes.

**Fonte:** DALL'ACQUA, Fernando. Relação entre agricultura e indústria no Brasil. 1930-60. *Revista de Economia Política*, Vol. 5. n. 3. Jul/set 1985. p. 67.

Após a crise de 1929, o fluxo comercial do país reduziu-se profundamente, permanecendo baixo durante todo o período até a deflagração do conflito internacional, mas só alcançando um patamar próximo ao de 1929 no final da década de 1940. Dessa forma, apesar dos bens de capital aumentarem a sua participação sobre o total de importações, o aporte real deste tipo de importações reduziu-se, restringindo-se praticamente à substituição de equipamentos. Este episódio dificultava o desenvolvimento industrial do país, tornando-o refém de sua capacidade interna. Entretanto, a análise da composição das importações desse período deixa clara a orientação industrializante adotada pelo governo, a redução da participação dos bens de consumo, e o aumento dos bens de capital exemplifica esta tendência.

Esta tendência já havia se concretizado no governo entre 1937 e 1939 e desembocou em diversas políticas de proteção e incentivo à indústria nacional. Além da construção da Companhia Siderúrgica Nacional, deve-se destacar a criação da Companhia Vale do Rio Doce em 1942 e dos diversos órgãos de planejamento e intervenção na economia neste período: A Coordenação de Mobilização Econômica, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a Comissão de Planejamento Econômico, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim). Através desta última, o governo implantaria um sistema de controle sobre as importações brasileiras, visando a melhor utilização das divisas disponíveis para a reestruturação da indústria interna.

Este controle funcionaria de acordo com as necessidades da economia brasileira, discriminando contra bens de consumo e favorecendo a importação de bens de capital<sup>76</sup>.

Contudo, o projeto de desenvolvimento industrial, esbarrava nos interesses dos demais grupos da classe dominante brasileira, entre eles o setor exportador e comercial vinculado à importação e exportação, que se sentiam prejudicados economicamente. Nos anos posteriores a 1930, e durante o Estado Novo, a oposição a este projeto se manteve suprimida devido à grande crise em que se encontrava a economia exportadora em geral, e principalmente devido ao regime ditatorial estabelecido a partir de 1937<sup>77</sup>. Com o fim da guerra se aproximando, esta situação se alterou.

Na medida em que a guerra apontava para um desfecho favorável aos países aliados, o Estado Novo começou a se desgastar. Ficou clara a contradição existente entre o apoio brasileiro aos países aliados e a manutenção de um modelo político autoritário no país<sup>78</sup>.

A aliança com os Estados Unidos e o desfecho do conflito trouxeram algumas limitações ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país, como salientou Octavio Ianni:

Ao ingressar na guerra, associando-se e subordinando-se às diretrizes e ações dos Estados Unidos, o governo brasileiro foi obrigado a aceitar, ao mesmo tempo, as condições e as consequências dessa colaboração subordinada. Por isso, as forças econômicas e políticas geradas e mantidas pelas relações de tipo imperialista logo se movimentaram. Em consequência, organizou-se e desenvolveu-se um movimento contrário à ideia de industrializar e emancipar economicamente o País. Em síntese, o projeto de capitalismo nacional não só foi pouco elaborado politicamente, mas já surgiu num contexto histórico dominado pela redefinição da hegemonia econômica, política, militar e cultural dos Estados Unidos<sup>79</sup>.

Com o desfecho favorável da guerra, os Estados Unidos deram início à restauração do modelo econômico liberal que, desde a crise de 1929 havia sido abandonado. Como o projeto de desenvolvimento brasileiro era sustentado por um conjunto de políticas de proteção ao mercado interno e de incentivos ao

---

<sup>76</sup> CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 86-88.

<sup>77</sup> Veja-se: DRAIBE, Sonia, 1985, op. cit., p. 116.

<sup>78</sup> Veja-se: IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930 – 1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 77.

<sup>79</sup> Idem, p. 70.

capital nacional, este projeto logo se tornou incompatível com os interesses norte-americanos. Assim, a articulação dos grupos políticos ligados ao capital externo foi minando a base de apoio do governo, e o próprio Exército deixou de apoiá-lo, o que tornou impossível a sua manutenção. Em outubro de 1945, Vargas seria aliado do poder pelos grupos opositores, estabelecendo a predominância do capital estrangeiro de orientação liberal no país<sup>80</sup>.

O período do Estado Novo (1937-1945) logrou contudo, consolidar, até certo ponto, um projeto de desenvolvimento nacional, pautado na criação da indústria de base, por meio de um processo de substituição de importações que, embora dependente do capital externo, mantinha a direção nacional. As políticas contribuíram para a expansão dos setores de bens de capital e bens intermediários durante o período, apesar de permanecer a dependência em relação às importações, a composição da indústria nacional já se diversificara. Entre 1919 e 1949, na composição da indústria brasileira o setor de bens de consumo não duráveis permaneceu predominante, porém sofreu redução de 83,62% para 67,77%, enquanto o setor de bens de capital e bens de consumo duráveis aumentou sua participação de 2,54% para 6,97%. Destaca-se neste contexto o setor de bens intermediários, que saltou sua participação de 13,1% em 1919, para 24,28% em 1949<sup>81</sup>.

Além disso, concluiu-se a transferência do setor dinâmico da economia brasileira para o mercado interno, o que acarretou uma maior participação da indústria na economia nacional. (tabela 5).

**Tabela 5** – Distribuição Setorial do PIB brasileiro, 1910 – 1950 (%).

Ano	Agricultura	Indústria	Serviços*
1910	35,8	14,0	50,2
1920	32,0	17,1	50,9
1930	30,6	16,5	52,9
1940	25,0	20,8	54,2
1950	24,3	24,1	51,6

\*Inclui governo

Fonte: HADDAD, Claudio Luiz da Silva. *Crescimento do produto real no Brasil, 1900 – 1947*. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

<sup>80</sup> Idem, pp. 77-80.

<sup>81</sup> CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 72.

### 1.5 A opção liberal do governo Dutra e sua relação com a indústria.

Mesmo após a sua deposição, Vargas conservou enorme prestígio e influência sobre a política nacional. Durante as eleições de 1945, como forma de opor-se à candidatura de Eduardo Gomes da UDN, representante das forças políticas contrárias ao modelo substitutivo de importações, Vargas apoiou a candidatura de seu ex-Ministro, Eurico Gaspar Dutra, do PSD<sup>82</sup>, o que foi determinante para a sua vitória no pleito. Pretendia, com isso, evitar o desmanche da estrutura econômica estabelecida desde 1930<sup>83</sup>.

O governo do general Dutra (1946 –1951) deparou-se com um contexto fundamentalmente diferente do anterior. Os anos do pós-guerra caracterizaram-se pela política norte-americana de abertura dos mercados e de reconstrução da Europa, o que colocava empecilhos à economia brasileira, entre eles: o retorno ao mercado das economias antes empenhadas no conflito, reduzindo a participação do Brasil no mercado internacional e aumentando a concorrência pelo mercado interno de manufaturados; e a prioridade concedida pelos Estados Unidos à reconstrução da Europa e do Japão, deixando os países da América Latina em segundo plano. Havia ainda a questão da inflação, que havia acelerado durante o Estado Novo e contribuído para seu término e passava agora a centralidade da política do novo governo.

O governo Dutra parecia acreditar na rápida recuperação do liberalismo econômico e dos fluxos de capital internacionais. Assim, ao iniciar seu mandato, tomou medidas no sentido de desregular os fluxos econômicos

---

<sup>82</sup> Ao final do Estado Novo, em 1945, e início da chamada “reconstrução democrática” surgem os partidos responsáveis por realizar transição da ditadura para a democracia e que polarizariam a política brasileira entre 1945 e 1965. Estes três partidos surgiram atrelados à figura política de Vargas, como fruto de sua política ou em oposição a ela, segundo Hippolito: “O Partido Social Democrático (PSD), fundado em 17 de julho de 1945, começou a ser organizado primeiro nos estados, sob a liderança dos interventores, reunindo prefeitos, membros da administração estadual e outras forças que apoiavam o governo, como proprietários rurais, industriais, comerciantes, funcionários públicos e outros. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), fundado em 15 de maio de 1945, reuniu, sob a coordenação do Ministério do Trabalho, basicamente operários urbanos e sindicatos. É consensual a idéia de que Getúlio concebeu o PTB como um anteparo entre os trabalhadores e o Partido Comunista, que acabara de reingressar na legalidade. Já a União Democrática Nacional (UDN) nasceu em 7 de abril de 1945, como frente de oposição à ditadura do Estado Novo, defendendo liberdades democráticas e a candidatura do brigadeiro Eduardo Gomes à presidência da República. Reunia oligarquias apeadas do poder pela Revolução de 30, aliados de Getúlio que passaram para a oposição a partir de 1932 até 1937, participantes do Estado Novo que se afastaram antes de 1945, grupos liberais nos estados e as esquerdas”. (HIPPOLITO, Lucia. Vargas e a gênese do sistema partidário brasileiro In: *Revista Anos 90*, v. 11, n. 19/20, p.p. 21-47. Porto Alegre, Jan/Dez 2004. p. 22)

<sup>83</sup> DRAIBE, Sonia, 1985, op. cit., p. 139.

e liberar o mercado. Dessa forma, foi desfeito o sistema de licenças de importação<sup>84</sup>, liberando o fluxo de mercadorias para o Brasil, e a remessa de lucros de empresas estrangeiras instaladas no país, além de se terem desmanchado, ou reestruturado, diversos órgãos reguladores do período anterior.

O processo de centralização da política econômica e o aprofundamento da intervenção estatal na economia foram modificados a partir de 1945, e as políticas de desenvolvimento econômico e os incentivos à manufatura nacional deixaram de constar da pauta do governo<sup>85</sup>.

O combate à inflação também constou como objetivo primordial do governo, atacando os gastos excessivos do Estado e a emissão de moeda como causas do problema, o governo Dutra levou a cabo uma política de retenção dos gastos públicos, do crédito e dos salários, reduzindo a necessidade de emitir moeda. A abertura comercial constitui outro importante fator da política econômica de Dutra, após revogar o sistema de licenças de importações, o governo manteve o câmbio valorizado, visando facilitar o investimento industrial que fora reduzido durante o período anterior e combater a inflação através da importação de bens de consumo<sup>86</sup>.

Todavia, apesar das políticas liberalizantes tomadas de início, o governo não pôde romper totalmente com o projeto econômico adotado a partir de 1930, uma vez que se conservavam nos quadros da burocracia estatal e também no interior das classes dominantes grupos contrários a esta reversão<sup>87</sup>. Além disso, a base militar que dava sustentação ao governo permanecia a mesma do Estado Novo, conservando os ideais de soberania nacional que passavam, invariavelmente, pelo desenvolvimento industrial<sup>88</sup>.

Os resultados das políticas liberais não se aproximaram daquilo que se esperava no início do governo, e as condições para a retomada do modelo pré-

---

<sup>84</sup> Através da portaria nº258 de dezembro de 1945.

<sup>85</sup> Veja-se: IANNI, Octavio, 1979, op. cit., p. 83.

<sup>86</sup> Veja-se: <sup>86</sup> CORSI, Francisco Luiz. As estratégias de desenvolvimento (1945-1960) In. PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 102-103.

<sup>87</sup> Veja-se: DRAIBE, Sonia, 1985, op. cit., p. 145.

<sup>88</sup> Veja-se: VIANNA, Sergio Bresserman. *A política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio De Janeiro: Departamento de Projetos de Comunicação, Area de Relações Institucionais-BNDES. 2008. p. 25.

1930 estavam extintas por diversas razões<sup>89</sup>. Todavia, as medidas tomadas no início do governo Dutra levaram a uma crise das contas externas, com acelerada fuga de capitais e enorme déficit da balança comercial, o que terminou por liquidar as reservas do país. Estes fatores levaram o país a uma crise cambial em 1947, expondo a inviabilidade da retomada do projeto liberal exportador para o Brasil no contexto deste período e frustrando as expectativas do governo a este respeito. Por fim o governo foi forçado a reverter a política de liberalização da economia<sup>90</sup>.

Diante de tal situação, o governo viu-se obrigado a restabelecer o controle das importações em 1948<sup>91</sup> mantendo a taxa de câmbio vigente e estabelecendo um controle qualitativo das importações, mediante a necessidade de obtenção das “licenças de importação” que barravam os bens de consumo não essenciais e facilitava a entrada de bens de capital. Gerou-se, a partir disso, um estímulo formidável à substituição de importações por produção nacional, principalmente no que se refere à indústria de base<sup>92</sup>, assim como arrefeceram os déficits comerciais do país.

Por fim o governo procurou retomar o planejamento econômico através do Plano Salte (1949), visando transpor alguns obstáculos que se impunham ao desenvolvimento econômico no período, entre eles o setor de infraestrutura, transportes, saúde, energia e alimentação. Apesar disso o plano não prosseguiu em vista dos diversos problemas contidos desde a sua elaboração a partir de análises superficiais e com cronogramas desarticulados dos projetos até a falta de um órgão coordenador e a falta de financiamento<sup>93</sup>.

No setor industrial, apesar das medidas liberalizantes do início do governo, conservou-se certa proteção do mercado interno herdada do período anterior assim como mantiveram-se determinados incentivos a expansão da produtividade nacional e a substituição de importações. A indústria continuou expandindo a sua participação na economia, como observado na tabela 5, principalmente através da ocupação dos setores de bens de consumo leves. O

---

<sup>89</sup> Veja-se: BASTOS, Pedro Paulo Zanluth. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 245-274, jul/dez. 2003. p. 254.

<sup>90</sup> Idem, p. 256.

<sup>91</sup> Veja-se: IANNI, Octavio, 1979, op. cit., p. 86.

<sup>92</sup> TAVARES, Maria da Conceição, 1972, op. cit., p. 71.

<sup>93</sup> Veja-se: CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 108-110.

maior dinamismo do setor permanecia sobre os ramos leves da indústria, como o têxtil e de alimentos<sup>94</sup>, contudo, os investimentos realizados durante o Estado Novo, principalmente em setores intermediários e de insumos, começavam a reestruturar o parque industrial nacional, processo que se completaria definitivamente nos períodos seguintes, até 1962.

**Tabela 6 – Estrutura da produção na indústria de transformação.**

Categorias de Uso	1949
Bens de Consumo não durável	72,8%
Bens intermediários	20,4%
Bens de consumo durável	2,5%
Bens de capital	4,3%
Total	100%

Fonte: SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra. In Revista de Economia Política, vol. 2/2, nº6, abril-junho/1982. p. 9.

Como é possível observar, a maior parte da estrutura industrial neste período mantinha-se concentrada no setor de bens de consumo não duráveis, o que caracteriza uma estrutura industrial ainda pouco diversificada. É preciso destacar, contudo, o crescimento da participação dos setores intermediários, como resultado da extensa participação estatal no setor.

## 1.6 O segundo governo Vargas

Ao final do governo Dutra, reacendem-se as disputas entre os setores da classe dominante, principalmente em função da candidatura de Vargas à presidência. Parte dos grupos ligados ao capital internacional e da burguesia exportadora passam a defender a consolidação de seu poder político a qualquer custo, diante da possibilidade de retorno ao modelo nacionalista, ao passo que Vargas alegava ser um líder de massas em defesa dos trabalhadores. Estes episódios levam a tensão entre as classes a um nível

<sup>94</sup> BONELLI, Regis. GONÇALVES, Robson. Padrões de desenvolvimento industrial no Brasil – 1980/95. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: [http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/td\\_0645.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td_0645.pdf) p. 51.



extremo e a vitória de Vargas no pleito desencadeia uma forte ameaça de golpe por parte da oposição<sup>95</sup>.

O clima de instabilidade política permaneceu durante todo o governo Vargas, atingindo o seu pico a partir de 1953. A composição da base de apoio do governo neste período e a própria oposição constituem-se em um complexo conjunto de setores e classes que não chegaram a constituir-se em um grupo coeso em ambos os casos. Enquanto as oligarquias agrárias perdiam força no contexto político brasileiro, consolidavam-se os setores urbanos e industriais da sociedade, favorecidos em larga escala pelas políticas do governo<sup>96</sup>. Vargas angariou o apoio destes últimos setores, assim como de parcelas das Forças Armadas, adeptas do projeto nacionalista, e dos trabalhadores que enxergavam no próprio presidente um representante de suas demandas. Ademais, um fator de importante relevância a respeito do segundo governo Vargas, encontra-se no fato de este ter contado com a aproximação da burguesia agrária ao governo. Segundo Fonseca, esta aproximação deveu-se principalmente a expansão da agricultura voltada para o mercado interno, mas não se restringe somente a esta parcela da burguesia agrária, uma vez que os cafeicultores apoiavam em boa medida o governo<sup>97</sup>. Por outro lado, polarizaram-se na oposição ao governo a burguesia comercial importadora e exportadora, além de setores da classe média e setores das forças-armadas<sup>98</sup>. Estes aglutinaram-se sob o principal partido de oposição a UDN.

Entretanto, a principal questão que se colocava neste período, correspondia à inserção das massas populares na política nacional. Com o crescimento urbano industrial acelerado e a estratégia de angariar apoio popular para o governo, expandiu-se a participação dos trabalhadores na política brasileira, o que colocava um paradigma ao governo Vargas. Isto ocorreu, segundo Fonseca, porque a política populista de Vargas possuía um duplo caráter:

Ao mesmo tempo em que historicamente representou ideologia e forma de administrar conflitos assegurando a dominação burguesa enquanto classe, o populismo não raro se afastava das demandas burguesas individuais, enquanto supunha o

---

<sup>95</sup> MENDONÇA, Marina Gusmão de. PIRES, Marcos Cordeiro, 2002, op. cit., p.p 247-249.

<sup>96</sup> IANNI, Octavio, 1979, op. cit., pp. 134-135.

<sup>97</sup> FONSECA, 1989, op. cit., p. 396-397.

<sup>98</sup> Idem, p. 402.

atendimento a determinadas reivindicações operárias e sindicais e certo grau de mobilização e de inserção das massas no sistema político muito além das admitidas comumente nos meios empresariais<sup>99</sup>.

Vargas buscaria implementar o seu projeto manejando com esta instabilidade política e com as demandas populares. O projeto do governo neste período estava voltado para a preservação da soberania nacional e a intervenção estatal nos setores estratégicos da economia visando a superação dos pontos de estrangulamento econômico, principalmente as insuficiências de infraestrutura, de modo a dar continuidade ao processo de substituição de importações. Contudo, havia a necessidade de lidar com o desequilíbrio do balanço de pagamentos e a questão da inflação, que acumulava-se desde o período da Segunda Guerra<sup>100</sup>. Ou seja, o projeto precisaria se adequar ao contexto do período.

Dessa forma, o governo pautou-se em realizar uma política de desenvolvimento coadunada com uma relativa busca pela estabilidade econômica, principalmente no que diz respeito à inflação e os déficits comerciais. O projeto de desenvolvimento não ficaria restrito à ortodoxia, contudo não contaria com o mesmo ímpeto da política expansiva do Estado Novo. O ajuste da economia constituía-se em fator chave para a obtenção de financiamento externo, sem o qual o projeto de desenvolvimento do governo se tornaria insustentável<sup>101</sup>.

Este projeto constituía-se na ampliação do programa de desenvolvimento adotado no Estado Novo, contudo, adequando-o ao novo contexto. É o que fica claro ao analisarmos o principal projeto de seu governo neste período, o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (PNRE)<sup>102</sup>, que focava projetos de investimento na indústria de base, na modernização da agricultura e em infraestrutura de transporte e energia, com a participação direta do capital internacional<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Idem, p. 429.

<sup>100</sup> Idem, p. 122.

<sup>101</sup> VIANNA, Sergio Bresser, 2008, op. cit., p. 35.

<sup>102</sup> Cabe mencionar entre os projetos do segundo governo Vargas o Plano Nacional de Eletrificação e o projeto de criação da PETROBRÁS e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

<sup>103</sup> Veja-se: CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 117.

Com o objetivo de atrair o capital estrangeiro foi criada em 1950, a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU)<sup>104</sup>, propiciando a obtenção de financiamento externo perante os Estados Unidos. Os estudos elaborados pela Comissão foram de fundamental importância para o prosseguimento do projeto de desenvolvimento nacional, em função de estarem voltados para setores que representavam gargalos estruturais à economia do país.

Diante disso, Vargas buscou mais uma vez desenvolver uma política externa independente, assim como no seu primeiro governo, ao não alinhar-se automaticamente aos Estados Unidos no contexto internacional. Visava com isso, barganhar financiamentos e apoio ao projeto de desenvolvimento nacional em troca do alinhamento brasileiro<sup>105</sup>. Contudo, o contexto era diferente daquele encontrado antes da Segunda Guerra, diante da bipolarização do mundo exercida pela Guerra Fria, restava pouca margem para manobras deste tipo. A situação se restringe ainda mais em 1952, pois a eleição de Dwight D. Eisenhower, do partido Republicano, para a presidência dos Estados Unidos altera profundamente a política externa desse país, retendo os fluxos de investimento para os países da periferia.

A mudança da política externa norte-americana frustrou os planos de financiamento para os projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, pois vetava os financiamentos governamentais daquele país, remetendo-o ao capital privado, enquanto que este não pretendia financiar os projetos de infraestrutura e indústria de base, contidos nos relatórios da Comissão. Assim, apesar do empenho em estabilizar a economia, o governo não logrou o financiamento necessário à consecução de seu projeto econômico<sup>106</sup>. Ao invés disso permaneceu o significativo desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Paralelamente, havia o problema da articulação de consistente esquema interno de financiamento do desenvolvimento, pois este não dependia apenas de recursos externos, necessários para garantir a importação de máquinas, equipamentos, tecnologia etc., dependia também da materialização de capitais

---

<sup>104</sup> Organismo criado em 1950, com o objetivo de analisar os principais problemas econômicos do Brasil e propor a criação de projetos visando solucioná-los. Os projetos seriam focados em setores considerados primordiais ao desenvolvimento do país: energia, agricultura e transportes e seriam custeados por bancos norte-americanos.

<sup>105</sup> FONSECA, Pedro Cezar Dutra. 1989, op. cit., p. 409.

<sup>106</sup> Idem, p. 421.

internos para financiar os investimentos privados e, sobretudo, estatais<sup>107</sup>. Como o sistema financeiro brasileiro ainda estava pouco desenvolvido neste período, o principal meio para gerar recursos no país constituía-se na emissão de moeda, o que acabou impulsionando a inflação e deteriorando a renda das classes populares, desgastando a base de apoio popular de Vargas no período<sup>108</sup>.

O agravamento das condições econômicas e as perdas salariais impostas pelo processo inflacionário levaram o operariado nacional, que possuía certo nível de organização no período, a pressionar o governo no sentido de um reajuste salarial, em março de 1953 ocorre em São Paulo um amplo movimento grevista, com adesão de cerca de 300 mil trabalhadores<sup>109</sup>.

Diante disso Vargas procurou reestabelecer a base política de seu governo com a nomeação de um novo ministério entre junho/julho de 1953 e o ajustamento do projeto econômico ao contexto internacional. Apesar da reforma ministerial conservar cargos a diversos políticos caros à oposição, inclusive membros da UDN, a nomeação de João Goulart, um conhecido político getulista, oriundo do trabalhismo do PTB e ligado ao movimento operário para o cargo de Ministro do Trabalho Indústria e Comércio, desencadeou grande descontentamento, principalmente por se tratar da possibilidade de aproximação do governo com os sindicatos após os movimentos de março de 1953<sup>110</sup>.

Ainda neste ano foi estabelecida a Instrução 70 da SUMOC, com o intuito de estabilizar-se o balanço de pagamentos. Através dela foi instituída uma taxa de câmbio múltipla, dividindo as importações em cinco categorias, de acordo com a prioridade de cada uma para a economia nacional. Dessa forma, criaram-se barreiras à importação de produtos não essenciais para a economia, principalmente bens de consumo, que eram enquadrados em uma taxa de câmbio sobrevalorizada, ao passo que se manteve uma taxa de câmbio privilegiada para a importação de produtos essenciais, bens de produção e matérias primas para a indústria<sup>111</sup>. Os principais críticos da Instrução foram os

---

<sup>107</sup> OLIVEIRA, Francisco de. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

<sup>108</sup> CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 123.

<sup>109</sup> FONSECA, Pedro Cezar Dutra. 1989, op. cit., p. 444.

<sup>110</sup> Idem, p. 446.

<sup>111</sup> Veja-se: D'ARAUJO, Maria Celina, 1992, op. cit., p. 165.

cafeicultores, já que, para estes, esta política significou um “confisco cambial”, pelo fato de terem de vender seu produto a uma determinada taxa de câmbio, enquanto a taxa de importação mantinha-se muito acima desta última. A Instrução 70 constituía uma tentativa de combate ao desequilíbrio da balança comercial minimizando os danos ao projeto desenvolvimentista.

A oposição ao governo ganhou força, impulsionada pelo chamado “confisco cambial” e pela crise que se abateu sobre o setor exportador<sup>112</sup>, os cafeicultores passaram a criticar o governo. Além disso, a instrução 70 não agradara a burguesia industrial, pois, diferentemente da política anterior, de licenças de importação, a nova política não estabelecia um controle direto sobre a importação de bens de consumo considerados supérfluos, mas sim uma taxa de câmbio menos favorável, o que significava que, a partir de então, estes produtos enfrentariam barreiras menores para penetrar no mercado brasileiro<sup>113</sup>.

A partir de então, além de enfrentar a oposição dos grupos exportadores e importadores, Vargas passou a ser pressionado pelo movimento operário que ganhava força ao longo de seu governo e constituía-se em importante base de sustentação política, passando a reivindicar maiores concessões. Além disso, o capital externo via o direcionamento político-econômico do governo Vargas com descontentamento, principalmente a respeito das políticas de desenvolvimento nacional<sup>114</sup>. Quando, em janeiro de 1954, João Goulart expôs o projeto de aumentar o salário mínimo em 100%, não enfrentou apenas as críticas da oposição. A intenção desagradou à maior parte da classe dominante, à classe média e importantes setores das Forças Armadas, que expressaram o seu descontentamento através do Manifesto dos Coronéis<sup>115</sup>. A oposição resultou na demissão do ministro João Goulart, mas não no abandono do projeto do reajuste, medida que gerou uma maior instabilidade política.

---

<sup>112</sup> A partir de 1954 as exportações de café brasileiras sofreram uma redução em vista da política norte-americana de redução do consumo.

<sup>113</sup> Veja-se: VIANNA, Sergio Bresser, 2008, op. cit., p. 129.

<sup>114</sup> IANNI, Octavio. 1979, op. cit., p. 131.

<sup>115</sup> Assinado por 82 oficiais, o manifesto opunha-se à elevação do salário mínimo ao equivalente ao salário de um segundo-tenente, pois considerava que isto esvaziaria a instituição e diminuiria sua dignidade.

Com a medida de reajuste salarial, Vargas buscava angariar o apoio das classes populares, como forma de sustentar seu mandato. Dessa forma, em maio de 1954, decretou o aumento de 100%, no salário mínimo nacional, medida que levou a erosão de sua base de apoio na classe dominante e não gerou o esperado resultado junto ao operariado. A situação econômica contribuiu para esta debandada de setores da classe dominante, do bloco de apoio ao governo, além da já mencionada crise do café, a inflação não atenuou e os déficits públicos continuavam ocorrendo<sup>116</sup>.

O ponto de inflexão da base governamental decorre da mudança de posição dos industriais. Através da chamada “aliança desenvolvimentista”, os industriais representavam uma importante fonte de legitimação para o governo Vargas neste período. Entretanto, a alteração da política cambial e o reajuste salarial haviam desagradado ao setor, que passou a conviver com custos mais elevados de produção, o que contribuiu para sua cisão. Parte dos industriais, liderados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), passaria a fazer oposição ao governo, enquanto a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) encontrava-se dividida entre apoio e a oposição.

Diante disso, observou-se uma radicalização da posição de Vargas quanto à classe trabalhadora, enaltecendo a sua participação no governo e buscando maior respaldo político. Os grupos que opunham-se ao governo, assim como a classe média e as forças armadas, enxergavam com preocupação tal direcionamento, o que acarretou um aprofundamento das tensões políticas neste período. A crise se acirra, com uma tentativa de impeachment em maio 1954, e o atentado ao principal líder oposicionista, Carlos Lacerda, no episódio que ficou conhecido como o atentado da rua Toneleros<sup>117</sup>. Por fim, liderados pela UDN, a oposição e os grupos que se opunham à radicalização populista do governo, com o apoio dos Estados Unidos, depõem Vargas em agosto de 1954. O presidente comete suicídio, pondo fim à sua vida, mas não à crise política no país<sup>118</sup>.

Ao fazer o balanço do segundo governo Vargas, percebe-se o compromisso assumido pelo Estado no sentido de superar os obstáculos ao

---

<sup>116</sup> CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 125.

<sup>117</sup> Veja-se: MENDONÇA, Marina Gusmão de. O demolidor de presidentes: a trajetória política de Carlos Lacerda (1930-1968). Codex: São Paulo, 2002.

<sup>118</sup> IANNI, Octavio, 1979, op. cit., p. 142.

desenvolvimento industrial através da intervenção estatal no setor de infraestrutura, além da prioridade em garantir a soberania nacional em setores estratégicos, fatores que levaram à criação de importantes órgãos estatais, entre eles: Petrobrás, Eletrobrás, Banco Nacional De Desenvolvimento Econômico (BNDE) etc. O objetivo do governo era o de desenvolver o capitalismo brasileiro, baseando-se no desenvolvimento dos setores de bens de capital e intermediários, com investimentos estrangeiros mas sob a conduta nacional. Para tanto, buscou-se fortalecer o mercado interno através da expansão do consumo e da política cambial, conseqüentemente avançando o processo de substituição de importações<sup>119</sup>. Entretanto, a negativa do financiamento norte-americano, assim como a incapacidade de articular um consistente esquema de financiamento interno da acumulação de capital, sem gerar grande desequilíbrio econômico, limitou o projeto de Vargas.

Apesar disso, entre fins da década de 1940 e o final da década de 1950, a participação estatal no setor industrial havia se expandido profundamente, “a formação bruta de capital fixo das empresas com participação do governo federal quadruplicou como proporção do PIB, passando por outro lado de 3,1 para 8,2 por cento do total da Formação Bruta de Capital Fixo<sup>120</sup>”. Estas transformações estão diretamente relacionadas com o projeto de desenvolvimento baseado na interiorização dos setores intermediários e de bens de capital, sob a condução do Estado nacional, buscada pelo governo Vargas. Mesmo diante dos diversos contratempos enfrentados no período, a estrutura industrial alcançou avanços, para além daqueles já mencionados podemos observar os dados das tabelas 7 e 8.

**Tabela 7** - Crescimento anual médio da indústria.

Período	Produção industrial			
	Bens de Consumo duráveis	Bens de consumo não duráveis	Bens de Capital	Intermediários
1949/55	17,1%	6,7%	11%	11,8%

Fonte: SERRA, José. 1982 op. cit., p. 7.

<sup>119</sup> MENDONÇA, Marina Gusmão de. PIRES, Marcos Cordeiro, 2002, op. cit., p. 255.

<sup>120</sup> SERRA, José. 1982 op. cit., 24.

**Tabela 8** – Crescimento anual médio da economia.

Período	Produto			Investimentos	
	PIB	Agrário	Industrial	Governamentais	Total
1947/1955	6,8%	4,7%	5,5%	13,5%	3,8%

Fonte: SERRA, José. 1982 op. cit., p. 7.

Como é possível visualizar, desde a mudança da política econômica do governo Dutra em 1947, ao final do governo Vargas, o setor industrial permaneceu liderando o crescimento da economia, sustentando uma relativamente elevada expansão do Produto Interno Bruto. Este crescimento foi apoiado principalmente na expansão da indústria de bens de consumo duráveis, que passava progressivamente à posição de setor dinâmico da economia, assim como nos investimentos estatais em bens de capital e bens intermediários, que sustentaram um elevado crescimento para estes setores. Em contrapartida, o setor de bens de consumo leves iniciou uma redução da sua participação na produção industrial total, que viria a aprofundar-se ainda mais nos períodos seguintes.

Por outro lado, em vista da grande instabilidade política e econômica e do estancamento dos investimentos estrangeiros no final do período, o montante total de investimentos foi sustentado praticamente pela expansão dos investimentos governamentais, que expandiram em ritmo acelerado no período, principalmente sob o setor industrial.

### **1.7 Consolidação do capital externo: o tripé da indústria brasileira.**

A morte de Vargas gerou uma grande reação popular, o que impediu ao grupo opositor ligado ao capital internacional, que conseguiu momentaneamente articular uma frente, estabelecer sua hegemonia através do golpe. Assim, assumiu o poder o vice-presidente, Café Filho.

Apesar do curto mandato do então presidente (1954 – 1956), este período comporta importantes determinações no rumo do desenvolvimento nacional. O governo Café Filho significou uma ruptura com o projeto de desenvolvimento que vinha se desenrolando no país, dando início à erosão do projeto de consolidação da indústria nacional por meio da substituição de importações e do próprio projeto nacionalista de Vargas.



O novo governo identificava a política de desenvolvimento nacionalista como a responsável pela instabilidade econômica, expressa pela inflação e pelo desequilíbrio externo e que se desenrolava desde 1953. Desta forma, tratou de combater os principais eixos dessa política com vistas a recolocar a economia no caminho do liberalismo econômico. Foram tomadas medidas de contenção do crédito, redução do déficit público, eliminação de subsídios e contração monetária, o que resultaria em uma imediata redução da atividade econômica. Apesar disso, não foi possível, como esperava o governo, obter o financiamento externo necessário para sanar a crise cambial. A mudança na política externa norte-americana, em 1953, e a transição do governo, em 1954, alteraram as relações econômicas entre os governos de Brasil e Estados Unidos, excluindo qualquer possibilidade de financiamento direto por parte do governo americano.

Para solucionar o problema dos financiamentos externos, foi aprovada a Instrução 113 da SUMOC, em janeiro de 1955, que constitui o principal legado deixado pelo governo Café Filho. Com ela, permitiu-se a importação de bens de capital para a indústria, sem que para isso fosse preciso realizar cobertura cambial, ou seja, a medida possibilitava a importação destes bens, sem exigir a compra de moeda referente ao seu valor, enquadrando-os como investimentos estrangeiros diretos, o que não requeria a utilização de divisas<sup>121</sup>. É evidente que esta ferramenta beneficiaria muito mais o capital externo instalado no país, ou que procurava instalar-se, uma vez que, possibilitava a transferência de bens de capital e bens intermediários, muitas vezes realizados entre matriz e filiais, sem a necessária cobertura cambial sobre as operações. Por outro lado, o capital nacional permaneceu sem condições de investir, em vista da escassez de financiamentos externos e incapacidade do sistema financeiro nacional em fornecer crédito suficiente para a compra de bens de capital e bens intermediários.

A Instrução 113 criaria as bases para um novo modelo de desenvolvimento para a economia brasileira. O novo projeto constituía-se na preponderância do capital internacional sobre o nacional. Dessa forma, abria-

---

<sup>121</sup> CAPUTO, Ana Cláudia, MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da Instrução 113 da SUMOC In: *Estudos econômicos*. São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513-538, Julho/Setembro 2009, p. 518.

se definitivamente a possibilidade de participação do capital estrangeiro na economia brasileira, fator que reconfigurou o desenvolvimento da indústria no país.

A burguesia industrial criticou o programa do governo, uma vez que, foi severamente prejudicada pela redução do crédito e dos subsídios, assim como a burguesia agrária e o setor bancário, que acabaram prejudicados pela política restritiva. A desaceleração da economia e a incapacidade de estabilização frustraram mais uma vez o projeto de reintrodução da economia liberal no país e desencadearam um abrandamento da política econômica no período.

### **1.7.1 O governo Kubitschek e o Plano de Metas.**

Apesar de persistir a crise política desde o final do segundo governo Vargas, as eleições de 1955 e a posse de Juscelino Kubitschek, em 1956, foram asseguradas por setores das Forças Armadas, que permaneceram favoráveis à permanência da legalidade institucional. Estes setores, liderados pelo General Lott, impediram que as forças políticas derrotadas nas eleições de 1955 vetassem a posse do presidente eleito e tomassem o poder.

O governo de Juscelino Kubitschek (1956–1961) pretendeu acelerar o desenvolvimento econômico do país e romper definitivamente com o passado agrário. O projeto estabelecido para a política econômica no período, o “Plano de Metas”, possuía como objetivo central concluir a transição pela qual o país caminhava, de um passado agrário para um futuro industrial e urbano, transpondo os estrangulamentos da economia e transformando o Brasil em um país de capitalismo avançado. Recorreu, portanto, à aceleração do desenvolvimento, com intuito de transformar a estrutura econômica do país<sup>122</sup>. Com pesados investimentos focados em setores chave como: energia, transportes, e na indústria, o plano constituía-se em um projeto audacioso, que só poderia ser levado adiante com a aquisição de financiamentos externos.

O plano valeu-se de uma reversão do contexto internacional, a recuperação econômica do Japão e dos países da Europa, após a Segunda Guerra, que expandiu consideravelmente o comércio internacional. Além disso,

---

<sup>122</sup> A respeito do Plano de Metas veja-se: LAFER, Celso. Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961) In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1987, p. 30. SINGER, Paul Israel. *A Crise do Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 63.

o crescimento da economia norte-americana consolidou a participação de suas empresas multinacionais no mercado e liberou o fluxo de capitais para a periferia. Aproveitando-se da Instrução 113<sup>o</sup>, o governo arrecadou grande quantidade de capital estrangeiro que serviria ao desenvolvimento da indústria no país e serviria também aos objetivos expostos no Plano de Metas<sup>123</sup>.

O meado da década de 1950 marca um período de acelerada internacionalização do capital dos países centrais, principalmente Estados Unidos, Europa e Japão. Diante da recuperação econômica do Japão e da Europa, a concorrência internacional por mercados se intensificou e aprofundou a expansão da industrialização periférica via empresas multinacionais, que passaram a pulverizar seus investimentos para as diversas regiões do mundo, como forma de garantirem mercados, recursos naturais, e baixos custos de produção<sup>124</sup>. Ademais, diante do crescimento da indústria dos países periféricos, principalmente após a Segunda Guerra, e em função dos entraves estabelecidos pelos governos destes países ao comércio externo, as empresas multinacionais dos países centrais, acostumadas a participar dos mercados mundiais via grandes fluxos de exportações de seus produtos, precisaram reconfigurar sua estratégia de participação no mercado global. O capital internacional estabelece como novo objetivo a expansão de suas atividades produtivas para a periferia. Em substituição à estratégia de exportar os bens demandados por ela, a empresa passaria então a produzir localmente esses mesmos bens. Dessa forma, a concorrência se realizaria localmente, livrando o capital externo das políticas protecionistas. Denota-se, a partir de então, a retomada do fluxo de capitais para o Brasil (tabela 9) e ressurgiu a possibilidade de desenvolvimento com financiamento externo.

Além disso, em 1957, o governo alterou a política cambial, adequando-a ao projeto de desenvolvimento da indústria brasileira, modificou-se a Instrução 70 da Sumoc, passando a vigorar um sistema com duas categorias de importações ao invés de cinco. Na categoria geral, com câmbio valorizado, encontravam-se bens de capital, matérias primas e outros bens prioritários,

---

<sup>123</sup> CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 128.

<sup>124</sup> Idem, p. 129.

enquanto na categoria especial, onde o câmbio era menor, encontravam-se os bens de consumo e/ou com similares nacionais<sup>125</sup>.

A estrutura da economia brasileira, neste período, havia avançado profundamente o processo de industrialização via substituição de importações, deixando de ser induzida exclusivamente pelo estrangulamento externo e passando a contar com um dinamismo próprio no seu desenvolvimento, o que contribuiu para a adequação nacional ao contexto de internacionalização realizado pelos países centrais.

O Plano de Metas provocou profundas mudanças no país, por dois motivos: em primeiro lugar, representou um salto no sentido da modernização da estrutura econômica, através da efetivação das metas traçadas, além de consolidar o capital industrial como motor do desenvolvimento econômico brasileiro. Em segundo lugar, resultou em transformações profundas na estrutura produtiva do país, o que acabou por aprofundar o processo de substituição de importações nos setores tradicionais da indústria<sup>126</sup>. Os dados comprovam grandes avanços neste sentido, o crescimento do PIB no período foi de 7,1% ao ano e os investimentos elevaram-se de 13,5% do PIB em 1955, para 18% entre 1958 e 1959. No setor industrial observou-se aceleração semelhante, a indústria de transformação cresceu aproximadamente 10% ao ano, puxada principalmente pela expansão dos setores de bens de consumo duráveis e de capital, que cresceram aproximadamente 25% ao ano, além do setor de bens intermediários, 11% a.a, enquanto o setor de bens de consumo leves expandiu apenas 8% a.a no período entre 1956 e 1962. Estes avanços elevaram a participação da indústria de transformação no PIB, de 20% para 26% no mesmo período<sup>127</sup>.

Posto isto, estabeleceu-se uma nova configuração da economia, através da consolidação do tripé da indústria brasileira, que contou com a participação do Estado, do capital externo e do capital nacional privado em seu desenvolvimento.

O Estado participou ativamente deste processo, através de pesados investimentos no setor produtivo e em infraestrutura, elevando a participação

---

<sup>125</sup> Idem, p. 133.

<sup>126</sup> Veja-se: TAVARES, Maria da Conceição, 1972, op. cit., p. 96.

<sup>127</sup> CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 137.

estatal a um patamar inédito no país. Além disso, concedeu diversos subsídios e incentivos fiscais. Por outro lado, a participação do capital externo privado nos investimentos cresceu de forma acelerada, aumentando o coeficiente de participação dos investimentos estrangeiros na economia nacional.

**Tabela 9** – Movimentação de investimentos estrangeiros diretos no Brasil (milhões de dólares).

<b>Períodos</b>	<b>Entrada</b>	<b>Lucros Remetidos</b>	<b>Saldo</b>
1947-1953	97	327	-230
1954-1961	721	269	452

Fonte: PEREIRA, Luis Carlos Bresser, 1968, op. cit., p. 53.

Podemos observar como, durante o período, o volume de investimentos estrangeiros diretos aumentou de forma vertiginosa, uma expansão superior a 700%, em função da nova estratégia de participação do capital internacional nos mercados. Este fluxo de investimentos externos realizou-se principalmente por meio da Instrução 113 (tabela 10), e é explicado pela recuperação da economia internacional no pós-guerra e a nova configuração do capital internacional. A participação do capital externo no país realizou-se, a partir de então, mediante investimentos produtivos nos setores dinâmicos da economia, como o de bens de consumo duráveis, o que gerou um estímulo formidável à substituição de importações por produção nacional. Portanto, o regime de controle agiu de forma a incentivar o processo de substituição a avançar para um novo estágio, avançando na produção de bens de consumo duráveis, até então majoritariamente importados e acabou por reconfigurar a inserção brasileira na divisão internacional do trabalho, colocando o país em um novo patamar de desenvolvimento industrial<sup>128</sup>.

<sup>128</sup> Idem, p. 97.

**Tabela 10** – Investimento Direto Estrangeiro entre 1955 e 1963 por meio da Instrução 113 da SUMOC e do Decreto 42.820 – Setores da Economia.

<b>Setor da Economia</b>	<b>Investimento em Milhões de US\$</b>	<b>(%)</b>
Fabricação e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	189,61	38,1
Fabricação de Produtos Químicos	58,16	11,7
Fabricação de Máquinas e Equipamentos	55,93	11,2
Fabricação de Artigos de Borracha e de Material Plástico	30,89	6,2
Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	25,14	5,1
Fabricação de Produtos Têxteis	21,68	4,4
Metalurgia Básica	20,70	4,2

Fonte: CAPUTO, Ana Cláudia. MELO, Hildete Pereira, 2009, op. cit. p. 525.

Do montante de IDE acumulado entre 1955 e 1963, mais de um terço, 38,1% concentrou-se no setor de automóveis, o que caracteriza a transferência desta cadeia produtiva e a constituição de uma indústria automobilística no país, contudo, com predominância do capital externo.

Por fim, o capital nacional, a partir da entrada dos investimentos estrangeiros nos setores dinâmicos da indústria brasileira e da profunda participação estatal no setor, passou a desempenhar um papel complementar no processo, especializando-se em atividades de suporte e/ou incremento, como o setor de autopeças, por exemplo, portanto, dependentes dos setores dinâmicos <sup>129</sup>. A burguesia nacional aceitou rapidamente este papel subordinado no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, uma vez que, a estratégia de estabelecer um capitalismo nacional autônomo não conseguiu atingir os resultados esperados de desenvolvimento e levou a economia brasileira a profundos desequilíbrios e pontos de estrangulamento que dificultavam este projeto. Além do que, a necessidade de financiamentos permanecia um fator intransponível do ponto de vista interno e passava invariavelmente pela solução internacional<sup>130</sup>. Dessa forma, o capital nacional privado perdeu o controle sobre o seu dinamismo, passando a atuar como um apêndice do desenvolvimento do capital internacional no país. Este processo

<sup>129</sup> Veja-se: PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 53.

<sup>130</sup> CORSI, Francisco Luiz. 2010, op. cit., p. 129.

indicava, portanto, uma nova forma de dominação do capital externo sobre a economia do país, retrocedendo para uma situação semelhante àquela do período pré-1930, porém sobre outras bases.

O capital externo consolidava, assim, a sua participação nos setores dinâmicos da economia brasileira, por meio da introdução das empresas multinacionais em nosso parque industrial, dando início ao que viria a constituir-se no principal projeto de desenvolvimento do período posterior, o desenvolvimento associado e dependente.

O que é essencial, para a compreensão desse governo e da sua política econômica, é que se adotou, então, uma estratégia política de desenvolvimento que acabou por consolidar e expandir o capitalismo dependente; ou associado, segundo a perspectiva do governo da época. [...] teria havido uma transição (casual ou deliberada, conforme o nível em que se desenvolve a análise) de uma política destinada a criar um sistema capitalista nacional para uma política orientada para o desenvolvimento econômico dependente<sup>131</sup>.

Em 1961, pode-se considerar concluído o processo de substituição de importações nos setores tradicionais da indústria, ou seja, no setor de bens de consumo. Para dar continuidade ao processo, fazia-se necessário transformar a estrutura produtiva de outros setores industriais, o que requereria pesados investimentos e profundo esforço no sentido de implantar as bases para produção nacional nestes setores, Porém, como assinala Tavares:

Como por outro lado estes setores exigiriam para a ampliação da sua capacidade produtiva uma elevada intensidade de capital, compreende-se que a continuação da industrialização pela via da substituição de importações, mesmo quando possível, conduziria a uma expansão da economia com uma baixa na relação produto/capital, ou seja, a curto prazo, pelo menos, com rendimentos decrescentes em termos macroeconômicos<sup>132</sup>.

Assim, à medida que se esgotavam as possibilidades de substituição nas indústrias tradicionais a economia brasileira esbarrava em outros entraves à continuidade de seu desenvolvimento. O acelerado processo de expansão da indústria e da infraestrutura no governo Kubitschek exigiram enorme quantidade de recursos e levaram o governo a um profundo desequilíbrio das contas públicas com aceleração da inflação. Além disso, à medida que as empresas externas consolidavam suas plantas no país, o fluxo de

---

<sup>131</sup> IANNI, Octavio, 1979, op. cit., p. 150.

<sup>132</sup> TAVARES, Maria da Conceição, 1972, op. cit., p. 97.

investimentos era inevitavelmente reduzido, o que, aliado à crise das exportações, elevou o déficit em transações correntes e levou o país à moratória em 1959.

Outro problema que se colocava dizia respeito ao desequilíbrio industrial, gerado entre os setores de bens de consumo e bens de capital e intermediários. Enquanto o capital internacional focava a implantação do setor produtor de bens de consumo duráveis para o mercado interno, a indústria de base permanecia incompletamente interiorizada pela economia brasileira, o que viria a constituir uma dependência em relação a importações vinculadas a este setor<sup>133</sup>.

### **1.8 A crise política e a erosão do modelo nacionalista.**

Ao assumir a presidência em 1961, Jânio Quadros deparou-se com uma delicada situação econômica, estabelecida pela estratégia de desenvolvimento apoiada no capital externo privado e na expansão da dívida pública como forma de gerar investimentos do período anterior. Esta política determinaria uma pressão sobre o equilíbrio das contas do país, que viria a provocar o aumento da inflação e a disparada da dívida externa<sup>134</sup>.

Quadros iniciou a aplicação de uma política ortodoxa no combate à inflação, anulando a política cambial de taxas preferenciais através da Instrução 204 da SUMOC, e desvalorizando pela metade a moeda nacional<sup>135</sup>. Com estas medidas, o governo atingia o núcleo do desenvolvimento industrial brasileiro, elevando drasticamente os custos para a importação de bens de capital, insumos e tecnologia, imprescindíveis ao projeto de industrialização, ao mesmo tempo em que alterava a política cambial que protegia o produtor interno da concorrência com os produtos importados no mercado nacional, classificando-os na mesma categoria dos demais. A reforma do sistema cambial significava uma derrota do modelo de desenvolvimento industrial

---

<sup>133</sup> OLIVEIRA, Francisco de. 1977, op. cit. p. 84.

<sup>134</sup> TAVARES, Maria da Conceição, 1972, op. cit., p. 72.

<sup>135</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)*. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 240.



nacional, em vista do favorecimento dos setores primário-exportadores e importadores<sup>136</sup>.

O desenvolvimento industrial associado ao capital externo, iniciado com o governo J.K, deu início, como visto anteriormente, a um novo modelo de desenvolvimento para a economia brasileira, pautado não mais apenas no financiamento do desenvolvimento em conjunto com o capital estrangeiro, mas na sua participação e incorporação à economia nacional. Parcela da burguesia nacional adequou-se a este novo modelo, como vimos, e passou a opor-se ao nacionalismo de Vargas, temendo um retrocesso de sua posição.

Em virtude disso, ocorreu uma aproximação desta parcela da burguesia industrial com os grupos que opunham-se ao modelo nacionalista, mesmo com interesses e propósitos diferentes, como a burguesia comercial importadora e exportadora, e setores conservadores das forças armadas. A partir de então, observou-se o agravamento do antagonismo entre os diferentes grupos dominantes. O desequilíbrio econômico serviu de catalisador para os grupos que se opunham ao modelo nacionalista contestarem a viabilidade de sua continuidade e a disputa política se polarizou entre aqueles grupos ligados ao desenvolvimento nacionalista, tendo o modelo substitutivo de importações como o principal indutor do desenvolvimento, e os grupos que se opunham a este, principalmente a burguesia comercial, setores ligados ao capital estrangeiro e setores conservadores da sociedade.

Com a eleição de Quadros, este último grupo acreditava ter finalmente alcançado o poder político, contudo, ao longo do mandato, o presidente adotou uma postura menos condizente com os interesses de sua base de apoio, mesmo adotando medidas que o favoreciam, principalmente no campo econômico (Instrução 204), o governo oscilou em outros pontos, como por exemplo, ao adotar uma política externa independente ao mesmo tempo em que relaxava a política antinflacionária<sup>137</sup>.

Esta postura levou o governo a distanciar-se de sua base de apoio, polarizada na UDN, o que limitou as ações do presidente. Incapaz de governar, Quadros buscou através de uma manobra política reestabelecer seus poderes, sobrepondo-se ao Congresso Nacional, de forma a estabelecer uma

---

<sup>136</sup> Veja-se: IANNI, Octavio, 1979, op. cit., p. 198.

<sup>137</sup> SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. A crise política dos anos 1960. In. PIRES, 2010, op. cit., p. 143.

hegemonia do Poder Executivo sobre o Legislativo. Entregou um pedido de renúncia ao Congresso, acreditando que, em vista do passado de seu vice-presidente, João Goulart, ligado ao sindicalismo de Vargas e ao PTB, não restaria outra alternativa ao Congresso a não ser vetar a renúncia e aceitar os termos de governabilidade do Presidente. Contudo, em vista do enfraquecimento de sua base de apoio e do descontentamento do setor externo com o Presidente, a tentativa de golpe fracassou e sua renúncia foi aceita pelo Congresso em agosto de 1961.

Com a renúncia de Quadros, o substituto legal ao cargo seria o então vice-presidente, João Goulart. Com isso, as forças políticas que haviam deposto Getúlio, fracassado no golpe de 1955 e pensavam ter alcançado o poder com a eleição de Quadros, viram-se diante da reversão do quadro político em favor do nacionalismo, o que poderia inclusive reverter as políticas em seu favor do início de 1960. Isso acarretou um abalo na já frágil situação política do país e acabaria por aprofundar o antagonismo entre as forças políticas.

Os grupos ligados ao modelo de desenvolvimento associado, liderados por setores da burguesia comercial ligada ao mercado externo, setores da burguesia industrial associada ao capital externo e o próprio capital externo, opuseram-se de forma veemente à posse de João Goulart. Assim, juntamente com os Ministros militares, tentaram impor o veto à posse do vice-presidente. Contudo, a articulação de setores da burguesia industrial e da burguesia agrária, que permaneciam ligados ao modelo nacionalista, apoiada em alguns setores das Forças Armadas e em setores populares<sup>138</sup>, pressionaram o Congresso a tomar uma medida em prol da legalidade política. Dessa forma, o Congresso acabou tendo que adotar uma alternativa entre as propostas, e, assim, implantou-se o sistema parlamentarista.

Esta mudança tornou possível a posse de João Goulart, pois reduzia a capacidade de ação de seu governo. Contudo, não agradava a nenhum dos grupos em conflito: se por um lado, com o Parlamentarismo, o grupo opositor

---

<sup>138</sup> O principal foco de resistência ao golpe militar do Congresso se deu no Rio Grande do Sul, estado governado por Leonel Brizola, um influente político getulista. Juntamente com o general José Machado Lopes, Brizola organizou forte resistência contra o veto militar e a favor da posse de Goulart, denominado como “Campanha da Legalidade” contribuindo assim de forma definitiva para a “solução” parlamentarista do Congresso. TAVARES, Flávio. 1961, o golpe derrotado. Luzes e sombras do movimento da legalidade. Porto Alegre: L&PM, 2012.

restringiu a capacidade de ação do governo, por outro, também não monopolizou ele próprio o direcionamento político do país. Em contrapartida, os grupos que apoiavam Goulart viam o Parlamentarismo como entrave à efetivação das políticas do governo.

Nos dois anos que se seguiram à adoção do regime parlamentarista, a situação econômica do país se deteriorou: as políticas de austeridade do governo Quadros haviam retraído a economia, o déficit do balanço de pagamentos saltou de US\$ 14 milhões em 1961, para US\$ 360 milhões em 1962, a produção industrial e agrária sofreram retrações, aumentou-se a emissão de papel moeda, o custo de vida subiu em 52,7% e o PIB cresceu 3,7% ante 7,7% no ano anterior<sup>139</sup>. Os Estados Unidos, em retaliação às perdas sofridas por empresas norte-americanas no Brasil<sup>140</sup>, vetou novos empréstimos para o país, o que impossibilitava ao governo obter financiamento externo para lidar com o déficit da balança de pagamentos, obrigando-o a emitir papel-moeda, gerando mais inflação.

Diante do aprofundamento da crise econômica, surgiram manifestações de descontentamento popular com o governo, com reivindicações de mudanças na política econômica do país. Goulart aproveitou-se destas demandas, para declarar-se a favor da necessidade de implementação das reformas de base, angariando assim grande apoio dos setores populares em prol do restabelecimento do Presidencialismo. Durante estes dois anos, o presidente buscou reativar o sistema presidencialista, fato que finalmente ocorreu, por meio de plebiscito realizado em janeiro de 1963. A proposta presidencialista venceu com ampla maioria a opção parlamentarista, caracterizando o apoio popular ao governo Goulart<sup>141</sup>.

Após readquirir plenos poderes presidenciais, Goulart colocou em prática uma nova política econômica, arquitetada por Celso Furtado e San Tiago Dantas e formalizada no “Plano Trienal”. O plano consistia em um conjunto de medidas que visavam à estabilização das contas nacionais e internacionais do país, aliado ao crescimento econômico e a reformas sociais

---

<sup>139</sup> Veja-se: MENDONÇA, Marina Gusmão de. PIRES, Marcos Cordeiro, 2002, op. cit., p. 291.

<sup>140</sup> Em 1962, cancelaram-se as concessões de exploração de minério da *Hanna Mining Co.* no Brasil. Posteriormente o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, estatizou os bens da subsidiária nacional da *International telephone & Telegraph* em seu estado.

<sup>141</sup> Veja-se; MENDONÇA, Marina Gusmão de. PIRES, Marcos Cordeiro, 2002, op. cit., p. 293.

de base. No combate à inflação, previa a redução dos gastos públicos, porém sem redução de investimentos estatais, necessários para a manutenção do desenvolvimento econômico. Estes seriam financiados pelo aumento dos impostos das camadas mais ricas da população. Além disso, era imprescindível a manutenção da capacidade de importação, o que seria assegurado pela renegociação da dívida externa brasileira, liberando divisas antes empenhadas no pagamento de juros e amortizações<sup>142</sup>. Em síntese, o plano buscava a retomada do desenvolvimento através da industrialização, realizando as reformas de base necessárias à concretização deste objetivo.

Ocorre, entretanto, que o governo Goulart não possuía condições políticas para a realização de um projeto desta envergadura. A crise política existente, com o acirramento da oposição entre os grupos dominantes e a frágil base de sustentação do governo, apoiada na reduzida articulação dos setores populares, impunham uma estreita capacidade de manobra ao presidente da república.

Diante da percepção de sua reduzida base de apoio e como forma de pressionar o Congresso a aprovar suas políticas, Goulart buscou expandir seu apoio entre as massas populares. Assim, em 13 de março de 1964, durante o “Comício da Central do Brasil”<sup>143</sup>, realizado na cidade do Rio de Janeiro, o presidente formalizou esta posição, assegurando que as reformas de base seriam efetuadas. Para isso, assinou um decreto estabelecendo a reforma agrária, sobrepondo-se assim, à necessidade de aprovação do Congresso sobre o assunto<sup>144</sup>.

A radicalização da política de Goulart resultou na decisão dos grupos opositores ao governo em adotar a solução golpista, que já vinha sendo articulada há muito tempo. Estes grupos criaram um clima de insegurança na sociedade e disseminaram a ideia de que o governo Goulart caminhava no sentido de tornar-se uma ditadura comunista. Esta insegurança foi espalhada

---

<sup>142</sup> SKIDMORE, Thomas. Op. cit., p. 270-271..

<sup>143</sup> Em 13 de março de 1964, o governo organizou o Comício da Central, ou Comício das Reformas, como ficou conhecido, como uma grande manifestação de apoio ao presidente e às reformas de base que seriam implementadas por decreto a partir de então. Na ocasião, mais de 150 mil pessoas reuniram-se em frente à estação Central do Brasil, no Rio de Janeiro para ouvir o discurso do presidente, que assinou o decreto da reforma agrária. O episódio representou o estopim para que as classes dominantes que se opunham ao governo, com o apoio dos Estados Unidos, deflagrassem o golpe de Estado em abril de 1964, o qual já vinha, de há muito tempo, sendo articulado.

<sup>144</sup> SKIDMORE, Thomas, 1992, op. cit., p. 350.

entre a classe média e setores da burguesia industrial, o que gerou uma enorme instabilidade para o governo<sup>145</sup>.

Com o apoio do capital estrangeiro, da burguesia comercial ligada ao mercado externo, de setores da burguesia industrial associados com o capital estrangeiro, dos Estados Unidos, de parcela da população, principalmente da classe média, e setores das Forças Armadas, em 1º de abril de 1964 é desfechado o golpe que há muito se articulava no seio da oposição ao modelo nacionalista e no interior da Escola Superior de Guerra<sup>146</sup>. Abortou-se, com isso, a tentativa do governo de retomar o modelo nacional-desenvolvimentista, através da expansão do mercado interno e das reformas de base.

Em linhas gerais, salvo súbitos intervalos nessa política, o modelo substitutivo foi predominante na economia brasileira desde o primeiro governo Vargas. Dessa forma, pode-se considerar o período entre 1930 e 1964 como uma fase de consolidação da indústria brasileira e de acelerado crescimento econômico, como é possível observar na tabela.

**Tabela 11 – Taxa de crescimento médio real por setor (% ao ano)**

<b>Setor</b>	<b>1920/30</b>	<b>1930/40</b>	<b>1940/47</b>	<b>1947/56</b>	<b>1956/61</b>	<b>1961/67</b>
Agricultura	3,4	4,3	3,9	3,9	5,8	3,7
Indústria	3,3	5,2	6,5	8,8	11,1	3,8
Comércio	3,4	4,6	4,7	6,4	8,0	4,3
Transportes e Comunicações	8,1	5,1	8,5	7,9	8,8	5,1
Serviços	–	–	–	3,0	3,0	3,0
PIB	3,7	4,6	5,1	5,6	7,0	3,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm)

A crise que se abateu sobre o modelo, no final do governo Kubitschek, a mudança do contexto internacional dentro do cenário de Guerra Fria e as pressões externas e internas que se acentuavam com o aprofundamento da participação do capital estrangeiro na economia, fortaleceram os grupos opositores. O intervalo entre o final do governo Kubitschek e o golpe militar de 1964 foi marcado pelo acirramento dessa disputa entre o grupo nacionalista

<sup>145</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser, 1968, op. cit., p. 120.

<sup>146</sup> SKIDMORE, Thomas. 1992, op. cit., p. 361.

voltado para o desenvolvimento do mercado interno e o grupo alinhado aos interesses externos e conservadores, com o apoio de parte das Forças Armadas<sup>147</sup>.

O processo substitutivo deixou um legado de profundas transformações no país. A indústria tornou-se o setor dinâmico da economia e passou por um largo processo de crescimento que realizou-se sob os limites impostos pela posição subordinada do país na economia mundial. Como não poderia deixar de ser, o processo de industrialização ocorrido durante o século XX nos países periféricos, em virtude de sua dinâmica, gerou desequilíbrios e estrangulamentos em diversos setores da economia, como a infraestrutura, e dentre alguns setores da própria indústria<sup>148</sup>. O descompasso entre o desenvolvimento dos setores industriais desembocou na crise do balanço de pagamentos que se abateu sobre a economia assim como na aceleração da inflação verificada ao final do período analisado até aqui, como salientou Oliveira:

Ora, o padrão de acumulação do novo período, muito bem descrito no slogan “Cinquenta anos em cinco” pretendia fundar de golpe o departamento III (bens de consumo duráveis). Nessas condições, para salvar as dificuldades antepostas pelas relações de proporcionalidade entre um departamento I (bens de produção) apenas parcialmente esboçado e quantitativamente insuficiente e um departamento III cujas dimensões sobrepujavam a capacidade de produção interna do departamento I, somente havia uma forma: restabelecer o tipo de relação centro periferia, já descrito. Mas, esse restabelecimento encontrava novos obstáculos na relativa inelasticidade do crescimento das exportações primárias nacionais. A solução encontrada [...] foi o recurso ao capital estrangeiro sob a forma de investimento direto, de capital de risco. [...] instaurando por sua vez – e aqui constitui sua singularidade -, uma crise recorrente do Balanço de Pagamentos, que se expressa na contradição entre uma industrialização voltada para o mercado interno mas financiada ou controlada pelo capital estrangeiro e a insuficiência de geração de meios de pagamento internacionais para fazer voltar a circulação internacional de capitais, parte do excedente que pertence ao capital internacional<sup>149</sup>.

---

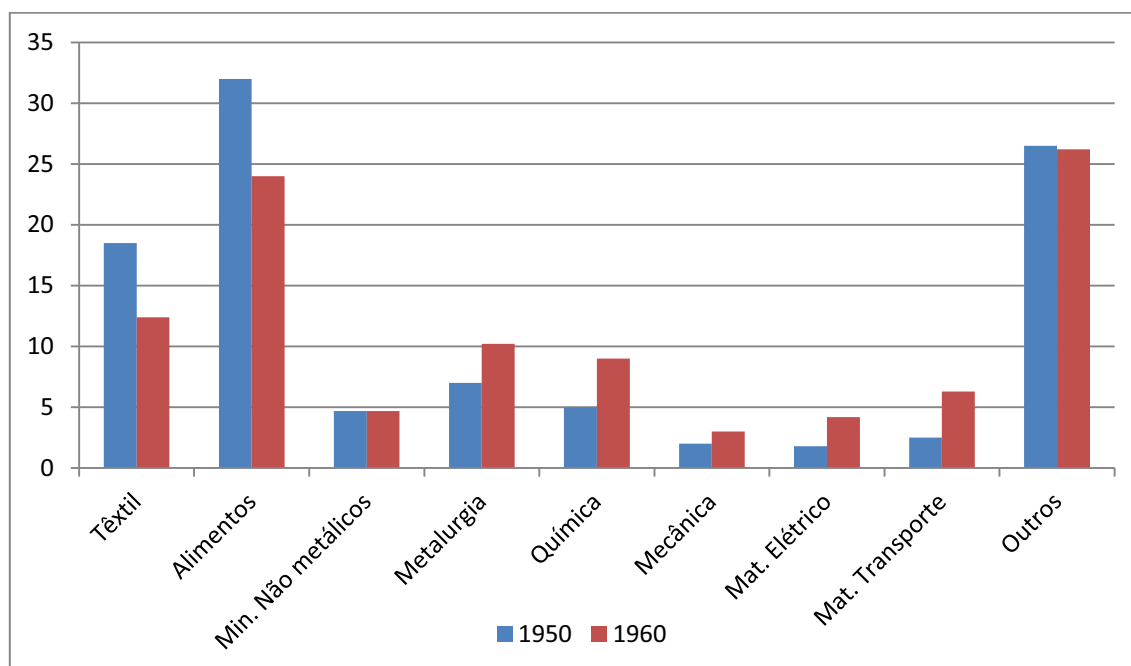
<sup>147</sup> MENDONÇA, Marina Gusmão de. PIRES, Marcos Cordeiro, 2002, op. cit., p. 297.

<sup>148</sup> TAVARES, Maria da Conceição, 1972, op. cit., p. 105.

<sup>149</sup> OLIVEIRA, Francisco de. op. cit., 1977, p. 85-86.

Em contrapartida, é importante frisar que a estrutura da produção industrial passou por um profundo processo de reformulação, com crescimento acelerado. Principalmente na produção de bens de consumo duráveis, assim como de bens de capital e bens intermediários, que como visto, apesar dos pesados investimentos, não completou sua internalização de modo a superar a dependência externa deste setor<sup>150</sup>.

**Gráfico 1** - Estrutura Industrial 1950 – 1960 (%)



Fonte: BONELLI, Regis. GONÇALVES, Robson. 1999, op. cit., p. 20.

Como é possível observar, as transformações no setor industrial brasileiro modificaram o perfil da produção industrial no país, reduzindo a participação dos setores tradicionalmente líderes no processo de industrialização brasileiro até então, como têxtil e alimentos, estes constituíram o setor dinâmico do desenvolvimento industrial brasileiro durante a primeira etapa do processo de substituição de importações, e mantiveram um elevado grau de participação na composição da produção nacional. Contudo, a partir dos investimentos estatais na década de 1950 e, principalmente com o Plano de Metas do governo Kubitscheck, em 1955, avançou-se a estrutura industrial do país, abarcando setores como bens de consumo duráveis, bens de capital e bens intermediários. É o que se percebe pelo crescimento da participação dos

<sup>150</sup> SERRA, José. 1982 op. cit., 25.

setores de metalurgia, química, mecânica, material elétrico e material de transporte, na produção industrial brasileira<sup>151</sup>.

### **1.9 A Consolidação do Desenvolvimento Associado e Dependente.**

O golpe de 1964 inaugurou um período de profundas transformações na sociedade. A conquista do poder por parte dos grupos ligados ao capital externo configura-se como a principal característica do novo regime. Isso não significa, contudo, que as forças políticas que alcançaram o poder constituíam-se em um grupo homogêneo, como visto, nela coexistiam diversos interesses difusos, o que tornou a condução da política econômica deste período, inconstante<sup>152</sup>.

No primeiro momento, sob o governo do marechal Humberto Castello Branco (1964 – 1967), efetivaram-se as transformações necessárias à implantação do novo modelo de desenvolvimento. O projeto econômico para o período, o “Programa de Ação Econômica do Governo” (PAEG), estabeleceu as prioridades a serem atendidas. Entre elas, destacam-se o controle inflacionário e o controle do balanço de pagamento<sup>153</sup>. O programa estabeleceu uma política econômica recessiva, combatendo a inflação através de um profundo arrocho salarial e da restrição ao crédito.

O novo regime estabelecido em 1964 considerava que o caminho para a recuperação econômica residia no controle da inflação, na eliminação da distorção de preços acumulada no passado, na modernização dos mercados de capitais que produziria um aumento da acumulação de poupança, na criação de um sistema de incentivos que direcionasse investimentos para áreas e setores considerados essenciais pelo governo, na atração de capital estrangeiro - tanto privado como público - para financiar a expansão da capacidade produtiva do país e no uso de investimentos públicos em projetos

---

<sup>151</sup> BONELLI, Regis. GONÇALVES, Robson. 1999, op. cit., p. 51.

<sup>152</sup> SODRÉ, Nelson Werneck. Vida e morte da ditadura: 20 anos de autoritarismo no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 1984. p. 100. TAVARES, Maria da Conceição. ASSIS, José Carlos de. O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Zahar, 1985, p. 8.

<sup>153</sup> MENDONÇA, Marina Gusmão de. PIRES, Marcos Cordeiro, 2002, op. cit., p. 296.



de infraestrutura e em determinadas indústrias pesadas de propriedade do governo<sup>154</sup>.

O PAEG baseou suas ações em três grandes reformas: Fiscal, trabalhista e monetária<sup>155</sup>. Com a mudança nestes setores, buscava a estabilização da economia e a sua adequação ao novo modelo<sup>156</sup>.

No campo fiscal, o objetivo do governo foi o de sanar os déficits recorrentes da União, medida que foi alcançada através da centralização dos impostos, antes divididos entre União, estados e municípios e que passaria a partir de então, a se concentrar sob o governo central que realizaria o repasse aos estados e municípios de acordo com os recém criados fundos de participação<sup>157</sup>.

A reforma trabalhista partia do pressuposto de que os reajustes salariais acima do crescimento da produtividade constituíam a principal razão da inflação brasileira, em vista do seu reflexo na demanda. Promoveu, portanto, um novo modelo para o reajuste dos rendimentos, que significou em última instância um arrocho salarial de mais de 26% entre 1965 e 1967. Além de estabelecer o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como forma de promover maior flexibilidade ao empregador, extinguindo a lei de estabilidade do emprego, que impedia a demissão arbitrária do trabalhador com mais de dez anos de serviço<sup>158</sup>.

Por último, a reforma monetária promoveu a restrição da liquidez dos meios de pagamento, o incentivo ao mercado de capitais e revogou as vantagens cambiais às importações de bens de capital<sup>159</sup>. O programa previa a reforma do modelo de financiamento da economia brasileira, principalmente ao abrir a possibilidade de financiamento das empresas através do mercado de empréstimos externos. Foram criados o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (Bacen) no intuito de levar adiante o processo de reforma financeira do país. Estabeleceu-se a partir de então, um novo modelo de financiamento da economia nacional que passaria a sustentar-se

---

<sup>154</sup> BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2002, p. 93.

<sup>155</sup> Pode-se destacar ainda a reforma bancária estabelecida pelo programa que promoveu a internacionalização do crédito bancário e a centralização do setor.

<sup>156</sup> SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. A ditadura militar e o Paeg (1964-1967) In. PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 171.

<sup>157</sup> Idem, p. 175.

<sup>158</sup> Idem, p. 173.

<sup>159</sup> Idem, p. 179.

diretamente na poupança externa com redução expressiva da participação da poupança interna. O incentivo ao financiamento externo e à abertura da economia brasileira fizeram-se sem cautelas: a instrução 289 da SUMOC, de 1965, permitia às empresas brasileiras a contratação de empréstimos diretamente das empresas ou bancos do exterior. Privilegiando as empresas estrangeiras instaladas no país, pois estas, obviamente, possuíam vantagem na captação de recursos externos ante as empresas nacionais<sup>160</sup>.

Apesar disso, as políticas restritivas não surtiram o efeito esperado, apesar de reduzir a inflação, a queda do índice ficou abaixo do previsto e o crescimento da economia permaneceu estacionado. Em contrapartida a concentração de renda desencadeada por estas políticas garantia a demanda por bens de consumo duráveis mesmo que por uma parcela reduzida da população, ao meso tempo em que a reforma do modelo de financiamento da economia estabeleceu condições para entrada de grandes volumes de capital estrangeiro no país, seja mediante investimentos ou empréstimos. Estas medidas alicerçaram a expansão do Produto no período seguinte.

Em 1967, Costa e Silva substituiu Castelo Branco como Presidente do país. Com esta mudança, a condução da política econômica sofre alterações. Costa e Silva possuía uma postura mais próxima à do grupo militar denominado “linha dura” e possuía uma visão menos ortodoxa da economia, expressa principalmente pelo seu Ministro da Fazenda, Delfim Neto<sup>161</sup>, o que animou o setor nacionalista das forças armadas. A alteração da política econômica, no entanto, não representava a ruptura com o modelo associado e dependente, entretanto, o novo período priorizava o desenvolvimento da economia coadunado com a sua abertura.

A partir do final de 1967, a economia brasileira começou a dar sinais de uma retomada do crescimento, especialmente entre 1968 e 1973, quando ocorreu o chamado “milagre econômico brasileiro”: a taxa média de crescimento do PIB atingiu 11,1% a.a, e a indústria obteve bons resultados no período<sup>162</sup>. Foi o período de aprofundamento do modelo de crescimento

---

<sup>160</sup> TAVARES, Maria da Conceição. ASSIS, José Carlos de. 1985, op. cit. p. 24.

<sup>161</sup> BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2002, p. 25.

<sup>162</sup> CAMARGO, José Marangoni. Do milagre econômico à marcha forçada (1968 – 1980). In. PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 196.

associado e dependente, coincidindo com uma fase de grande expansão da economia mundial.

Havia no período ampla disponibilidade de recursos e grande facilidade de financiamento por parte dos credores, o que beneficiou a opção pelo financiamento externo do desenvolvimento brasileiro. Na realidade, com as políticas de austeridade do período Castelo Branco, propiciou-se a expansão da poupança externa na economia, o que acarretou um enorme endividamento do país a partir de 1968. O crescimento da participação do capital estrangeiro na economia e, principalmente, na indústria nacional, desempenhou importante papel neste período, o fluxo de investimentos estrangeiros passou de uma média anual aproximada de US\$ 1.4 bilhões em 1970, para US\$ 4.3 bilhões em 1973. Estes investimentos eram compostos principalmente de empréstimos e financiamentos externos<sup>163</sup>. Além disso, o nível de poupança externa expandia-se rapidamente, o passivo bancário brasileiro, por exemplo, passou de 7,5% em 1970 para 19,4% em 1974<sup>164</sup>.

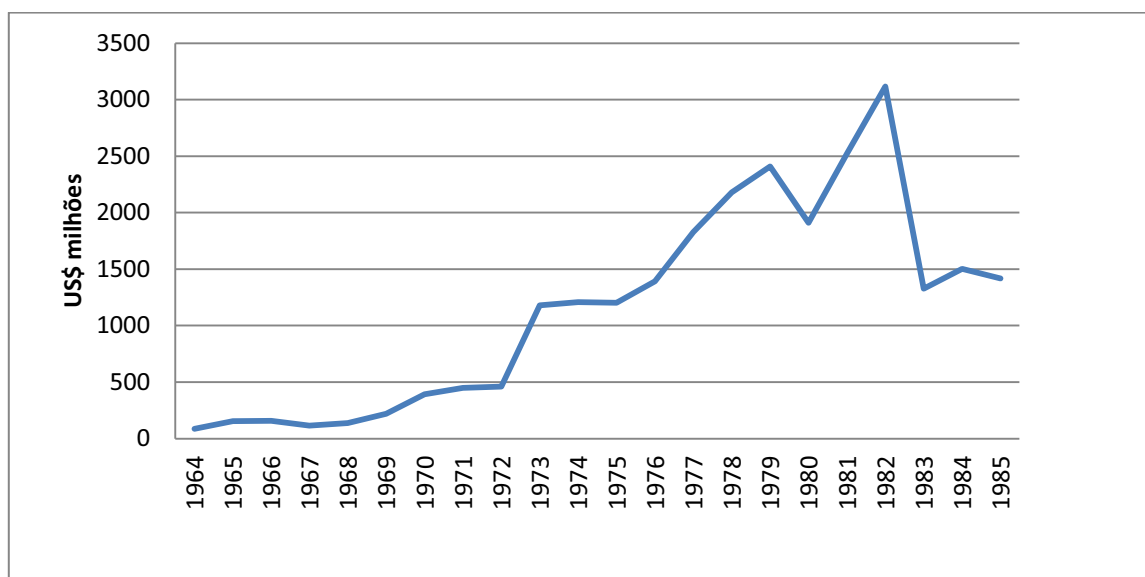
Na indústria, o crescimento realizou-se apoiado na enorme expansão do setor de bens de consumo duráveis. Iniciada no período J.K, a implantação deste departamento da indústria transformou a composição do setor como um todo. Ao tornar o departamento de bens de consumo duráveis o setor dinâmico da indústria nacional, o país condicionava o seu desenvolvimento ao capital externo, uma vez que este setor encontrava-se sob o controle das empresas multinacionais dos países desenvolvidos.

É possível observar o reflexo das reformas no aprofundamento do modelo de financiamento baseado no capital externo, com a elevação do fluxo de investimentos estrangeiros diretos no país a partir de 1968. A elevação do índice de investimentos estrangeiros, coadunada com a expansão do setor financeiro internacional, coroou a reforma estabelecida pelo PAEG e aprofundou o modelo de desenvolvimento iniciado no período Kubitschek.

---

<sup>163</sup> Idem, p. 33.

<sup>164</sup> TAVARES, Maria da Conceição. ASSIS, José Carlos de. 1985, op. cit. p. 31.

**Gráfico 2** – Investimentos estrangeiros durante o regime militar.

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) Elaboração do Autor.

Aprofundou-se assim, a dependência nacional em relação ao financiamento externo da economia, enquanto se expandiam o crédito e os investimentos externos. Além disso, ao consolidar o setor de bens de consumo duráveis como setor dinâmico da economia, estabeleceu-se uma dependência em relação às importações. Isto porque, ao abortar o processo de desenvolvimento do capitalismo nacional, que vinha se realizando tendo o setor de bens de produção como setor dinâmico da indústria - mesmo que associado com o capital externo - e estabelecer um novo modelo, baseado no setor de bens de consumo duráveis, criou-se um desequilíbrio entre os departamentos da indústria. O desenvolvimento do departamento III (bens de consumo duráveis) é dependente da produção do departamento I (bens de capital), como este último não havia sido totalmente interiorizado pela economia brasileira, o departamento III passaria suprir-se de bens de capital importados para desenvolver-se<sup>165</sup>. Entre 1965 e 1975, a participação das importações sobre o total da oferta de bens de capital no país, passou de 19,83% para 37,47%<sup>166</sup>.

O desequilíbrio entre os setores estabelecia uma situação na qual, a expansão do produto interno não poderia ocorrer sem que se pressionassem as contas externas do país, em vista da dependência existente na indústria, o

<sup>165</sup> OLIVEIRA, Francisco de. 1977, op. cit. p. 86.

<sup>166</sup> Idem, p. 102.

que levaria o país, inevitavelmente, a uma crise do balanço de pagamentos, uma vez que a produção industrial estava voltada para o mercado interno e o setor exportador permanecia majoritariamente produzindo matérias primas. Como as condições eram extremamente favoráveis, este desequilíbrio foi atenuado pelo fluxo de capitais externos, porém desembocando em grandes déficits do balanço de pagamentos e aceleração da inflação<sup>167</sup>.

A situação se agravou com o primeiro “choque do petróleo” em 1973<sup>168</sup>, que reverteu o contexto internacional favorável e elevou os juros internacionais. O país passou a conviver com um contínuo desequilíbrio do balanço de pagamentos diante da necessidade de remeter grande parte de suas divisas ao pagamento dos serviços da dívida contraída, e da elevação abrupta do preço do petróleo. Cabe lembrar que a dependência em relação ao petróleo importado absorvia grande quantidade de recursos e pesava a balança comercial brasileira neste período, levando o país a uma crescente inflação e à desaceleração da economia<sup>169</sup>. O período do chamado “milagre econômico” havia terminado, o crescimento médio do PIB passou de 11,2% entre 1967-1973, para 7,1% no período seguinte, 1973-1980. A inflação voltou a crescer em ritmo acelerado, atingindo os 34% já em 1974 e os déficits da balança comercial e de transações correntes foram respectivamente de 4,6 US\$ bilhões e 7,1 US\$ bilhões.

Como não poderia deixar de ser, o modelo de crescimento apoiado na poupança externa gerava um déficit contínuo de transações correntes que, para poder ser mantido, necessitava a captação de empréstimos externos cada vez maiores. Assim, o déficit da balança de pagamentos era alimentado pelas remessas de lucros e serviços pagos ao exterior com o dinheiro emprestado<sup>170</sup>.

### **1.9.1 O II PND.**

Diante do contexto de crise internacional e estrangulamentos internos, o governo decidiu acelerar o processo de crescimento, por meio da interiorização

---

<sup>167</sup> CAMARGO, José Marangoni. In. PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 204.

<sup>168</sup> O apoio dos Estados Unidos a Israel durante o conflito Árabe-Israelense em 1973, desencadeou uma retaliação dos países membros da Opep (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) sob a forma de aumento de 300% no preço do barril de petróleo, gerando o seu primeiro choque.

<sup>169</sup> TAVARES, Maria da Conceição. ASSIS, José Carlos de. 1985, op. cit. p. 44

<sup>170</sup> Idem p. 49.

da produção de equipamentos, de insumos industriais e energia, de forma a superar os estrangulamentos surgidos no período anterior<sup>171</sup>.

O II “Plano Nacional de Desenvolvimento”, implantado entre 1975 e 1979, pretendia forçar o crescimento econômico do país, de forma a sobrepujar os efeitos do contexto internacional desfavorável no período. Previa, portanto, realizar pesados investimentos em setores considerados estratégicos por constituírem-se em obstáculos à expansão da economia, entre eles estavam: o setor de bens de capital e insumos básicos, além da infraestrutura produtiva<sup>172</sup>. Concentrava-se na resolução dos desequilíbrios estruturais da indústria, ao desenvolver o departamento I no qual residiam os maiores déficits externos, ao mesmo tempo fortalecendo a indústria nacional que vinha perdendo participação desde meados da década de 1950, reservando para esta o setor de bens de capital. Assim como promover a desconcentração da atividade produtiva<sup>173</sup>. Foram realizados maciços investimentos em empresas como Petrobrás, Eletrobrás e Embratel. O objetivo do governo era realizar as inversões para consolidação da base estrutural necessária à continuidade da expansão econômica no país, o que correspondia a transferir o centro dinâmico para o setor de bens de capital e insumos, fragilizado em relação aos demais setores da indústria.

Para realizar o projeto do II PND o governo precisaria manter a estratégia de captação de recursos externos ao financiamento do desenvolvimento nacional, em vista da contínua fragilidade do sistema financeiro interno. Isso acarretava uma estratégia de risco, uma vez que, as condições externas haviam se alterado profundamente, a partir do choque do petróleo. A persistência do governo sob este aspecto do financiamento é apoiada por uma leitura errônea a respeito da crise econômica internacional de 1973, apostando na rápida recuperação da economia no período seguinte. Portanto, o plano buscou no financiamento externo os recursos para a consolidação do setor de bens de capital, com predomínio do capital nacional privado e estatal. Nesse sentido a política do II PND aproximava-se mais do

---

<sup>171</sup> BAER, Werner. 2002, op. cit. p. 108.

<sup>172</sup> A respeito do II PND veja-se: BAER, Werner. 2002, op. cit. p. 110.

<sup>173</sup> CAMARGO, José Marangoni. In. PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 210.

modelo de desenvolvimento do período Vargas, do que do “milagre econômico<sup>174</sup>”.

O projeto valeu-se de um período de grande liquidez internacional, gerada pelo mercado dos petrodólares<sup>175</sup>, que, em contrapartida, constituía-se em meio de financiamento muito mais instável do que os investimentos diretos realizados pelas multinacionais no período anterior, pois passaram a realizar-se mediante empréstimos de curto prazo a juros pós-fixados<sup>176</sup>.

Apesar dos objetivos audaciosos, o II PND não logrou alterar a dinâmica do setor industrial, que permaneceu pautada nos bens de consumo duráveis com dependência externa do departamento I. Apesar disso, garantiu-se um mínimo de investimentos no setor industrial, em vista da desaceleração da economia e principalmente da indústria no período, o que possibilitou, em certa medida, a substituição de importações no setor de bens de capital<sup>177</sup>. Foi possível conservar certo crescimento da indústria, com taxas de expansão próximas às do período anterior para os setores de bens de capital 7,4% ao ano e intermediários 8,3% ao ano entre 1974 e 1980<sup>178</sup>.

O projeto de consolidação do setor de bens de capital no país deveria levar em conta a resolução de questões como: o financiamento, a demanda interna, a produção em escala e a tecnologia utilizada. Fatores que estabeleciam entraves ao seu desenvolvimento nos países periféricos. Nesse período, o mercado interno não constituía demanda suficiente para sustentar produção em escala de determinados setores desta indústria, o que só poderia ser solucionado, mediante a incorporação de outros mercados regionais. Além disso, o projeto não contemplava investimentos necessários em setores como Pesquisa e Desenvolvimento, educação e inovação. Os quais ficaram praticamente restritos aos setores estatais, uma vez que as empresas estrangeiras instaladas no país adotavam o modelo de importação de

---

<sup>174</sup> CAMARGO, José Marangoni. In. PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 212.

<sup>175</sup> Com a elevação dos preços do petróleo em 1973 gerou-se um enorme afluxo de divisas para os países exportadores, que não encontraram possibilidades de inversões em seus países de destino, o que ocasionou uma grande disponibilidade de divisas ao mercado financeiro internacional que perduraria até o final da década de 1970, muitas das quais aplicadas em países em desenvolvimento mediante empréstimos. Fonte: SANDRONI, Paulo. 2010, op. cit. p. 639.

<sup>176</sup> CAMARGO, José Marangoni. In. PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 212.

<sup>177</sup> TAVARES, Maria da Conceição. ASSIS, José Carlos de. 1985, op. cit. p. 61.

<sup>178</sup> CAMARGO, José Marangoni. In. PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 214.

tecnologias prontas, desenvolvidas nos seus países de origem, sem o conseqüente estímulo interno nesse setor<sup>179</sup>.

A persistência em relação à política de expansão da economia num período desfavorável, como previsto no II PND, apoiada no financiamento externo, determinou o agravamento da situação das contas externas do país, ao mesmo tempo em que impulsionou ainda mais o já acelerado processo inflacionário. A dívida externa brasileira cresceu de US\$ 6,2 bilhões em 1973 para US\$ 31,6 bilhões em 1978, um crescimento anual de aproximadamente 38,7%<sup>180</sup>. Gerando, assim, as condições que caracterizariam futuramente a crise dos anos 1980.

O governo acreditava que a recuperação da economia internacional viria a auxiliar o projeto do II PND, rompendo com os estrangulamentos internos da economia brasileira. Contudo, com o segundo “choque do petróleo<sup>181</sup>”, em 1979, e a conseqüente retração da economia mundial, o país se viu obrigado a adotar uma política de ajuste econômico.

Os empréstimos externos eram tomados a juros pós-fixados, lastreados pela taxa básica de juros norte-americana. Assim, quando este país elevou suas taxas de juros, em resposta ao segundo choque do petróleo, o custo de manutenção da dívida dos países que haviam adotado o modelo de desenvolvimento com poupança externa foi elevado abruptamente, deixando-os em posição de extrema fragilidade<sup>182</sup>. As contas externas dos países devedores deterioraram-se profundamente devido à abrupta elevação das taxas de juros internacionais, o que ocasionou um aumento de aproximadamente 40% ao ano no montante de juros pagos ao exterior até 1982. Aliado a isto, houve uma deterioração da balança comercial, devido à elevação do preço do petróleo, forçando o país a arrecadar recursos no exterior para financiar o pagamento dos juros de sua dívida. “*O país mergulhou então em um processo que poderíamos denominar “recessão com endividamento”, que se estende até o final de 1983*<sup>183</sup>”. Os setores mais afetados foram os de

---

<sup>179</sup> Idem, p. 213.

<sup>180</sup> BAER, Werner. 2002, op. cit. p. 112.

<sup>181</sup> Desencadeado pela Revolução Iraniana (1979), resultando na redução da produção de petróleo a nível mundial.

<sup>182</sup> TAVARES, Maria da Conceição. ASSIS, José Carlos de. 1985, op. cit. p. 45.

<sup>183</sup> CASTRO, Antonio Barros de. SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. A economia brasileira em marcha forçada. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 133.

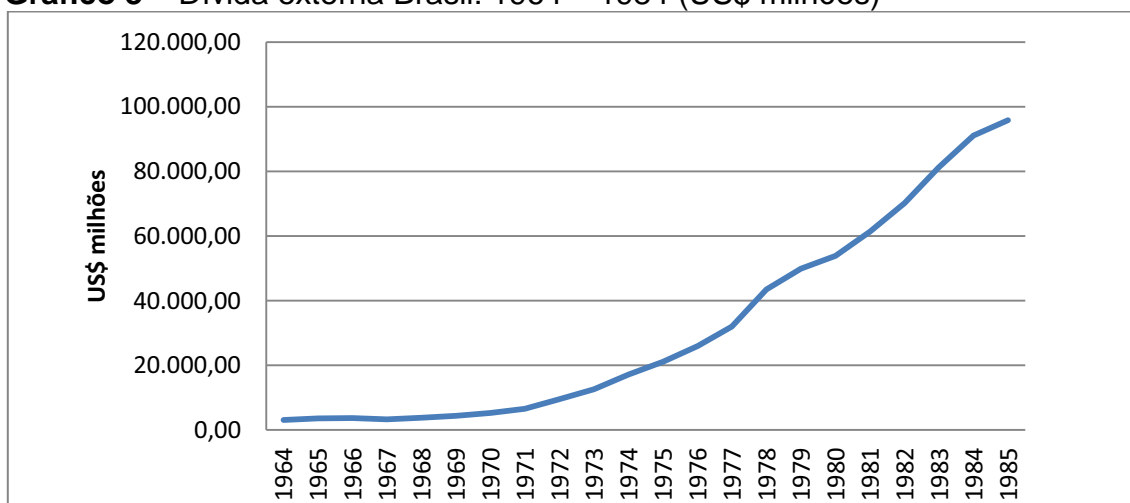


bens de consumo duráveis e de bens de capital. Contudo, a recessão foi incapaz de equilibrar o balanço de pagamentos, o que, associado à moratória mexicana em 1982 e à pressão dos credores brasileiros, levou o governo a recorrer ao financiamento do Fundo Monetário Internacional (FMI).

As condições do acordo com o FMI geraram uma recessão ainda maior da economia brasileira, mediante o aumento da taxa de câmbio, a redução do investimento, tanto público como privado, redução dos gastos do governo conjugada a um aumento dos impostos e redução da demanda interna, que foi realizada mediante a perda de poder de compra da população. De forma que o PIB sofreu redução ainda maior que a anterior, puxado pela redução do setor industrial e o país foi forçado a aumentar seu superávit comercial como forma de equilibrar o balanço de pagamentos, reduzindo as importações que abasteciam a indústria<sup>184</sup>.

A inflação disparou de 40,8% em 1978, para 238,8% em 1984, em parte como consequência da desvalorização da moeda, em função do acordo com o FMI. O investimento em formação de capital, com relação ao PIB caiu de 26,8% em 1970 para 16%, também após o acordo com o FMI<sup>185</sup>.

**Gráfico 3 – Dívida externa Brasil: 1964 – 1984 (US\$ milhões)**



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

A dívida externa, que já vinha se elevando desde o início do “milagre econômico”, passou a crescer em ritmo acelerado, principalmente a partir de 1979, quando elevaram-se as taxas de juros, quase dobrando o seu montante

<sup>184</sup> Idem, p. 124.

<sup>185</sup> Idem, p. 125.

entre 1979 e 1985. Impossibilitado de gerar as divisas necessárias ao pagamento de sua dívida, o país passou a endividar-se com o intuito único de poder rolar a dívida anterior<sup>186</sup>. Ademais, entre 1979 e 1983, a recessão e o baixo crescimento da economia mundial dificultaram as exportações brasileiras, reduzindo suas divisas e agravando o desequilíbrio externo do país.

O modelo de desenvolvimento com predominância do capital externo, baseado na expansão do setor de bens de consumo duráveis, estabeleceu uma dupla pressão sobre o balanço de pagamentos nacional. Em primeiro lugar, a dissonância entre a expansão do departamento III da indústria e o departamento I estabeleceu a necessidade de se importarem os insumos e bens de capital indispensáveis à atividade industrial naquele setor, elevando a pressão sobre a balança comercial. Em segundo lugar, o capital externo investido neste processo, seja ele na forma de empréstimos ou mediante a instalação de empresas subsidiárias, tende a pressionar no sentido de remeter seus lucros, juros e dividendos ao exterior, o que, mediante a escassez de divisas no período, estabelece um déficit recorrente do balanço de pagamentos<sup>187</sup> (gráfico 4). É por este motivo que a retração da atividade econômica a partir de 1979 não soluciona o desequilíbrio das contas externas. Durante o período do “milagre”, o desequilíbrio entre os setores da indústria pode ser ajustado com o aporte de capital externo para cobrir o balanço de pagamentos, o que impulsionou a dívida externa do país. Iniciado o período de retração da liquidez internacional, apesar de o país frear a expansão da economia e incentivar a obtenção de superávits na balança comercial, não foi possível superar o dano causado pelos empréstimos e investimentos externos, sentidos nos altos índices de remessas de lucros e serviços da dívida remetidos ao exterior. É o que pode se observar no gráfico 4. A necessidade de remeter quantidades cada vez maiores de divisas ao exterior leva o país a um contínuo esforço exportador como forma de gerar superávit comercial e disponibilizar recursos à rolagem da dívida.

Em contrapartida, o cenário econômico internacional dá sinais de recuperação a partir de 1984, o que proporciona um crescimento das exportações brasileiras, aliviando relativamente o desequilíbrio do balanço de

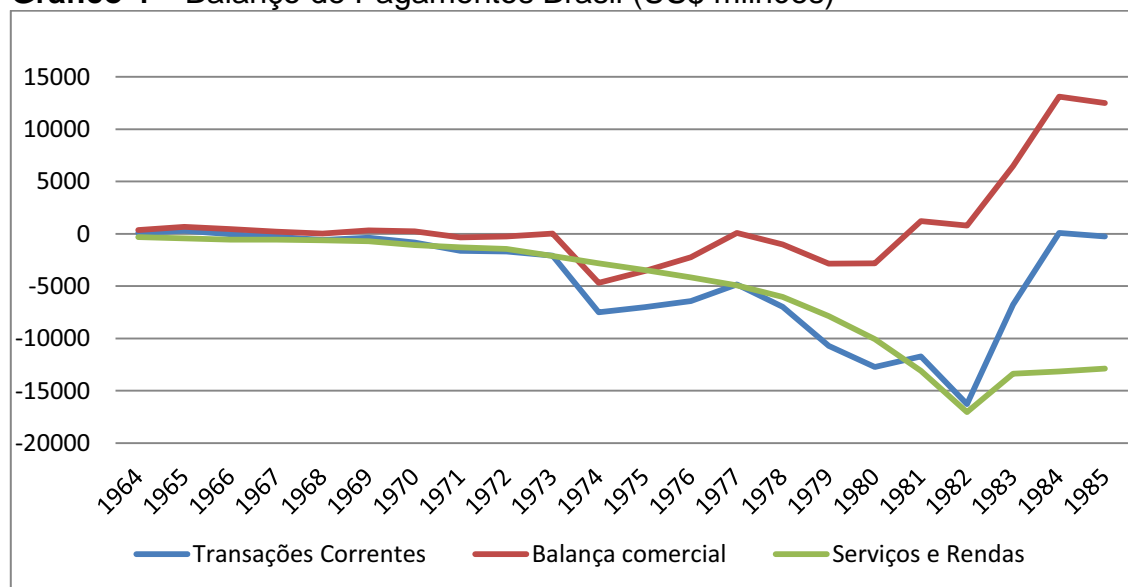
---

<sup>186</sup> TAVARES, Maria da Conceição. ASSIS, José Carlos de. 1985, op. cit. p. 97.

<sup>187</sup> OLIVEIRA, Francisco de. 1977, op. cit. p. 103.

pagamentos. Por outro lado, os investimentos realizados no IIPND contribuíram para a redução das importações brasileiras em setores até então extremamente dependentes, como é o caso dos bens de capital, possibilitando assim, um superávit na balança comercial brasileira que duraria até 1994.

**Gráfico 4 – Balanço de Pagamentos Brasil (US\$ milhões)**



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP). <http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

O movimento do capital internacional, expandindo suas atividades para diversas partes do mundo, completava, com a reinversão do sentido, um ciclo. A partir de então, o fluxo de capitais, que durante todo o período posterior à Guerra fora exportado dos países desenvolvidos para os países periféricos, passava a retornar à origem, levando consigo os frutos deste empreendimento.

A virada da política externa norte-americana, em fins de 1970, estabelece o novo contexto das relações centro-periferia do capitalismo mundial. Esta se pautaria através de um desequilíbrio crônico do balanço de pagamentos dos países periféricos, que, para honrarem suas dívidas, exigiria demasiado esforço na geração de superávits comerciais e recursos (gráfico 4). Dessa forma, a política econômica dos países periféricos, neste período, voltou-se quase exclusivamente para este objetivo<sup>188</sup>.

Mesmo diante das adversidades impostas pelo contexto externo e pela instabilidade econômica nacional, o desenvolvimento da indústria avançou

<sup>188</sup> OLIVEIRA, Francisco de. 1977, op. cit. p. 86.

durante o período do regime militar. Completou-se a mudança estrutural da indústria, com os setores de bens de consumo duráveis e bens de capital tornando-se os setores dinâmicos da indústria, e aprofundando o modelo de desenvolvimento associado. Apesar disso, o crescimento do setor de bens de capital só acelerou de forma mais intensa a partir de 1970 e, ainda assim, não de forma suficiente para acompanhar a expansão do setor de bens de consumo duráveis, o que acarretou um maior desequilíbrio estrutural da economia.

**Tabela 12** - Crescimento anual médio da indústria (1967-1980)

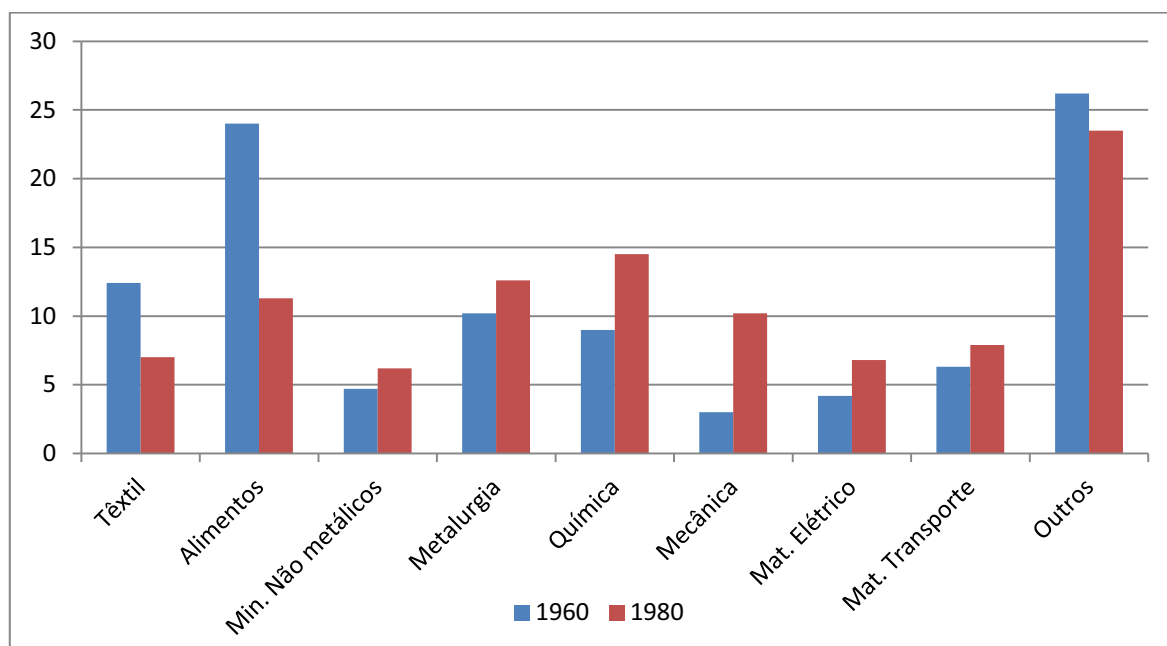
Período	Produção Industrial			
	Bens de Consumo duráveis	Bens de consumo não duráveis	Bens de Capital	Intermediários
1967/70	21,7%	9,8%	13,5%	13,7%
1970/73	25,5%	9,1%	22,7%	13,2%
1973/80	9,3%	4,4%	7,4%	8,3%

Fonte: SERRA, José. 1982 op. cit., p. 7.

Este desequilíbrio foi compensado momentaneamente pelo crescimento acelerado das importações de bens de capital e bens intermediários. Este fator impulsionou o rápido crescimento do coeficiente de importações sobre o PIB brasileiro e a disponibilidade interna de produtos industriais importados<sup>189</sup>.

O grande crescimento da indústria neste período afetou profundamente a estrutura da produção brasileira, como nota-se no gráfico a seguir, na comparação com a década de 1960, a indústria nacional passou a concentrar-se nos segmentos mais “pesados”, como bens de consumo duráveis, bens de capital e intermediários (metalurgia e química).

<sup>189</sup> SERRA, José. 1982 op. cit., p 35-40.

**Gráfico 5 - Estrutura Industrial 1960 – 1980 (%)**

Fonte: BONELLI, Regis. GONÇALVES, Robson. 1999, op. cit., p. 11.

Com o aprofundamento da crise econômica, que se arrastava desde o final de 1970, o regime militar começou a se enfraquecer. As forças políticas que apoiaram o golpe de 1964, não viam mais a necessidade de manter os militares no poder. O risco de reversão do modelo estava quase que excluído, e o processo de internacionalização da economia brasileira havia avançado profundamente. Houve, obviamente, pressões por parte das forças populares para que o regime fosse abolido, contudo, estas só atingiriam certo grau de organização e força quando o regime já estivera praticamente esgotado e operando um processo de abertura de dentro para fora<sup>190</sup>.

Já a partir de 1975, iniciou-se a chamada abertura política do regime, através de diversas medidas que visavam restaurar a ordem democrática brasileira, sem, contudo, desviar os rumos da economia. Como demonstra Sodré:

Tratava-se para o regime instalado em 1964 e aperfeiçoado em 1968, de operar uma retirada estratégica, bem organizada, metódica, de ritmo controlado, destinada a restaurar condições perdidas e assegurar a continuidade do que se estabelecera há quase vinte anos, embora com alguns retoques, tornados inevitáveis pelo desenvolvimento histórico<sup>191</sup>.

<sup>190</sup> SODRÉ, Nelson Werneck. 1984, op. cit. p. 131.

<sup>191</sup> Idem, p. 132.

Desta forma, tratava-se de um processo de abertura política, de acordo com as regras impostas pelo regime. As forças políticas adeptas do modelo de desenvolvimento nacionalista estavam demasiadamente fragmentadas, assim como os grupos de esquerda. Ademais, o próprio contexto internacional, marcado pela Guerra Fria, começava a dar sinais de abrandamento, o que atenuou o arrocho político dos Estados Unidos sobre os países da América Latina. Essas condições foram propícias à redemocratização do Brasil.

## **2 CRISE, ESTABILIZAÇÃO E ABERTURA ECONÔMICA NO ÚLTIMO QUINTO DO SÉCULO XX.**

### **2.1 A crise da década de 1980.**

Como observado anteriormente, desde o início da década de 1980, ao final do regime militar, o desempenho da economia brasileira havia desacelerado profundamente e o desequilíbrio financeiro passava a apresentar as consequências do modelo associado. Os anos 1980 foram marcados pela quase estagnação da economia, além do fim do período militar.

O endividamento externo, através da absorção de empréstimos, investimentos e a captação de recursos para o financiamento de projetos como o II PND, configurou a base do desenvolvimento econômico durante o modelo associado<sup>192</sup> e esta na raiz do desequilíbrio interno da economia e do setor público neste período. Isso porque, durante o governo militar, ocorreu o chamado processo de “estatização” da dívida externa. Este processo se desenvolveu em duas etapas distintas, inicialmente, com o crescimento relativo da participação do Estado no montante de recursos captados, diante da redução relativa do setor privado, principalmente em função dos projetos do II PND, levados adiante através das empresas estatais. Além disso, as políticas de incentivo à captação de recursos externos, principalmente os Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira (DRME), permitiam ao setor privado a transferência da dívida em moeda externa para o setor público, mediante depósito no Banco Central do seu valor referente em cruzeiros<sup>193</sup>. Enquanto o cenário internacional permaneceu favorável a este tipo de política, o país não encontrou problemas em adotá-las. Contudo, com a mudança da política externa em 1979, ocorre a elevação das taxas de juros coadunada com a restrição de crédito para os países da América Latina, o que torna este modelo insustentável, levando o setor privado a logo transferir a maior parte de sua dívida para o Estado, através da DRME, provocando sucessivos desequilíbrios do balanço de pagamentos brasileiro e impulsionando o processo inflacionário.

---

<sup>192</sup> Veja-se: PEREIRA, Luis Carlos Bresser, 1968, op. cit. p.233.

<sup>193</sup> BIASOTO Jr., Geraldo. Dívida externa, déficit público e dívida interna: algumas observações sobre a ruptura de financiamento do setor público. In: Indicadores Econômicos. V. 16 n. 3. 1988 p. 71.

Estas características estão no âmago do péssimo desempenho econômico do país na década de 1980, como sublinhado anteriormente.

Até 1982, contudo, apesar da profunda fragilidade das contas externas do Brasil e do cenário de restrição externa, ainda era possível ao país obter novos empréstimos externos no intuito de equilibrar a balança de pagamentos<sup>194</sup>. Entretanto, com a crise e conseqüente moratória do México em 1982 este panorama é alterado. Os credores reduzem drasticamente os empréstimos aos países devedores, principalmente da América Latina, inviabilizando a obtenção de novos financiamentos e obrigando-os a adotarem uma nova estratégia para o pagamento de juros<sup>195</sup>. O país precisaria, a partir de então, atingir superávits comerciais capazes de prover os recursos necessários ao pagamento de sua dívida externa.

Em contrapartida à política expansionista adotada até 1980, o governo foi obrigado a retrair a economia a partir de 1981, como forma de honrar seus compromissos financeiros. Essa desaceleração resultou em uma retração de 4,3% do PIB em 1981, mantendo-se praticamente estável em 1982 e recuando 3% em 1983, a produção industrial também foi severamente afetada, recuando 11% em 1981<sup>196</sup>. O nível de investimento caiu acentuadamente entre 1980 em 1985, de 23% para 18% do PIB, gerando uma retração da formação bruta de capital fixo, na ordem de 30% e acarretando uma diminuição do emprego. Como consequência a renda per capita recuou 25% entre 1979 e 1984. Enquanto a economia se retraía, o estoque da dívida externa continuava a crescer, como resultado dos juros e amortizações do período, passando de aproximadamente 58 US\$ bilhões em 1979, para 103 US\$ bilhões em 1985.

O país precisou adotar uma política de contenção das importações e incentivo às exportações, no intuito de gerar divisas capazes de equilibrar as contas externas. Assim, a obtenção de superávits comerciais tornou-se a principal ferramenta disponível para o pagamento dos juros, visto que, estavam vetados novos empréstimos externos. Dessa forma, o ajustamento externo foi

---

<sup>194</sup> PIRES, Marcos Cordeiro. O governo Figueiredo e a crise da dívida (1979-1985) In. PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 236.

<sup>195</sup> CASTRO, Antonio Barros de. SOUZA, Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e terra, 2004, p.p 136-137.

<sup>196</sup> PIRES, Marcos Cordeiro. 2010, op. cit., p. 236.

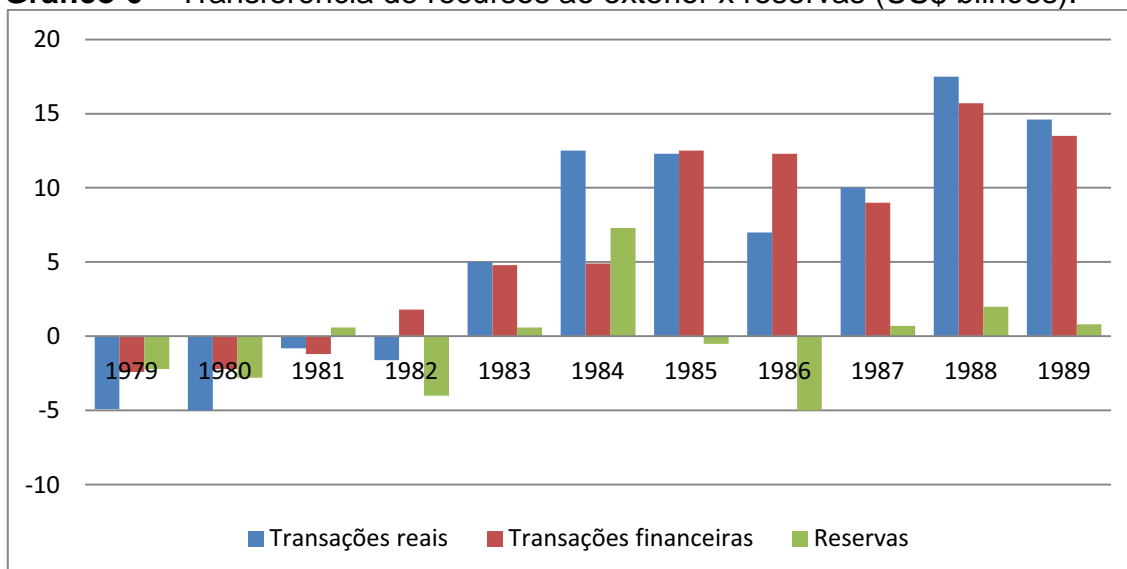


buscado mediante uma retração da economia, com grande redução das importações, concomitante ao incentivo às exportações.

Isso colocava a produção nacional em situação delicada, em vista da sua dependência em relação à importação de bens de produção, insumos e tecnologia, que foi mantida, apesar dos projetos do II PND. Ou seja, a interrupção do fluxo de capitais para os países em desenvolvimento criava um duplo problema sobre suas economias, de um lado, estancavam-se as possibilidades de financiamento externo para os projetos de desenvolvimento e reduzia a capacidade de importação, mediante a necessidade de poupar divisas, o que afetava negativamente o setor produtivo. Levou também o governo a aumentar a dívida interna, através da emissão de títulos públicos, como forma de bancar a rolagem da dívida externa.

Além disso, a obtenção de superávits comerciais não solucionava o desequilíbrio interno<sup>197</sup>, isto se dava em função da desvalorização cambial adotada como forma de aumentar a competitividade dos produtos nacionais e incentivar as exportações, que, entretanto, impulsionava a inflação pelo encarecimento das importações. A partir de 1983, portanto, o país precisou conviver com a necessidade de remeter grandes quantias de recursos ao exterior para pagar a dívida externa. O que ocasionou um grande desequilíbrio financeiro.

**Gráfico 6** – Transferência de recursos ao exterior x reservas (US\$ bilhões).



Fonte: Carneiro, Ricardo, op. cit. p. 122.

<sup>197</sup> GERMAUD, Amaury Patrick. SANDOVAL, Marco Antonio. TONETO Jr, Rudinei. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2009. P. 411.

Como deduz-se do gráfico, enquanto foi possível captar recursos no exterior, o país logrou manter certo equilíbrio do balanço de capitais. Entretanto, a partir de 1983, a tendência de absorção de recursos se inverte, e o país passa a conviver com a necessidade de remeter fluxos cada vez maiores de capitais para o exterior em função da elevação dos juros e da própria dívida externa.

Em 1984, a economia brasileira experimentou uma recuperação no crescimento, em consequência da melhora na economia internacional, principalmente a norte-americana. Os preços dos produtos primários obtiveram forte elevação, o que contribuiu para melhora dos termos de troca do país. Além disso, o resultado dos pesados investimentos do II PND contribuíram para reduzir as importações em setores como bens de capital, energia e insumos básicos, o que acarretou a obtenção de um significativo superávit neste ano<sup>198</sup>.

**Tabela 13** – Balança Comercial Brasil: 1977 – 1990.

Ano	Saldo em US\$ (milhões)	Ano	Saldo em US\$ (milhões)
1977	96,7630	1984	13.089,5150
1978	-1.024,2020	1985	12.485,5200
1979	-2.839,4840	1986	8.304,2990
1980	-2.822,7680	1987	11.173,0980
1981	1.202,4550	1988	19.184,1113
1982	780,0730	1989	16.119,1870
1983	6.470,3890	1990	10.752,3940

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP). <http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

Com a recuperação em 1984 e 1985, e os superávits obtidos nestes mesmos anos, o país pode equilibrar o balanço de pagamentos. Contudo a manutenção de contínuas remessas de recursos ao exterior exerceu enorme pressão sobre a economia, de forma que, aproximadamente 5% do valor do PIB neste período foi utilizado na manutenção da dívida externa<sup>199</sup>. Assim, mesmo tendo logrado captar os recursos necessários à manutenção do balanço de pagamentos, o país permaneceu engessado pelas políticas

<sup>198</sup> Veja-se: CASTRO, Antonio Barros de. SOUZA, Eduardo Pires de. 2004, op. cit. p. 164.

<sup>199</sup> LACERDA, Antonio Correia de. [et al.]. *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 157.

cambiais com diminuição das importações e pela redução dos investimentos, elevando a inflação.

Em meados da década de 1980, o país encontrava-se, portanto, em uma situação econômica delicada, com escalada da inflação e compelido a gerar recursos para equilibrar o balanço de pagamentos. A origem desta situação remonta ao próprio processo de inserção internacional do país com a adoção do modelo de desenvolvimento associado<sup>200</sup>. Ao submeter a economia ao fluxo de capitais externos, seja mediante empréstimos, financiamentos ou importações, como ocorreu a partir de 1955 e principalmente de 1964 em diante, o país tornou-se dependente da poupança externa para a geração de investimentos e expansão da economia. Com a alteração do quadro internacional em 1979, o fluxo de capitais tem seu sentido revertido, colocando o modelo associado em xeque.

A partir de então, o endividamento externo torna-se o grande obstáculo que se impõe ao desenvolvimento econômico, em função da forma pela qual foi acordada a dívida brasileira, com juros pós-fixados e amortizações de curto prazo, ocasionando uma constante pressão por parte dos credores no sentido da manutenção de superávits comerciais capazes de fornecer divisas à rolagem desta dívida<sup>201</sup>. Estabelece-se, portanto, um paradoxo, a economia nacional permanecia dependente do influxo de recursos externos para continuar o seu desenvolvimento e até mesmo atingir certo equilíbrio interno, entretanto, passara a ser compelida a gerar grande quantidade de recursos para remeter aos credores internacionais. Nesta disparidade encontra-se a principal causa do péssimo desempenho da economia no período.

O país foi praticamente obrigado a manter taxas de juros muito elevadas durante toda a década de 1980, como forma de atrair e manter os recursos sobre os títulos da dívida no mercado. As altas taxas de juros e a instabilidade da economia levaram à queda dos investimentos produtivos, uma vez que, a rentabilidade destes perdeu a atratividade diante da alta remuneração proveniente dos títulos públicos, atrelados à inflação e aos juros. O que contribuiu para a estagnação da economia<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> Idem, p. 153.

<sup>201</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser, 1968, op. cit. p.263.

<sup>202</sup> BAER, Werner, 2002, op. cit. p. 216.

Esta conjuntura levou a um desequilíbrio ainda maior do setor público. A inflação, que já vinha crescendo desde o choque do petróleo em 1979 e a consequente desvalorização cambial, que acabou elevando os preços dos produtos e insumos importados, é potencializada pelo processo de endividamento interno do governo. Este, por sua vez, ocorre em função da necessidade de se adquirir os recursos ao pagamento da dívida externa pública, o que se realizava, em parte, mediante a emissão de títulos públicos. Ao mesmo tempo, elevava-se o déficit em transações correntes, diante do aumento do pagamento de serviços da dívida externa.

Em vista disso, a partir de 1986, foram lançados diversos planos de estabilização, na tentativa de conter o processo inflacionário e recolocar a economia no rumo do desenvolvimento (Plano Cruzado 1986, Plano Bresser 1987, Plano Verão 1989, Plano Collor I 1990, Plano Collor II 1991)<sup>203</sup>. Contudo, apesar do esforço, o contínuo fluxo de recursos para o exterior e a desvalorização cambial durante este período impediram em parte o sucesso dos planos em controlar definitivamente o processo inflacionário e estabilizar as contas nacionais.

Além disso, a própria aceleração da inflação a partir de 1979, desencadeou um processo de indexação da economia brasileira, de forma que, como os preços dos produtos e dos salários estavam indexados à inflação, cada novo aumento de um dos fatores, seja ele causado por razões internas ou externas, refletia sobre todos os demais preços da economia. Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1980, com o aprofundamento da inflação e os planos de estabilização que constantemente promoviam o congelamento dos preços, os agentes econômicos passaram a antecipar os reajustes de preços como forma de precaução a novos congelamentos. Isso causou um movimento de realimentação da inflação, baseado na expectativa de inflação dos agentes econômicos, conhecida como “inflação inercial”.

A idéia é que, a partir de determinado momento, a inflação assume um comportamento inercial, tornando-se um processo claramente independente da demanda e da oferta de moeda, no

---

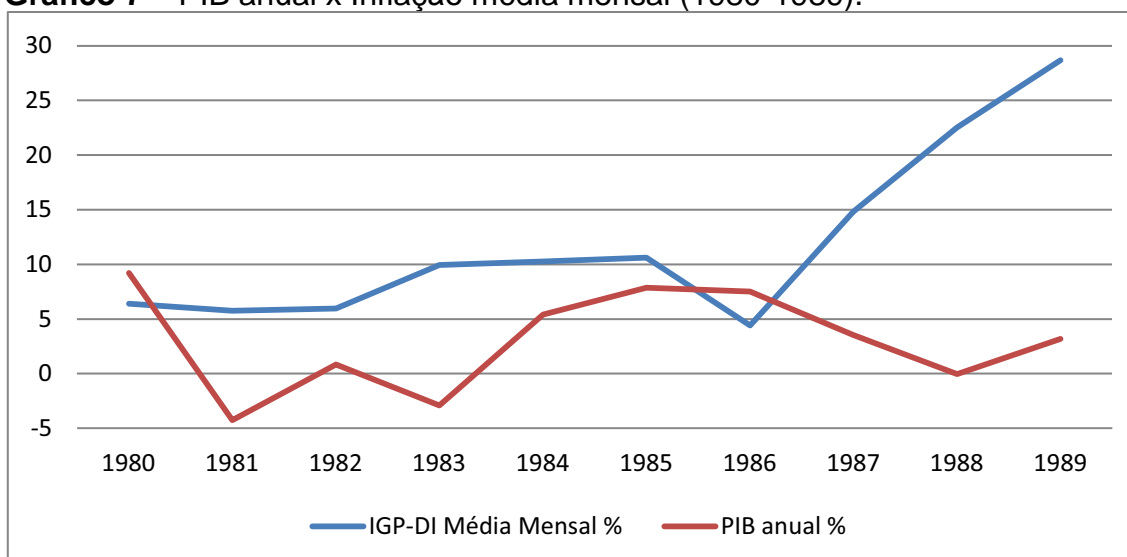
<sup>203</sup> A respeito dos planos veja-se: GERMAUD, Amaury Patrick. SANDOVAL, Marco Antonio. TONETO Jr, Rudinei. 2009, op. cit.

qual a inflação passada passa a determinar a inflação atual, que determinará a inflação futura, e assim por diante<sup>204</sup>.

A partir de então o país precisava lidar com uma inflação que tinha sua origem no desequilíbrio das contas externas e na incapacidade do financiamento interno da economia, mas que era realimentada pelo processo de indexação.

Diante disso, a política de juros altos como forma reduzir o consumo se mostrava insuficiente, ao passo que a relação entre a demanda e a oferta já não respondia sozinha pelo aumento da inflação, que continuou a crescer na esteira da indexação econômica. Estes fatores ocasionaram o fenômeno de estagflação na economia brasileira, conjugando um baixo crescimento do PIB, abaixo do crescimento populacional, com a aceleração da inflação<sup>205</sup>.

**Gráfico 7** – PIB anual x Inflação média mensal (1980-1989).



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) Elaboração do Autor.

Ademais, a necessidade de promover o ajustamento externo da economia brasileira desencadeou uma forte retração da renda, das importações e principalmente enorme redução dos investimentos. Durante toda a década de 1980, o crescimento do consumo manteve-se abaixo do crescimento do PIB, além disso, a renda média obteve trajetória decrescente. Os investimentos em formação bruta de capital fixo (FBCF), principal indutor da

<sup>204</sup> FEBRABAN. Inflação nas décadas de 80 e 90 e os planos de estabilização. Disponível em: [http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/3a\\_Tendencias.pdf](http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/3a_Tendencias.pdf) p.9.

<sup>205</sup> LACERDA, Antonio Corrêa de. *A economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 142.

industrialização, mantiveram-se muito abaixo dos níveis observados nas décadas anteriores, principalmente em função da necessidade de ajuste das contas públicas, que drenou recursos do Estado e reduziu a participação deste no investimento total. Durante o período, os investimentos do setor estatal, até então o braço forte da indústria nacional, reduzem-se gradativamente, entre 1981 e 1989 a sua participação diminuiu de 17,8% para 13,5%, o que, por si só, acarreta uma redução de 1,4% no montante de investimentos neste período<sup>206</sup>.

**Tabela 14 – Indicadores nacionais 1981-1989 (%).**

Período	Consumo	FBCP	Salário Médio
1981-83	-2,2	-11,7	-2,7
1984-86	6,4	11,2	-7,5
1987-89	2,1	-2,2	-10,1
<b>1981-89</b>	<b>1,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>-14,1</b>

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA.  
www.ipeadata.gov.br Elaboração do Autor.

Entre 1980 e 1990, o desempenho da economia brasileira e, principalmente, da indústria, foram extremamente prejudicados por estes desequilíbrios. A taxa de crescimento médio anual do PIB no período destacado, fora de 2,9%, muito abaixo da média histórica. O PIB per capita obteve desempenho ainda inferior, com uma retração de -0,59% durante todo o período<sup>207</sup>. Os resultados do setor industrial acompanharam a recessão da economia, o crescimento da produção desacelerou a menor taxa desde a década de 1930, 1,5% na média anual para o período da década de 1980. Os setores mais afetados foram os de bens de capital e bens intermediários, que sofreram com o estrangulamento das importações, e o de bens de consumo leves, em face à queda da renda média. Estes resultados refletem a redução dos investimentos no período, o investimento em capital fixo bruto reduziu-se de 22,8% para 14,5% do PIB entre 1980 e 1992. Assim como a diminuição do consumo, afetada principalmente pela inflação acelerada e pela redução dos rendimentos das classes trabalhadoras. Como consequência da

<sup>206</sup> CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit. p. 147.

<sup>207</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm)

desaceleração, a Utilização da Capacidade Instalada (UCI) despencou a partir de 1989, alcançando o maior nível de ociosidade, em 1992<sup>208</sup>, quando a indústria atingiu o coeficiente de 72% de UCI<sup>209</sup>.

**Tabela 15** - Valor adicionado da indústria no PIB e crescimento do valor adicionado na indústria.

Valor adicionado PIB				Crescimento valor adicionado na indústria		
1980	1985	1990	1995	1980/85	1985/90	1990/95
31,1	30	23	22,7	-0,7	0,4	5,3

Fonte: BONELLI, Regis. GONÇALVES, Robson. 1999, op. cit., p. 17.

Outra característica, deste período e que vinha se desenrolando desde o regime militar, foi o intenso processo de concentração da renda no país, concomitantemente com a redução do salário médio real. A desigualdade de renda avançou profundamente em função da crescente inflação e da retração econômica, como é possível observar ao analisarmos os índices de salário médio real para o período (tabela 14). Esta característica impulsionou uma transformação sobre o perfil da demanda nacional, afastando-a do modelo baseado na expansão do consumo interno de amplas camadas da população, como observado durante o modelo substitutivo e mantendo um crescimento da demanda concentrada sobre um reduzido percentual da população, como veremos a seguir.

Durante a vigência do modelo de substituição de importações, entre os anos 1930 – 1964, principalmente, a industrialização brasileira se voltou para o abastecimento do mercado interno com os produtos que até então costumavam se importar, sobretudo, bens de consumo leves. As transformações no mercado de trabalho a partir de 1930 assim como os próprios rendimentos gerados pelo setor industrial proporcionaram um crescimento da renda média nacional, capaz de estabelecer um mercado interno mais amplo e sustentado não apenas pela demanda das classes de altos rendimentos, mas principalmente, pela demanda das classes populares. A expansão da renda média observada neste mesmo período modificou o perfil da demanda interna, gerando a procura por bens de maior valor agregado. Para responder a esta

<sup>208</sup> BAER, Werner, 2002, op. cit. p. 210.

<sup>209</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtml)

demanda a indústria precisou passar por várias reestruturações de modo a capacitar-se para produzir as diversas categorias de bens de consumo demandadas pelo mercado interno, diante da dificuldade permanente para importa-los. Dessa forma, a indústria nacional ramificou-se expandindo suas atividades para diversas categorias de produção, como, por exemplo, bens de consumo duráveis. Isso só pôde ocorrer, em função da expansão da demanda interna por produtos manufaturados de mais alto valor, com a formação de um mercado interno relativamente forte e capaz de sustentar esta estrutura produtiva.

Durante o período do regime militar e também na segunda metade da década de 1980, observou-se o movimento contrário. A concentração de renda e a queda dos rendimentos do trabalho afetaram negativamente a classe trabalhadora, que reduziu o seu percentual de consumo, acarretando um recuo da demanda interna principalmente por parte dos bens de consumo. Este recuo prejudicou a indústria interna, paralisando os investimentos e estancando o crescimento da produção.

Em contrapartida, a maior concentração da renda estabeleceu um novo, porém extremamente reduzido, padrão de consumo. A parcela da população que acumulou a maior parte da renda passaria cada vez mais a impulsionar a demanda por bens de consumo de altíssimo valor agregado e coeficiente tecnológico, criando um reduzido mercado interno para estes produtos.

Como visto anteriormente, durante o período de desenvolvimento associado, a indústria nacional focou os setores de bens de consumo duráveis como lócus de seus investimentos, o que foi em grande parte, contemporizado pelo processo de concentração de renda deste período.

**Tabela 16** – Distribuição de Renda; Brasil.

<b>Percentagem da Renda Familiar agregada sobre o total</b>			
<b>Ano</b>	<b>Decil superior</b>	<b>Quintil superior</b>	<b>Quintil inferior</b>
1983	46,2	62,6	2,4
1985	47,7	64,1	2,8
1986	47,5	63,4	3,2
1989	52,4	68,1	2,2
1990	48,7	65,0	2,6

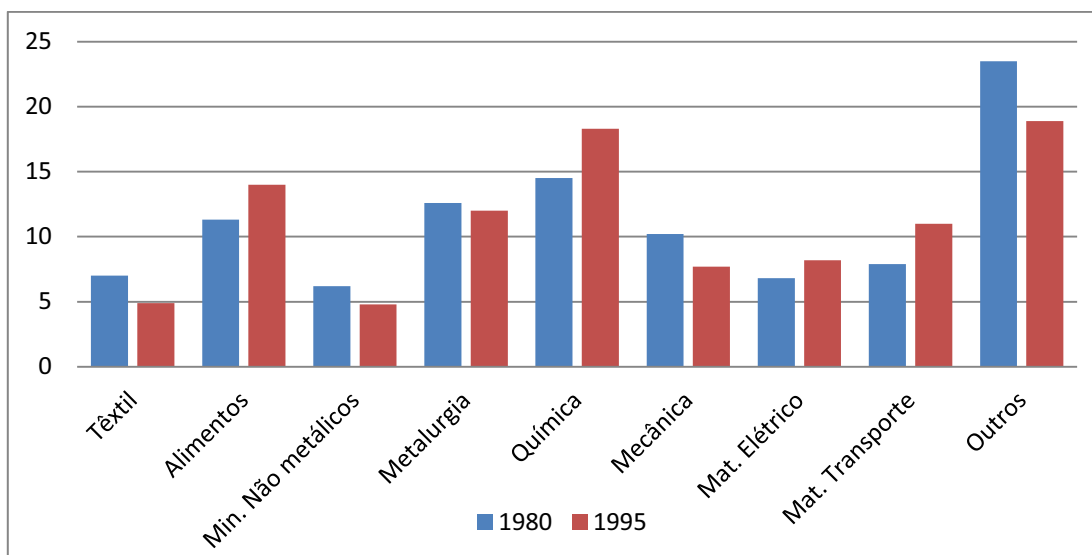
Fonte: BAER, Werner, A economia Brasileira. 2002, p.212.



Observa-se que a concentração de renda beneficiou principalmente a parcela da população com mais altos rendimentos. O grupo dos 20% mais ricos da população aumentou a sua participação no valor total da renda, que já constituía-se em uma porcentagem demasiadamente grande, enquanto os 20% mais pobres mantiveram praticamente estáveis a sua participação sobre o total da renda, conservando papel insignificante sobre o mercado de consumo nacional e aumentando o fosso de desigualdade no país.

Cria-se, portanto, um novo perfil para o mercado interno, sustentado pela parcela da população com altos rendimentos. Assim, a maioria da população não representava parcela significativa na demanda de produtos manufaturados, o que acabou por criar uma relação de dependência entre a produção interna e a demanda artificialmente mantida pela concentração de renda<sup>210</sup>. O novo perfil da demanda nacional, e o aumento vertiginoso nas taxas de inflação, associada a uma redução da renda per capita, determinaram uma queda significativa do consumo por bens manufaturados dos setores “leves”, o que prejudicava o setor industrial mais do que a qualquer outro, pois reduzia substancialmente seu mercado.

**Gráfico 8** - Estrutura Industrial 1980 – 1995 (%).



Fonte: BONELLI, Regis. GONÇALVES, Robson. 1999, op. cit., p. 11.

<sup>210</sup> FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 182. & BAER, Werner. 2002, op. cit. p. 102.

A transformação da estrutura industrial brasileira entre 1980 e 1995 aponta para esta tendência de modificação do perfil da demanda interna, polarizada nos bens de consumo de mais alto valor agregado, que se encontram em setores como os de material elétrico e material de transporte, por exemplo. É interessante notar como estes dois últimos setores experimentaram expansão da sua participação no valor agregado da indústria no período analisado. Por outro lado, os setores de menor coeficiente de capital e tecnologia agregados, com exceção do setor de alimentos, experimentaram reduções na participação na produção industrial brasileira. Estas transformações da estrutura industrial, no sentido de focar o setores com maior valor agregado, seriam desejáveis, não fosse a maneira pela qual ela ocorreu, através de uma demanda artificialmente sustentada pela concentração da renda, o que, invariavelmente reduz o mercado interno e o dinamismo da economia nacional. A reduzida demanda de uma pequena parcela da população com mais altos rendimentos não é suficiente para sustentar o desenvolvimento deste determinado departamento da indústria, o que acaba por canalizar a demanda para a importação deste tipo de bens de consumo, não contribuindo para o desenvolvimento da indústria interna.

Segundo Bonelli e Gonçalves, o período entre o final da década de 1970 e início dos anos 1990 foi extremamente negativo para o setor industrial:

Desde o final da etapa de substituição de importações até o presente, a indústria brasileira sofreu os impactos sucessivos de períodos de recessão, estagnação e superinflação dos anos 80 e início da década seguinte, bem como da abertura comercial iniciada em 1990. Pior ainda, nos anos 80 a indústria e a economia brasileiras apresentaram, como traço perverso adicional, um crescimento virtualmente nulo da produtividade da mão-de-obra<sup>211</sup>.

A crise da década de 1980 comporta um período de transição do padrão de acumulação mundial, desencadeado pela aceleração do processo de globalização e a adoção de um novo modelo econômico nos países desenvolvidos. Nos países periféricos, principalmente na América Latina, o período caracteriza-se principalmente pela crise da dívida externa e a necessidade de remeter capitais ao exterior, assim como pela escalada da

---

<sup>211</sup> BONELLI, Regis. GONÇALVES, Robson. 1999, op. cit., p. 4.

inflação. A própria questão do desenvolvimento tomou uma feição secundária, em função do ajuste das contas, assim como a questão da industrialização e as disputas entre os modelos econômicos a serem seguidos.

Sob este quadro de recessão econômica, difundido por grande parte da América Latina, começaram a ganhar força novos modelos de desenvolvimento econômico, baseados, sobretudo no liberalismo econômico, ao passo que os antigos modelos, que contaram com a participação ativa do Estado na economia, não lograram superar o desequilíbrio das contas internas, nem tampouco recuperar o crescimento de antes.

## **2.2 Estabilidade econômica e a abertura comercial na década de 1990.**

Durante a década de 1990 e o final da década de 1980, ocorreram diversas transformações que afetaram a estrutura da economia brasileira e alteraram as bases do desenvolvimento capitalista no país. A crise do nacional desenvolvimentismo nos anos oitenta, a abertura comercial e a reorientação da economia brasileira para uma economia mais aberta encontram-se na raiz das principais transformações ocorridas neste período.

A definitiva crise do nacional desenvolvimentismo, a partir de meados da década de 1980, escancarada pelo desequilíbrio externo do país e pela crise inflacionária, estabelecia uma crise política, baseada na incapacidade de o modelo de desenvolvimento adotado superar a instabilidade econômica no país e recolocar a economia no caminho do crescimento. Diante de tal situação, os laços que mantinham unificadas as forças políticas dominantes neste período, o Estado, com as empresas estatais, o capital nacional privado e o capital estrangeiro, começam a se romper, colocando em xeque a continuidade do modelo e levando gradativamente à sua substituição<sup>212</sup>.

As transformações no contexto internacional, como a aceleração do processo de globalização com a pulverização das cadeias produtivas, como citado anteriormente, influenciaram decisivamente a reformulação do modelo brasileiro. Segundo Carneiro:

O paradigma da globalização produtiva seria a cadeia de valor agregado distribuída por diversos países e empresas e a diversidade geográfica dos mercados de destino da produção.

---

<sup>212</sup> SALLUM Jr, Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. In *Tempo Social*, Rev. Sociologia USP, São Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999, p. 4.

Isso ocorreria porque os crescentes custos de pesquisa e desenvolvimento – P&D em simultâneo com o ciclo de produto cada vez mais curto induziriam as empresas a reduzirem o escopo de suas atividades na cadeia de valor agregado<sup>213</sup>.

Além disso, a abertura econômica era colocada como requisito indispensável à retomada do dinamismo brasileiro, através de novas possibilidades de investimentos externos que surgiriam a partir de então.

Com isso, já nos anos finais da década de 1980, começa a se introduzir um novo projeto de desenvolvimento para a economia brasileira. Este projeto era fundamentado nas políticas econômicas do “Consenso de Washington”<sup>214</sup>, e baseado nas concepções neoliberais. Estes conceitos já haviam iniciado sua implantação nos países desenvolvidos na década de 1970, e passaram a ganhar força na América Latina com o aprofundamento da crise econômica e os fracassos das tentativas de estabilização dos anos 1980. Este modelo pressupunha profundas alterações do direcionamento econômico do país, sobretudo no que tange à histórica participação do Estado na economia, à estabilidade econômica que tornaria possível o pagamento da dívida externa e a abertura comercial e financeira.

Com a desarticulação do grupo dominante no período militar, e o fortalecimento da oposição ao modelo hegemônico proporcionada pelo fim do regime, parcela dos empresários brasileiros, que se mantinha no poder desde 1964, passa a aderir o modelo de desenvolvimento adotado pelos países centrais, buscando a sua transposição para o Brasil. Este movimento convergiu no projeto “Brasil Moderno”<sup>215</sup>, oriundo de camadas da burguesia nacional, que pregavam a desregulamentação econômica, abertura comercial, redução da carga tributária e a estabilização da economia, como requisitos à recuperação da economia brasileira. Surge a partir de então uma polarização da classe dominante brasileira em relação ao modelo neoliberal, baseado na economia

---

<sup>213</sup> CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no ultimo quarto do século XX. São Paulo: editora Unesp. 2002, p. 239.

<sup>214</sup> No início dos anos 1990, durante reuniões entre economistas do FMI, BIRD e do Tesouro Nacional Americano em Washington, foram formuladas um conjunto de políticas a serem tomadas pelos países em desenvolvimento no intuito de solucionar a crise fiscal pela qual vinham passando. Entre as principais “recomendações” estavam: a abertura comercial e adoção do Estado Mínimo.

<sup>215</sup> A respeito do projeto Brasil moderno veja-se: BALTAR, Ronaldo. A reconstrução do discurso sobre o 'Brasil Moderno' e a idéia de 'Desenvolvimento' pós-transição democrática. In. CHAIA, Vera Lucia Michalany; MACHADO, Eliel Ribeiro. Ciências Sociais na atualidade: tempo e perspectivas. 1ed. São Paulo: Editora Paulus, 2009.

de mercado, e o modelo predominante até então, com o Estado desempenhando papel primordial na condução da economia<sup>216</sup>.

A mudança de postura de parte da burguesia nacional foi decisiva na alteração do modelo político-econômico neste período, gradativamente a classe dominante foi convergindo para esta nova arquitetura econômica, abandonando, conseqüentemente, as preposições que alicerçavam o modelo desenvolvimentista. Passou-se a combater a intervenção estatal na economia, assim como a redução e privatização das empresas estatais, defendia-se ainda a desregulamentação econômica e a atração do capital estrangeiro.

As eleições de 1989 trouxeram a tona esta polarização entre os modelos de desenvolvimento para o Brasil. Com a cisão da classe dominante, e o crescimento do movimento sindical, que já vinha ocorrendo desde o início da década de 1980, ganharam força setores de esquerda da política nacional, o que acarretou uma acirrada disputa eleitoral entre o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) Luis Inácio Lula da Silva, com um projeto político de reformas sociais e econômicas, e Fernando Collor de Mello, candidato familiarizado ao modelo neoliberal, que contou com o apoio de parcela expressiva da classe dominante, resultando em uma apertada vitória de Collor, com uma vantagem de pouco mais de 5% dos votos sob Lula.

A eleição de Fernando Collor de Melo estabeleceu o início da implantação dos princípios neoliberais para a economia brasileira. A partir de então, o projeto de consolidação da cadeia industrial nacional, visando à internalizar de forma vertical a produção e integrada entre os setores, tendo o Estado como articulador do processo e valendo-se de proteção contra a concorrência externa é descartada. Estabeleceu-se, a integração da economia nacional ao mercado externo como o caminho a ser seguido<sup>217</sup>.

Em oposição direta ao nacional desenvolvimentismo, o novo modelo pregava como motor do processo de desenvolvimento os estímulos gerados pela concorrência. A visão do novo governo era a de que, através da exposição brasileira à concorrência, a estrutura produtiva passaria por uma rápida transformação visando adequar-se ao novo contexto, o que, invariavelmente induziria a uma modernização do setor, apoiada no barateamento dos bens de

---

<sup>216</sup> SALLUM Jr, Brasílio. 1999, op. cit. p. 7.

<sup>217</sup> Idem, p. 8.

capital, através da abertura comercial, assim como, adequaria as empresas nacionais ao novo padrão produtivo dos países centrais, menos verticalizado e mais pulverizado entre as cadeias produtivas<sup>218</sup>.

Embora a abertura comercial brasileira já houvesse iniciado desde 1988 com a progressiva redução das barreiras à importação, é a partir do governo Collor que se define este objetivo como central na política econômica. Já no início de seu governo este projeto é posto em prática em ritmo acelerado. Diversas medidas foram tomadas no sentido de acelerar o processo, entre elas podemos destacar: A abolição da lei dos similares, que proibia a importação de uma vasta lista produtos com produção nacional similar e a redução dos regimes especiais de importação, que beneficiavam diretamente a produção nacional. Além disso, as tarifas alfandegárias foram sofrendo reduções contínuas, até atingirem, em 1994, um terço do valor praticado na década anterior (Tabela 17). A proteção ao setor produtivo, interno foi, portanto, drasticamente reduzida durante o período<sup>219</sup>.

**Tabela 17** – Alíquota nominal média sobre importações.

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
41,0%	39,5%	32,2%	25,3%	20,8%	16,5%	13,5	13,0%

Fonte: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Apud LACERDA, Antonio Corrêa: *A economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 184.

A redução das tarifas alfandegárias atendia aos ditames do Consenso de Washington e estava prevista no acordo firmado entre os países da América do Sul para a constituição de um mercado comum<sup>220</sup>. Contudo, a velocidade em que esta redução foi adotada no país superou em muito as “exigências” firmadas pelo acordo. A redução profunda das tarifas avançou até atingir em 1994 a meta estabelecida pelo MERCOSUL para o ano de 2006<sup>221</sup>.

O governo lançou ainda em 1990, o Programa Nacional de Desestatizações, visando à privatização das empresas estatais. Entretanto, a questão das privatizações ainda dividia as opiniões dentro da classe

<sup>218</sup> CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit. p. 310.

<sup>219</sup> Idem, p. 313.

<sup>220</sup> Estes acordos resultaram no Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), fundado em 1991 com o intuito de criar uma comunidade econômica entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de forma a incentivar o comércio regional.

<sup>221</sup> LACERDA, Antonio Corrêa: *A economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 184.

dominante, principalmente em relação à forma e a profundidade sob a qual estas deveriam ser realizadas. Por isso mesmo, o projeto foi lançado através de medida provisória, tendo o seu conteúdo diversas vezes alterado até ser convertido em lei a 12 de abril de 1990. O texto aprovado expunha os principais objetivos do projeto, que podem ser resumidos pelas seguintes máximas: Reorganizar a participação do Estado na economia, reduzir a dívida pública, induzir a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas, modernizar o parque industrial do país adequando-o a competição externa e fomentar o mercado de capitais nacional<sup>222</sup>. Apesar disso, permaneceram os embates em torno do projeto, o que travou o seu desenvolvimento durante o governo Collor e impossibilitou avançar o programa de privatizações. Estavam lançadas, contudo, as bases para a concretização de uma nova etapa em relação à participação do Estado na economia.

Diante do desequilíbrio econômico, e pressionado para efetuar a definitiva estabilização monetária o governo Collor pregou a necessidade de se reduzir o déficit fiscal como meio para combater a inflação. O governo considerava os gastos excessivos do Estado, como a principal causa do processo inflacionário no país, tendo como plataforma de sua campanha eleitoral o ataque aos altos rendimentos do funcionalismo público e as gastanças desnecessárias da máquina pública. Dessa forma, realizou uma política restritiva com relação aos gastos públicos, impondo um rígido controle do fluxo de caixa. Em 1990, foi lançado Plano Collor, visando o controle da inflação. A principal medida do plano consistiu-se na revogação do mecanismo de indexação, considerado o principal mantenedor do processo inflacionário. Foi, portanto, aprovada a reforma fiscal do governo, pela qual a indexação se realizaria somente sobre os impostos, estabelecendo a livre negociação dos salários entre empregados e patrões, proibindo a indexação salarial e limitando os reajustes anuais. Esta medida levou à corrosão dos salários pela inflação, concomitantemente, estabeleceu-se a restrição ao crédito e a valorização do câmbio<sup>223</sup>. A restrição mais profunda recaiu sobre os salários do funcionalismo público, que passariam a ser corrigidos abaixo dos níveis de inflação do

---

<sup>222</sup> VIOLA, Ricardo Rocha. Breve análise acerca do PND - Programa Nacional de Desestatização. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011.

<sup>223</sup> Veja-se: GERMAUD, Amaury Patrick. SANDOVAL, Marco Antonio. TONETO Jr, Rudinei. 2009, op. cit. p. 443.

período, estabelecendo um déficit de renda para a categoria. Além disso, executou-se uma decisiva mudança na política de investimentos públicos, que foram duramente reduzidos, como veremos adiante.

A medida mais controversa do plano, entretanto, refere-se ao “confisco” da poupança, através dele decretou-se que todos os depósitos com valores acima de cinquenta mil cruzeiros seriam bloqueados, sendo devolvidos, com correção, após 18 meses. Assim o governo reduzia o montante de moeda em circulação, com o objetivo de quebrar a inflação, ao mesmo tempo em que obtia recurso para o financiamento próprio. Esta medida tornou-se muito impopular, o que acabou por desgastar a imagem do governo. Também foi adotado um congelamento de preços.

O plano alcançou um relativo equilíbrio das contas públicas, com redução da inflação no período e aumento das reservas externas. Entretanto, provocou uma queda do dinamismo da economia, com recuo do PIB e aumento do desemprego. Além disso, a inflação voltou a crescer no final deste mesmo ano, o que levou o governo a elaboração do Plano Collor II.

O segundo plano de estabilização do governo Collor, lançado em fevereiro de 1991, constituía-se na continuidade das medidas estabelecidas durante o primeiro plano, com aprofundamento de algumas das decisões. Além da redução ainda maior das despesas públicas, agora controladas pelo Ministério da Economia, e a redução de 10% dos gastos nas empresas estatais assim como das sociedades mistas. O governo decretou o fim do mecanismo de indexação no país, também para os impostos<sup>224</sup>. As políticas adotadas levaram a uma retração da economia do país, nos três primeiros anos da década de noventa, o resultado do PIB foi muito ruim, somando um recuo de 3,79% e uma taxa de crescimento média negativa em -1,26% ao ano, enquanto o desemprego acelerou atingindo 7,2% em 1992<sup>225</sup>. Apesar disso, o governo não conseguiu estabilizar a inflação que permaneceu elevada durante o período.

O fracasso das tentativas de estabilização, a recessão pela qual a economia passou no início do governo, as medidas de desindexação dos salários e congelamento da poupança, assim como as denúncias de corrupção

---

<sup>224</sup> SANDRONI, Paulo. 2010, op. cit. p. 650.

<sup>225</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)



no governo desencadearam um profundo descontentamento com relação ao mesmo. Diante da incapacidade em realizar as definitivas reformas para a reestruturação da economia brasileira neste período, como pôr exemplo: a política de desestatizações e com a cisão da classe dominante entre o apoio e a oposição ao governo. Não foi possível a este estabelecer uma base de apoio capaz de sustentar a política-econômica pretendida<sup>226</sup>. Assim, em 1992 o governo encontrava-se sem o apoio do grupo favorável à reforma do modelo econômico, diante dos impasses surgidos a este objetivo, assim como aumentara a oposição dos grupos contrários à reforma, diante das medidas tomadas neste sentido. Dessa forma, quando o descontentamento atingiu a maior parcela da população, o governo nada pode fazer para se defender do processo de impeachment que depôs o presidente da República em setembro de 1992.

Apesar da crise política que culminou no fim do governo, o período Collor foi determinante em estabelecer uma nova perspectiva para a política-econômica nacional, aproximando o país do modelo de economia liberal, marcada pela profunda abertura comercial realizada no início do governo, assim como o início do programa de desestatizações<sup>227</sup>. A reforma do Estado, tida como medida central do governo desarticulou o aparato burocrático estabelecido a partir dos anos 1930 e que deu sustentação, assim como contribuiu para a elaboração do modelo desenvolvimentista. Além disso, em 1991 foi firmado um novo acordo com o FMI, através do qual o país se comprometia a implementar diversas medidas de estabilização e abertura econômicas. Ainda durante o governo Collor, ocorre uma significativa mudança no posicionamento brasileiro dentro do GATT<sup>228</sup>, durante a rodada do Uruguai. Estas medidas consolidaram a nova orientação da política nacional, próxima às orientações do Consenso de Washington<sup>229</sup>.

---

<sup>226</sup> LAMOUNIER, Bolivar. Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor. São Paulo: Loyola, 1991, p. 94.

<sup>227</sup> GERMAUD, Amaury Patrick. SANDOVAL, Marco Antonio. TONETO Jr, Rudinei. 2009, op. cit. p. 444.

<sup>228</sup> General Agreement on Tariffs and Trade. Acordo assinado durante a conferência das nações unidas para o trabalho e emprego em 1947, o acordo previa a gradativa redução das tarifas alfandegárias e outras barreiras comerciais entre os signatários, assim como a eliminação das vantagens comerciais. Perdurou até 1994 quando foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

<sup>229</sup> PEREIRA, Bresser. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. In. Revista de Sociologia e Política. n. 28. Curitiba. Junho/2007.

Dessa forma, durante o governo de seu sucessor, Itamar Franco, apesar do posicionamento contrário que este possuía em relação às reformas iniciadas por Collor, dentro das forças políticas que compunham a classe dominante e davam sustentação ao governo já havia se consolidado a necessidade de promover as reformas na economia e no Estado, a ponto de impedir que a crise política e o próprio presidente pudessem reverter a situação em favor do nacional desenvolvimentismo. Assim, mesmo que em ritmo menos acelerado, continuou o processo de reforma do modelo econômico<sup>230</sup>.

Em 1993 a economia brasileira experimentou uma recuperação, com um crescimento do PIB de 4,62% e a produção industrial expandindo-se em 7,5%<sup>231</sup>. Aliada a recuperação econômica, as medidas no sentido de uma abertura da economia contribuíram para a retomada dos fluxos de capitais ao país, como observado em diversos outros países da América Latina que adotaram o modelo de economia neoliberal, o que contribuiu para a sua recuperação. Outro importante fator foi o equilíbrio da dívida externa brasileira, que foi atingido mediante a adesão ao Plano Brady<sup>232</sup>. Com isso o país conseguiu equilibrar o seu balanço de pagamentos, reduzindo a compulsiva necessidade de captar recursos para a manutenção da dívida externa, liberando os recursos para outras finalidades.

Estes episódios contribuíram para a efetivação do novo plano de estabilização da economia, posto em prática a partir de 1994.

### **2.3 O Plano Real.**

Em 1994, durante o mandato de Itamar Franco e após sucessivos fracassos na tentativa de estabilizar a economia, foi lançado o Plano Real. O plano foi elaborado por um grupo de economistas reunidos no Ministério da Fazenda, cujo ministro à época era Fernando Henrique Cardoso.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que o contexto sob o qual o plano foi lançado era diferente daquele predominante no período anterior, a

---

<sup>230</sup> SALLUM Jr, Brasílio. 1999, op. cit. p. 10.

<sup>231</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

<sup>232</sup> Lançado em 1989 numa conferência do Bretton Woods e do Instituto Brookings o Plano previa a redução da dívida externa dos países devedores com a colaboração do FMI e do Banco Mundial. Veja-se: SANDRONI, Paulo. 2010, op. cit. p. 648.

retomado dos fluxos de capitais, proporcionara certa acumulação de reservas no país o que, somado aos superávits comerciais que se acumulavam desde 1984, contribuiu para que se alcançasse certo equilíbrio das transações correntes, pelo menos no curto prazo.

Além disso, o processo de abertura comercial iniciado no período anterior e a redução das tarifas alfandegárias à importação de produtos como bens de consumo duráveis e leves proporcionou uma maior penetração do mercado interno por produtos importados, o que acirraria a concorrência no mercado brasileiro. Esta medida contribuiu para frear a inflação, assim como combater a indexação dos preços de bens de consumo no mercado, uma vez que os produtores externos não respondiam à expectativa de inflação com aumento de preços de seus produtos, o que breou a inflação inercial<sup>233</sup>.

Inicialmente o governo buscou romper com a estratégia de congelamento dos preços, que impulsionava a retomada do processo inflacionário quando do descongelamento dos mesmos. Assim, como forma de estabelecer uma nova medida de valor, lançou a Unidade Real de Valor (URV), que passaria a funcionar como moeda paralela, atrelada ao dólar, balizando os reajustes de diversos produtos e serviços. Desta forma, a conversão para a nova moeda se realizaria de forma gradual e o estabelecimento da taxa de câmbio fixa entre a URV e o dólar constituiu-se na principal ferramenta de estabilização do plano Real. Ao adotar-se um câmbio sobrevalorizado com pequenos limites de flutuação, o governo estabelecia a correlação entre as flutuações da moeda forte, neste caso o dólar, à moeda nacional. Visava-se, com isso, a estabilização da economia interna através da estabilidade do câmbio. Este mecanismo ficou conhecido como âncora cambial<sup>234</sup>.

A adoção de um câmbio fixo sobrevalorizado somente torna-se possível mediante a acumulação de grande montante de reservas internacionais, visto que, muito provavelmente esta medida desencadearia um déficit na balança comercial em razão do aumento do poder de compra da moeda interna em relação aos produtos importados e do encarecimento dos produtos nacionais no mercado externo. Dessa forma, a mudança da conjuntura internacional dava

---

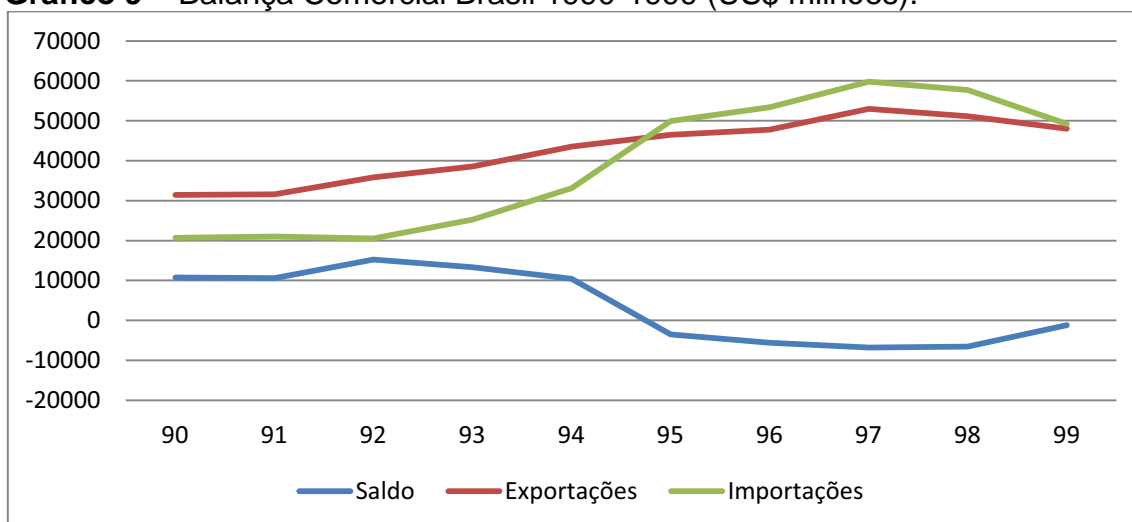
<sup>233</sup> GERMAUD, Amaury Patrick. SANDOVAL, Marco Antonio. TONETO Jr, Rudinei. 2009, op. cit. p. 449.

<sup>234</sup> SILVA, Maria Luiza Falcão. Plano Real e Âncora Cambial. In: Revista de Economia Política, vol. 22, nº 3 (87), julho-setembro/2002, p.7.

a oportunidade para este tipo de política, como visto em diversos países da América Latina.

Como previsto, a valorização cambial reverteu o sentido da balança comercial, que vinha acumulando superávits nos últimos anos e que a partir de 1995 torna-se deficitária (Gráfico 9). Como os superávits comerciais eram utilizados para cobrir os déficits com transações correntes foi preciso promover a atração de recursos externos ou a utilização das reservas externas para financiar a economia, uma medida que geraria desequilíbrio externo e tornar-se-ia insustentável no longo prazo. Isso porque o financiamento externo estava praticamente comprometido com as privatizações e o consumo de produtos importados e não era revertido em investimentos que pudessem expandir a capacidade produtiva nacional<sup>235</sup>.

**Gráfico 9** – Balança Comercial Brasil 1990-1999 (US\$ milhões).



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)  
Elaboração do Autor.

Como a taxa de câmbio não poderia ser utilizada para corrigir o desequilíbrio externo, sem afetar a estabilidade dos preços internos, foi preciso ajustar a taxa de juros de maneira a sustentar o fluxo de capitais necessários à continuidade do plano. Dessa forma, a taxa interna de juros precisaria ser atrativa o suficiente a ponto de captar grande quantidade de recursos, o que acabou exigindo a manutenção de uma taxa elevada, que proporcionaria um alto rendimento aos investimentos em dívida pública brasileira. Os juros passaram, portanto, a acompanhar as oscilações do contexto internacional,

<sup>235</sup> GERMAUD, Amaury Patrick. SANDOVAL, Marco Antonio. TONETO Jr, Rudinei. 2009, op. cit. p. 457.

como, por exemplo, as crises Mexicana (1994)<sup>236</sup>, Asiática (1997)<sup>237</sup> e Russa (1998)<sup>238</sup>, que determinavam em maior ou menor grau a elevação ou redução dos juros. Além de responder à expectativa de desvalorização da moeda nacional e ao risco de calote do país, estabelecido pelos credores externos. Com isso, durante praticamente todo o período em que o câmbio esteve sobrevalorizado, a taxa de juros manteve-se muito acima da média mundial.

Diante dos esforços empregados pelo governo, o tão esperado controle inflacionário começava a surtir efeito no país, o que proporcionou ao ex Ministro, Fernando Henrique Cardoso, assim como ao seu partido, o PSDB<sup>239</sup>, ampla vantagem eleitoral durante o pleito de 1994, possibilitando a consolidação deste partido no governo com uma ampla base de apoio.

A vitória esmagadora do PSDB nas eleições de 1994 significou a definitiva consolidação do modelo econômico neoliberal dentro da classe dominante brasileira. Este partido surgiu durante o processo de reabertura política do país, mais precisamente em 1988, com a cisão existente no bloco hegemônico brasileiro neste período, a burguesia encontrava-se, como vimos, sem um modelo econômico hegemônico, o que resultou no fortalecimento da esquerda. A partir da vitória eleitoral de Fernando Collor, o projeto neoliberal, apoiado nos ideais “modernizantes” oriundas do empresariado brasileiro, passou a ganhar força no seio da classe dominante, e foram amplamente encarnadas pelo recente partido. Como elucida Guiot:

Coube ao PSDB a tarefa política de reaglutinar a burguesia em crise nos anos de abertura política, anunciando-se como instrumento capaz de alavancar a “modernização” da sociedade brasileira pela via do projeto neoliberal de tipo terceira via. A atuação do PSDB obedece, ao nosso ver, às necessidades de

---

<sup>236</sup> Crise Mexicana, ou Efeito Tequilla, crise ocorrida no México a partir de 1994 e que repercutiu sobre a economia mundial. A incapacidade em conter o desequilíbrio do balanço de pagamentos, diante da valorização cambial acelerada desembocou no esgotamento das reservas externas do país, levando o a ampliar a banda cambial, o que imprimiu pânico aos investidores que apressaram-se a livrar-se do peso mexicano, derrubando a cotação da moeda a metade de seu valor nominal em apenas um dia, o que estabeleceu uma crise cambial e quebra da estabilidade de preços no país.

<sup>237</sup> Iniciada em 1997 com a desvalorização abrupta das moedas de diversos países da região, a crise asiática elevou o patamar de insegurança da economia internacional. Houve uma intensa fuga de capitais dos países inseridos na crise resultando na expressiva queda das bolsas de valores. A crise se propagou para diversos países da região: Tailândia, Filipinas, Malásia, Indonésia, Coreia, Taiwan, Cingapura, Hong Kong, China e Japão.

<sup>238</sup> Como consequência da redução das possibilidades de financiamento internacional, a partir da crise asiática, a Rússia tornou-se incapaz de manter o pagamento de sua dívida externa, o que levou o país à moratória em 1998, intensificando a já instável situação financeira internacional.

<sup>239</sup> Partido da Social Democracia Brasileira, fundado em 1988 a partir de políticos dissidentes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

frações das classes dominantes em alterar a relação de forças presentes mediante a reorganização do capitalismo brasileiro.<sup>240</sup>

A partir de então, o modelo econômico neoliberal experimentaria um longo período de hegemonia sobre o processo de acumulação capitalista no Brasil, condicionando as políticas econômicas de acordo com as perspectivas presentes no pacote de políticas disseminado pelo Consenso de Washington.

#### **2.4 O primeiro governo Cardoso e a consolidação do neoliberalismo no Brasil (1995 – 1998).**

Em 1995, a Unidade Real de Valor, substituiu o cruzeiro real como moeda corrente, transformando-se posteriormente em Real. O seu valor continuaria atrelado ao dólar, mantendo a paridade próxima a um por um, o que garantiu a manutenção do equilíbrio monetário no país, em detrimento, contudo, das transações correntes que aumentaram a pressão sobre o balanço de pagamentos<sup>241</sup>.

Contudo, o ajuste da inflação no plano Real foi condicionado a determinadas políticas que comprometiam o desenvolvimento do país. A necessidade de se manterem elevadas taxas de juros determinaram uma grande redução dos investimentos. As altas taxas de juros mantidas em concomitância com a redução da inflação e a estabilidade da moeda afetaram diretamente os investimentos em setores produtivos da economia. Estas medidas atingiram o setor industrial, que passou a conviver com custos maiores para realizar investimentos, ao passo que o setor financeiro demonstrava-se mais rentável, o que prejudicava a expansão da economia e afetava o mercado de trabalho aumentando o desemprego<sup>242</sup> que chegou a 10,4% da PEA em 1999<sup>243</sup>.

Ao analisarmos as variações da taxa de investimentos (Gráfico 10), podemos observar uma tendência de queda que se inicia a partir dos anos

---

<sup>240</sup> GUIOT, André Pereira. Um “moderno príncipe” para a burguesia brasileira: O PSDB (1988 – 2002). Niterói: Disponível em: [http://www.historia.uff.br/stricto/teses/Dissert-2006\\_GUIOT\\_Andre\\_Pereira-S.pdf](http://www.historia.uff.br/stricto/teses/Dissert-2006_GUIOT_Andre_Pereira-S.pdf) 2006, p. 70.

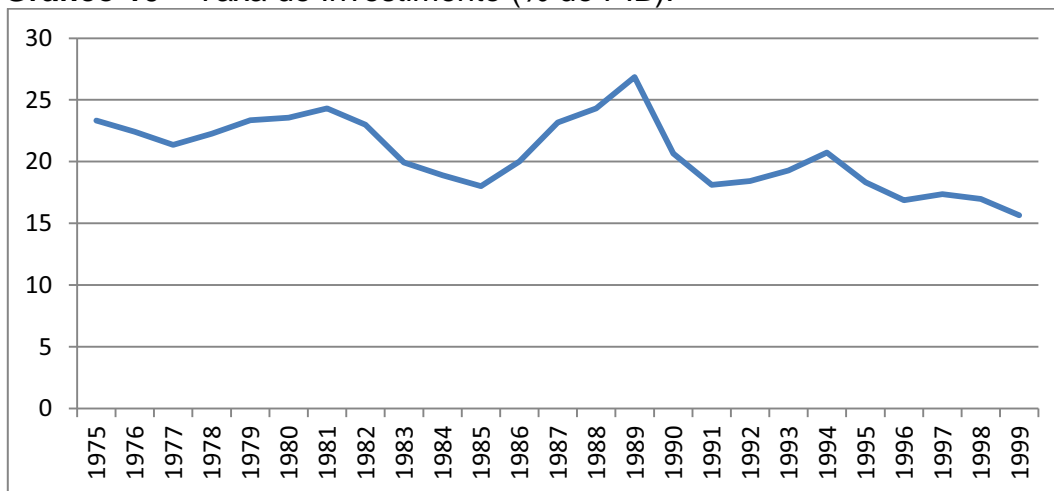
<sup>241</sup> SANDRONI, Paulo. 2010, op. cit. p. 655.

<sup>242</sup> DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18 n° 52. Junho 2003, p. 16.

<sup>243</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

1980, em razão da crise econômica no país, e que, apesar da recuperação observada entre 1987-1989, aprofunda-se durante a década de 1990, principalmente após o Plano Real em 1994, quando estas atingem o menor montante do período.

**Gráfico 10** – Taxa de Investimento (% do PIB).



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtml)

Ademais, o aumento da taxa de juros impulsionou o endividamento do governo. Em 1994, o montante da dívida pública líquida, representava aproximadamente 23% do PIB, atingindo, já em 1998, aproximadamente 35% do PIB<sup>244</sup>. O crescimento dessa dívida deve-se ao pagamento de elevados juros<sup>245</sup>.

Juros muito elevados agravam déficits públicos, aumentam a dívida interna e fazem crescer o risco de falência do governo. Os mesmos juros, preço da 'confiança' almejada, inviabilizam os investimentos; quebram empresas e bancos; dobram taxas históricas de desemprego<sup>246</sup>.

Concomitantemente às medidas estabelecidas pelo plano Real, o governo Cardoso estabeleceu como meta o aprofundamento e a aceleração da abertura comercial e financeira do Brasil. Este processo constituía-se no objetivo nacional de implantar internamente as orientações estabelecidas pelo Consenso de Washington, como forma de aproximar-se das expectativas dos

<sup>244</sup> SALLUM Jr, Brasílio. 1999, op. cit., p. 13.

<sup>245</sup> CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit. p.248.

<sup>246</sup> SILVA, Maria Luiza Falcão. 2002, op. cit. p.4

países desenvolvidos e contribuir para a edificação de uma melhor imagem do país no exterior, o que poderia atrair maior quantidade de recursos. Dessa forma, o governo tratou de implantar, diversas políticas que aprofundaram o processo de abertura comercial no Brasil. Entre elas podemos destacar: A concessão de direitos de exploração dos serviços no setor de telecomunicação a empresas privadas, antes reservado ao setor público, monopólio Estatal sobre a exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes sob controle da PETROBRÁS, que passava a dividir o mercado com as concessionárias privadas e, principalmente, o estabelecimento da igualdade constitucional entre empresas de origem nacional e empresas de origem estrangeira, desmantelando a última barreira de proteção ao capital nacional<sup>247</sup>.

Os desdobramentos gerados pelo processo de abertura da economia desencadearam uma profunda alteração do panorama da indústria nacional. Após quase uma década de estagnação, com queda dos índices de investimento (gráfico 10) e restrições para a importação de bens de capital, a indústria nacional não possuía condições para concorrer, em muitos dos setores, com os grandes conglomerados industriais internacionais. Com a valorização do câmbio, e a estabilização da economia, as importações passariam a exercer forte pressão sobre os produtores domésticos, através da concorrência pelo mercado interno. Entre 1993 e 1995 o valor total das importações praticamente dobrou (gráfico 9), o que demonstra a rapidez com que ocorreu a penetração no mercado interno, pelos produtos importados. Os principais produtos importados responsáveis por esse aumento foram os bens de consumo duráveis, principalmente veículos<sup>248</sup>. O processo de abertura comercial brasileiro requeria um grande o fluxo de investimentos empregados na constituição de uma rede de suporte para a introdução dos produtos externos, o que aumentou o influxo de recursos no país. Em pouco mais de um ano o mercado interno foi inundado por uma quantidade antes inimaginável de produtos e produtores internacionais. Entre 1994 e 1997, enquanto as importações cresceram 143%, as exportações aumentaram em apenas 37%<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> SALLUM Jr, Brasílio. 1999, op. cit. p. 14.

<sup>248</sup> COUTINHO, Luciano. Globalização e capacitação tecnológica nos países de industrialização tardia: Lições para o Brasil. In: *Revista Gestão e Produção*, v.3 n.1, p. 49-69, abril/1996, p.53.

<sup>249</sup> LACERDA, Antonio Corrêa: A economia brasileira. São Paulo: Saraiva, 2002, P. 215.



O impacto foi profundo e a indústria nacional precisou passar por um intenso processo de reformulação, de modo a nivelar-se com a concorrência internacional, o que constituía tarefa extremamente difícil diante do sucateamento de grande parte do capital nacional e da diminuição da proteção à indústria interna. Entre 1990 e 1995 a proteção efetiva da indústria reduziu-se de uma média de 47,9% para 25,2%<sup>250</sup>. Por outro lado, os investimentos na indústria passaram a se concentrar nos setores de maior dinamismo praticamente dominados pelo capital externo. É o caso do setor de material de transporte, com aumento de 5,6% no total do investimento, enquanto os setores que permaneceram sob o domínio predominante do capital nacional, não tiveram capacidade para se reestruturar e perderam participação no investimento total, entre eles: Química -6,6%, Mecânica -2,3%, não metálicos -2,1%, papel e celulose -1,1% têxtil -0,3% e borracha -0,3%<sup>251</sup>. O número de falências de empresas que não conseguiram se adequar às novas “exigências” do mercado aberto decolou e, dentre aquelas que sobreviveram, constatou-se grande índice de fusões e/ou aquisições ao capital internacional (gráfico 11).

A nova conjuntura estabelecia a necessidade de dinamizar a produção e reduzir custos, o que implicava na desverticalização do parque industrial brasileiro. A solução encontrada pelos produtores nacionais, como forma de concorrer com os produtos importados baratos, foi aprofundar o coeficiente de partes e componentes importados na concepção dos produtos nacionais. A parcela de valor, sob o valor final do produto, de componentes e insumos importados, aumentou consideravelmente. Este movimento, que já vinha se desenrolando desde o início da década, tornou-se regra para o aumento da competitividade do setor produtivo nacional, quanto maiores fossem as possibilidades de se importar os componentes de um determinado produto, maiores seriam os ganhos de competitividade deste produto no mercado interno. Com isso, grande parte da indústria nacional passaria a figurar como um elo complementar do processo produtivo do capital internacional, responsabilizando-se quase exclusivamente pela adaptação e montagem dos produtos importados para o mercado interno<sup>252</sup>.

---

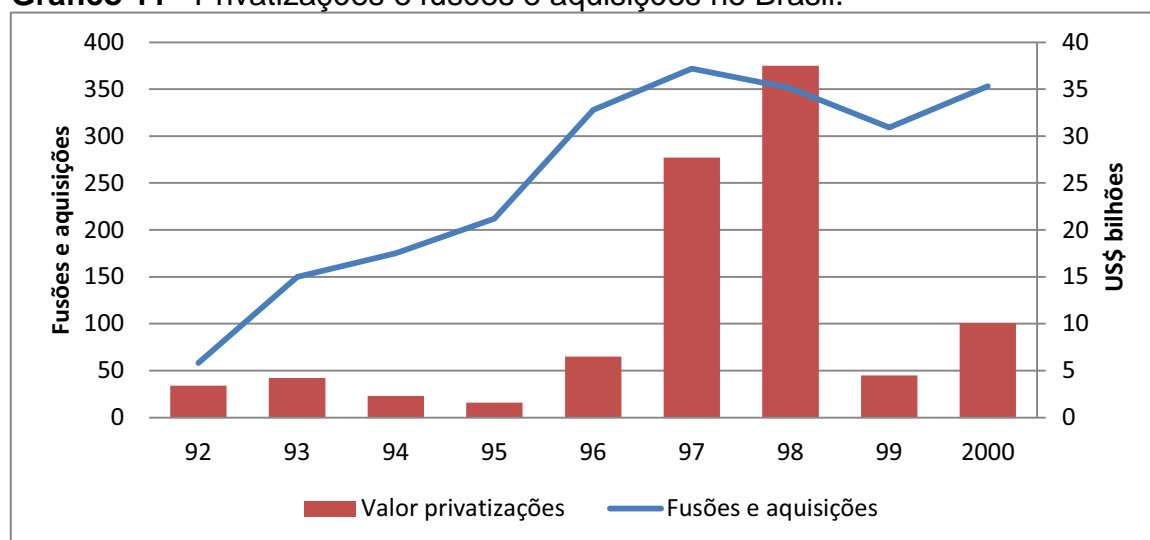
<sup>250</sup> CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit., p.314.

<sup>251</sup> Idem, p. 344.

<sup>252</sup> DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. 2003, op.cit. p. 25.

Entre os setores mais afetados por este movimento encontram-se principalmente os setores intensivos em tecnologia e capital, a penetração das importações no mercado nacional em relação à produção total do país elevou-se acentuadamente. Em alguns setores a participação dos produtos importados no mercado interno chegou inclusive a superar a produção interna: 80% no setor de aparelhos eletrônicos e de comunicação, 50,4% no setor de maquinário e equipamentos e 47% em elementos químicos não petroquímicos ou carboquímicos<sup>253</sup>. O impacto deste processo de desnacionalização da produção só não foi mais intenso em função da recuperação econômica observada entre 1994 e 1995, e da conseqüente possibilidade de utilizar a enorme capacidade ociosa acumulada na indústria durante a crise dos anos 1980. Este contexto deu sobrevida à indústria nacional<sup>254</sup>.

**Gráfico 11 –Privatizações e fusões e aquisições no Brasil.**



Fonte: BNDES (2005). KPMG (2001) apud DINIZ, Eli. Boschi Renato. 2003, p 17. Elaboração do autor.

Este movimento ficou evidente no processo de privatizações das empresas brasileiras, iniciado na década de 1990. O período em que ocorreu o maior volume de venda de empresas públicas teve seu ápice entre 1997 e 1998. Neste último ano observou-se o maior fluxo de transferência de empresas públicas ao capital privado, como podemos observar (gráfico 11). O Estado, ao diminuir profundamente a sua participação direta na economia,

<sup>253</sup> CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit. p. 321.

<sup>254</sup> DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. 2003, op.cit. p. 25.

retirou-se do papel de regente do desenvolvimento econômico, passando a atuar apenas como aparelho de regulação e de garantias ao bom funcionamento do mercado<sup>255</sup>.

Abriu-se assim a oportunidade para que o capital privado e, principalmente, o capital estrangeiro, se apropriasse de grande parcela de mercado que antes se encontrava em mãos do Estado. Em 1990, das 100 maiores empresas brasileiras, segundo o seu faturamento, 62 pertenciam ao capital privado, sendo 27 destas, estrangeiras. Em 1998, após o ápice das privatizações, 88 das 100 maiores empresas nacionais pertenciam ao capital privado e 34 delas ao capital estrangeiro<sup>256</sup>.

Tanto governo como o setor privado nacional abandonaram o objetivo de constituir uma estrutura industrial nacional vertical e integrada. Ao invés disso, a abertura econômica beneficiou as empresas estrangeiras em detrimento das nacionais, equiparando-as legalmente em relação a estas últimas. O que se observa a partir de então é a continua busca pela atração do capital internacional. Com isso, as empresas estatais, até então o sustentáculo das políticas econômicas do Estado, foram colocadas em segundo plano, sendo alvo contínuo do processo de reestruturação que culminou na grande privatização do setor público brasileiro. Setores que antes eram de responsabilidade exclusiva do Estado, como o de telecomunicações, passam a ser responsabilidade do setor privado<sup>257</sup>.

**Tabela – 18** Total de fusões e aquisições na década de 1990 (setores).

Principais setores	Total de fusões e aquisições
Alimentos, bebidas e fumo	270
Financeiro	176
Químico e petroquímico	128
Metalurgia e siderurgia	122
Elétrico e eletrônico	81
Telecomunicações	144
Tecnologia da informação	136
Outros	1296
Total	2353

Fonte: DINIZ, Eli. Boschi, Renato. 2003, op. cit. p. 17.

<sup>255</sup> BOITO Jr, Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. In: Revista Sociologia e Política, Curitiba, 28, p. 57-73, jun. 2007, p. 60.

<sup>256</sup> DINIZ, Eli. Boschi, Renato. 2003, op. cit. p. 18.

<sup>257</sup> Veja-se: SALLUM Jr, Brasílio. 1999, op. cit. p. 24.

A consequência deste processo de abrupta abertura econômica, sem uma política de investimentos que visasse o fortalecimento da produção nacional, foi uma reestruturação da economia nacional. O modelo de tripé, sustentáculo do período desenvolvimentista, baseado no conjunto dos setores privado nacional, estrangeiro e estatal, é desmanchado. Em seu lugar consolida-se um novo modelo, com grande influência das empresas estrangeiras e redução significativa do capital nacional e principalmente do estatal<sup>258</sup>, que teve sua capacidade de induzir investimentos e participar na economia, reduzida<sup>259</sup>.

A abertura da economia brasileira, tida como prioridade no governo de Cardoso, se fez de forma desordenada, sem uma política adequada de reestruturação produtiva que pudesse adequar as empresas nacionais às condições de competitividade internacionais, de forma que o capital nacional e principalmente o capital estatal foram profundamente prejudicados neste processo. O aumento das importações, sem o equivalente crescimento das exportações, foi subsidiado pela poupança externa, o que acarretou um grave desequilíbrio das contas do país, visto que o influxo de capitais que convergiam ao Brasil passou a ser utilizado na manutenção do consumo, principalmente de importados, o que gerou um déficit profundo na balança comercial e em transações correntes (Gráfico 12), que não correspondia a investimentos ou à dinamização da produção interna<sup>260</sup>.

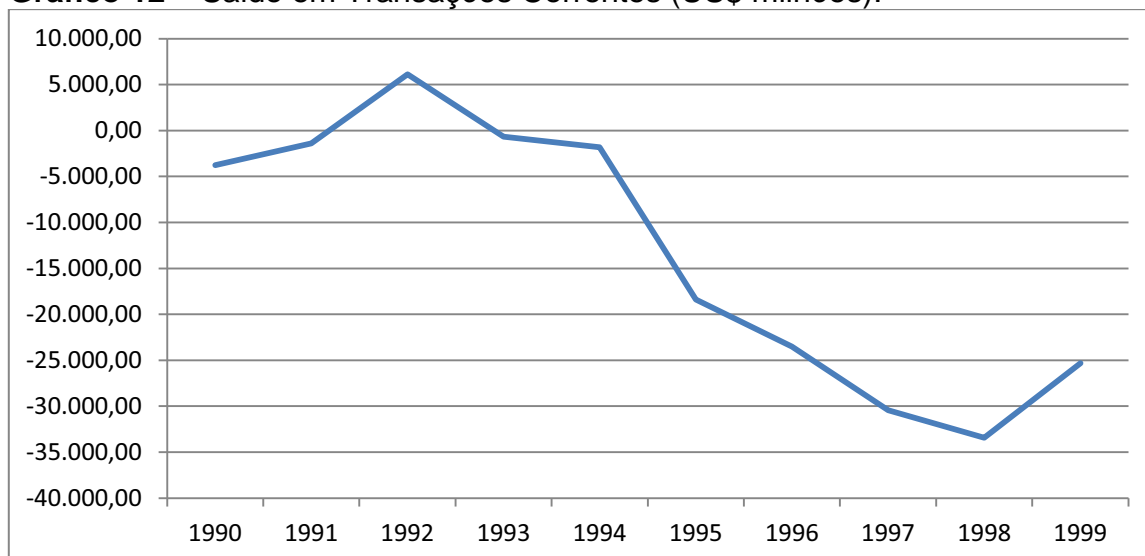
O saldo de transações, com a abertura da economia e principalmente após 1992, experimentou o seu pior resultado na história do país, acumulando um profundo déficit que desequilibrou a economia nacional.

---

<sup>258</sup> DINIZ, Eli. Boschi, Renato. 2003, op. cit. p. 28.

<sup>259</sup> CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit. p. 340.

<sup>260</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; DINIZ, Eli. Empresariado industrial, democracia e poder político. In. *Revista Novos estudos*. - CEBRAP, São Paulo, n. 84, 2009.

**Gráfico 12 – Saldo em Transações Correntes (US\$ milhões).**

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP).  
<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

O período posterior a 1990 consolidou um novo padrão de inserção do país na economia internacional, mas principalmente da participação do capital internacional na economia brasileira de modo a adequar o país ao novo contexto econômico internacional, liberalizante e desregulado. A abertura da economia brasileira ocorreu de forma totalmente desordenada e acelerada, sem o respaldo de políticas que pudessem amenizar os efeitos prejudiciais desta. As empresas nacionais foram submetidas a uma “*profunda reestruturação sem o respaldo de políticas governamentais eficientes, capazes de conduzir a uma adaptação equilibrada e gradual. Essa lacuna explicaria o impacto destrutivo sobre o setor industrial, o qual se manifestou por inúmeros indicadores*”<sup>261</sup>. Não realizou-se uma análise prévia da estrutura industrial brasileira de forma a identificar os setores que poderiam concorrer com os produtores internacionais em condições iguais e aqueles que necessitavam de um grau determinado de proteção, tampouco conservou-se para o capital nacional ou estatal, como ocorrera em outros países, os setores dinâmicos da economia, com maior capacidade de encadeamentos, passando estes diretamente para o controle do capital estrangeiro. Diante deste quadro os resultados não poderiam ser diferentes, falências, privatizações e fusões com empresas estrangeiras, diminuição do emprego industrial, desnacionalização da produção interna e aumento da vulnerabilidade externa com crescimento da

<sup>261</sup> DINIZ, Eli. Boschi, Renato. 2003, op. cit. p.25.

dívida pública<sup>262</sup>. Além disso, a origem e natureza dessa dívida estabelecem uma transferência contínua de recursos ao exterior, que já em 1999 havia atingido cerca de 3% do valor do PIB<sup>263</sup>.

Com relação ao setor produtivo, o resultado final da abertura comercial brasileira foi o do aprofundamento da participação do capital externo na economia nacional, seja ela através do processo de fusões e aquisições ou por meio da elevação do coeficiente importado na estrutura produtiva, de 5,7% em 1990 para 20,3% em 1998<sup>264</sup>. Ocorre, portanto, paralelamente ao processo de privatizações, um intenso processo de substituição de componentes e insumos na indústria nacional, por produtos importados, o que transforma cada vez mais a indústria nacional, em meio de circulação do capital externo. Esse processo aprofundou a dependência em relação às importações, principalmente bens de capital e diminuiu o coeficiente de capital nacional na economia do país.

Nos setores onde a concorrência com os produtores internacionais foi mais intensa, principalmente bens de consumo duráveis, observou-se uma grande redução dos produtores nacionais, despreparados para concorrer em condições de igualdade e câmbio sobrevalorizado. Ocorre, assim, um retrocesso da estrutura produtiva do país, que passou a especializar-se sobre setores intensivos em trabalho e/ou recursos naturais, ante a redução dos setores intensivos em capital e tecnologia. Exceção deve ser feita ao setor de transportes, que, graças à fabricante de aviões Embraer, conservou certa importância na produção nacional<sup>265</sup>. A indústria nacional tornou-se muito menos diversificada em comparação ao período anterior, dando a impressão de retorno ao modelo de vantagens comparativas de Ricardo<sup>266</sup>. Esta característica fica evidente ao observarmos a composição da balança comercial para produtos industrializados neste período (Gráfico 13) e o coeficiente de penetração e abertura da indústria (tabela 19). Há predominância dos produtos de alto e médio-alto coeficiente tecnológico entre

---

<sup>262</sup> Idem, Ibidem.

<sup>263</sup> CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit. p. 302.

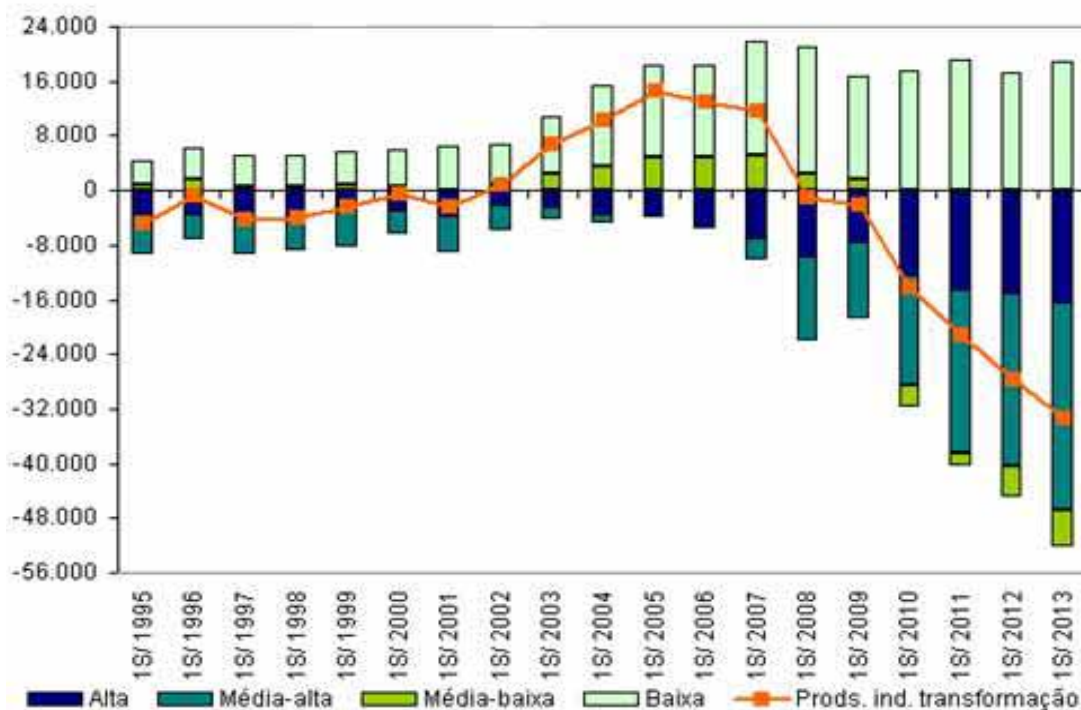
<sup>264</sup> Idem p. 315.

<sup>265</sup> Idem, p. 326.

<sup>266</sup> PALMA, José Gabriel. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. In. *Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento* organizada pela FIESP e IEDI, agosto, 2005, p. 22.

as importações, enquanto que as exportações concentram-se principalmente em produtos de baixo coeficiente tecnológico.

**Gráfico 13:** Produtos da indústria de transformação por intensidade tecnológica – Balança comercial.



Fonte: IEDI. Contribuições para uma agenda de desenvolvimento do Brasil. Setembro 2012, P. 22.

**Tabela 19** – Coeficientes de penetração (importações/produção) e abertura (exportações/produção) por intensidade de fator (%), 1990-1998.

Setores Intensivos em:	1990	1994	1998
	Coeficientes de penetração (%)		
Tecnologia	9,8	16,8	44,1
Capital	9,9	13,5	24,2
Mão de obra	2,0	5,6	11,7
Recursos Naturais	3,4	6,0	8,1
Coeficientes de abertura (%)			
Tecnologia	10,0	13,6	23,2
Capital	7,9	9,6	11,4
Mão de obra	6,4	9,7	13,3
Recursos Naturais	12,7	16,0	18,8

Fonte: CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit. p. 319.

Fica evidente, diante dos dados, que a abertura comercial brasileira provocou um efeito negativo sobre o parque industrial nacional, contribuindo para aumentar a dependência brasileira em relação às importações, principalmente no que concerne ao fornecimento de tecnologia e bens de capital.

## **2.5 O segundo governo Cardoso (1999 – 2002) e a flutuação cambial.**

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995-1998, o núcleo das políticas econômicas do governo foi a estabilidade monetária, que se concretizou através da fixação de uma taxa de câmbio sobrevalorizada e a retração dos investimentos. Durante a execução do Plano Real, o apoio ao governo na busca pela estabilidade foi praticamente incontestado pelos grupos da classe dominante, entretanto, com o desenrolar das políticas e o inevitável efeito recessivo provocado por estas, principalmente para o setor produtivo, esse quadro começa a ser alterado. Em fins da década de 1990, as vésperas de novas eleições presidenciais, começam a aparecer, na classe dominante, as primeiras manifestações de descontentamento com o governo. Como não poderia ser diferente, o principal grupo entre os descontentes era o dos industriais nacionais, representados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e pelo Movimento Compete Brasil. A principal reivindicação do grupo relacionava-se com a necessidade de se estabelecerem políticas voltadas para o setor industrial, de modo a reequiparar a indústria nacional em vista dos produtores externos. Além disso, a retomada do desenvolvimento era considerada prioridade após a estabilização da economia<sup>267</sup>.

Segundo Sallum Jr. os desdobramentos dessa oposição nascida dentro da classe dominante, levariam a uma cisão do bloco hegemônico no governo:

O exame destas disputas político-ideológicas no interior do novo bloco político hegemônico e das ações do governo torna perceptível a existência de uma polarização básica entre duas versões distintas de liberalismo – uma mais doutrinária e fundamentalista, o *neoliberalismo* e outra, que absorve parte da tradição anterior, o *liberaldesenvolvimentismo*. A primeira versão

---

<sup>267</sup> DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. 2003, op.cit. p. 25.



foi sem dúvida a predominante, orientando de modo consistente o núcleo duro da política econômica governamental<sup>268</sup>.

Apesar da comedida oposição no interior da classe dominante, o governo conseguiu reeleger-se sem maiores problemas. Contudo, a continuidade das políticas econômicas não encontraria a mesma facilidade no período seguinte. As seguidas crises da economia internacional; crise Asiática em 1997 e crise Russa em 1998 afetaram duramente a economia brasileira, que precisou elevar abruptamente suas taxas de juros como resposta aos ataques especulativos<sup>269</sup> direcionados ao Real e para conter a fuga de recursos externos sustentando a política de câmbio fixo.

No entanto, o prolongamento do mecanismo de âncora cambial (1994-1999), no combate à inflação, havia degradado o balanço de pagamentos, como já observamos (gráfico 4), e quase que dobrado a dívida externa do país, de US\$ 123 bilhões em 1990, para US\$ 241 bilhões em 1998<sup>270</sup>. Diante disso, no intuito de manter o mecanismo de âncora cambial, o país precisou recorrer a um novo acordo com o FMI para a obtenção de financiamento, em face à acelerada fuga de capitais que o contexto internacional lhe impôs.

Em dezembro de 1998 foi aprovado o empréstimo de US\$ 41 bilhões para o Brasil, em contrapartida o país comprometeu-se a cumprir uma série de medidas impostas pelo Fundo como condições ao empréstimo, a principal delas referia-se ao corte nos gastos do governo e elevação de suas receitas. Como meta para 1999, estabeleceu-se a obtenção de um superávit primário de 2,6%, o que corresponde a uma profunda redução dos gastos do governo, principalmente com mais reduções dos investimentos públicos<sup>271</sup>, agravando ainda mais o já delicado quadro econômico do país e potencializando a ruptura política que surgira no bloco hegemônico.

Em janeiro de 1999, como consequência dos abalos no contexto internacional, provocados pela crise Russa, o país enfrentou uma grave crise de câmbio e diante da fragilidade do quadro econômico, não foi capaz de

---

<sup>268</sup> SALLUM Jr, Brasílio. 1999, op. cit. p. 15.

<sup>269</sup> Entre 1994 e 1999 o Real sofreu quatro ataques especulativos: 1995, em função da crise mexicana, 1997, desencadeado pela crise asiática, 1998, em razão da crise e moratória Russa e finalmente em janeiro de 1999, resultando na desvalorização do Real. Fonte: SANDRONI, Paulo. 2010, op. cit. p. 50.

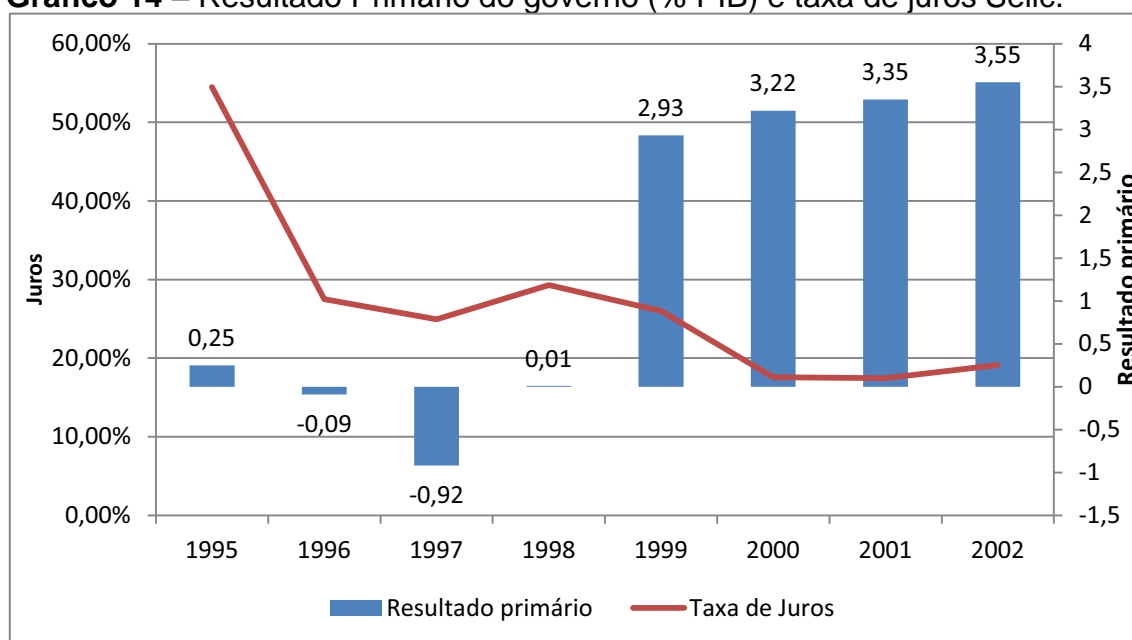
<sup>270</sup> Banco Central do Brasil.

<sup>271</sup> GERMAUD, Amaury Patrick. SANDOVAL, Marco Antonio. TONETO Jr, Rudinei. 2009, op. cit. p. 481.

sustentar a política de âncora cambial, assim, o câmbio foi liberado do rígido controle do governo, experimentando uma imediata desvalorização que ultrapassou os 30%. Com a desvalorização do Real, as exportações brasileiras tornaram-se mais atrativas ao mercado externo, o que aumentou sua concorrência, em contrapartida, as importações tornaram-se mais caras, diminuindo a sua penetração no mercado interno. Estes fatores contribuíram para equilibrar a balança comercial do país. Por outro lado, como as dívidas externas estavam lastreadas em dólar, a desvalorização do Real aumentou o valor dessas dívidas em moeda nacional, assim como encareceu a sua rolagem e exerceu uma pressão sobre o balanço de transações correntes. Além disso, extinguiu-se o mecanismo de âncora cambial e o país precisou adotar outras medidas como forma de garantir a estabilidade dos preços, como veremos a seguir.

A adoção do câmbio flutuante levou o governo a adotar o regime de metas de inflação como forma de controlar a estabilidade da economia, visto que a moeda americana não mais funcionaria como referência de valor para o mercado interno. A partir de então, a taxa de juros torna-se a principal ferramenta governamental de controle da inflação, aliada a uma busca contínua por superávits primários<sup>272</sup>.

**Gráfico 14 – Resultado Primário do governo (% PIB) e taxa de juros Selic.**



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP).

<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

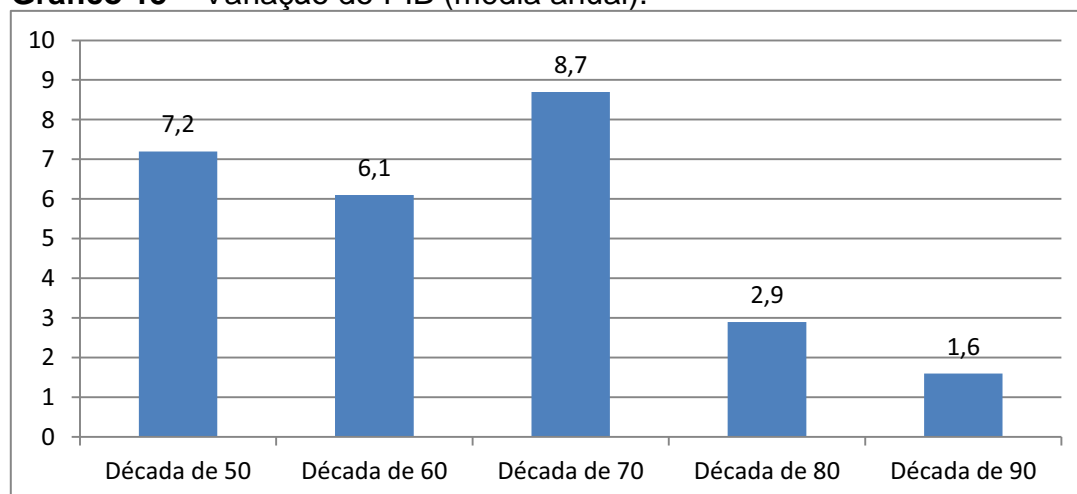
<sup>272</sup> Idem, p. 475.

A enorme redução observada da taxa de juros em 1995 esteve diretamente relacionada com a estabilização da inflação no país, o que contribuiu para a aproximação dos juros a patamares estáveis. Contudo, mesmo com a estabilidade dos preços a partir de 1995, a taxa de juros permanece extremamente elevada, próxima dos 20% ao ano, patamar muito acima da média mundial. Assim como podemos observar o crescimento do superávit primário, a partir de 1999. Isto ocorreu em função do acordo firmado com o FMI e da própria política adotada para o controle da inflação pós-liberalização do câmbio em 1999, que passou a utilizar os juros e o superávit como ferramentas de controle inflacionário.

## 2.6 Resultado do Período.

As políticas adotadas ao longo da década de 1990 como forma de combater a inflação e sustentar a estabilidade, aliadas a um acelerado processo de abertura econômica, provocaram diversos efeitos negativos sobre a economia do país, estes efeitos podem ser sintetizados ao observarmos os principais indicadores de desempenho da economia para o período.

**Gráfico 15 – Variação do PIB (média anual).**



Fonte: Instituto de estudos para o desenvolvimento industrial. <http://www.iedi.org.br/>

Em comparação com as décadas passadas, inclusive com o período de crise durante a década de 1980, a expansão do Produto Interno do país apresentou pífio resultado durante os anos noventa, a média de crescimento do período não ultrapassou os 1,6% a.a, o que reflete o resultado negativo,

principalmente do setor industrial. A expansão da produção industrial também ficou abaixo da média histórica, entre 1990 e 1999 a variação anual média da produção não atingiu mais do que 1,6% a.a.<sup>273</sup>.

**Tabela 20** – Desempenho industrial, vários setores. (2002 = 100).

Ano	Bens de Capital	Bens de Consumo	Bens de Consumo Duráveis	Indústria de Transformação	Indústria Geral
91	84,3	82,66	63,3	81,6	77
92	78,4	78,3	55,3	78	73,9
93	86,15	86,7	71,6	84,6	79,7
94	102,4	90,4	82,8	91,3	85,8
95	103	96,3	94,7	92,8	87,4
96	87,9	100,6	104,5	93,5	88,5
97	92,3	102,3	108,8	97,2	92,3
98	90,85	96,75	87,8	94,5	90,4
99	82,75	93,8	79,2	92,5	89,9
2000	93,3	97,3	96,2	98,1	95,8
2001	105,9	98,5	95,5	99,4	97,3
2002	100	100	100	100	100

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm)

Entre os setores industriais mais afetados estão o de bens de capital, com crescimento inferior a 1,3% ao ano, e o de bens de consumo, com crescimento pouco superior a 1,4% ao ano. Para todo o setor, entretanto, os resultados foram fracos, principalmente no que se refere ao período imediatamente posterior à liberalização cambial, quando observa-se uma redução em todos os setores analisados.

A abertura comercial acelerada aumentou a penetração do comércio internacional na economia brasileira, a participação das exportações e importações sobre o PIB nacional elevou-se de aproximadamente 15% em 1990, para 26,5% em 2002<sup>274</sup>, último ano do governo Cardoso. Entretanto, o crescimento do comércio externo representou um incremento muito maior por parte das importações em relação às exportações. Como se pode observar (gráfico 9), entre 1990 e 1999, o valor das importações aumentou em 138%, enquanto o valor exportado no mesmo período cresceu apenas 52%. Estes

<sup>273</sup>Google public data, dados do Inter-American Development Bank.

[http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en\\_US&dl=en\\_US](http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en_US&dl=en_US)

<sup>274</sup>Google public data, dados do Banco mundial.

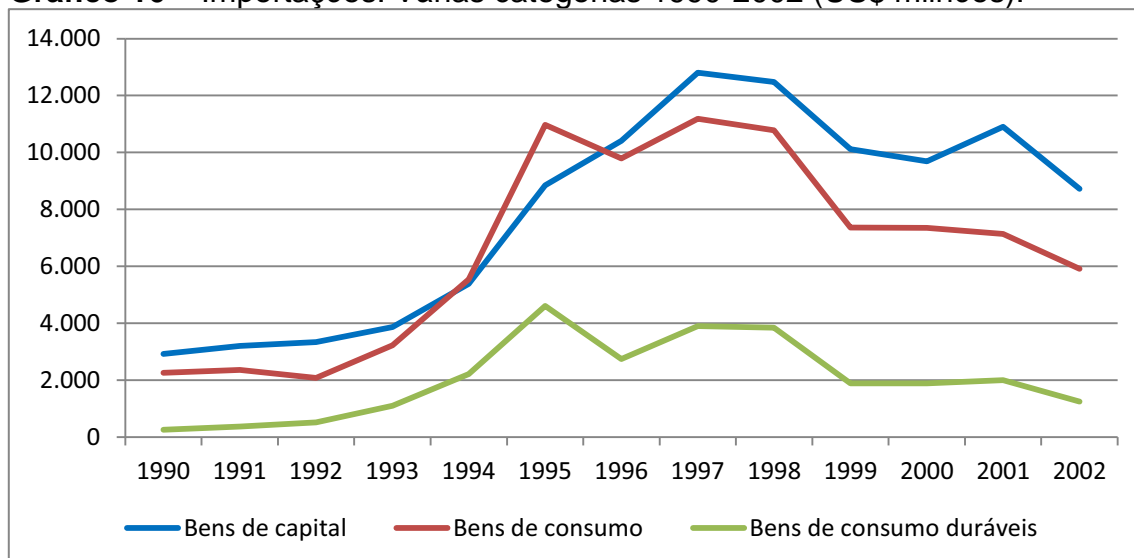
[http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en\\_US&dl=en\\_US](http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en_US&dl=en_US)

fatores influenciaram decisivamente o desempenho da economia no país, no setor industrial a crise só não foi maior em função do aumento da produtividade ocorrido na década de 1990, como veremos adiante, o que impediu que a produção física total se reduzisse em função do grande número de falências.

Diante do desempenho destes setores e dos dados da balança comercial para o período (gráfico 9), é possível observar um processo de substituição de produtos nacionais, por produtos importados. Ao contrário do que ocorrera nos períodos anteriores, a abertura comercial potencializou as vantagens dos produtos importados ante os nacionais, o que gerou uma reversão no histórico ciclo de substituição de importações (tabela 19). Alguns setores mais afetados por este influxo de mercadorias foram também aqueles que demonstraram o menor crescimento percentual durante o período e perderam participação relativa no Valor adicionado à indústria. É o caso da indústria mecânica, que reduziu sua parcela de 8,2% em 1990, para 3,5% em 1999, assim como o setor de material elétrico e de comunicações, que sofreu um aumento 140% no coeficiente de penetração de importações e viu sua parcela do valor adicionado na indústria ser reduzida de 7,3% para 5,0%. No geral, o setor de bens de capital foi o que sofreu os maiores efeitos da abertura comercial, o coeficiente de penetração no setor passou dos já elevados 19,8% em 1990, para espantosos 100,3% em 1998. No total do setor industrial, o coeficiente de penetração aumentou praticamente quatro vezes o seu percentual no início da década, saltando de 5,7% em 1990, para 20,3% em 1999<sup>275</sup>. Dessa forma, é possível relacionar o processo de abertura comercial nos anos noventa, com o vacilante desempenho da indústria neste mesmo período.

---

<sup>275</sup> CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit. p. 325.

**Gráfico 16** – Importações: Várias categorias 1990-2002 (US\$ milhões).

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

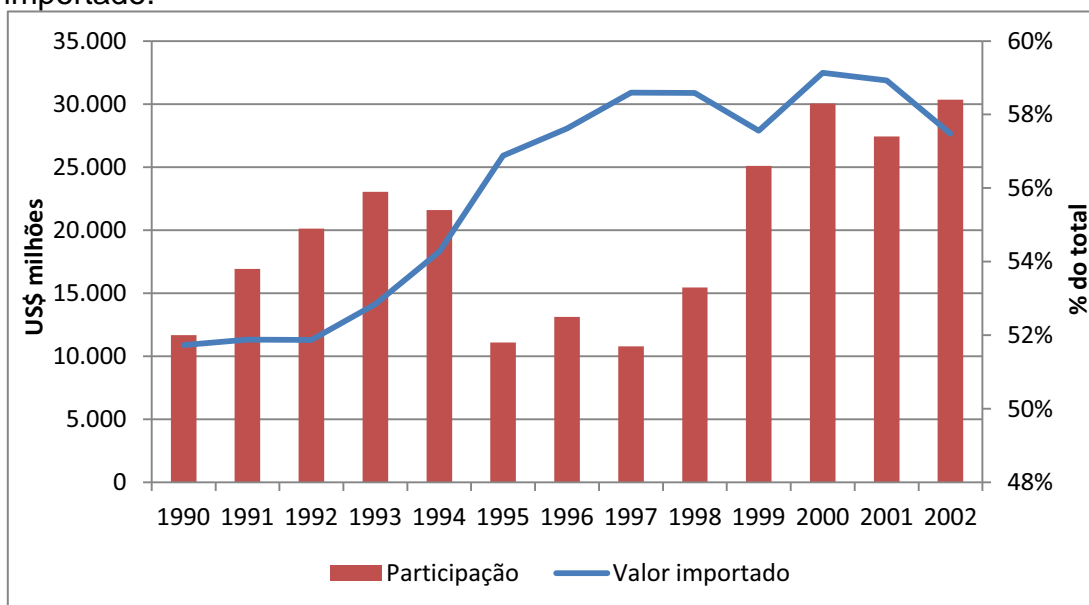
A partir de 1994, quando do estabelecimento da âncora cambial, é possível observar a elevação vertiginosa dos índices de importação dos principais setores da indústria. Esta tendência é apaziguada com a flutuação do câmbio e consequente desvalorização da moeda em 1999, entretanto, o processo de abertura comercial já havia avançado profundamente e a dependência em relação às importações tornara-se de difícil reversão.

Ademais, deve-se atentar para o grande salto nas importações de bens intermediários, como já havíamos mencionado estes dados indicam uma redução do coeficiente de capital nacional na produção interna, ao passo que o país torna-se cada vez mais dependente dos insumos e bens intermediários importados, aprofundando a participação destes em relação ao valor total da produção nacional. O resultado é a desnacionalização da produção industrial e a redução do produto industrial em si.

O Gráfico 17 demonstra a enorme elevação do valor de bens intermediários importados a partir de 1993, que chegou a ultrapassar três vezes o valor total de 1990, mantendo-se elevada mesmo após a desvalorização cambial de 1999. Isso indica que, a penetração dos bens intermediários no mercado nacional estabelece uma relação de dependência que não pode ser revertida através da alteração da situação cambial. Ocorre que, com os bens de capital e intermediários, a redução percentual observada pós 1999, foi inferior à aquela observada nos demais setores, o que revela a incapacidade de se substituírem estes produtos por produção nacional.

Diferentemente do que ocorreu com os bens de consumo, estes setores não fizeram parte da estratégia de pulverização do capital internacional e, portanto, não foram implementadas nos países periféricos cadeias produtivas para estes segmentos.

**Gráfico 17** – Importação Bens Intermediários e participação sobre o total importado.



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) Elaboração do autor.

A reformulação do setor industrial brasileiro, induzida pelo processo de abertura econômica, associado ao câmbio valorizado, ao dismantelar o projeto de estruturação de um parque produtivo vertical e integrado, deixou como herança um déficit comercial estrutural do setor industrial que se reitera através de uma dependência crônica em relação a bens de capital e bens intermediários<sup>276</sup>. O que estabelece uma ruptura no processo de encadeamento intra-setorial na indústria, em vista da transferência da demanda por bens de capital e bens intermediários para o setor externo. E, finalmente, submete o dinamismo da economia nacional à capacidade de importar os bens dos quais a estrutura produtiva do país tornara-se dependente<sup>277</sup>.

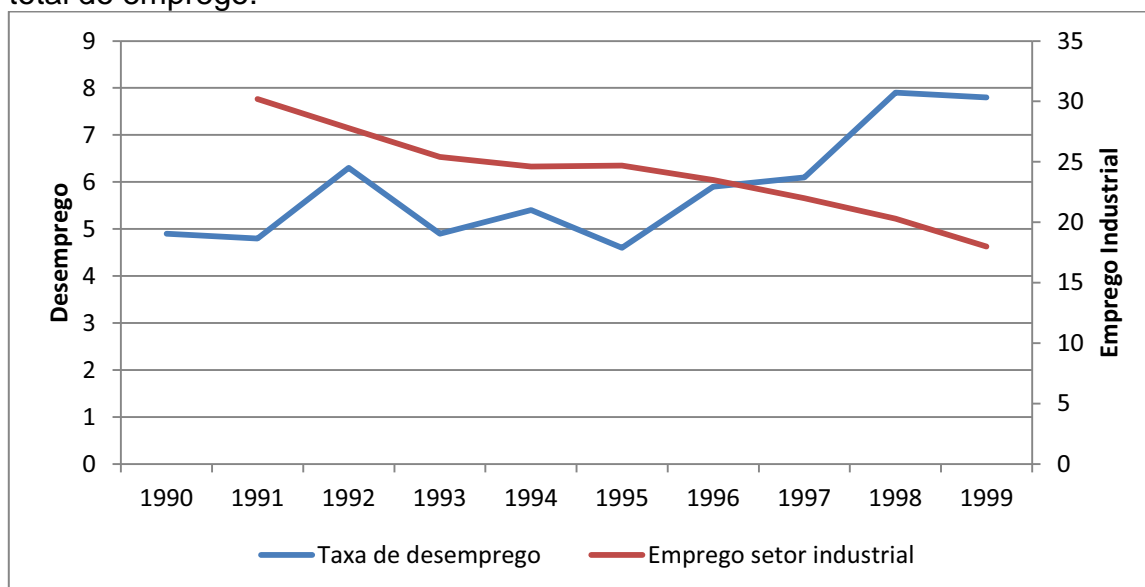
Além do desequilíbrio da balança comercial e da substituição maciça de componentes nacionais por importados, o programa de ajuste da economia aumentou o desemprego e reduziu o nível de emprego industrial sobre o total

<sup>276</sup> Idem, p. 329.

<sup>277</sup> Idem p. 342.

do emprego. Estes indicadores apresentaram diversos resultados negativos durante o período. O crescimento do desemprego, passando de uma taxa aproximada de 5% em 1990, para 8% em 1999, coincidiu com o recuo da participação do emprego no setor industrial sobre o total do emprego.

**Gráfico 18** – Taxa média de desemprego e participação do setor industrial no total do emprego.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm)

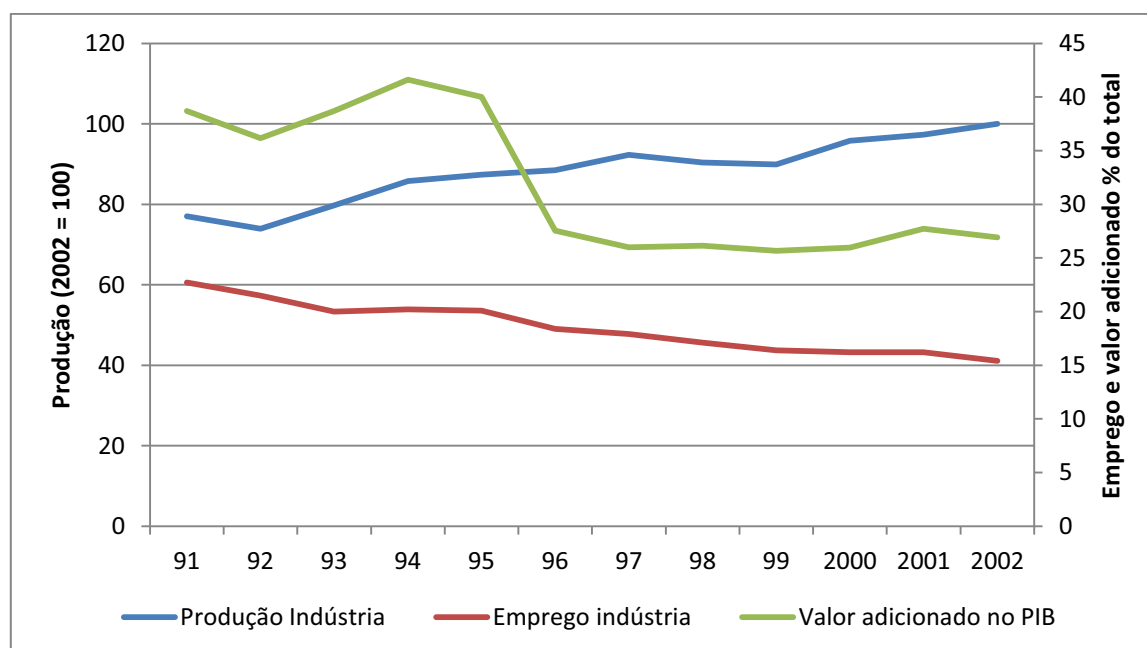
Além da redução na participação do emprego total, o setor industrial sofreu uma grande redução da sua participação no valor adicionado ao PIB. Durante a década de 1990, a participação industrial reduzir-se-ia de 38,7% em 1991, para aproximadamente 27% em 2002, denotando uma contração da indústria em relação à economia.

Deve-se atentar que, inserido no processo de reestruturação produtiva, a tendência à terceirização contribuiu para a diminuição da participação da indústria e aumento dos serviços na composição do PIB, uma vez que, diversas atividades de suporte ligadas à indústria, como manutenção de instalações, transporte, limpeza entre outras, passariam, com a terceirização, a figurar como serviços. Entretanto, esta característica não invalida a tese de redução da atividade industrial propriamente dita, uma vez que, as transferências de atividades para o setor de serviço não dão conta, por si só, de explicar a significativa redução da participação industrial no PIB. Por outro lado, caso esta redução remetesse unicamente as terceirizações, os ganhos de



participação do setor de serviços deveriam corresponder, em certa medida, às perdas do setor industrial, o que não ocorreu. Os serviços expandiram sua participação no PIB entre fins da década de 1980 e meados de 1990, atingindo o pico em 1993, 81% do PIB. A partir de 1994, contudo, este percentual se estabilizou próximo dos 65%<sup>278</sup>, antes, portanto, da reestruturação mais profunda da indústria.

**Gráfico 19 – Desempenho industrial (1991-2002).**



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) Elaboração do Autor.

As alterações observadas até aqui determinaram uma recomposição da estrutura industrial brasileira neste período, observam-se o crescimento da participação no valor total adicionada à indústria, dos setores onde predomina o capital estrangeiro, principalmente: Material de transporte e químico. Estes ganhos de participação remetem especialmente à maior produção para o mercado interno, e não contribuíram de forma significativa com as exportações. Por outro lado, percebe-se uma redução dos setores intermediários e de bens de capital, metalúrgica, mecânica, material elétrico e de comunicações, os quais sofreram profundamente com o processo de abertura comercial e diminuiram seu percentual na produção industrial.

<sup>278</sup> Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

**Tabela 21** – Participação no valor adicionado à indústria por gênero (%).

Principais gêneros	Participação % no valor total		
	1990	1994	1998
Metalúrgica	17,7	11,5	9,5
Mecânica	8,2	4,5	3,5
Material elétrico e de comunicações	7,3	7,7	5,0
Material de transporte	8,7	18,0	14,1
Papel e papelão	3,8	3,6	2,6
Borracha	3,0	1,5	1,7
Química	19,9	20,8	25,3
Farmacêutica	1,4	1,9	2,0
Têxtil	5,0	3,2	3,0
Vestiário	4,2	2,8	3,1
Produtos alimentares	10,2	11,7	15,0
Bebidas	1,1	1,9	2,4

Fonte: CARNEIRO, Ricardo. 2002, op. cit. p. 325.

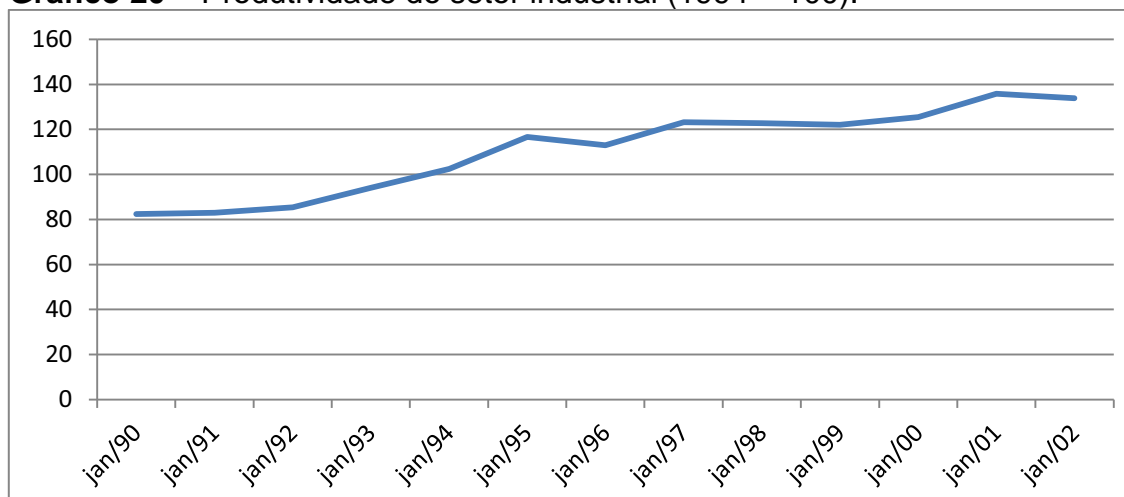
Diante deste contexto, é possível indagar a respeito da ocorrência de um processo de desindustrialização nos anos 1990, relacionado ao processo de abertura da economia e estabilização monetária. A desindustrialização teria ocorrido apesar do relativo aumento da produção no período, pois esta não seria resultante direta da redução da produção industrial, mas, sim, de uma redução da participação industrial como fonte de emprego e valor adicionado no país.

Analisando os dados em conjunto, podemos concluir que durante essa última década o setor industrial brasileiro sofreu uma forte reversão no seu processo de desenvolvimento observado ao longo do século XX. O emprego industrial foi profundamente afetado, sofrendo uma redução aproximada de 34% o que diminuiu sua participação no emprego total de 22,7% para aproximadamente 15,5% entre 1991 e 2002. Ademais, a participação da indústria no valor agregado ao PIB também se retraiu, entre 1991 e 2002, contabilizando uma redução percentual de mais de 30% (Gráfico 19).

Isso significa que a expansão da produção industrial, não é suficiente para negar a existência da desindustrialização. Como foi demonstrado (gráfico 18), a participação do emprego industrial sobre o emprego total foi

profundamente reduzida no período, assim como se reduziu a fatia do PIB referente à produção industrial (Gráfico 19). Dessa forma, o relativo incremento na produção física durante o período, parece estar menos relacionado à expansão dos investimentos e da capacidade produtiva do que com a própria elevação da produtividade nas indústrias já instaladas.

**Gráfico 20** – Produtividade do setor industrial (1994 = 100).

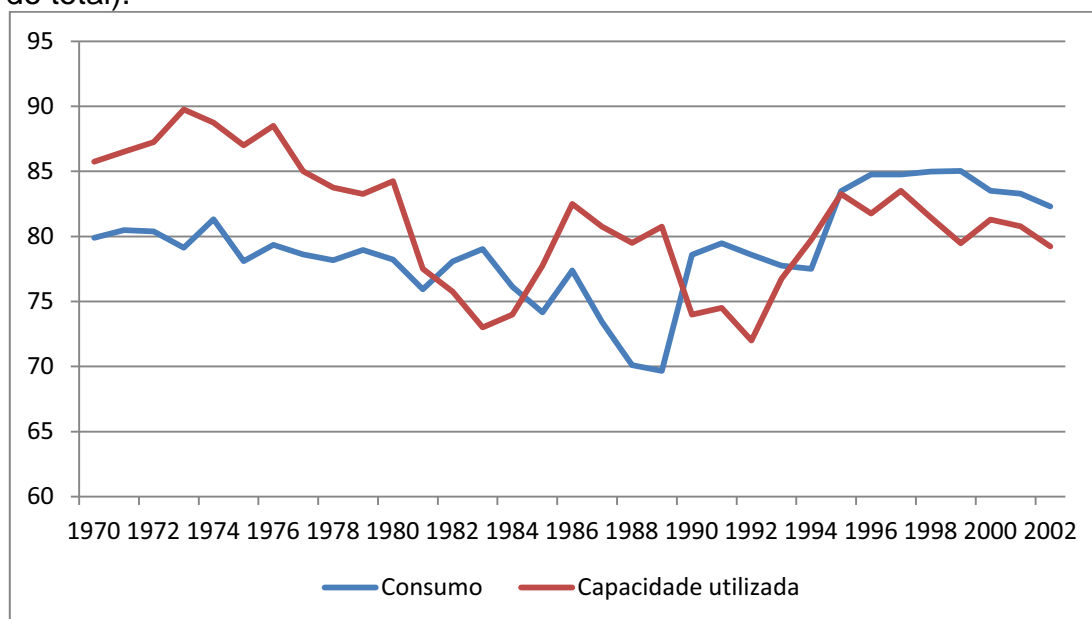


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtml)

O incremento da produtividade industrial remete à reestruturação pela qual o setor passou a partir da abertura econômica em 1988. As empresas nacionais apresentavam índices de produtividade muito aquém do mercado internacional, em razão do longo período de crise nos anos 1980 e a drástica redução do investimento. Quando estas empresas foram adquiridas ou fundidas com o capital internacional, precisaram passar por reformulações em suas plantas, o que, de modo geral elevou sua produtividade. Entretanto, as empresas nacionais enfrentaram ao longo da década de 1980 e durante todo o período de instabilidade monetária no país, uma grande retração do consumo, oriundo da corrosão do nível de renda gerado pelo processo inflacionário. O que, conseqüentemente, levou a estrutura produtiva do país a uma situação de subutilização, com grande índice de capacidade ociosa (Gráfico 21). Dessa forma, no momento em que o consumo voltou a crescer, a partir do final da década de 1980, recuperando o patamar anterior à crise, em meados de 1990, a utilização da capacidade produtiva tendeu a acompanhar esta trajetória, aumentando, por conseguinte, a produtividade do setor industrial.

**Gráfico 21** – Consumo final (% do PIB) e utilização da capacidade instalada (% do total).



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

O aumento da produtividade industrial no Brasil, não pode, diante dos dados apontados, ser creditado unicamente ao processo de abertura comercial, tampouco às privatizações motivadas por este. É evidente que a necessidade de adaptação da indústria ante o novo contexto econômico contribuiu largamente para isso. É preciso apontar também como fator determinante da elevação na produtividade a recuperação do mercado interno mediante estabilização monetária num quadro de subutilização da capacidade produtiva instalada. Durante o longo período de crescimento da inflação associado à concentração da renda observada no país, o nível médio de consumo reduziu-se, em função da perda de capacidade de compra das classes média e baixa brasileiras, o que acarretou, como vimos (gráfico 21), uma redução no consumo nacional em relação ao PIB. Sob a perspectiva de baixa no consumo e alta inflação a confiança dos empresários no mercado caiu, levando-os a reduzir a produção industrial e não investir em mais capital, o que estacionou a produtividade no setor e aumentou o nível de capacidade ociosa. Dessa forma, ao estabilizar a economia e retomar o crescimento do consumo, o país reestabelecia as condições para que as empresas retomassem suas atividades e investimentos de forma mais acelerada. Este processo, em conjunto com a

reestruturação produtiva do setor industrial, explica o crescimento da produtividade durante a década de 1990.

Durante as duas últimas décadas do século vinte, portanto, o país passou por um retrocesso em relação a sua estrutura produtiva, reduzindo o parque industrial nacional e perdendo grande parte de sua autonomia sobre a produção interna. Durante os anos 1980, a crise econômica e a necessidade de manter-se um fluxo constante de remessas de divisas ao exterior travaram a continuidade do projeto de desenvolvimento no setor industrial e da própria economia como um todo, o que tornou o parque produtivo nacional ainda mais defasado, o que, durante a década de 1990, viria a tornar-se prerrogativa para a sua desmembração e privatização. A abertura comercial e o ajuste econômico, efetuados, principalmente pelo governo Cardoso, significaram um profundo revés para a indústria brasileira, a reestruturação econômica pretendida pelos governos neoliberais em âmbito internacional instituiu um parque industrial em escala global, pulverizando o processo produtivo entre os diversos países e interligando as cadeias sob a direção do capital monopolista internacional. A retirada dos obstáculos à livre circulação do capital, levada a cabo pelos países centrais a partir de fins de 1970, constitui-se no cerne da nova estratégia de acumulação capitalista. Através dela, o capital passa a ter liberdade para aproveitar-se das melhores oportunidades em nível global, sem que, para isso, seja necessário comprometer-se ou vincular-se com as pessoas e/ou a região explorada<sup>279</sup>.

É preciso enaltecer que, a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a polarização da classe dominante em relação ao modelo de desenvolvimento adotado continuou a crescer, principalmente diante dos resultados negativos no setor industrial. Entretanto, o setor financeiro, até então pouco desenvolvido no país, passou a ter as melhores oportunidades de rentabilidade da economia. A insistência governamental em relação às políticas econômicas de cunho ortodoxo, como os juros e o câmbio, indicam a orientação do governo, muito mais próxima do setor financeiro do que do setor produtivo. Esta posição desembocaria numa acirrada disputa política em relação aos dois modelos que se constituíram como principal opção para a

---

<sup>279</sup> CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996, p. 129

classe dominante do país neste período. De um lado, parcela da classe dominante que defendia a manutenção da política liberal do governo Cardoso e inclusive o aprofundamento da abertura comercial do país, de outro, a parcela atrelada ao setor produtivo, defendendo um modelo de liberalismo mais condizente com a produção nacional<sup>280</sup>, focado no desenvolvimento da atividade produtiva ao invés da atividade especulativa, com participação ativa de um Estado forte, capaz de regular o mercado, sem agir diretamente como investidor, mas estabelecendo condições de igual concorrência entre as empresas, coexistindo com um mercado também forte orientado pelas leis capitalistas de redução de custos e aumento da produtividade e dos lucros, motores da dinâmica capitalista. Um modelo que passaria a ser designado como “Liberaldesenvolvimentismo”<sup>281</sup>.

---

<sup>280</sup> DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. 2003, op.cit. pp. 27-28.

<sup>281</sup> SALLUM Jr, Brasília. 1999, op. cit. p. 15.

### 3. ESPECIALIZAÇÃO REGRESSIVA E VULNERABILIDADE DA INDÚSTRIA NO SÉCULO XXI.

O último mandato do presidente Cardoso marcou a consolidação do modelo neoliberal e das políticas econômicas ditadas pelo Consenso de Washington no Brasil. A abertura econômica e a estabilização financeira, duas das principais metas do governo Cardoso, foram estabelecidas com relativo êxito. Entretanto, as medidas tomadas como forma de alcançar estes objetivos foram mitigando a base de apoio do governo, entre os setores populares, o descontentamento foi crescendo na medida em que o nível de renda, antes sustentado pelo câmbio sobrevalorizado, decresceu após a flutuação de 1999, assim como pelo encarecimento dos serviços públicos, agora privatizados, e com o crescimento das taxas de desemprego. No setor empresarial, como havíamos mencionado, o descontentamento com o governo Cardoso remete ao final de seu primeiro mandato, entretanto, é no fim do segundo mandato que esta oposição torna-se explícita. As políticas econômicas de cunho ortodoxo como a taxa de juros elevada, câmbio valorizado, superávits primários e restrição do crédito levaram parte dos empresários, principalmente aqueles ligados ao setor produtivo, à desaprovação do governo<sup>282</sup>. Aliado a isto, as turbulências da economia internacional no final do século XX estabeleceram uma restrição ao acesso a fontes de recursos externos, com o capital internacional cauteloso em relação a possíveis novas crises dos países em desenvolvimento, o fluxo de investimentos esperados com a abertura comercial não atingiu as expectativas do governo, impondo certo desequilíbrio da balança de pagamentos neste período.

Este contexto serviu para acirrar a disputa existente no bloco político que dava sustentação ao governo Cardoso, às vésperas das eleições de 2002, no seio da classe dominante, havia um embate com relação à política econômica a ser adotada no período seguinte, assim como com relação à continuidade do modelo econômico neoliberal na condução do país. Parcela do empresariado

---

<sup>282</sup> ANDRADA, Leonardo Silva. Empresariado industrial e estratégias para o desenvolvimento: o IEDI no governo Lula. In: *Encontro anual da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em Ciências Sociais*, v. 29, 2005, p. 4.

nacional, representada principalmente pelo IEDI, pregava a necessidade de substituição do modelo neoliberal, diante da estagnação e desindustrialização gerada por este na década de 1990. Além disso, mesmo naqueles grupos que permaneciam fiéis ao modelo adotado por Cardoso, havia um consenso no sentido de que era preciso realizar mudanças com relação às diretrizes econômicas do país. A exceção a este panorama era sustentada pela burguesia financeira, beneficiária das políticas ortodoxas como expansão da dívida pública e manutenção das taxas de juros elevadas<sup>283</sup>. Na população, de um modo geral, a insatisfação com o governo gerou um sentimento dominante em relação à necessidade de mudanças. Esta conjuntura propiciaria uma acirrada disputa eleitoral em 2002<sup>284</sup>.

Assim como nas eleições de 1989, 1994 e 1998, o Partido dos Trabalhadores (PT) lançou a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República. Haviam, contudo, diferenças extremamente significativas entre os programas de governo do partido em cada uma das eleições. Tradicionalmente um partido reformista com influência socialista, o PT constituía-se em oposição ferrenha ao modelo de desenvolvimento adotado a partir de 1989, posição esta que ficou escancarada nos discursos e manifestos do partido durante as eleições deste mesmo ano, acusando constantemente a exploração das elites sobre o povo e a subserviência ao capital internacional como causas das más condições sob a qual o país se encontrava<sup>285</sup>. Este posicionamento político do partido foi profundamente alterado ao longo da década de 1990. Durante as eleições seguintes, 1994 e 1998, observou-se uma constante mudança de posicionamento do PT em relação às críticas ao governo, assim como em sua campanha eleitoral. Mendes descortinou este processo de transformação do viés político do PT:

Com um olhar panorâmico, pode-se afirmar sem maiores problemas que 89 e 2002 são dois pontos muito distantes um do outro. Observando-se a campanha de 89, é possível encontrar ali elementos que jamais estariam na campanha de 2002 e vice versa. Contudo, a análise se empobreceria se fosse feita à base da observação exclusiva dos dois extremos – separados por um

---

<sup>283</sup> BOITO JR, Armando. 2007, op. cit, p. 64.

<sup>284</sup> MENDES, Gabriel. Da frente popular à aliança capital/trabalho: as campanhas de Lula a presidente de 89 a 2002. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro 2004, p. 78.

<sup>285</sup> Idem, p. 15.



bom espaço de tempo – e se propusesse a apontar suas gritantes diferenças<sup>286</sup>.

Pode-se afirmar, portanto, que a configuração do Partido dos Trabalhadores de 1989, foi gradativamente modificando-se, deixando para trás grande parte de seu viés socialista e de sua visão de mundo pautada na luta de classes entre trabalhadores e proprietários, para, tornar-se algo mais próximo à Social Democracia europeia<sup>287</sup>. O partido assumia posições cada vez mais conservadoras com relação às críticas aos empresários, chegando em 1998 a incorporar em seu discurso a preocupação com o empresariado brasileiro, diante da estagnação pela qual passava a economia, afetando o setor produtivo e reduzindo postos de trabalho. Paulatinamente retirava também de seu discurso elementos referentes à reforma agrária, antes pedra angular em seu programa político<sup>288</sup>. O PT que disputou as eleições de 2002 é, portanto, um partido substancialmente diferente daquele de 1989.

A aproximação do partido com os interesses do empresariado nacional ficou clara durante os pronunciamentos de campanha de 2002, assim como pela conformação da própria equipe de governo. Para o cargo de vice-presidente foi indicado José Alencar, grande empresário do ramo têxtil de Minas Gerais, e ex-senador deste estado pelo Partido Liberal (PL). A indicação de Alencar foi o sinal de que o partido havia englobado os interesses empresariais como parte de seu programa e buscava angariar, com isso, um maior apoio deste setor. Vale lembrar que o empresariado manteve uma postura cautelosa em relação ao apoio ao PT, em vista do histórico combativo ligado ao sindicalismo deste partido na política nacional<sup>289</sup>. Contudo, o partido ganhava cada vez mais uma feição moderada em relação à política, o que seria de substancial importância para que este pudesse angariar o apoio dos setores empresariais na campanha de 2002.

O PT soube canalizar sobre a sua sigla o forte sentimento de necessária mudança na política nacional, aportou em 2002 como uma opção viável de reorientação da economia do país. Isto porque, apesar de representar a

---

<sup>286</sup> Idem, p. 94.

<sup>287</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. A longa marcha do PT para a Social-Democracia. In: XXVIII Congresso da ANPOCS, Caxambu / MG, 2003.

<sup>288</sup> MENDES, Gabriel, 2004 op. cit. p. 90.

<sup>289</sup> ANDRADA, Leonardo Silva. op. cit. p. 5.

mudança, o partido estabelecia garantias em relação à manutenção da estabilidade econômica, ponto de consenso entre a classe dominante. Em junho de 2002 o partido lançou um manifesto intitulado “Carta aos brasileiros”, no qual comprometia-se a cumprir os contratos do governo, entre eles o acordo com o FMI, assim como a manter a estabilidade da economia e o controle da inflação atingido no governo anterior. Este documento, assim como as propostas de estabelecer uma política industrial mais favorável contribuíram para diminuir o temor dos setores empresariais em relação a um possível governo petista, e consolidou a nova feição do partido<sup>290</sup>.

A posição dos industriais era, contudo, controversa, em relação aos novos rumos da política nacional, persistiam ainda ressalvas em relação ao projeto de governo do PT, estas ressalvas resultaram em uma posição dividida do setor com relação ao apoio da candidatura deste partido. Enquanto o IEDI preconizava uma participação mais ativa do Estado na economia, de modo que se tornasse possível a orientação para o desenvolvimento econômico diante de um projeto pré-elaborado, aproximando-se do viés desenvolvimentista e do projeto de governo do PT. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) aproximava-se da orientação liberal, onde o Estado deve estabelecer apenas as condições para o bom funcionamento do mercado, promovendo a competitividade através de políticas de incentivo a inovação, redução da carga tributária, provendo infraestrutura e financiamento ao setor privado<sup>291</sup>.

Assim como parte do setor empresarial, o capital internacional manteve ressalvas com relação à mudança de postura e os compromissos estabelecidos pelo PT, próximo às eleições de 2002, e com a real possibilidade de vitória deste partido, houve certa inquietação dos investidores internacionais no país, provocando uma fuga de capitais e a elevação da desconfiança com relação à dívida externa. Apesar disso, o partido conseguiu alcançar a maioria dos votos no segundo turno e venceu as eleições presidenciais de 2002.

Com a vitória de Lula, a parcela do empresariado que deu apoio à campanha do PT esperava uma reorientação da política econômica em favor do setor industrial, com a retomada de um projeto de desenvolvimento pautado neste setor. Cabe, portanto, analisar, até que ponto as eleições de 2002

---

<sup>290</sup> MENDES, Gabriel, 2004 op. cit. p. 79.

<sup>291</sup> ANDRADA, Leonardo Silva. op. cit. p. 8.

modificaram o cenário político-econômico do país, e quais as consequências destas mudanças para a economia e em específico para o setor industrial.

### 3.1 O Governo Lula.

Além do setor industrial, a vitória do PT alimentava as esperanças da população brasileira de que a mudança política desembocaria em uma reestruturação econômica, com a derradeira substituição do modelo neoliberal no país<sup>292</sup>. A expectativa sobre as primeiras ações do novo governo acumulavam, portanto, pressões dos setores mais conservadores, principalmente ligados ao capital financeiro, que esperavam a manutenção da política fiscal, monetária e cambial, iniciada pelo governo anterior e, os anseios populares por mudanças no aspecto econômico, assim como de determinados setores da indústria, que enxergavam as políticas adotadas pelo governo anterior como principal causa dos pífios resultados econômicos da década de 1990.

Sob este contexto de incertezas com relação à transição política, e predominância dos setores financeiros ligados ao capital internacional sob a condução da política econômica nacional, é que tem início o primeiro mandato de Lula em janeiro de 2003<sup>293</sup>.

Apesar da enorme expectativa de mudanças, a conduta do novo governo ao iniciar o seu mandato foi no sentido de conservar as políticas adotadas pelo seu antecessor, principalmente no que diz respeito à política fiscal e monetária. Conduta esta que foi condicionada pelas circunstâncias presentes no contexto internacional assim como pela correlação de forças existente na sociedade brasileira do período. No âmbito internacional, persistiam os sintomas da instabilidade gerada pela vitória de um partido tradicionalmente de esquerda no país, como fuga de capitais e aumento do risco país. Já a conjuntura de forças do bloco no poder da sociedade brasileira estabelecia um desafio ainda maior para o novo governo.

---

<sup>292</sup> CARCANHOLO, Marcelo Dias. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In. BLANCO, Paulo. Os anos Lula, contribuição para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 112.

<sup>293</sup> TEIXEIRA, Rodrigo Alves. PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Textos para Discussão 006 | 2012. Instituto de economia da UFRJ. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/> p. 12

Durante o governo Cardoso, foram consolidando-se entre as forças políticas da sociedade brasileiras os grupos ligados ao capital financeiro, nacional e internacional, de modo a consolidar este setor como núcleo das políticas econômicas daquele período assim como o próprio capital financeiro tornou-se hegemônico na classe dominante brasileira. Esta característica, herdada pelo governo Lula, configurou-se no principal obstáculo à alteração da política econômica no âmbito fiscal, cambial, monetário e de juros<sup>294</sup>.

As primeiras medidas do governo Lula, assim como a própria equipe indicada para os principais cargos de direção da política econômica, indicam a não ruptura com a estratégia do governo anterior, e também uma tentativa de acalmarem-se os temores com relação à transição política através da manutenção das políticas “responsáveis” no trato das questões caras ao setor financeiro, juros, e gastos públicos. Com relação a estas últimas, foi estabelecido um aumento da meta de superávit primário enquanto permanecia elevada a taxa de juros básico da economia<sup>295</sup>. Já em relação à direção econômica, mantiveram-se nos principais órgãos que definem a política econômica do país (Banco Central, Ministério da Fazenda, Conselho Monetário Nacional e o Comitê de Política Monetária) forte influência dos interesses financeiros. Exemplo categórico foi a indicação de Henrique Meirelles para presidente do Banco Central, Meirelles era deputado eleito pelo PSDB de Goiás e havida feito sua carreira dentro do setor financeiro privado internacional, sua nomeação era um recado ao setor financeiro de que o governo não realizaria grandes mudanças no âmbito da política econômica<sup>296</sup>.

Além de Meirelles, diversos outros economistas com passagem pelo FMI e instituições financeiras privadas foram nomeados para cargos de confiança do Banco Central e do Ministério da Fazenda no governo Lula, como o de diretoria de assuntos internacionais e a diretoria de política econômica. Já para o cargo de Ministro da Fazenda, Lula nomeou o ex-prefeito de Ribeirão Preto e chefe de sua campanha eleitoral a presidente, Antonio Palocci, que representava a ala mais ortodoxa do Partido com relação à economia. A

---

<sup>294</sup> ANDRADA, Leonardo Silva. op. cit. p. 21-22.

<sup>295</sup> FONSECA, Pedro Cezar Dutra. CUNHA, André Moreira. BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? In. Revista Nova economia. Belo Horizonte vol. 23, n. 2, pp. 403-428, maio-agosto 2013, p. 417.

<sup>296</sup> ANDRADA, Leonardo Silva. op. cit. p. 10.

nomeação de Palocci completou a cúpula decisória do governo Lula sob os aspectos econômicos, deixando de fora desta os representantes do pensamento mais tradicional do partido<sup>297</sup>.

Mesmo contando com o apoio de boa parcela do setor industrial e de grande parte da população que almejavam mudanças na política econômica, o governo Lula optou por dar continuidade às principais medidas econômicas do governo Cardoso, como forma de consolidar a sua “virada política” e ampliar sua base de apoio na classe dominante do país. Estas medidas foram tomadas com a justificativa do risco de fuga de capitais, a ocorrência de nova crise cambial e, o que seria ainda pior, segundo o governo, o retorno das altas taxas de inflação, fatores que influenciariam negativamente a economia barrando uma nova etapa do desenvolvimento do país, que só se tornaria possível através da definitiva estabilização econômica<sup>298</sup>.

Um aspecto fundamental, contudo, para se entender a continuidade das políticas econômicas nos governos Cardoso e Lula figura-se na própria posição do país em relação ao sistema capitalista internacional. Sob a conduta do modelo econômico neoliberal, estabelecido a partir de fins da década de 1970, o fluxo de capitais no mercado internacional livrou-se paulatinamente das barreiras impostas pelos Estados nacionais, ganhando enorme liberdade de circulação. Com a crise da dívida externa em 1980 e a necessidade de adquirir financiamento a todo custo, a política econômica dos países da América Latina passou a aderir aos ditames do novo modelo estabelecidos pelo Consenso de Washington. Estas reformas, iniciadas no final da década de 1980 e aprofundadas durante a década de 1990 no Brasil, estabeleceram “amarras” à reorientação da política econômica nacional, de forma a conservar o modelo neoliberal no país. Tais amarras constituem a chamada “herança maldita” do governo Cardoso, responsável, segundo o próprio governo Lula, pela necessidade de se dar continuidade à política econômica de seu antecessor.

Ao longo dos anos 1990, a consolidação do modelo neoliberal no país foi gradativamente erodindo as bases sob as quais assentava o poder decisório do Estado, assim, as privatizações do setor público, desconstruindo o tripé do

---

<sup>297</sup> NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1005-2006). In. Revista Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n. 36, pp. 227-240, jun. 2010, p. 235.

<sup>298</sup> TEIXEIRA, Rodrigo Alves. PINTO, Eduardo Costa. 2012, op. cit. p. 17.

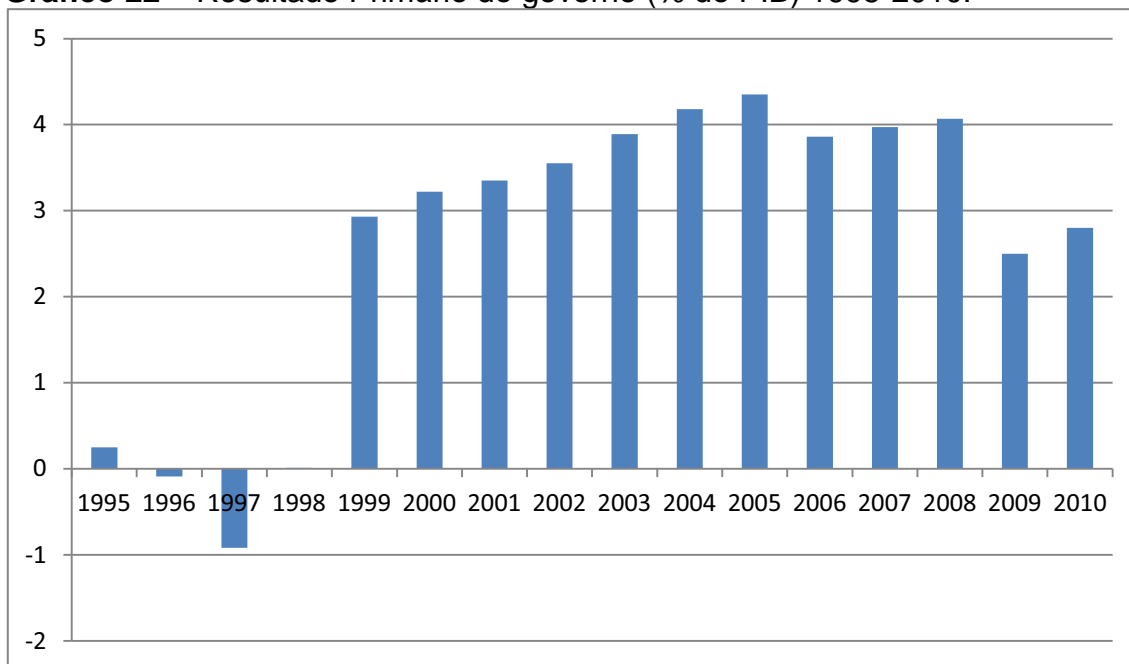
desenvolvimento no país, Estado, capital nacional e capital privado, estabeleceram a dominação do capital internacional sob a dinâmica produtiva interna, também o desmanche de diversas instituições de coordenação da política econômica do Estado e a aproximação do sistema financeiro nacional com os grandes grupos financeiros internacionais. Além, é claro, da enorme vulnerabilidade externa adquirida durante o governo Cardoso, com aumento vertiginoso do déficit em transações correntes e a necessidade constante de se atraírem os capitais externos para o fechamento do balanço de pagamentos, limitaram a capacidade de ação do Estado ante os interesses predominantes na economia internacional<sup>299</sup>.

Diante de tais apontamentos, podemos compreender a opção feita pelo partido dos trabalhadores de dar continuidade às políticas econômicas do período Cardoso. Não pretendemos legitimar a interpretação de que esta seria a única opção para a política nacional ante o contexto internacional, desvencilhando o próprio governo Lula da escolha pela continuidade política, entretanto, em vista deste mesmo contexto externo, das transformações no seio do Partido dos Trabalhadores e também da própria composição de forças na classe dominante brasileira do período, a adoção deste modelo tornara-se a opção com menor risco político e maior facilidade de execução no curto prazo para o governo Lula garantir a governabilidade.

Dessa forma, é possível observar um esforço do governo no sentido de assegurar a estabilidade da economia neste período, esforço este que ficou evidente nas medidas adotadas ao longo de seus dois mandatos. Sob este aspecto é latente observar a continuidade e até mesmo o aprofundamento de algumas políticas adotadas pelo governo anterior, entre elas podemos destacar a política fiscal do governo, estabelecida em novo acordo com o FMI em 2002, preconizava que o resultado primário do governo, ou seja, o saldo entre gastos e arrecadações, deveria manter-se superavitário. O governo Lula encampou este acordo estabelecendo a meta de obtenção de superávits primários como forma de controlar a inflação e reduzir o desequilíbrio da balança de pagamentos.

---

<sup>299</sup> NOVELLI, José Marcos Nayme. 2010, op. cit. p. 233-234.

**Gráfico 22 – Resultado Primário do governo (% do PIB) 1995-2010.**

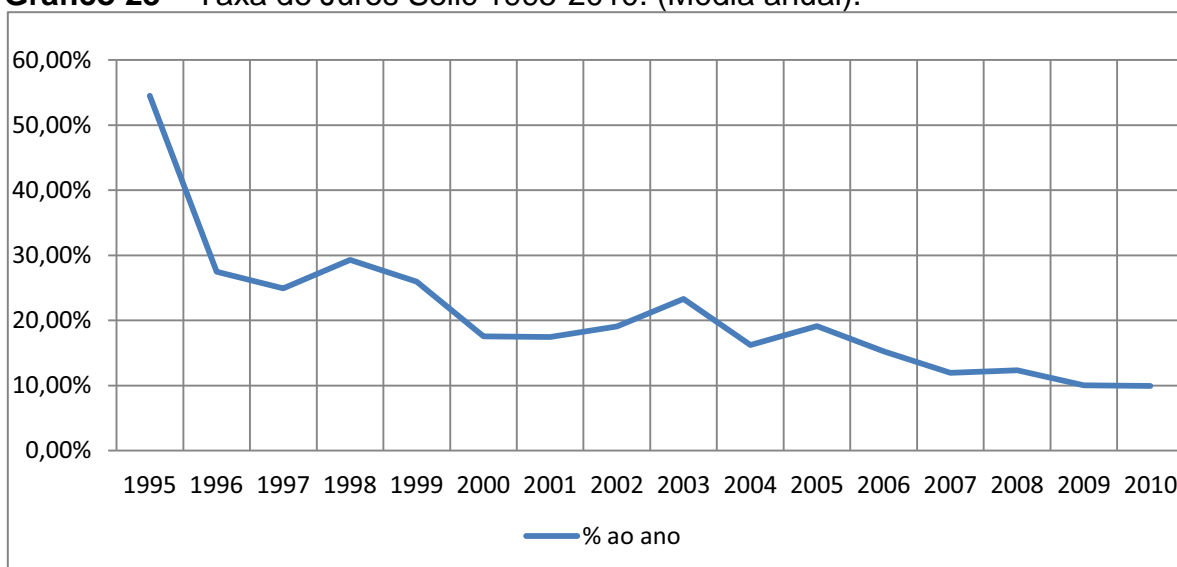
Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP).  
<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

Como é possível observar o governo Lula logrou a obtenção de expressivos superávits primários durante seus dois mandatos, elevando o nível de poupança pública do governo Cardoso. Ao assumir o governo em 2003, Lula herdou o compromisso de manutenção dos superávits primários, acumulados desde 1999, ao que, deve-se destacar a Lei de Responsabilidade Fiscal, criada durante o governo Cardoso e que estabelecia um maior controle sobre os gastos da União, estados e municípios, de forma a equilibrar o saldo final do governo. Promoveu-se assim a manutenção dos superávits do governo, inclusive elevando os saldos em relação ao PIB ao máximo de 4,35% em 2005. Estes resultados permaneceram positivos até o final do segundo governo Lula, apesar da profunda crise econômica internacional e seus desdobramentos no mercado externo brasileiro a partir de 2008, demonstrando, mais uma vez, o forte compromisso assumido pelo governo com as políticas ortodoxas de seu antecessor.

Outro fator de destaque, que corrobora a tese de continuidade dos governos Cardoso e Lula, é a manutenção da política de juros altos como forma de controlar a inflação, assim como ocorreu após a flutuação do câmbio durante o governo Cardoso, as taxas de juros da economia brasileira passaram a constituir ferramenta de manutenção da estabilidade econômica. Dessa

forma, também no governo Lula os juros foram utilizados como forma de atrair capitais e equilibrarem o balanço de transações correntes do país, diante do enorme déficit em serviços e rendas gerado pela dívida externa brasileira e outros compromissos externos como remessa de lucros. O resultado da manutenção de elevadas taxas de juros em um contexto de estabilidade monetária, caso do Brasil neste período, e, como foi descrito no capítulo anterior, são extremamente negativos para a economia e principalmente para o setor industrial como um todo: redução dos investimentos produtivos, queda do nível de emprego, redução do consumo, especulação financeira, aumento dos investimentos de curto prazo etc.

**Gráfico 23** – Taxa de Juros Selic 1995-2010. (Média anual).



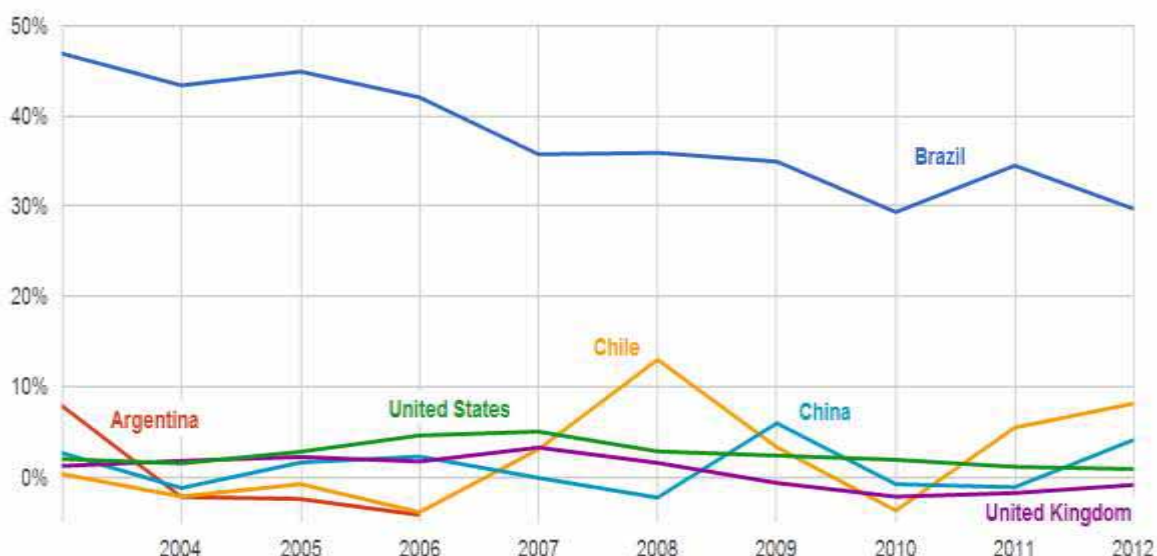
Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP).  
<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

Apesar da trajetória declinante observada na taxa de juros entre o período 1995 e 2010, a queda da mesma não foi suficiente para aproximar a taxa real de juros brasileira da média mundial (gráfico 24). Além disso, o ritmo de queda observado durante o primeiro mandato de Lula parece ter se reduzido durante seu segundo mandato, anulando a tendência de queda observada no período anterior e “estacionando” a taxa de juros próxima aos dez pontos percentuais.



A situação é bem pior se comparamos o Spread bancário<sup>300</sup> da taxa de juros no Brasil com outros países da América Latina onde as taxas básicas são bem inferiores à brasileira, como Argentina e Chile por exemplo. A diferença entre as taxas praticadas nestes países e no Brasil é enorme, enquanto naqueles o Spread situou-se abaixo dos 10% ao ano durante o período de 2003 a 2010, no Brasil esta mesma taxa manteve-se acima dos 30% durante praticamente todo o período. Em comparação com países como Estados Unidos e Inglaterra, os quais possuem taxas de juros de referência para o mercado, a diferença é ainda maior.

**Gráfico 24** – Spread bancário, países selecionados 2003-2012 (% ao ano).



Fonte: Google public data, dados do Banco mundial.  
[http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en\\_US&dl=en\\_US](http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en_US&dl=en_US)

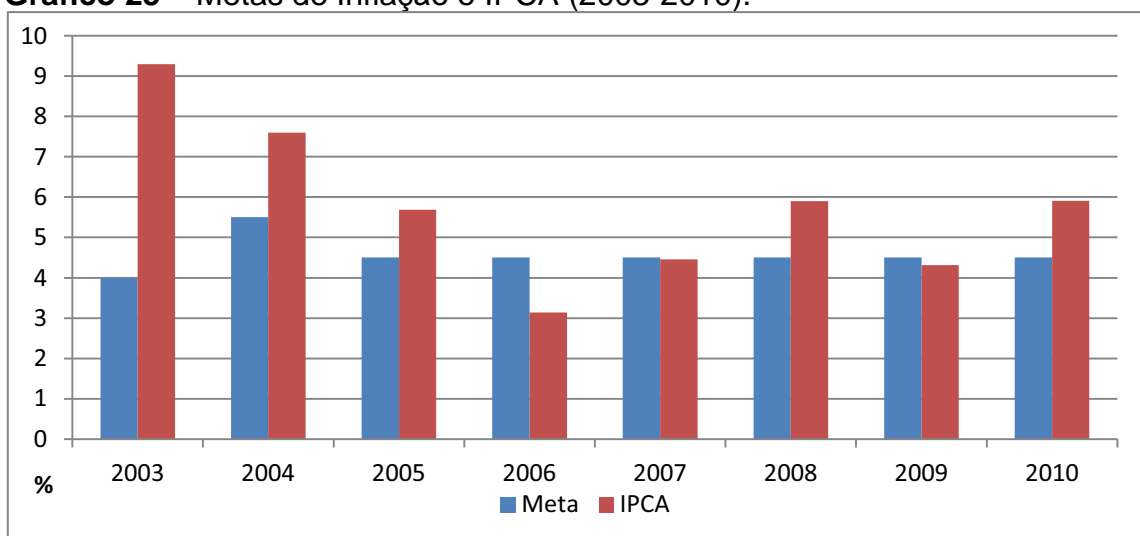
Em vista de tais apontamentos, a justificativa da manutenção de exorbitante taxa de juros no Brasil, mesmo após a estabilização monetária, passa, invariavelmente pela compreensão da relação de forças na classe dominante brasileira deste período. Como já mencionado, apesar da contestação por parte de determinados grupos do empresariado industrial, na classe dominante brasileira deste período a hegemonia pertencia ao capital financeiro, tanto nacional quanto internacional, o qual havia consolidado esta posição durante os anos 1990. Assim, a manutenção da taxa de juros privilegiava os interesses deste determinado setor, que tem seus rendimentos atrelados aos juros e que, por sua vez, é o responsável por determinar as

<sup>300</sup> O Spread bancário consiste na diferença entre a taxa básica de juros e os juros praticados no mercado bancário. Ou seja, o custo do crédito é determinado pelo Spread bancário sobre a taxa de juros.

políticas relativas à economia no país<sup>301</sup>. A isto corresponde dizer que, somente através da reestruturação da conjuntura de forças no seio da classe dominante brasileira podem-se vislumbrar alterações mais significativas com relação à política de juros no país.

Além da remuneração ao capital financeiro, os juros permaneceram elevados em vista da política monetária adotada pelo governo, priorizando ao máximo a estabilidade econômica. O controle da inflação permaneceu como política central do governo neste período, condicionando também outros mecanismos da política econômica a este objetivo (juros, política fiscal, crédito etc.). Cabe lembrar que a influência deste tipo de políticas sobre os setores produtivos, principalmente o industrial, é de profunda negatividade, como demonstrado anteriormente. A centralidade desta política antinflacionária pode ser observada através da continuidade da política de metas de inflação do governo, assim como através dos resultados obtidos neste quesito, aproximando o resultado das metas estabelecidas para cada ano.

**Gráfico 25 – Metas de Inflação e IPCA (2003-2010).**



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP). <http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

É possível observar como o governo Lula manteve os índices de inflação e inclusive reduziu-os em comparação com o período anterior. Por três vezes durante o seu governo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA)

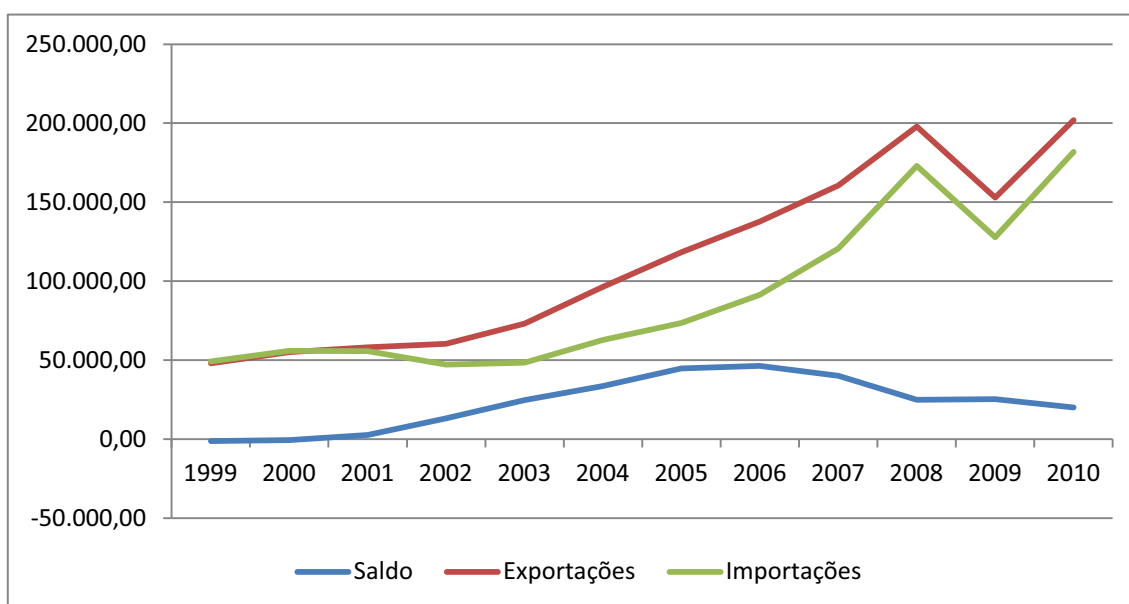
<sup>301</sup> FILGUEIRAS, Luiz. PINHEIRO, Bruno. PHILIGRET, Celeste. Modelo liberal-periférico e bloco de poder política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In. BLANCO, Paulo. Os anos Lula, contribuição para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 62.

manteve-se abaixo do centro das metas de inflação e com exceção de 2003 em nenhum dos demais anos ultrapassou a meta expandida.

Diante dos dados apresentados, pode-se estabelecer uma linha de continuidade entre os governos Cardoso e Lula no que diz respeito à política fiscal e monetária, de forma que, neste último governo, a orientação da economia nacional manteve-se próxima dos paradigmas disseminados pelo Consenso de Washington. Seria precipitado, entretanto, e até mesmo reduziria a compreensão do período, declarar que o governo Lula é uma simples continuidade de seu antecessor, existem divergências com relação a estes governos que devem ser tratadas com mais cuidado para que possamos compreender melhor esta relação.

### **3.2 O “Boom” das commodities.**

Durante o governo Lula, o saldo da balança comercial brasileira, que vinha acumulando déficits desde a inauguração do Plano Real, passa a somar superávits ano após ano, aumentando inclusive a distancia entre o valor exportado e importado pela economia nacional, o que, conseqüentemente eleva o saldo da balança comercial a níveis recordes para o país. Ficou latente, durante a implantação do plano Real e vigência do mecanismo de âncora cambial, a reversão da posição superavitária da balança comercial brasileira, para uma situação de repetidos déficits, que se mantiveram constantes até o início dos anos 2000. Já durante o primeiro mandato do governo Lula o contexto torna-se muito diferente, com o país acumulando superávits cada vez maiores nas suas relações comerciais, situação que se repetiu também no seu segundo mandato.

**Gráfico 26 – Balança Comercial Brasil 1999-2010 (US\$ milhões).**

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

Esta reversão de sentido no saldo da balança comercial brasileira aponta para alterações do quadro econômico tanto internas quanto sob o contexto internacional. Em primeiro lugar, é preciso salientar que a reversão do sentido tem início já nos anos finais do governo Cardoso, mais precisamente a partir de 1999 e 2000, quando, apesar de permanecer deficitário o saldo da balança comercial aproxima-se do equilíbrio, já em 2001 observa-se um ligeiro superávit do saldo comercial. Este comportamento deve-se, em um primeiro momento, à própria flutuação cambial executada em 1999 e a consequente desvalorização do Real, o que contribuiu para a redução do fluxo de importações, observado a partir deste mesmo ano, assim como proporcionou maior competitividade aos produtores brasileiros no mercado externo, elevando o fluxo de exportações. Durante o longo período de vigência do mecanismo de âncora cambial (1994-1999), os produtores internos sofreram com a concorrência externa fortalecida e o encarecimento de seus produtos no mercado externo, após a flutuação cambial esta situação se flexibiliza, promovendo maior competitividade nacional. Além disso, ocorreu uma nova baixa no valor da moeda brasileira, durante as eleições de 2002, em vista da

insegurança internacional diante da transição política no país, o que manteve a taxa de importações estável<sup>302</sup>.

O fator de maior importância, contudo, para explicar a reversão do fluxo na balança comercial brasileira encontra suas raízes na conjuntura econômica internacional do período. Durante o início da década de 2000, o contexto internacional passa a apresentar sinais de uma forte recuperação econômica, com grande aumento da liquidez internacional, o que pressionava para a queda dos juros externos incentivando o consumo global e elevando as exportações brasileiras. A recuperação econômica após o conturbado período da década de 1990 foi desencadeada, principalmente, pela explosão de crescimento econômico dos mercados emergentes, em especial de China e Índia, que passaram a integrar com maior vigor o mercado internacional. Desde o início da década de 2000, estes dois países sustentaram um nível médio de expansão do PIB próximo dos 10% ao ano, muito acima da média mundial para o período, próxima dos 3%.

**Gráfico 27** – Crescimento do PIB, China, Índia e Mundo (1999-2010).



Fonte: Google public data, dados do Banco mundial.  
[http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en\\_US&dl=en\\_US](http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en_US&dl=en_US)

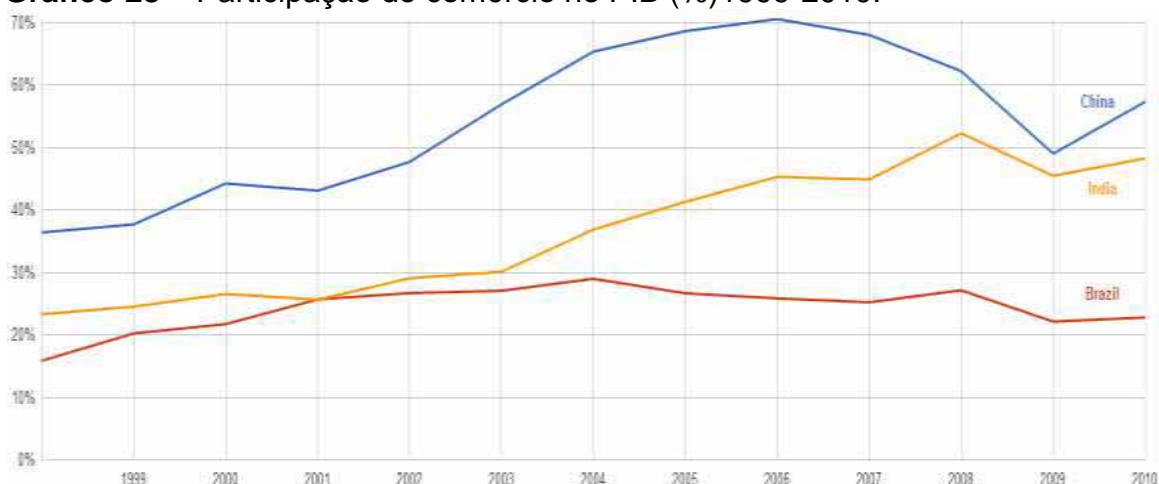
Podemos observar um forte crescimento do PIB de ambos os países, mas especialmente em relação à China, este país manteve um elevado processo de expansão econômica durante todo o período da década de 2000,

<sup>302</sup> CARCANHOLO, Marcelo Dias. 2010, op. cit., p. 116.

o que, em vista das proporções que este país representa sobre a demanda global, influenciou decisivamente no contexto externo da economia mundial.

A expansão econômica das duas mais populosas nações do mundo fomentou profundamente o comércio internacional, e principalmente o mercado de bens primários e commodities. Com a necessidade de integrar grande parte da população ao mercado de consumo e modernizar a precária infraestrutura pré-existente nestes países, a demanda por bens primários e, sobretudo, commodities sofre uma explosão durante os anos 2000, nesta explosão da demanda, alguns dos produtos produzidos por determinados países da América Latina são levados a aumentarem o seu valor no mercado internacional de forma acelerada. A expansão do comércio internacional proporcionada pela ascensão dos mercados emergentes nesta última década pode ser vislumbrada mediante o crescimento da participação do comércio externo no PIB destes dois países<sup>303</sup>.

**Gráfico 28 – Participação do comércio no PIB (%) 1999-2010.**



Fonte: Google public data, dados do Banco mundial.

[http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en\\_US&dl=en\\_US](http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en_US&dl=en_US)

Durante o período analisado, a participação do comércio externo no PIB dos países selecionados experimentou um aumento significativo, praticamente dobrando a relação entre estes indicadores nos três casos. Observa-se ainda, que este aumento teve início, principalmente durante os primeiros anos da década de 2000 e manteve trajetória ascendente durante praticamente todo o

<sup>303</sup> GALLAGHER, Kevin. PORZECANSKI, Roberto. China and the Latin America Commodities Boom: A Critical Assessment. In. *Political Economy Research Institute*. Workingpaper series, n 192 February 2009. Disponível em:

período, a exceção do intervalo entre os anos 2008 e 2009. No caso brasileiro, apesar do processo de abertura comercial realizado durante a década de 1990, a participação do comércio externo no PIB manteve-se estável durante esta mesma década, em vista da instabilidade dos mercados neste período a taxa de comércio internacional sob o PIB ficou próxima da média observada nas duas décadas anteriores, entre 15% e 20%<sup>304</sup>. Já no final da década de 1990 e principalmente início da década de 2000, observa-se uma tendência de forte elevação da participação do comércio externo sob o PIB nacional, partindo de uma taxa de 15,86% em 1998 até atingir o pico de 28,97% em 2004, mantendo-se acima dos 25% durante praticamente todo o período.

Este crescimento pode ser creditado, no caso brasileiro, principalmente à elevação da demanda por produtos primários e commodities de países como a China, ao observarmos a relação comercial deste país com a América Latina e em especial com o Brasil podemos relacionar o “boom das commodities” a partir de 2000, com o crescimento acelerado da demanda chinesa por estes determinados produtos. No intervalo entre 1985 e 2006, o valor total das exportações latino americanas para a China cresceu mais de dez vezes, partindo de um montante de US\$ 34 bilhões em 1985 para US\$ 384 bilhões em 2006, grande parte deste crescimento ocorreu na última década e é representado por exportações de commodities de países como Brasil, Argentina e Chile<sup>305</sup>. Para o Brasil, o mercado chinês passou a representar o principal destino exportador do país, ultrapassando parceiros comerciais tradicionais como Estados Unidos e Argentina<sup>306</sup>. As exportações brasileiras de commodities encontram na China uma demanda em acelerado crescimento, em 2006 do total de alguns dos principais produtos exportados pelo Brasil, 42,7% da soja, 37,8% do Ferro e 12% do Petróleo eram destinados a este país<sup>307</sup>. O crescimento da demanda chinesa por commodities da América Latina expandiu o comércio bilateral destes países a partir de 2000, como podemos observar (gráfico 29) as exportações da região para o país asiático

---

<sup>304</sup> Google public data, dados do Banco mundial.

[http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en\\_US&dl=en\\_US](http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en_US&dl=en_US)

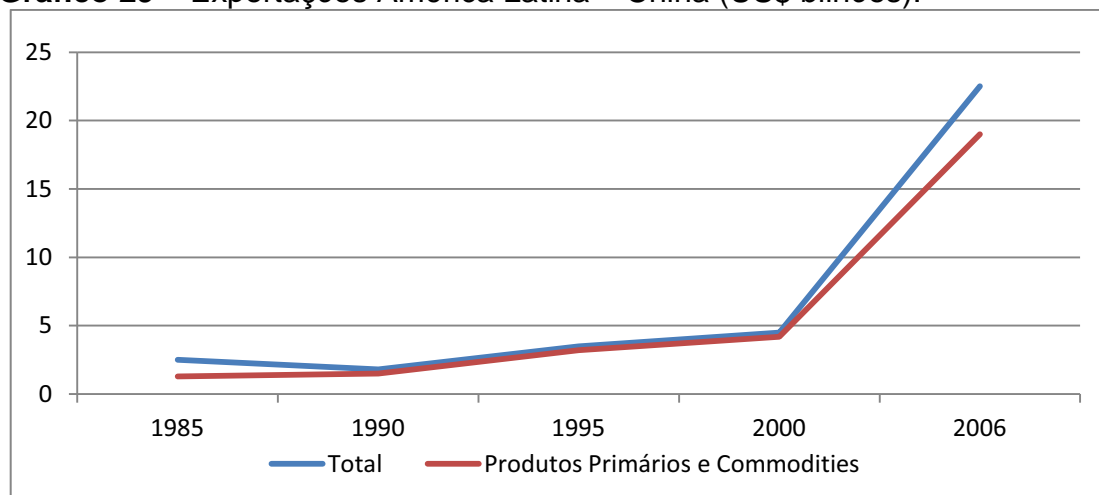
<sup>305</sup> GALLAGHER, Kevin. PORZECANSKI, Roberto. China and the Latin America Commodities Boom: A Critical Assessment. In. Political Economy Research Institute. Workingpaper series, n 192 February 2009. p. 6.

<sup>306</sup> Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Exportações brasileiras mantêm patamar elevado em 2012*. Janeiro 2013.

<sup>307</sup> GALLAGHER, Kevin. PORZECANSKI, Roberto. 2009, op. cit. p. 9.

mantiveram-se estáveis durante o período 1985 – 2000, sofrendo, a partir de então, um surto desenfreado de expansão que elevou em mais de cinco vezes o valor exportado, com decisiva influência dos bens primários e commodities.

**Gráfico 29 – Exportações América Latina – China (US\$ bilhões).**



Fonte: GALLAGHER, Kevin. PORZECANSKI, Roberto. 2009, op. cit. p. 7. Dados da divisão de estatística das Nações Unidas.

Os efeitos da expansão da demanda chinesa promoveram o chamado “boom das commodities de 2001”, desencadeando um aumento do valor destes produtos no mercado internacional e beneficiando os termos de troca de alguns países da América Latina. Segundo Gallagher e Porzecanski:

Indiretamente, o “boom” de expansão da demanda chinesa gerou escassez de suprimentos e elevou o preço internacional de diversas commodities, levando a um crescimento das exportações. Mais diretamente, é claro, o apetite chinês por commodities tem elevado o comércio bilateral entre AL e China. Isso elevou os preços e a expandiu a demanda por bens da AL<sup>308</sup>.

Não resta dúvida de que a expansão da economia chinesa influenciou o contexto internacional e promoveu um ciclo de valorização das exportações brasileiras<sup>309</sup>, este boom dos preços internacionais afetou positivamente a

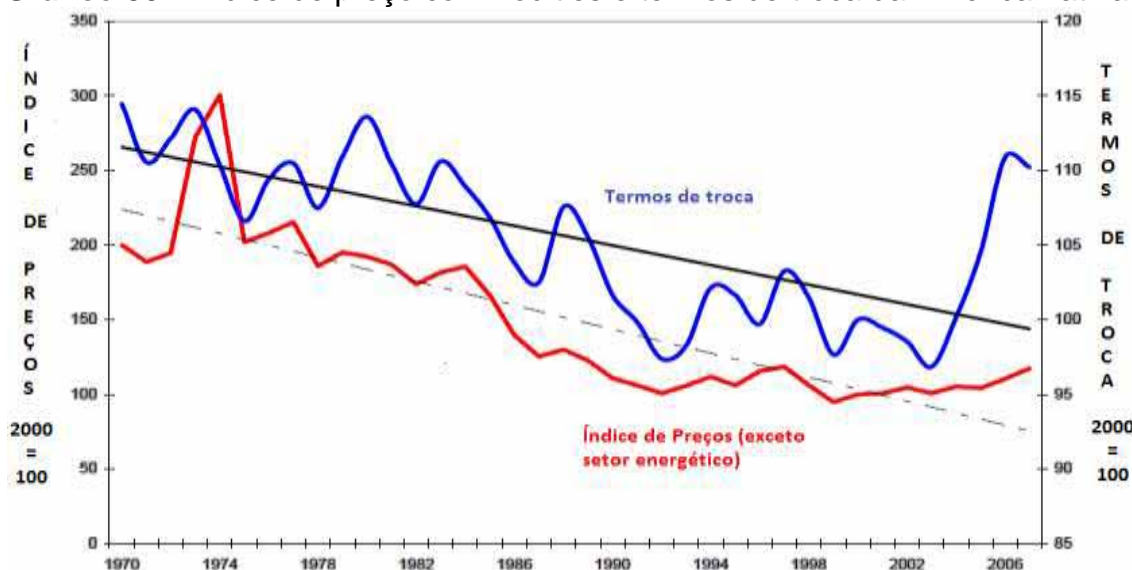
<sup>308</sup> Tradução do autor (Indirectly, during the boom increases in Chinese demand tightened supplies and raised global prices for many commodities, leading to a rise in exports. More directly of course, China’s appetite for commodities has increased bi-lateral trade between LAC and China. This drove up prices and increased overall demand for LAC goods) GALLAGHER, Kevin. PORZECANSKI, Roberto. 2009, op. cit. p. 11,

<sup>309</sup> NASCIMENTO, Carlos Alves do. CARDOZO, Soraia Aparecida. CUNHA, Samantha Ferreira e. Reprimarização ou dependência estrutural de commodities? O debate em seu devido lugar. Trabalho apresentado no II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira – Setembro 2009. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2009/51.pdf> p. 4.



balança comercial brasileira e alterou a conjuntura econômica do início da década de 2000.

**Gráfico 30** – Índice de preço commodities e termos de troca da América Latina.



Fonte: GALLAGHER, Kevin. PORZECANSKI, Roberto. 2009, op. cit. p. 14.

A mudança do contexto internacional, e a reversão do saldo da balança comercial brasileira a partir de 2001 refletiram sob diversos aspectos da economia nacional e determinaram algumas alterações do panorama político-econômico brasileiro deste período. Em primeiro lugar, pode-se destacar a redução do estrangulamento externo, gerado pelos déficits em transações correntes. A partir da valorização das commodities comercializadas pelo país e, com grande incremento de sua demanda no mercado internacional, o saldo positivo da balança comercial serviu para amenizar o estrangulamento da economia brasileira no sentido de captar divisas para cobrir a balança de transações correntes. Além disso, proporcionou uma maior capacidade de importação diante da captação de divisas com o comércio externo<sup>310</sup>.

**Tabela 22** – Transações Correntes Brasil 1998-2010 (US\$ bilhões).

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
-33416	-25335	-24225	-23215	-7637	4177	11679
2005	2006	2007	2008	2009	2010	
13985	13643	1551	-28192	-24302	-47273	

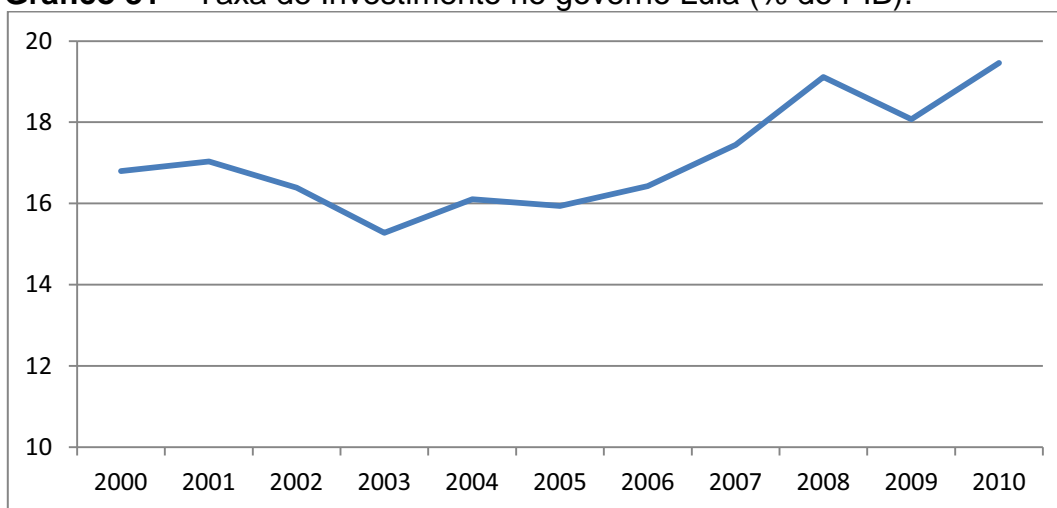
Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP). <http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

<sup>310</sup> TEIXEIRA, Rodrigo Alves. PINTO, Eduardo Costa. 2012, op. cit. p. 20.

O saldo em transações correntes que vinha acumulando déficits desde 1993 tem sua tendência revertida em 2002 e passa, a partir de 2003, a somar superávits, até a crise ocorrida em 2008. O saldo positivo nas transações correntes no período destacado inverte uma posição histórica do país em relação a este indicador e pode ser explicado, em parte, pelo aumento nos investimentos diretos propiciados pelas empresas multinacionais do ramo de commodities, que aproveitaram-se do momento extremamente favorável da economia mundial para expandir suas atividades no país.

Com superávits comerciais cada vez maiores, o país pôde flexibilizar algumas das medidas adotadas como forma de promover a captação de recursos externos, assim como reduziu algumas das restrições à atividade econômica interna, entre elas, ampliação do crédito e aumento dos gastos do governo<sup>311</sup>. Nisto reside a razão da tendência de queda dos juros durante o governo Lula, apesar de lenta e insuficiente para ajusta-los à média mundial, esta tendência logrou reduzir a taxa de juros Selic em aproximadamente 13% durante o período 2003 – 2010 (Gráfico 23). A redução dos juros contribuiu também para o melhor desempenho dos investimentos no país, principalmente naqueles setores ligados ao comércio exportador e produtores de commodities.

**Gráfico 31 – Taxa de Investimento no governo Lula (% do PIB).**



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtml)

Como observado no capítulo anterior (gráfico 10), a taxa de investimentos havia experimentado uma queda durante o governo Cardoso passando de um patamar próximo dos 20% do PIB em 1995, para

<sup>311</sup> FILGUEIRAS, Luiz. PINHEIRO, Bruno. PHILIGRET, Celeste. 2010, op. cit. p 37.

aproximadamente 15% em 1999, posteriormente entre este ano e 2002 houve uma ligeira recuperação, estancada, mais uma vez, pelas políticas ortodoxas restritivas do início do governo Lula. Com a mudança da conjuntura internacional no início dos anos 2000 e os reflexos desta na economia brasileira, observa-se uma nova recuperação da taxa de investimentos a partir de 2003, aproximando-se mais uma vez do patamar de 20% do PIB em 2008 e 2010.

Esta conjuntura beneficiou também o setor industrial brasileiro, o afrouxamento do estrangulamento externo associado à menores taxas de juros e uma política monetária menos recessiva possibilitaram investimentos em importação de bens de capital e insumos capazes de elevar a produção interna. Como veremos mais adiante, o setor expandiu suas exportações e aumentou a produção total. As melhoras, contudo, concentraram-se nos setores de menor dinamismo, principalmente intensivos em capital e matérias primas, uma vez que, com a valorização cambial, os setores dinâmicos, que não possuem vantagens naturais em relação ao setor externo, perdem competitividade, enquanto os setores intensivos em trabalho e matérias primas conservam as vantagens naturais e conseguem manter alta competitividade no mercado externo.

Com o desempenho positivo do setor exportador alavancando a economia nacional, o governo ampliou alguns programas sociais do período anterior, como os programas assistencialistas e de transferência de renda, que, apesar de não significarem grandes reformas que rompessem com o modelo de Estado neoliberal<sup>312</sup>, provocaram certa distribuição de renda no país. Além disso, promoveu-se um lento, porém contínuo aumento do salário mínimo real<sup>313</sup>, durante os oito anos do governo o salário mínimo aumentou 56,5%, aproximadamente 7% ao ano. Assim como a renda média do trabalho, que havia recuado em -8% durante o período anterior, também experimentou um aumento considerável durante os oito anos do governo Lula, com crescimento total de 24%<sup>314</sup>. Essas medidas, associadas à redução das taxas de juros e o

---

<sup>312</sup> FONSECA, Pedro Cezar Dutra. CUNHA, André Moreira. BICHARA, Julimar da Silva. 2013, op. cit. p. 423.

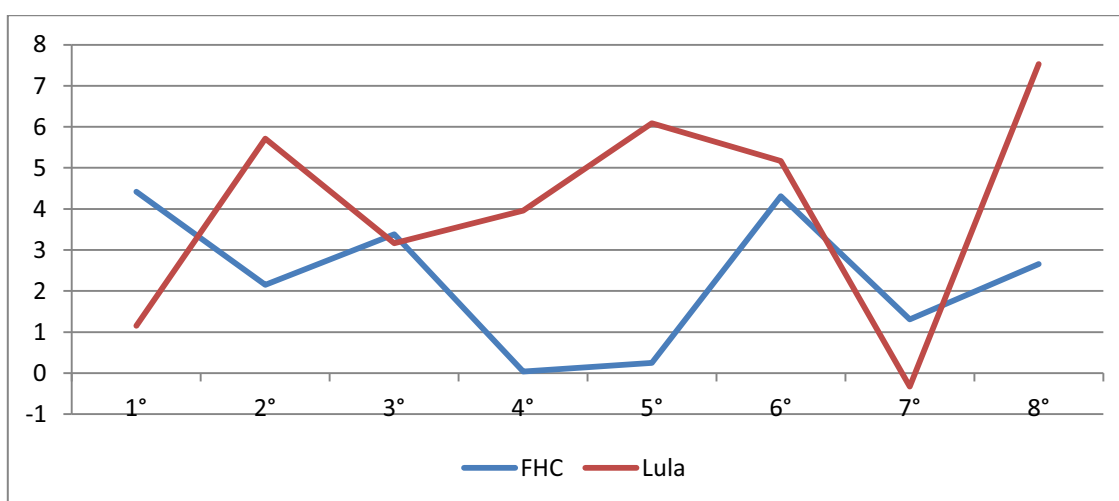
<sup>313</sup> FILGUEIRAS, Luiz. PINHEIRO, Bruno. PHILIGRET, Celeste. 2010, op. cit. p 37.

<sup>314</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

aumento do crédito, propiciaram uma expansão do mercado interno e incentivo ao crescimento econômico do país.

Diante dos dados apontados até aqui, pode-se constatar que o governo Lula favoreceu-se da mudança do contexto internacional para reduzir algumas das amarras e acelerar a economia do país, o que materializou-se em resultados mais positivos em relação ao PIB na comparação com o governo de seu antecessor. Durante os oito anos de mandato de Lula, a taxa média anual de crescimento do PIB manteve-se próxima dos 4% ao ano, enquanto no período Cardoso, esta mesma taxa manteve-se em 2,3% ao ano.

**Gráfico 32** – Variação do PIB FHC x Lula (% ao ano).

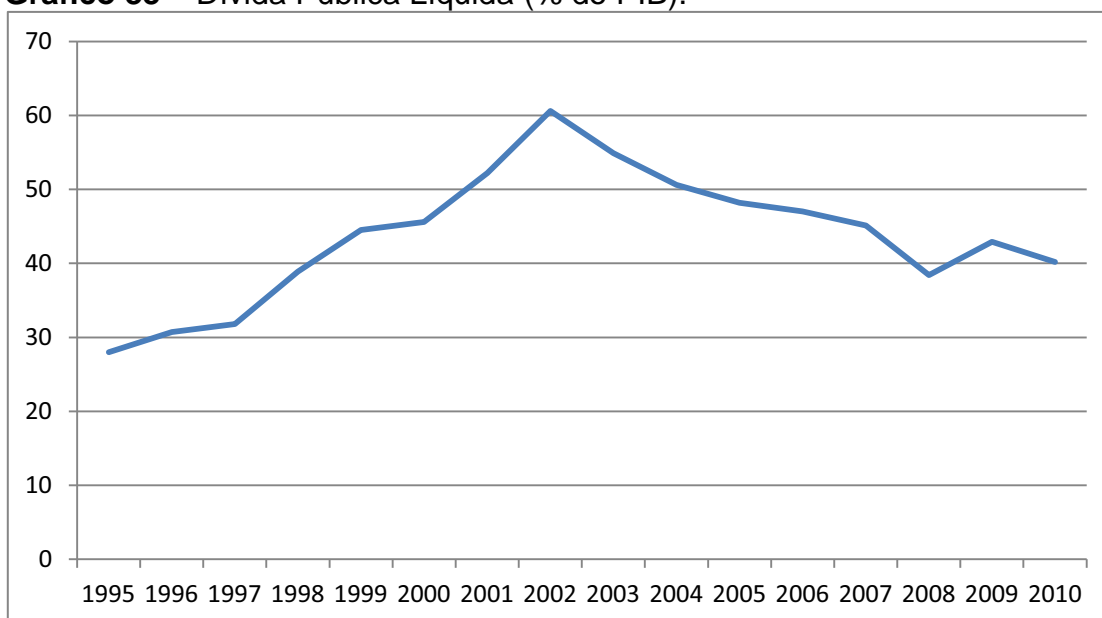


Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

Comparando as políticas adotadas pelos dois governos e o desempenho do PIB em ambos os casos, pode-se confirmar que a mudança da conjuntura internacional agiu decisivamente para a melhora dos indicadores internos. Ademais, o desempenho do setor exportador, também contribuiu para que o governo lograsse reduzir a porcentagem da dívida pública total em relação ao PIB. O crescimento da dívida pública durante a década de 1990, como mencionado no capítulo anterior, serviu como forma de manutenção dos déficits em transações correntes, principalmente após a valorização cambial em 1994. Como o país enquadrava-se em uma situação de alta dívida externa, juros elevados e expansão do déficit comercial, o saldo das transações correntes exigia a obtenção de grandes montantes de divisas, que acabaram sendo obtidas mediante endividamento público. Com a inversão da balança comercial e o “boom” dos preços das commodities brasileiras gerando enormes

quantias de divisas para o país, o governo pôde reduzir a relação entre dívida pública líquida e PIB. Apesar de continuar aumentando o montante total desta dívida, seu ímpeto de crescimento foi reduzido.

**Gráfico 33 – Dívida Pública Líquida (% do PIB).**



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP).  
<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

Enquanto durante o período Cardoso, 1995 a 2002 a relação dívida pública líquida/PIB cresceu aproximadamente 100%. Entre 2003 e 2010, ela foi reduzida em aproximadamente 27%. Esta queda do ritmo de endividamento associada à aceleração do crescimento do PIB contribuiu para que a relação dívida pública líquida/PIB fosse reduzida durante o governo Lula, passando de um patamar de aproximadamente 55% para 40% no final do período.

Apesar de não ter representado uma significativa mudança sob o aspecto econômico, tendo também em vista a composição da classe dominante neste período, o governo Lula beneficiou-se de um contexto internacional substancialmente diferente daquele de seu antecessor, o que contribuiu ainda para que surgissem mudanças no desempenho econômico que desencadeariam alterações sob a própria hegemonia da classe dominante.

Como os próprios indicadores demonstraram, o desempenho do setor exportador passou a ser responsável, a partir de 2001, por gerar as divisas necessárias à manutenção dos rendimentos do setor financeiro. Ao consolidar os superávits na balança comercial o país atingiu certo grau de estabilidade

capaz de amenizar as recorrentes oscilações do mercado financeiro com fuga de capitais e especulações que afetavam as transações correntes. Dessa forma, a própria dinâmica econômica do país fica atrelada ao desempenho do setor exportador, que reduziu a fragilidade externa e possibilitando maiores ciclos de crescimento do PIB<sup>315</sup>.

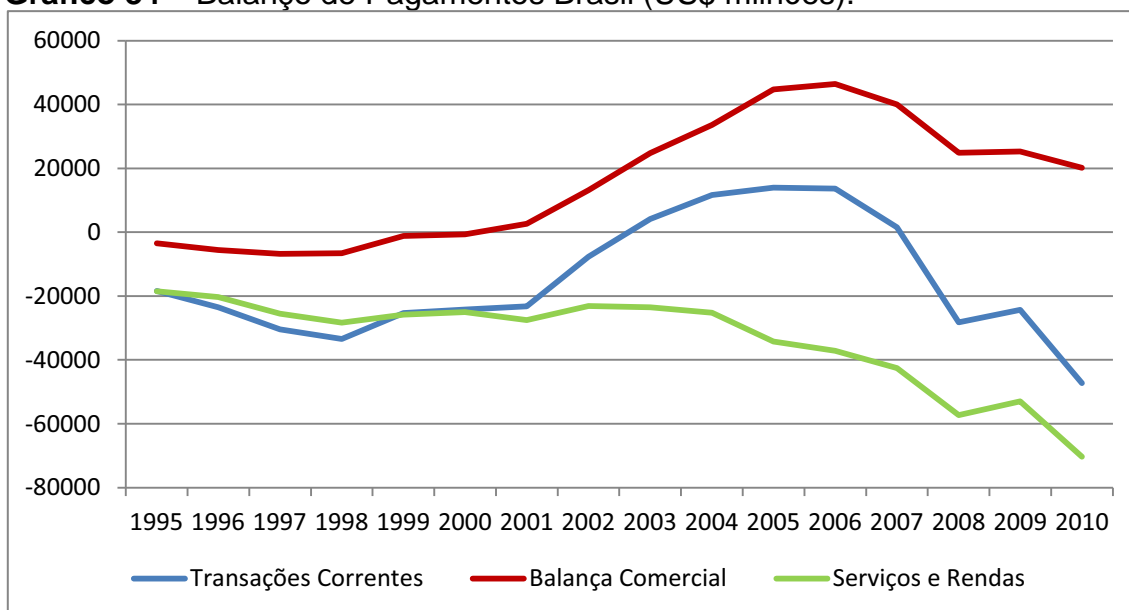
Na realidade, o que se deve destacar é a manutenção da crise recorrente no balanço de pagamentos impelindo o país a remeter quantidades cada vez maiores de divisas ao exterior. Desde o final da década de 1970, esta é a condição sob a qual a economia brasileira vem se desenvolvendo, o que, conseqüentemente, tem impedido ciclos mais prolongados e profundos de crescimento econômico, diante das constantes crises internacionais que ocorreram desde então. Ao estabelecer o modelo de desenvolvimento associado, focando o desenvolvimento do setor de bens de consumo duráveis, durante o período JK, o país estabeleceu uma relação de dependência para com o capital internacional e também em relação à necessidade de importação de bens de capital e tecnologia para suprir a indústria interna. Dessa forma, o desenvolvimento da economia brasileira continua condicionado à sua capacidade de importar, de forma que, os subseqüentes ímpetus de expansão da economia nacional esbarrariam nesta limitação imposta pela baixa capacidade de importação diante da dependência externa<sup>316</sup>.

É sob este contexto que o “boom das commodities”, com os superávits decorrentes do setor exportador, amplia a capacidade de importações brasileiras e, coadunado com os elevados superávits primários do governo, sustenta o equilíbrio do balanço de pagamentos, proporcionando a manutenção de uma taxa relativamente alta de expansão da economia pelo mais longo período de tempo (2004 a 2008) desde a adoção do modelo neoliberal.

---

<sup>315</sup> FILGUEIRAS, Luiz. PINHEIRO, Bruno. PHILIGRET, Celeste. 2010, op. cit. p 48.

<sup>316</sup> NASCIMENTO, Carlos Alves do. CARDOZO, Soraia Aparecida. CUNHA, Samantha Ferreira e. Reprimarização ou dependência estrutural de commodities? O debate em seu devido lugar. Trabalho apresentado no II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira – Setembro 2009, p. 14.

**Gráfico 34 – Balanço de Pagamentos Brasil (US\$ milhões).**

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP).  
<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

Mais uma vez, observa-se a correlação entre o equilíbrio das transações correntes com os superávits da balança comercial, enquanto o saldo em serviços e rendas continua a sua trajetória de déficits crescentes observada desde meados da década de 1960 (gráfico 4). Dessa forma, constata-se que o saldo da balança comercial foi utilizado como forma de financiar a conta dos serviços e rendas, possibilitando uma flexibilização do estrangulamento da economia brasileira, e gerando maior capacidade de importação neste período<sup>317</sup>.

Com a constatação da indispensável contribuição do setor exportador para a manutenção da estabilidade econômica do país, assim como por sua própria ascensão econômica a partir de 2001, este determinado setor passa a ganhar força dentro da classe dominante brasileira, aumentando a sua influência junto ao governo e as demais esferas decisórias do país. O que não corresponde a dizer que a fração financeira da classe dominante perdeu sua hegemonia, mas sim, que esta passa a compreender a importância relativa do setor exportador para a manutenção de seus próprios rendimentos<sup>318</sup>.

Ademais, o setor industrial, principalmente ligado à produção de commodities e ao agronegócio, experimentou um grande crescimento de sua

<sup>317</sup> FILGUEIRAS, Luiz. PINHEIRO, Bruno. PHILIGRET, Celeste. 2010, op. cit. p. 43.

<sup>318</sup> TEIXEIRA, Rodrigo Alves. PINTO, Eduardo Costa. 2012, op. cit. p. 23.

participação econômica, que esteve ligado, principalmente, à melhora do mercado internacional de commodities. Apesar disso, o setor industrial permaneceu relegado ao segundo plano na política econômica do governo, incapaz de fazer frente à influência do setor financeiro e ao crescimento do setor exportador de commodities<sup>319</sup>. Posteriormente, esta correlação de forças sofreria novas adequações, como veremos adiante.

### **3.3 A crise econômica internacional.**

Em 2008, o cenário econômico internacional passa por uma nova reviravolta, que reduz o ímpeto de crescimento da economia mundial (gráfico 27) e desaquece o mercado internacional afetando diretamente o desempenho da economia brasileira. A crise econômica mundial, desencadeada nos Estados Unidos, a partir da crise do mercado imobiliário deste país, desemboca em uma crise global, com diversos países sofrendo com a fuga de capitais e ataques especulativos ao seu sistema financeiro e monetário. Os resultados deste “pânico” do setor financeiro geraram uma onda de quebras em bancos e agências financeiras ao redor do mundo, exigindo dos governos dos países afetados, intervenções decisivas no mercado, com maciço aporte de capital para reduzir o risco de uma crise ainda maior. Os efeitos desta crise podem ser vislumbrados no desempenho da economia brasileira a partir de 2008, como observamos nos dados acima, houve retrocessos em praticamente todos os casos: o PIB recuou -0,33%, após cinco anos crescendo acima dos 3%, a taxa de investimentos reduziu-se e a inflação teve a sua maior alta desde 2005, 5,9%.

Entretanto, ao que tudo indica o aspecto mais afetado no caso da economia brasileira, foi o Balanço de Pagamentos. Podemos observar (gráfico 34) como, a partir 2001, o saldo da balança comercial contribuiu para contrabalancear o déficit em serviços e rendas, ajustando a balança de pagamentos do país e inclusive proporcionando superávits das transações correntes. Entretanto, a desaceleração do mercado externo determinou a queda nos preços das commodities e redução da demanda por estes produtos, culminando em perdas para o setor exportador brasileiro e para a nossa

---

<sup>319</sup> Idem, p. 22.



balança comercial. Apesar da recuperação observada em 2009, o crescimento das exportações parece não ser mais capaz de sanar os problemas do balanço de pagamentos, isto porque, o saldo negativo em serviços e rendas, assim como o próprio crescimento das importações, parecem ter acelerado o ritmo com a crise de 2008. Entre 2001, e 2006 o valor das importações em relação às exportações diminuiu de 94% para 66%, ou seja, um superávit de 34% da balança comercial. Em 2007 esta tendência começa a ser revogada e a diferença é reduzida para 25% (gráfico 26), a partir de 2008 o crescimento das importações passa a ser muito maior que o das exportações, reduzindo o superávit para 10% do valor comercializado em 2010<sup>320</sup>.

Entre 2001 e 2007 o ritmo do crescimento no comércio externo brasileiro foi extremamente elevado, enquanto o valor total das exportações cresceu 275%, as importações cresciam um pouco mais devagar 220%. Já entre 2007 e 2010 as exportações expandiram-se em apenas 25%, enquanto as importações cresceram ao dobro deste ritmo, 50%. Isto significa que o estrangulamento externo da economia brasileira, tende a obstruir novamente o desenvolvimento da economia, diante de um novo desequilíbrio das contas externas. Em 2010, o saldo de pouco mais de US\$ 20 bilhões na balança comercial não era capaz de cobrir sequer um terço do déficit em serviços e rendas US\$ 70 bilhões, resultando em um déficit em transações correntes de mais de US\$ 47 bilhões, que passariam, em grande medida, a ser cobertos pelo financiamento externo<sup>321</sup>.

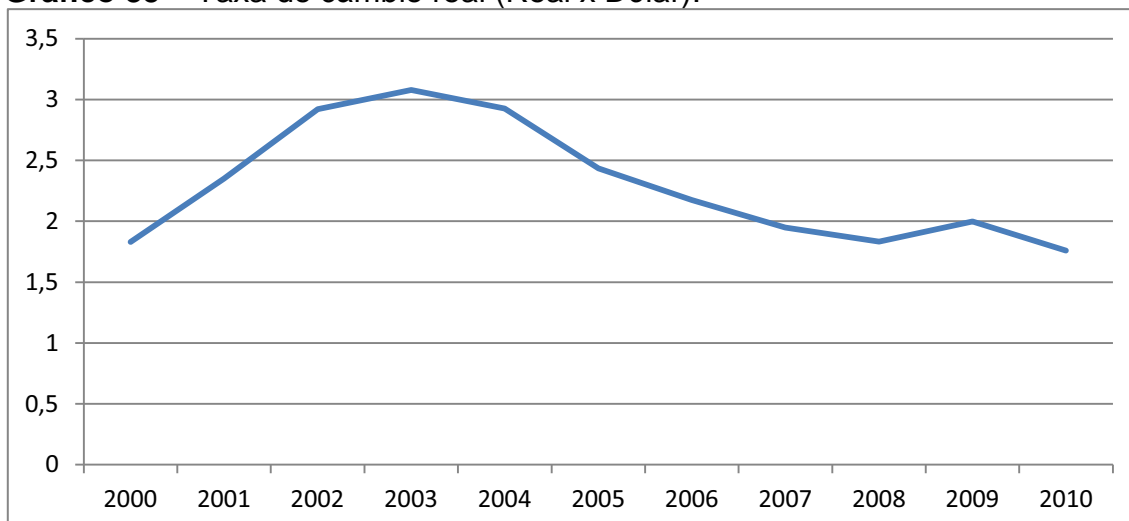
Ocorre que, o processo de valorização e expansão das exportações brasileiras, ao proporcionar grande influxo de moeda estrangeira no país, iniciou uma tendência de alta do câmbio, que, além de prejudicar a competitividade do setor exportador, incentivou ainda mais as importações, aumentando o índice de penetração do mercado interno e prejudicando os setores ligados a ele, principalmente o setor industrial, que passaria a sofrer com a competição dos produtos importados<sup>322</sup>.

---

<sup>320</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) Elaboração do Autor.

<sup>321</sup> CARCANHOLO, Marcelo Dias. 2010, op. cit., p. 126-127.

<sup>322</sup> CANO, Wilson. SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. Política industrial do governo Lula. Texto para discussão IE/Unicamp, Campinas, n. 181, julho 2010, p. 18.

**Gráfico 35 – Taxa de câmbio real (Real x Dólar).**

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP).  
<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

A moeda nacional vem se valorizando continuamente em relação ao dólar, desde 2003, esta tendência sofreu apenas uma leve reversão em virtude da crise de 2008, retomando em 2010 a sua trajetória. A tendência de valorização cambial a partir de 2003, coadunada com o “boom das commodities” exportadas pelo país, levanta ainda questões acerca da possibilidade de ocorrer um quadro de Doença Holandesa<sup>323</sup> na economia brasileira. Além disso, a reversão do quadro internacional e os seus reflexos na economia brasileira tiveram grande influência sobre o setor industrial neste período, o que acarretou importantes alterações em relação ao período anterior. Assim como a própria crise econômica internacional tem afetado a produção industrial e a economia como um todo. Veremos as consequências destes fatores mais adiante, ao analisarmos o desempenho da indústria no governo Lula.

Os efeitos da crise só não foram ainda piores, pois, a partir de 2005 o crescimento da economia passou a ter como impulso também a expansão do mercado interno. Os diversos programas de distribuição de renda, assim como o gradativo aumento dos salários contribuíram positivamente para que a demanda no mercado interno se aquecesse e mantivesse o ritmo durante a

<sup>323</sup> O conceito clássico de Doença Holandesa remete ao processo de redução da capacidade produtiva na Holanda a partir de 1960, devido à guinada dos preços do gás natural, proporcionando uma elevação das divisas do país e conseqüente valorização de sua moeda, o que acarretou a perda de competitividade dos demais setores da economia e desindustrialização do país.

crise em 2008. O que fortaleceu os setores ligados à produção para o mercado interno, principalmente a indústria. A partir de então, também o setor industrial passaria a ocupar um espaço maior na classe dominante brasileira, em comparação com aquele do período Cardoso, influenciando com mais profundidade as decisões do governo. Assim como ocorreu com o setor exportador, o fortalecimento do setor industrial não representou, até então, a superação da fração financeira da classe dominante, uma vez que, observa-se a manutenção das políticas voltadas aos interesses deste setor em específico, como a taxa de juros por exemplo<sup>324</sup>.

Contudo, a crise econômica internacional, abalou a posição do setor financeiro e serviu como forma de contrabalancear a hegemonia deste grupo na classe dominante brasileira, nos dois últimos anos do governo Lula observou-se o fortalecimento de outras frações da classe dominante, principalmente o setor exportador e o setor industrial ligado às commodities. Estes desdobramentos agem de forma a enfraquecer a dominação financeira sob as políticas econômicas do país e possibilitam o surgimento de rupturas na hegemonia deste setor<sup>325</sup>.

Cabe, portanto, analisarmos os reflexos dos desdobramentos econômicos sob o setor industrial em específico, atentando também para os fatores políticos que influenciaram o seu desenvolvimento neste período e os resultados obtidos durante o governo Lula.

### **3.4 A política industrial no governo Lula.**

Apesar de ter dado continuidade à política macroeconômica de seu antecessor, o governo Lula representou significativas mudanças com relação à política industrial do governo Cardoso. Enquanto durante os anos 1990 o setor industrial sofreu com a praticamente inexistência de um plano de desenvolvimento ou política voltada para este setor, o governo Lula percebe a necessidade de estabelecer um planejamento neste sentido, criando diversos programas para incentivar a indústria. Já no início de seu governo (2004), é lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Esta

---

<sup>324</sup> TEIXEIRA, Rodrigo Alves. PINTO, Eduardo Costa. 2012, op. cit. p. 23.

<sup>325</sup> Idem, p. 26.

política, formulada por diversos especialistas dos setores industrial, tecnológico e comercial, tornar-se-ia a principal ação de seu primeiro mandato no âmbito industrial.

O setor recebeu com entusiasmo a nova política do governo, pois vislumbrava a possibilidade de uma maior representação nas instâncias decisórias do Estado.

Entre 2003 e o final de 2005, várias iniciativas foram lançadas por este programa, entre elas destaca-se o esforço em reduzir os custos da produção interna, mediante a desoneração do investimento, produção e exportações. Dentre as medidas neste sentido, foi estabelecido a isenção do PIS/Pasep e Cofins para a aquisição de bens de capital de empresas que exportassem pelo menos 80% de sua produção, assim como extinguíram-se as alíquotas de IPI sob os bens de capital<sup>326</sup>.

Apesar disso, a desolação gerada pelo modelo neoliberal sobre os órgãos da burocracia estatal responsáveis pelo planejamento econômico, constituídos ao longo do modelo nacional desenvolvimentista, foi profunda, desmembrando e esvaziando a capacidade de coordenação econômica por parte do Estado brasileiro<sup>327</sup>. O objetivo declarado do governo Cardoso de sepultar definitivamente o período Vargas acabou causando grandes danos ao Estado. Como esclarecem Suzigan e Furtado:

Desde 1980 até o final dos anos 1990 muitas das principais instituições de política industrial e de ciência e tecnologia sofreram um contínuo processo de esvaziamento, com perda de recursos e de pessoal técnico e desvirtuamento de funções. Posteriormente, as condições operacionais dessa organização institucional foram parcialmente restauradas, mas muitas instituições ainda lutam com problemas de várias ordens e, sobretudo, não têm evoluído no que diz respeito a capacitar-se; para implementar uma política industrial e tecnológica contemporânea, com pretensões em relação à posição nacional na economia do futuro<sup>328</sup>.

Diante deste quadro, as iniciativas foram insuficientes para reverter significativamente a conjuntura do setor industrial no período, marcada pela

---

<sup>326</sup> LAPLANE, Mariano. SARTI, Fernando. Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In. Política Econômica em Foco, n. 7, 2005, p. 284.

<sup>327</sup> CANO, Wilson. SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. 2010, op. cit. p. 6-7.

<sup>328</sup> SUZIGAN, Wilson. FURTADO, João. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. In. Revista Estudos econômicos. São Paulo, v. 40, n. 1, PP. 7-41, janeiro-março 2010, p. 21.

profunda perda de competitividade externa e interna. Apesar disso, contribuiu para impulsionar ainda mais o setor exportador: “As ações mais articuladas foram na área de promoção de exportações, cujos instrumentos estavam nas mãos do MDIC<sup>329</sup> e demandavam menos do Ministério da Fazenda<sup>330</sup>”. Isto porque, permanecia nos quadros do Ministério da Fazenda, o consenso ligado à ortodoxia financeira que representou as políticas restritivas do governo Cardoso, vetando os projetos ligados à promoção da economia em vista da manutenção da estabilidade. Além disso, a PITCE lançou as bases para uma nova política de fomento à inovação, através da Lei de Inovação de 2005.

Ficou evidente, que, no contexto macroeconômico e internacional sob o qual o Brasil se encontrava, seria preciso adotar medidas mais enérgicas no sentido de garantir um crescimento acelerado e de longo prazo para o país. Nesse sentido, já no início do segundo governo Lula, em 2007, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando à superação dos “gargalos” na infraestrutura brasileira, principalmente nos setores de energia, transportes e saneamento<sup>331</sup>. Segundo o próprio governo, os objetivos primários do PAC seriam:

- Consolidar a agenda de desenvolvimento econômico e social.
- Acelerar o crescimento da economia, estimulando o investimento, o mercado de massa e implementando um amplo programa de infraestrutura.
- Aumentar o emprego e a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais
- Manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas)<sup>332</sup>.

Para a execução destes objetivos, o programa foi dividido em cinco principais eixos de atuação, com objetivos definidos para cada um deles<sup>333</sup>:

#### 1. Investimento em infraestrutura:

<sup>329</sup> Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

<sup>330</sup> LAPLANE, Mariano. SARTI, Fernando. 2005, op. cit. p. 285.

<sup>331</sup> PIRES, Marcos. Política macroeconômica do governo Lula e o papel do BNDES. In. CAMARGO, José Marangoni. CORSI, Francisco Luiz. VIEIRA, Rosângela de Lima (org.) *Crise do capitalismo: questões internacionais e nacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina universitária, 2011, p. 115.

<sup>332</sup> BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007. Disponível em: [http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC.pdf)

<sup>333</sup> Idem, p. 4.

Eliminar os principais gargalos da economia; reduzindo custos e aumentando a produtividade das empresas; estimular o investimento privado e reduzir desigualdades regionais.

2. Estímulo ao crédito e ao financiamento:

Dar continuidade ao aumento do crédito principalmente ao setor habitacional e para investimentos de longo prazo no setor de infraestrutura. Ampliar o crédito da Caixa Econômica, ampliação do crédito do setor público e a criação do fundo de investimento em infraestrutura. Além de reduzir a taxa de juros básicos de longo prazo e os spreads do BNDES para financiamentos em infraestrutura.

3. Melhoria no ambiente de investimentos:

Facilitar os investimentos previstos em infraestrutura, desembaraçando as questões legais que o cercam.

4. Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário:

Promover o investimento através de uma desoneração na ordem de R\$ 11,5 bilhões até 2008 através de:

- Recuperação acelerada dos créditos de PIS e COFINS em edificações
- Desoneração das obras de infraestrutura através da suspensão do PIS e COFINS para novos projetos
- Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura com a isenção do Imposto de renda de pessoa física
- Programa de incentivo a TV digital
- Programa de incentivo ao setor de semicondutores (isenção de IRPJ, IPI, IPIS, PIS, COFINS e CIDE)
- Aumento do valor de isenção para microcomputadores
- Desoneração da compra de perfis de aço
- Lei geral das micro e pequenas empresas
- Reajuste da tabela de imposto de renda de pessoa física
- Prorrogação da depreciação acelerada
- Prorrogação cumulativa do PIS/COFINS na construção civil

5. Medidas fiscais de longo prazo:

- Medidas de sustentabilidade fiscal: redução de despesas e valorização do salário mínimo
- Aperfeiçoamento da previdência social
- Melhorias na gestão pública.

O programa contou com uma larga expansão do investimento público no período, elevando a taxa de investimentos da economia brasileira (gráfico 31) e agindo no sentido contrário dos investimentos privados, que tenderam a se contrair com a crise econômica em 2008. Apesar do amplo foco de atuação do programa, os investimentos foram concentrados, principalmente nos setores de Petróleo e gás natural e energia elétrica<sup>334</sup>.

No setor de infraestrutura, os investimentos se dividiram da seguinte forma: Do total de R\$ 503,9 bilhões investidos entre 2007 e 2010, R\$ 58,9 bilhões seriam remetidos à infraestrutura logística, na qual predominam os investimentos em transporte rodoviário, ferroviário, marítimo, hídrico e aéreo. R\$ 170,8 seriam aplicados em projetos de melhoramento da infraestrutura social e urbana, como saneamento, transportes urbanos e habitação. E R\$ 274,8 bilhões seriam disponibilizados a projetos na área de infraestrutura energética, como geração e transmissão de energia, produção e exploração de petróleo e gás natural<sup>335</sup>.

Do montante total de investimentos programados, R\$ 67,8 bilhões seriam provenientes do setor público, através do orçamento fiscal e da seguridade, com a atuação direta do governo Federal. Enquanto os restantes R\$ 436,1 bilhões caberiam ao setor privado e às empresas estatais, mediante estímulos promovidos pelo governo para a sua concretização.

Esta formulação do financiamento no PAC comporta uma mudança do padrão de articulação econômica do País. O Estado passa desempenhar um papel mais ativo para o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura do programa, através da disponibilização de subsídios e incentivos, assim como mediante investimentos diretos. A participação do setor privado demonstrou-se

---

<sup>334</sup> CARNEIRO, Ricardo. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: Oportunidades e riscos. In. Observatório da Economia Global. n. 4, Agosto, 2010, p. 27.

<sup>335</sup> Idem, p. 28.

tímida, em vista dos projetos constituírem-se em investimentos de longo prazo de maturação e possuem certo risco de execução<sup>336</sup>.

O Estado desempenhou, portanto, importante papel no financiamento dos investimentos do programa, através da atuação decisiva do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, antigo BNDE) neste sentido. Cabe ressaltar a expressiva mudança da atuação deste banco entre os períodos Cardoso e Lula, no primeiro caso, observa-se uma atuação inexpressiva do banco como agente do planejamento econômico, função para a qual foi criado e desempenhou durante o processo de industrialização brasileiro, ao passo que, agiu decisivamente para impulsionar o processo de desnacionalização da economia brasileira, coordenando o processo de desestatização nos anos 1990, disponibilizando linhas de crédito ao setor privado, inclusive estrangeiro, para a compra de empresas estatais<sup>337</sup>. Este viés alterou-se profundamente no governo Lula, como veremos a seguir, mais especificamente após o lançamento do PAC.

O BNDES foi o principal responsável pela coordenação e financiamento dos projetos contidos no PAC, desempenhando, portanto, papel decisivo sobre a condução dos investimentos neste período. Segundo seu presidente à época, o papel do banco remetia ao desenvolvimento do setor produtivo, com a formação de capital baseada na poupança interna e nos investimentos:

[...] sem a elevação continuada da formação de capital não há como sustentar o desenvolvimento sócio-econômico, a estabilização e o equilíbrio externo. Sendo assim, a subida persistente da taxa nacional de poupança e investimento é objetivo macroeconômico chave. O esforço maior do BNDES estará concentrado na consecução desse objetivo, com a indispensável contribuição do setor privado<sup>338</sup>.

Dessa forma, o BNDES agiu de forma a incentivar os projetos elaborados no âmbito do PAC, principalmente aqueles voltados para o setor de infraestrutura. É o que se observa ao analisar o destino dos recursos do BNDES, em 2010, mais de 50% dos recursos destinou-se para os setores

---

<sup>336</sup> CARNEIRO, Ricardo. Op. cit., 2010, p. 29.

<sup>337</sup>PIRES, Marco Cordeiro. Política macroeconômica do governo Lula e o papel do BNDES. In. CAMARGO, José Marangoni. CORSI, Francisco Luiz. VIEIRA, Rosângela de Lima (org.) *Crise do capitalismo: questões internacionais e nacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina universitária, 2011, p. 112.

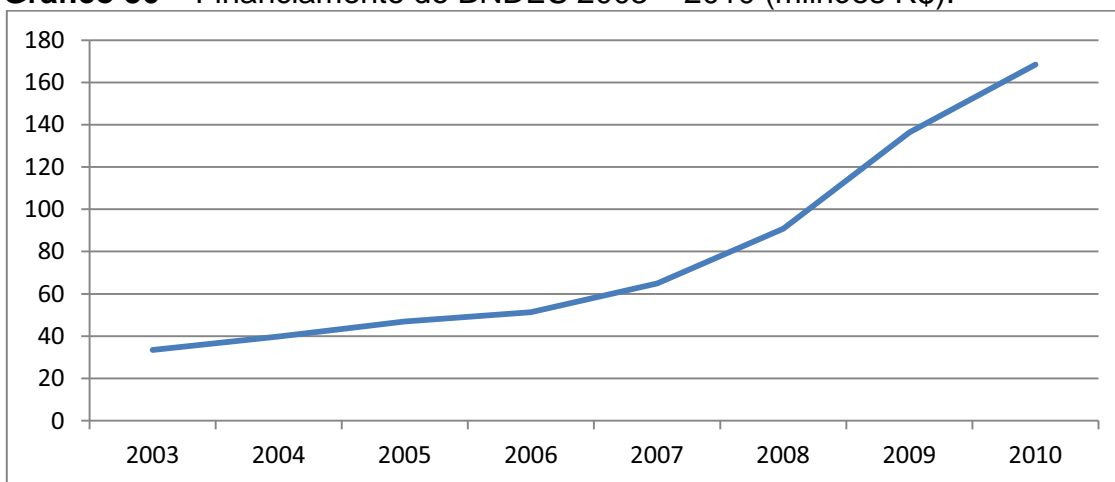
<sup>338</sup> BNDES. Discurso de posse do presidente Luciano Coutinho. 20/08/2008. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Entrevistas\\_e\\_Artigos/2008/Institucional/20081010\\_entrevista1.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Entrevistas_e_Artigos/2008/Institucional/20081010_entrevista1.html)



priorizados no PAC, entre eles: Coque, petróleo e combustível 17,1%; Transportes terrestres 16,9%; Eletricidade e gás 8,28%; Produtos alimentícios 7,3%; e Construção 3,96%. Sendo que, neste mesmo ano, 46% dos recursos destinaram-se para a indústria de transformação<sup>339</sup>.

O banco não se limitou, portanto, ao financiamento do PAC, a partir do novo viés adotado, procurou incentivar os investimentos no setor produtivo, principalmente o nacional.

**Gráfico 36** – Financiamento do BNDES 2003 – 2010 (milhões R\$).



Fonte: BNDES. Estatísticas Operacionais, 2011. <http://www.bndes.gov.br/>

O BNDES desempenhou um importantíssimo papel no governo Lula, induzindo a atividade produtiva e coordenando a política industrial no período, retomando assim, o papel desempenhado nos primórdios de sua criação e superando o período de desarticulação na década de 1990<sup>340</sup>. Esta característica, por si só representa um enorme avanço no sentido da recuperação do setor industrial brasileiro, entretanto, como veremos, as ações do BNDES e do PAC acabaram cerceadas pela própria condução da política macroeconômica no período. Expressa nos objetivos primários do próprio PAC, a manutenção dos fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas), da forma como foi estabelecida, através de políticas fiscal, monetária e cambial adotadas no modelo liberal, contradizia os demais objetivos do programa, estabelecendo barreiras quase intransponíveis à sua execução.

<sup>339</sup> PIRES, Marco Cordeiro. op cit, 2011, p 115.

<sup>340</sup> Idem, p. 113.

O maior obstáculo, ao bom desempenho de qualquer programa de planejamento econômico que vise expandir a economia e impulsionar o desenvolvimento, no caso brasileiro a partir de 1994, consiste no conjunto de políticas de estabilização consolidadas nos principais órgãos de regulação e planejamento econômico do país, Banco Central, Ministério da Fazenda, COPOM, Conselho Monetário Nacional etc. Este conjunto de instituições tem determinado a política macroeconômica do país desde o Plano Real. As políticas de fomento da economia, em tese, deveriam ser acompanhadas por políticas macroeconômicas que apontassem para o mesmo sentido, caso contrário inviabilizariam os ganhos daquelas políticas. O consenso da classe dominante a respeito da estabilidade econômica e a manutenção pelo governo Lula, das diretrizes macroeconômicas básicas estabelecidas pelo governo Cardoso, estabelecem assim um grande obstáculo à política industrial, criando ainda um anacronismo entre esta e as políticas macroeconômicas.

A política fiscal restritiva, com vista a conservar os superávits primários do governo, acaba por inibir medidas de maior vulto por parte do Estado e reduz a taxa de investimentos do país. Assim como a política monetária, que estabelece a taxa de juros como principal ferramenta de combate à inflação encarecendo o custo do financiamento e desestimulando os investimentos no país além de agravar a situação fiscal mediante encarecimento da dívida pública<sup>341</sup>. É o que destaca Sícsu:

A política monetária deve se tornar compatível com o PAC. No entanto, as taxas de juros sugeridas no PAC são incompatíveis com o objetivo do crescimento porque: (i)-mantêm a atratividade dos ativos financeiros vis-à-vis o investimento produtivo; (ii)-não reduzem de forma significativa as despesas financeiras do governo Federal que devem financiar o investimento público e (iii)-podem gerar um clima de desânimo generalizado – uma taxa de juros de 10% ao ano somente seria alcançada em 2010! Se o país mantiver a taxa de básica de juros elevada manterá o modelo estagnacionista do stop-and-go, que tem sido muito mais stop do que go<sup>342</sup>.

Há ainda a questão cambial. Ao manter o Real valorizado, no intuito de evitar maiores choques inflacionários, estimulam-se as importações de bens de

---

<sup>341</sup> Idem, p. 286.

<sup>342</sup> SÍCSU, João. Após 4 anos, governo tenta mudar o rumo. In. Carta Maior 16/02/2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Apos-4-anos-governo-tenta-mudar-o-rumo/7/12590>

consumo e outros bens que possuem produção nacional, em vista do maior poder de compra da moeda, prejudicando assim, as empresas que produzem prioritariamente para o mercado interno. Por outro lado, as empresas que produzem prioritariamente para o mercado externo, sofrem com o encarecimento de seus produtos, puxado pela valorização do Real, no mercado externo, o que prejudica suas vendas e reduz sua competitividade. O câmbio valorizado prejudica, portanto, tanto os produtores voltados para o mercado interno, quanto os exportadores.

Dessa forma, a contradição relativa entre a política industrial e a manutenção da política macroeconômica ortodoxa estabelece uma disparidade na política econômica do país de modo que, os limites impostos pela política macroeconômica sob a taxa de juros, câmbio e despesas do governo agem no sentido contrário das políticas de incentivo ao investimento e fomento do setor industrial. A política industrial necessita estar articulada com a política macroeconômica caso pretenda recuperar a competitividade e vigor da produção nacional<sup>343</sup>. Dessa forma, os resultados da política industrial não puderam avançar da maneira pretendida, como veremos adiante, restringidos pelo cenário econômico nacional.

Antes da crise mundial em 2008, já durante o seu segundo mandato, o governo Lula lança um novo programa de incentivos focado no setor industrial, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Mais ousado em relação ao PITCE, o PDP busca uma maior articulação entre as políticas de incentivo os setores atingidos e as metas estabelecidas. Tendo como objetivo a sustentação de um contínuo desenvolvimento produtivo no país com aumento do investimento, da inovação e competitividade do setor produtivo interno. Para isso o programa estabelecia um amplo pacote de medidas a serem adotadas no âmbito do: financiamento, redução tributária, expansão dos gastos do governo, apoio técnico entre outros<sup>344</sup>.

O otimismo do PDP corresponde ao momento pelo qual a economia brasileira passava desde 2004: com altas taxas de crescimento; saldo positivo da balança comercial gerando superávits nas transações correntes e aumento das reservas internacionais; maior liquidez de crédito e expansão da taxa de

---

<sup>343</sup> CANO, Wilson. SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. 2010, op. cit. p. 9.

<sup>344</sup> Idem, p. 11.

investimento; crescimento do emprego formal e baixa no índice de desemprego e; aumento do salário médio real e expansão do mercado interno.

Entretanto, a crise econômica que viria a eclodir no momento seguinte ao lançamento do plano, traria a tona demasiados limites ao projeto do governo. A partir de Setembro de 2008, o conjunto de políticas anticíclicas do governo abarcou, entre outras: a liberação de crédito para o financiamento do setor exportador agrícola, assim como uma linha de crédito para pequenas e médias empresas do setor automotivo, extinção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre os investimentos externos no país. Além disso, as reduções da contribuição do PIS/PASEP, COFINS e do IPI representaram uma redução de mais de R\$ 21 bilhões na arrecadação fiscal entre 2008 e 2011. O Estado precisou intervir diretamente também para socorrer o setor financeiro, em 22 de outubro é lançado decreto que autoriza o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a comprarem ações e participações em instituições financeiras nacionais que estivessem com dificuldades, promoveu também uma mudança da política de recolhimento dos depósitos compulsórios, os quais passariam a ser feitos em títulos públicos ao invés de dinheiro, liberando maior liquidez ao mercado, mas aumentando a pressão sobre a dívida pública. Por outro lado, como forma de conter a evasão de divisas e evitar um processo inflacionário, ocorreu um aprofundamento daquele conjunto de medidas voltadas a manutenção da estabilidade econômica: manutenção do câmbio valorizado e elevação da taxa de juros, coadunado com um conjunto de medidas que visaram reduzir os efeitos da crise<sup>345</sup>. Mais uma vez a política industrial esbarrava nos limites impostos pela fragilidade do país aos ciclos da economia internacional.

É evidente que o projeto industrial do governo Lula foi prejudicado pela mudança do contexto externo da economia, entretanto, outros limites e fragilidades já despontavam antes de irromper a crise, e também contribuíram para que este projeto não se concretizasse totalmente.

Apesar do conjunto ousado de iniciativas do governo no sentido de reestruturar o setor, estas tem se constituído em ações desconectadas umas das outras e que não atingem o núcleo das barreiras existentes à indústria. O

---

<sup>345</sup> Idem, p. 15.

que pode ser creditado à incapacidade de planejamento e coordenação do Estado neste sentido. Mesmo com a tentativa de instituir novos organismos com esta finalidade, o governo Lula não conseguiu adequar a capacidade de intervenção do estado às necessidades presentes da indústria, como apontam Suzigan e Furtado:

Esse ponto de vista é o de que as atuais instituições da área não atuam de forma sistêmica ou articulada, com base em visão compartilhada; estão, em muitos casos, envelhecidas, marcadas por suas missões do passado – por isso, têm dificuldades para responder aos desafios impostos seja pela dinâmica do crescimento econômico impulsionado por inovações, seja por uma visão de futuro da indústria e da tecnologia; constituem um conjunto extremamente complexo, fragmentado, com grande dispersão de instrumentos que, por vezes, geram conflitos de competências; operam com quadros técnicos que ainda não têm todas as capacitações requeridas por missões mais qualitativas e sofisticadas, relacionadas a visões prospectivas de política industrial e tecnológica; geram grandes dificuldades em termos de articulação de instrumentos e da política industrial com outras políticas e com o setor privado, e, sobretudo, têm um frágil comando político e uma séria deficiência de coordenação<sup>346</sup>.

Como destacado pelos autores, diversas fragilidades amarram o desenvolvimento de uma política industrial mais eficiente no país, em primeiro lugar, deve-se atentar para o fato de que as instituições de formulação da política industrial não possuem uma atuação articulada, tendendo a agir de forma individual, o que, frequentemente, desemboca em contradições dentro da própria política industrial. Ademais, como já havíamos mencionado, a política industrial e a política macroeconômica encontram-se desarticuladas, assim como as políticas estatais e o direcionamento do setor privado<sup>347</sup>.

Além disso, há um evidente atraso na concepção de política industrial das instituições em relação ao panorama atual da economia. Em muitos casos, as instituições conservaram a concepção dos períodos no qual foram instituídas. Seria necessário não só reformular a concepção destas instituições, como também os quadros técnicos que compõem o núcleo formulador das políticas industriais<sup>348</sup>.

---

<sup>346</sup> SUZIGAN, Wilson. FURTADO, João. 2010, op. cit. p. 22.

<sup>347</sup> Idem, p. 24.

<sup>348</sup> Idem, p. 28-29.

Por fim, “a fragilidade do comando político e a falha de coordenação do sistema institucional da política industrial e tecnológica<sup>349</sup>” resulta na incapacidade de modificarem-se os quadros atuais da política industrial.

São basicamente os mesmos problemas enfrentados pelo PITCE, porém sob um contexto econômico diametralmente diferente, que exige uma abordagem diferenciada no trato das políticas a serem implantadas.

Apesar disso, os efeitos da crise econômica internacional, ao reforçarem a importância do mercado interno para a economia, assim como por demonstrarem a fragilidade das exportações baseadas em commodities, fizeram aumentar a influência do setor industrial dentro da classe dominante, o que levanta diversas possibilidades para o cenário futuro.

### **3.5 Análise do desempenho industrial no governo Lula.**

Como observamos no início deste capítulo, o governo Lula não promoveu grandes mudanças na política econômica em relação a seu antecessor, em compensação, ressuscitou a política industrial através do lançamento de programas de incentivo e fomento ao desenvolvimento deste setor, além de estabelecer uma participação mais ativa do BNDES. Diante disto e também das oscilações ocorridas no contexto econômico internacional durante o período de seus dois mandatos, procuraremos analisar o desempenho da indústria como setor, porém não de forma isolada do aspecto econômico geral, mas procurando relacionar este desempenho com os desdobramentos na economia brasileira como um todo.

Além da manutenção da política macroeconômica, o governo Lula deu continuidade ao processo de abertura comercial dos anos 1990. Este processo, como já foi discutido, significou uma reestruturação da cadeia produtiva brasileira, com maior ênfase na produção de bens com baixo coeficiente tecnológico para o mercado externo, em detrimento do modelo substitutivo, que focava a produção para o mercado interno. Com o aquecimento da economia internacional a partir do ano 2000 e o boom das commodities nos anos seguintes, o país passou a especializar cada vez mais a produção interna para

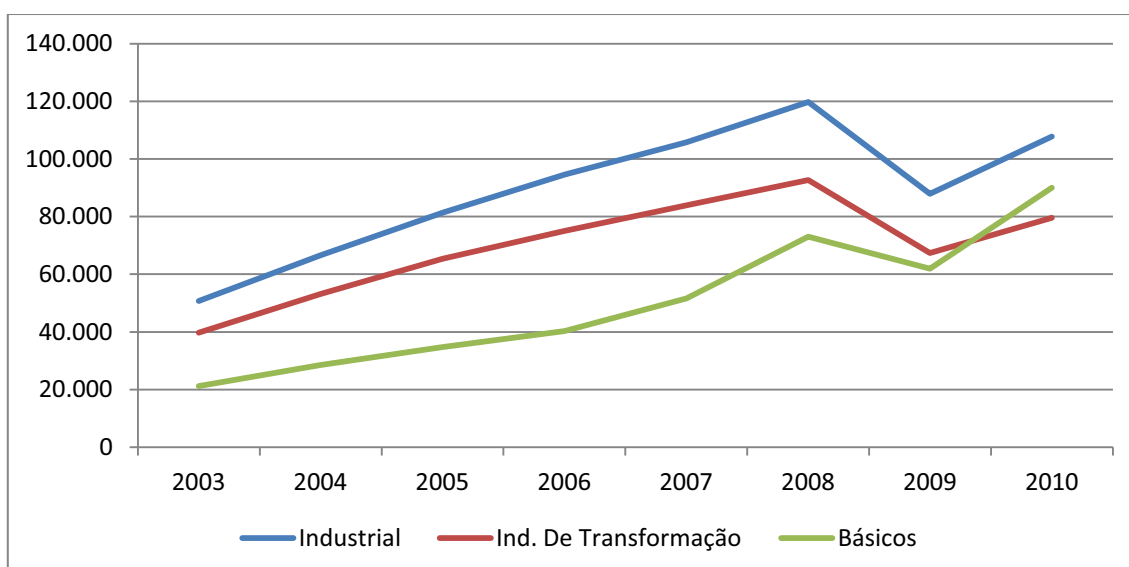
---

<sup>349</sup> Idem, p. 30.

o abastecimento da demanda internacional por este tipo de produtos, o que, diante dos elevados superávits obtidos com este comércio, associados a uma valorização do câmbio, promoveu uma reestruturação do setor produtivo nacional, em benefício da produção de commodities e produtos primários e em detrimento da indústria<sup>350</sup>. O crescimento da renda média e o aumento do consumo das famílias, principalmente após 2005, beneficiaram as empresas que produzem para o mercado interno, apesar da maior penetração de produtos importados. Contudo, no mercado externo, as exportações do setor industrial continuaram a perder espaço.

O resultado é a perda de participação do setor industrial nas exportações brasileiras. Durante a década de 2000, observou-se uma reversão na composição das exportações brasileiras, com a expansão do setor primário, puxada pelas commodities, atingindo o pico máximo em 2010 e superando o valor das exportações de produtos da indústria de transformação neste mesmo ano. Apesar deste aspecto, o desempenho do setor manufatureiro em relação às exportações, foi de crescimento durante praticamente todo o período analisado, com exceção da influência negativa durante a crise econômica em 2008, que reduziu o fluxo de comércio internacional reduzindo, conseqüentemente, a balança comercial do país.

**Gráfico 37** – Exportações brasileiras por setor: 2003-2010 (US\$ milhões).



Fonte: Confederação Nacional da Indústria, IBGE e Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio. Elaboração do autor.

<sup>350</sup> CARCANHOLO, Marcelo Dias. 2010, op. cit., p. 114.

Deve-se atentar para a composição dos produtos do setor industrial na balança comercial brasileira, dentro desta classificação, encontram-se diversos produtos ligados à agroindústria assim como à indústria extrativa mineral e vegetal, que tiveram o seu desempenho impulsionado pelas exportações de commodities como o aço e papel e celulose por exemplo. Dessa forma, se considerado o desempenho da indústria em separado dos ramos baseados em recursos naturais e commodities primárias, a redução da participação do setor sobre a balança comercial torna-se ainda maior, como veremos adiante. Estes resultados apontam para a especialização das exportações brasileiras aprofundando a dependência histórica do país em relação aos produtos primários e de baixo valor agregado na balança comercial<sup>351</sup>.

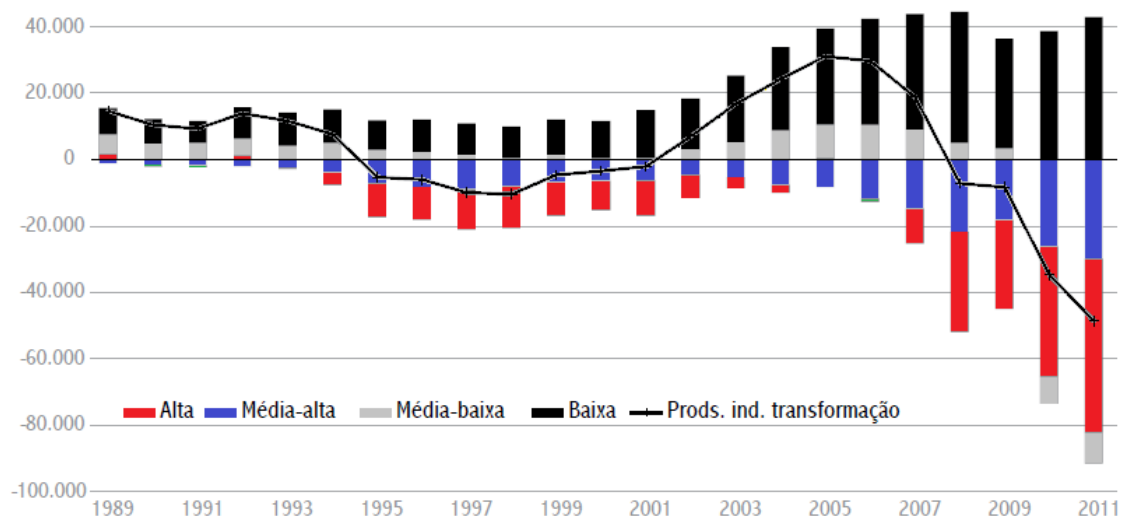
Contudo, o problema maior causado pela abertura econômica e consequente reestruturação produtiva, e que vem se aprofundando durante o governo Lula, é a perda de participação da indústria nacional exatamente naqueles setores de maior dinamismo, no que diz respeito tanto ao mercado interno quanto ao mercado externo. Apesar dos sucessivos superávits comerciais obtidos durante a década de 2000, observa-se um aumento significativo do déficit nos setores dinâmicos da indústria, principalmente bens de capital. Esta constatação aponta para uma tendência de aprofundamento da dependência brasileira para com as importações de produtos industriais de alta e média-alta tecnologia. É o que se observa ao analisarmos a Balança Comercial brasileira dos produtos da indústria de transformação por intensidade tecnológica, enquanto os produtos de baixa intensidade tecnológica acumulam crescentes superávits a partir de 2001, aprofundou-se o déficit dos produtos de alta e média-alta tecnologia.

---

<sup>351</sup> FILGUEIRAS, Luiz. PINHEIRO, Bruno. PHILIGRET, Celeste. 2010, op. cit. p 58.



**Gráfico 38** – Balança Comercial: Indústria de Transformação por intensidade tecnológica (US\$ milhões).



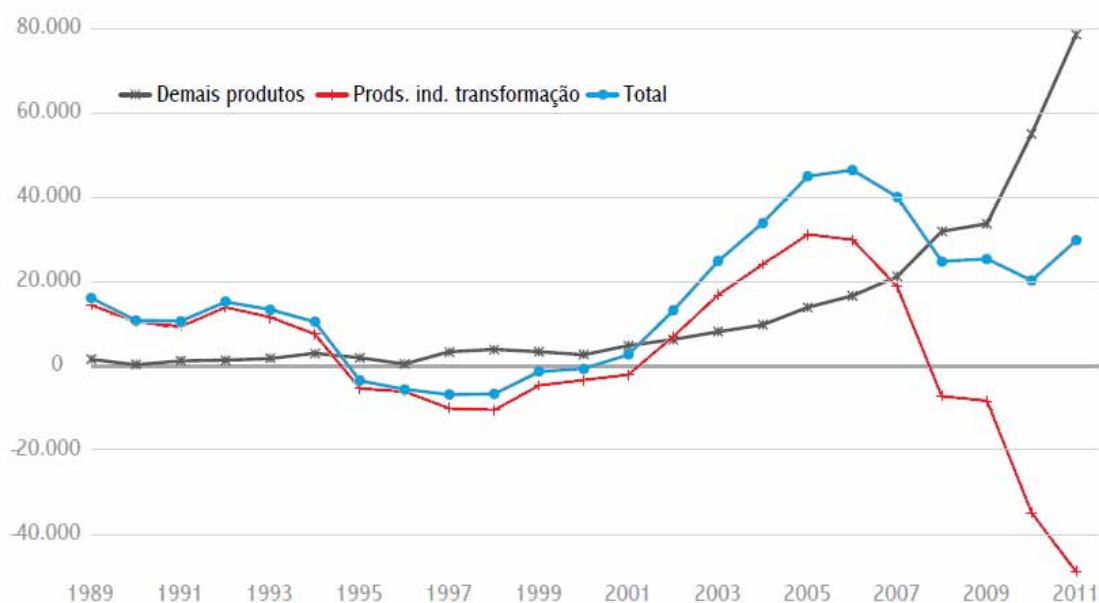
Fonte: Instituto de estudos para o desenvolvimento industrial. <http://www.iedi.org.br/>

A dependência em relação aos produtos de alta e média-alta tecnologia na balança comercial remonta a muito antes do governo Lula, a partir do modelo de desenvolvimento adotado pelo governo JK. Como já mencionamos, no modelo de desenvolvimento associado, a estratégia “dependente de importações” e de financiamento externo para o desenvolvimento tornou-se eixo central da política econômica brasileira, o que estabeleceu uma relação direta entre o contexto externo e a economia brasileira. Esta dependência do país com o setor externo, coloca limites ao desenvolvimento da economia do país, uma vez que, ela está condicionada à capacidade de se manter o equilíbrio do balanço de pagamentos, assim como o fluxo de investimentos para o país, como discutiremos mais adiante.

Ao longo do período de instabilidade econômica entre 1980 e meados de 1990, com altos índices de inflação e extrema restrição externa, o profundo estrangulamento das importações no país, resultado da indisponibilidade de divisas, impossibilitou a retomada do crescimento da economia brasileira, dependente de bens de capital, insumos, tecnologia e de financiamento. A partir do momento em que melhoram as condições externas da economia, com o surto das exportações de commodities, tem início um novo ciclo de crescimento econômico, com o aprofundamento da relação de dependência em relação aos setores dinâmicos da indústria.

Dessa forma, a economia brasileira encontra-se atualmente sob um contexto perverso, a dependência de importações dos setores dinâmicos da indústria, aliada a um déficit crescente das transações correntes faz com que o país precise sustentar o equilíbrio da balança de pagamentos, mediante saldos comerciais cada vez maiores na balança comercial, ou a captação de recursos externos, com o intuito de sustentar a expansão da economia, caso contrário, os limites da capacidade de importação barrariam o seu desenvolvimento. Por outro lado, a dependência em relação às exportações de produtos primários e commodities tem resultado em extrema vulnerabilidade externa, principalmente diante da continua redução dos termos de troca do país (gráfico 30). Contudo, com a dinâmica internacional favorável e a elevação dos preços das commodities a partir de 2001, foi possível ao país sustentar um ciclo mais estável e duradouro de crescimento. O país continuou expandindo a produção e exportação destes produtos, aumentando a especialização nos setores primários e aprofundando a defasagem da produção nacional em relação à indústria externa, resultando em maior dependência<sup>352</sup>. É o que se observa no gráfico a seguir:

**Gráfico 39** – Balança Comercial brasileira 1989-2011 (US\$ milhões).



Fonte: Instituto de estudos para o desenvolvimento industrial. <http://www.iedi.org.br/>

O saldo das exportações de commodities e produtos primários sustentou, por um lado, um profundo déficit em serviços e rendas, e possibilitou

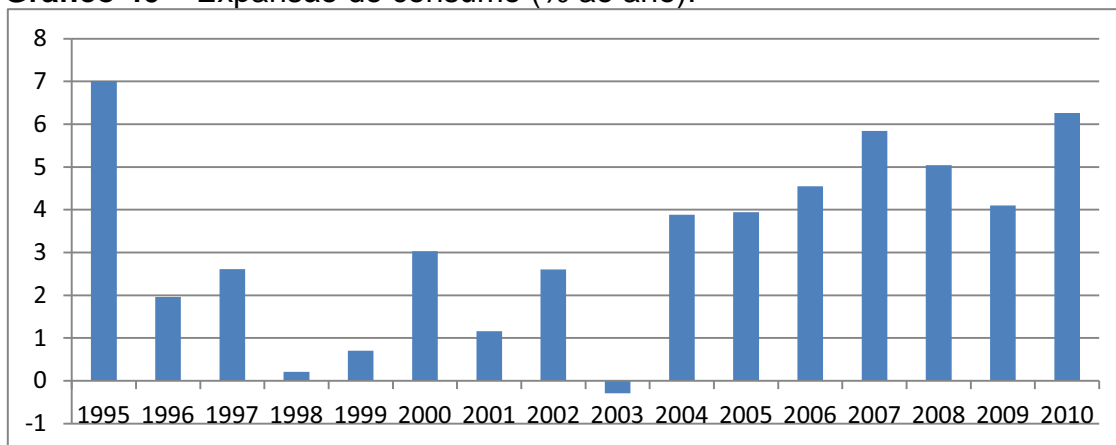
<sup>352</sup> CARCANHOLO, Marcelo Dias. 2010, op. cit., p. 122.

a expansão das importações de bens de capital e insumos necessários à expansão da economia nacional, equilibrando a balança de pagamentos brasileira até 2008. Por outro lado, a partir de 2007, observa-se uma reversão do saldo da balança comercial da indústria de transformação, como resultado da expansão das importações de produtos de alta e média-alta intensidade tecnológico deste mesmo ano em diante (gráfico 38). O país passa a partir de então, a depender cada vez mais dos superávits comerciais do setor primário e da entrada de capitais para manter o equilíbrio do Balanço de Pagamentos e dar continuidade ao crescimento econômico.

Como havíamos mencionado anteriormente, desde 2005, o mercado interno brasileiro tem se expandido, em consequência do crescimento da renda média do país, impulsionando a demanda por produtos manufaturados, principalmente bens de consumo duráveis. Para dar resposta a esta expansão da demanda, as indústrias nacionais, entre elas as filiais de multinacionais instaladas no território nacional, precisaram aumentar a oferta desta categoria de produtos, o que acarreta expansão da capacidade produtiva. Em vista da dependente estrutura produtiva interna em relação aos bens de capital e insumos importados, esta expansão só poderia ser realizada mediante grandes fluxos de importação, principalmente nos setores de alta e média-alta tecnologia, aos quais correspondem grande parte dos bens de capital e componentes importados pela indústria interna. Dessa forma, a expansão do mercado interno, no contexto de abertura econômica ao qual o país se encontrava, contribui duplamente para o aprofundamento da dependência externa. Primeiro em vista da maior penetração de produtos importados no mercado interno, num contexto de câmbio valorizado e, em segundo lugar, através da relação de dependência da indústria nacional para com as importações<sup>353</sup>.

---

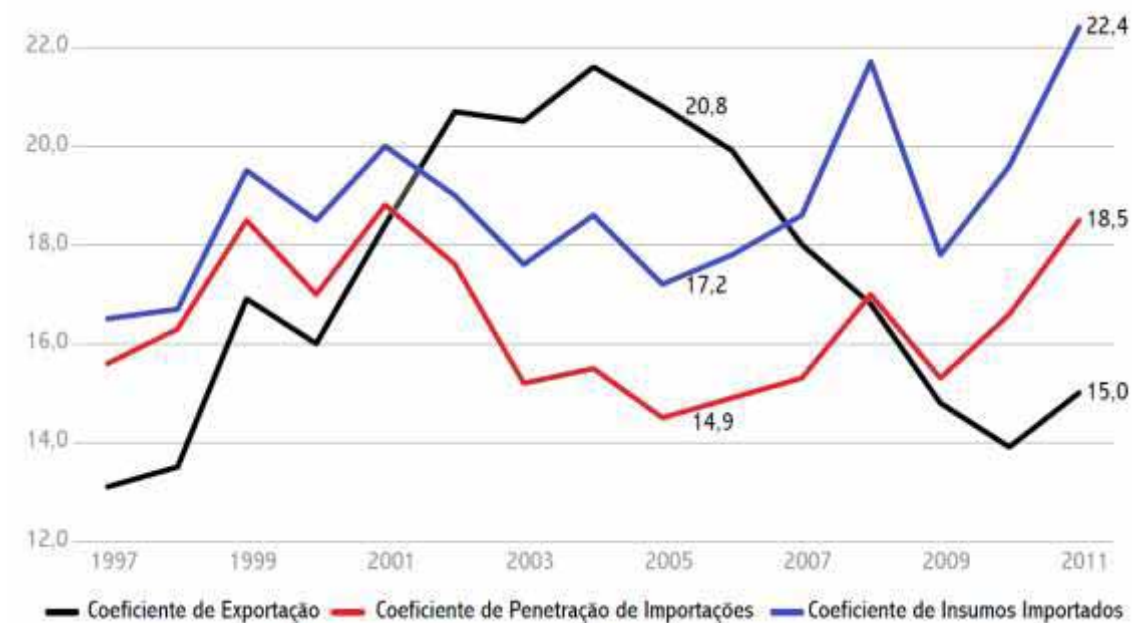
<sup>353</sup> CANO, Wilson. SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. 2010, op. cit. p. 15.

**Gráfico 40** – Expansão do consumo (% ao ano).

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br) Elaboração do Autor.

Após despencar durante o governo Cardoso, o crescimento do consumo final aumentou durante o governo Lula e manteve trajetória de crescimento elevado ao longo da de toda a década de 2000, inclusive durante a crise econômica de 2008.

Com o crescimento do consumo, a necessidade de expansão da capacidade produtiva levou a uma maior penetração das importações de bens da indústria de transformação, assim como aprofundou o coeficiente de penetração de insumos importados.

**Gráfico 41** – Coeficiente de penetração (% da produção) Indústria de Transformação.

Fonte: Instituto de estudos para o desenvolvimento industrial. <http://www.iedi.org.br/>

Após a flutuação cambial em 1999, observou-se um retrocesso na penetração de insumos e bens da indústria de transformação no país, em vista do encarecimento dos mesmos e da maior restrição à sua importação. Concomitantemente, o coeficiente de exportações dessa mesma indústria elevou-se subitamente, aumentando a sua penetração no mercado externo entre 1997 e 2004. Contudo, constata-se que esta tendência começa a se reverter a partir de 2005, com novas altas das importações e queda das exportações do setor, como resultado dos desdobramentos já apontados (valorização cambial, aumento da capacidade de importar e crescimento do mercado interno), conseqüentemente ocorre uma guinada no coeficiente de importações. Deve-se destacar o elevado índice de penetração dos insumos na indústria de transformação, o que caracteriza a desnacionalização da cadeia produtiva interna.

Durante o período entre 1995 e 2010, o coeficiente de penetração de insumos e bens intermediários na indústria de transformação brasileira tem aumentando gradativamente, como observado anteriormente, as políticas de abertura comercial do governo Cardoso impulsionaram a substituição de componentes nacionais por importados como forma de elevar a competitividade da indústria diante da concorrência externa fortalecida. Com a elevação da capacidade para importar, durante o governo Lula, esta estratégia foi expandindo a proporção dos importados na cadeia produtiva nacional, elevando a sua participação para mais de 20% do total em 2010.

**Tabela 23** – Capacidade de importação (2006 = 100).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Capacidade	69,4	83,4	91,9	100	107,7	108,9	94,8	120,4

Fonte: Fundação centro de estudos do comércio exterior [www.funcex.com.br/](http://www.funcex.com.br/)

Concomitantemente, a participação dos produtos industriais importados no mercado interno brasileiro tem aumentado, em função do crescimento do consumo final a partir de 2005, neste ano, o coeficiente de penetração de importações sobre o valor total do mercado interno de produtos industriais era de 14,9%, já em 2011 este montante havia se elevado para 18,5%<sup>354</sup>.

<sup>354</sup> IEDI. Contribuições para uma agenda de desenvolvimento do Brasil. Setembro 2012.

Em contrapartida, a participação das exportações de produtos industriais brasileiros no mercado internacional vem se reduzindo gradativamente ao longo da década, mas principalmente a partir da valorização cambial provocada pelo “boom das commodities” em 2001. A partir de 2005, entretanto, a queda das exportações da indústria de transformação brasileira acelerou o processo de retração do setor no comércio mundial.

**Tabela 24** – Participação do Brasil no comércio mundial de manufaturas (% sobre valor total).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Exportações	0,85%	0,83%	0,79%	0,82%	0,70%	0,70%
Importações	0,69%	0,75%	0,78%	1,13%	1,12%	1,29%

Fonte: Retirado de: IEDI. A Posição Brasileira no Comércio Mundial de Manufaturas em 2012. Carta IEDI n. 594. Elaboração do autor.

Entre 2005 e 2010, a participação das exportações de bens manufaturados da indústria brasileira no total mundial reduziu-se praticamente 20%, passando a representar 0,70% das exportações mundiais deste setor. Ao passo que as importações brasileiras dessa categoria de bens aumentaram sua participação no total mundial em 87%, atingindo a marca de 1,29% do total comercializado.

A conclusão é de que o setor industrial brasileiro vem perdendo espaço nos mercados mundiais de manufaturados, ao mesmo tempo em que vê o seu mercado interno em expansão ser penetrado pelas importações. Neste contexto de liberalização dos fluxos comerciais e financeiros, acirrando a competição pelos mercados externos, a indústria do país não conseguiu acompanhar os ganhos de competitividade de países como a China, o que resultou em perdas comerciais. Segundo Cano:

Um balanço da competição entre China e Brasil em 11 mercados ou blocos confirma que a posição brasileira vem sofrendo progressiva deterioração desde a década passada. Na disputa pela venda de produtos similares, o Brasil teve, segundo dados da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), um ganho de US\$ 13,6 bilhões entre 1995 e 2008, enquanto a China obteve um aumento de US\$ 512,5 bilhões<sup>355</sup>.

Assim como, para Gallagher e Porzecanski:

<sup>355</sup> CANO, Wilson. SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. 2010, op. cit. p. 17.

Nós reaplicamos esta metodologia e descobrimos que 83,2 por cento dos manufaturados exportados pela AL estão sob ameaça chinesa (62% diretamente e 21% indiretamente) No entanto, a maior parte dessas exportações são provenientes do México, Brasil e outros países<sup>356</sup>.

Enquanto a participação das exportações brasileiras de manufaturados vem decrescendo ao longo da década, as commodities e os produtos primários aumentaram significativamente seu desempenho. Contrabalanceando as perdas da indústria, o setor exportador de produtos primários expandiu sua participação no comércio mundial para aproximadamente 4,5% do total comercializado em 2010, em 2003 este coeficiente era de 2,2%<sup>357</sup>.

Fica latente, portanto, que o processo de abertura comercial aliado às políticas ortodoxas adotadas pelos governos Cardoso e Lula no âmbito macroeconômico tem levado o país a especializar-se na produção de produtos com baixo coeficiente tecnológico e, por conseguinte, com baixo dinamismo no mercado externo, principalmente commodities<sup>358</sup>. O que, por sua vez, estabelece novo obstáculo à recuperação do dinamismo no setor industrial, uma vez que, a expansão do comércio de commodities brasileiras tem elevado o valor do câmbio para o Real, deteriorando a competitividade da indústria interna e favorecendo as importações<sup>359</sup>.

**Tabela 25 – Pauta exportações brasileiras por categoria (% do total).**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	100	100	100	100	100	100
Produtos Agrícolas	30%	30%	31%	32%	39%	35%
Combustíveis e minérios	16%	20%	21%	23%	22%	29%
Manufaturas	53%	50%	48%	45%	39%	36%

Fonte: Retirado de IEDI. A Posição Brasileira no Comércio Mundial de Manufaturas em 2012. Carta IEDI n. 594. Elaboração do autor.

<sup>356</sup> Tradução do Autor (We replicate this methodology and find that 83.2 percent of LAC manufacturing exports are under threat (62 direct, 21 partial) from China. However, the majority of those exports are concentrated in Mexico, Brazil, and elsewhere) GALLAGHER, Kevin. PORZECANSKI, Roberto. 2009, op. cit. p. 23.

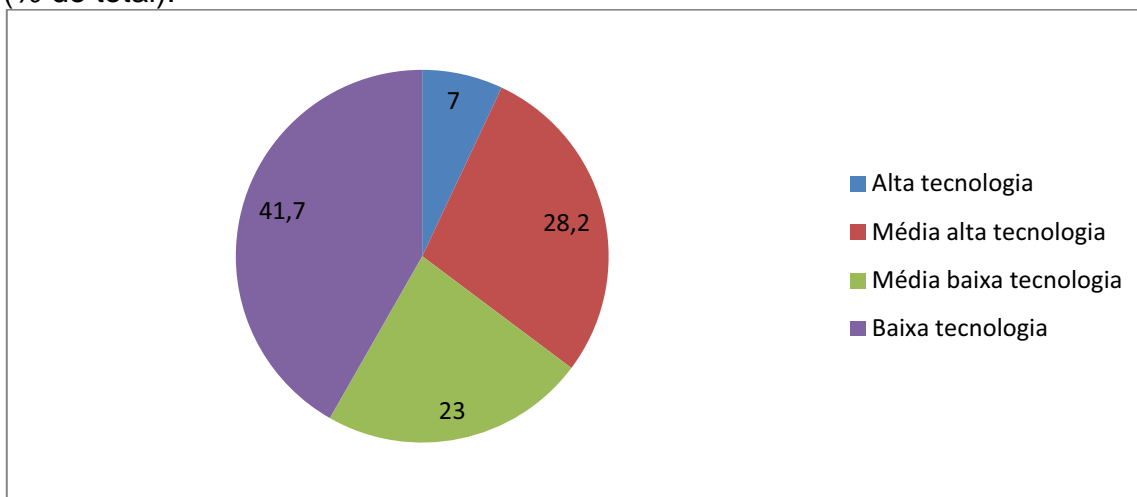
<sup>357</sup> Instituto de Economia Agrícola (IEA) [www.iea.sp.gov.br/](http://www.iea.sp.gov.br/)

<sup>358</sup> FEIJÓ, Carmen Aparecida. LAMONICA, Marcos Tostes. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. In. Revista de Economia e Política, vol. 31, n. 1 (121), pp. 118-138 janeiro-março 2011, p. 135.

<sup>359</sup> IEDI. 2012, op. cit. p.15.

É possível notar uma vigorosa retração da participação dos produtos manufaturados nas exportações brasileiras a partir de 2005, ao passo que, as exportações de produtos agrícolas e combustíveis e minerais, expandem a sua participação. Outro fator de importância que precisa ser destacado é a retração da participação dos setores de alta e média-alta tecnologia sobre as exportações do setor industrial, pois, ao mesmo tempo em que a indústria perdeu espaço relativo na balança comercial brasileira, os produtos destes setores vêm reduzindo a sua participação dentre os demais setores da indústria.

**Gráfico 42** – Exportações do setor industrial por intensidade tecnológica 2010 (% do total).



Fonte: Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior.  
<http://www.mdic.gov.br/sitio/>

A diminuição na participação das exportações de alta e média alta tecnologia agravam a tendência à especialização regressiva da economia brasileira, pois, constata-se através destes dados, que a especialização não se dá unicamente através da expansão em maior ritmo dos produtos do setor primário em relação aos demais, mas também pela redução das exportações dos setores dinâmicos, como ocorreu no caso da indústria de alta tecnologia entre 2005 e 2010<sup>360</sup>.

A questão que se levanta diante de tal situação diz respeito a longevidade que as exportações de commodities poderão conceder ao saldo comercial superavitário da balança comercial. *“É de esperar, portanto que no momento em que as condições internacionais não forem mais favoráveis, o*

<sup>360</sup> FEIJÓ, Carmen Aparecida. LAMONICA, Marcos Tostes. 2011, op. cit. p. 133.



*alívio que vigora até o momento na balança comercial desapareça*<sup>361</sup> ". É exatamente isso o que se observa a partir da crise econômica internacional em 2008.

Seria desejável que a oportunidade gerada pelas crescentes exportações de commodities se revertessem em estímulos e investimentos aos setores mais dinâmicos da economia, promovendo uma melhor condição externa para a economia brasileira, com bases mais estáveis que as proporcionadas pelas commodities. Contudo, o que vem ocorrendo é justamente o contrário:

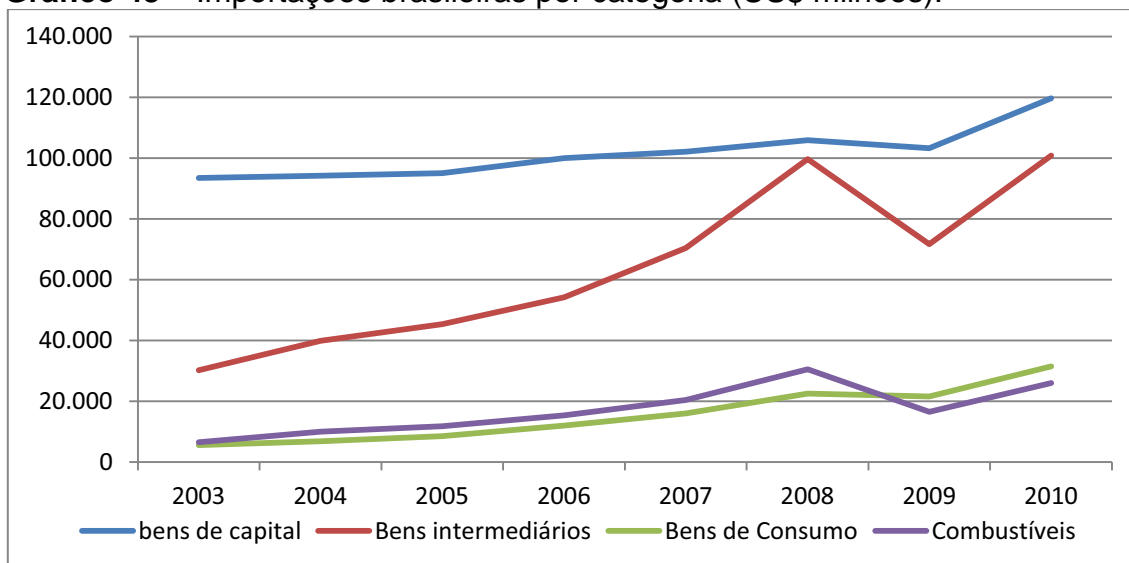
[...] nosso déficit com produtos eletrônicos atingiu, em 2008, a exorbitância de US\$ 35 bilhões! Nosso saldo comercial, que fora de US\$ 25 bilhões em 2008 e estagnara em 2009, está sofrendo vertiginosa queda (-67%) em 2010, quando comparamos o período de janeiro-abril de 2010 com o de 2009. Estima-se, inclusive, que nosso déficit de transações correntes deverá se situar entre 40 e 50 bilhões de dólares<sup>362</sup>.

Diante disso, pode-se estabelecer um quadro contextual para o setor industrial durante o governo Lula, no qual destacam-se três características regressivas. Em primeiro lugar, observa-se um aumento significativo e estável da participação das importações de manufaturados sob o mercado interno brasileiro, por outro lado, a perda de participação do setor industrial brasileiro no mercado mundial tem se aprofundado nos últimos anos e começa a colocar em risco o próprio desempenho positivo da balança comercial. Por fim, tem ocorrido uma forte elevação do coeficiente de insumos e bens intermediários importados na cadeia produtiva brasileira, aumentando a dependência do país para com o setor externo e colocando em risco setores inteiros da indústria nacional.

---

<sup>361</sup> Idem, p. 134.

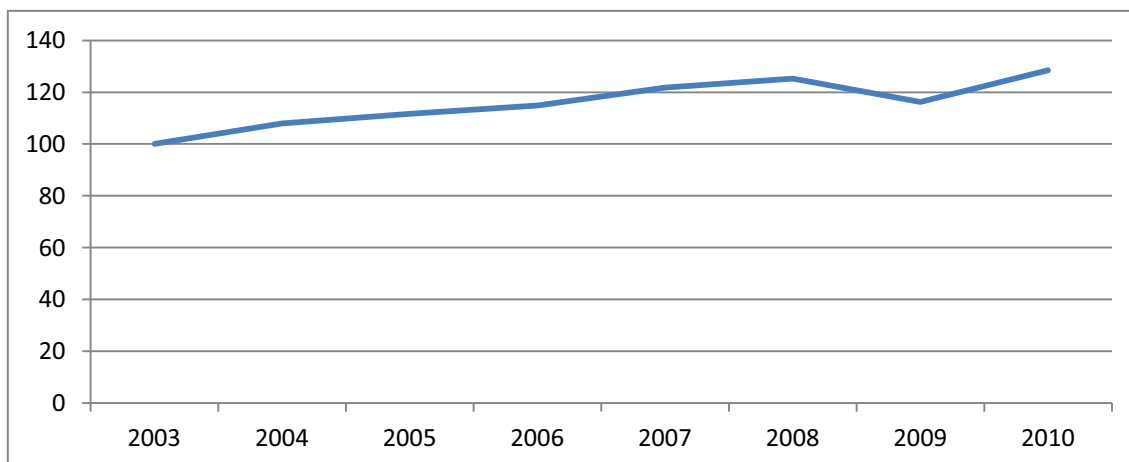
<sup>362</sup> CANO, Wilson. SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. 2010, op. cit. p. 22.

**Gráfico 43 – Importações brasileiras por categoria (US\$ milhões).**

Fonte: Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior. <http://www.mdic.gov.br/sitio/>

Em crescimento desde o governo Cardoso, as importações de bens intermediários aprofundaram a sua participação na pauta de importações brasileiras durante o governo Lula, aproximando-se em relação ao valor total, dos bens de capital, categoria com maior representação na balança comercial.

Apesar deste contexto, o setor industrial experimentou certa expansão da sua produção durante o período, que apesar de pequena, demonstrou-se regular. Esta expansão, entretanto, não foi suficiente sequer para cobrir o aumento da demanda no mercado interno, o que é passível de observação através do aumento da participação de produtos importados no país.

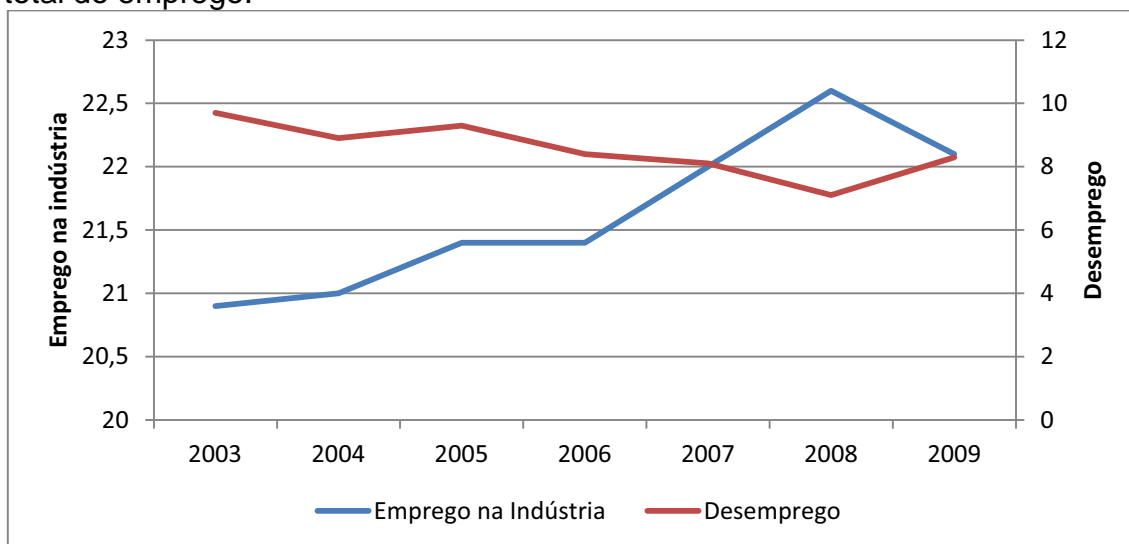
**Gráfico 44 – Produção industrial (2002 = 100).**

Fonte: Confederação nacional da indústria. [www.portaldaindustria.com.br/](http://www.portaldaindustria.com.br/)

Entre 2003 e 2010, o crescimento da produção industrial, apesar de regular, não significou ganhos consideráveis para o setor. A taxa média de expansão da produção (3,5%) ficou abaixo da expansão do PIB para o período (4%), assim, a participação da indústria no valor adicionado ao PIB, que chegou a atingir 30% em 2004, reduz-se gradativamente durante o período (gráfico 46).

Por outro lado, no aspecto referente à participação da indústria sob o emprego, a situação melhorou em relação ao período anterior, assim como reduziu-se o índice de desemprego geral.

**Gráfico 45** – Taxa média de desemprego e participação do setor industrial no total do emprego.

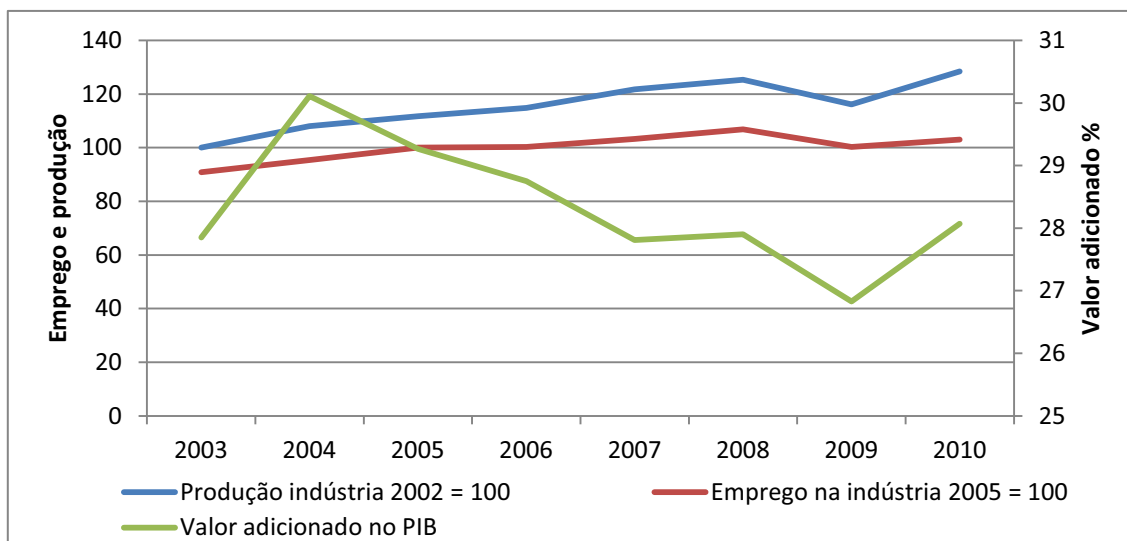


Fonte: Google public data. [http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en\\_US&dl=en\\_US](http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en_US&dl=en_US)

Durante o período coberto pelo gráfico, a participação do emprego industrial sobre o emprego total teve elevação de aproximadamente 10%, o que indica um crescimento significativo do trabalho no setor. Já o desemprego foi reduzido para 8%, índice mais baixo observado durante a década. Estes últimos indicadores apontam para avanços no desempenho da indústria no governo Lula, em relação a seu antecessor, contudo, não parecem ser suficientes para reverterem o processo de perda de dinamismo e participação comercial do setor no contexto externo e interno. Ao analisarmos os indicadores do desempenho industrial do período Lula, nota-se um baixo potencial de expansão do setor industrial, associado a uma queda da participação do setor no PIB. Além disso, o crescimento do emprego industrial,

pode estar relacionado à expansão de setores industriais com baixo dinamismo e ligados ao setor exportador de commodities e à agroindústria.

**Gráfico 46 – Desempenho industrial (2003-2010).**



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

Um aspecto importante deve ser destacado sob a análise do desempenho industrial no período, e que ficou latente no índice de valor adicionado pelo setor ao PIB. É possível observar a coincidência entre o período de expansão do setor exportador de commodities com o período de retração da participação da indústria no PIB, entre 2004 e 2008, a expansão das exportações elevou a participação do setor primário no PIB e retraiu consequentemente, a participação da indústria, em contrapartida, após a crise econômica de 2008, houve uma recuperação da participação do setor industrial, igualando em 2010 os números de 2003 e amenizando a crise do setor. Como é sabido, a crise econômica internacional reduziu o comércio mundial e prejudicou as exportações brasileiras, contudo, a indústria nacional tem no mercado interno o principal destino de sua produção, o que a torna menos vulnerável à diminuição da demanda externa. Como o dinamismo da economia nacional passou a contar com o crescimento da renda e consequentemente da demanda interna, principalmente a partir de 2005, a indústria nacional sofreu menos com a crise, em comparação ao setor exportador e logrou recuperar a percentagem de participação sob o PIB que havia perdido entre 2003 e 2008.

Na última década, a conjuntura internacional esteve favorável, o que contribuiu para expansão da economia, contudo, o país tem elevado a vulnerabilidade externa e expandido a dependência em relação ao mercado externo, no que diz respeito ao comércio, à produção, ao financiamento e a tecnologia<sup>363</sup>. Mesmo as políticas direcionadas ao setor de infraestrutura, tem aprofundado a relação de dependência para com as exportações de commodities, uma vez que estiveram focadas no desempenho deste setor. Esta característica reafirma a tendência de recomposição da estrutura industrial brasileira que se observou a partir da década de 1990 em diante.

**Tabela 26** – Estrutura industrial 2009 (% da produção industrial).

Setores industriais por tipo de tecnologia	Participação em 2009
<b>Baseado em recursos naturais</b>	<b>44,2</b>
Extração mineral, petróleo e gás	4,1
Minerais não metálicos e cimento	3,0
Alimentos, bebida e fumo	18,5
Biocombustíveis	1,0
Coque e refino de petróleo	14,1
Outros	3,5
<b>Intensiva em trabalho</b>	<b>12,3</b>
Têxtil	1,8
Vestuário, calçados e artefatos de tecido e couro	3,5
Fabricação de produtos de metal	4,0
Outros	3,0
<b>Intensiva em escala</b>	<b>30,4</b>
Metalurgia básica	4,1
Material de transporte (exceto aeronáutico)	11,1
Borracha e plástico	3,5
Papel e papelão	2,5
Químicos	7,0
Outros	2,2
<b>Diferenciada e baseada em ciência</b>	<b>13,1</b>
Mat. Elétricos e eletrônicos, aparelhos e equipamentos de comunicação	3,5
Máquinas e equipamentos	4,3
Outros	5,3

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm)

<sup>363</sup> GONÇALVES, Reinaldo. Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: governo Lula (2003-10). In. Os anos lula, contribuição para um balanço crítico 2003-2010 Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 174.

Sem uma mudança estrutural da economia que foque no aumento da competitividade dos setores dinâmicos da indústria do país, é de se esperar que, diante das limitações impostas pela dependência externa e provável esgotamento do ciclo de expansão da demanda por commodities, o país conserve um quadro de vulnerabilidade externa e baixo crescimento econômico, com consequências extremamente negativas ao seu desenvolvimento. Segundo Cano:

Cabe lembrar, nestas notas finais, que nenhum país tornou-se desenvolvido antes que completasse sua industrialização. Nenhum atingiu a condição de desenvolvido, restringindo sua base econômica às exportações de produtos primários<sup>364</sup>.

É notório observar, neste sentido, a diferença nos índices de crescimento do PIB e de renda ocorridos na última década, entre os países em desenvolvimento com maior participação da indústria na economia (Coréia do Sul, China, Índia) e aqueles que reduziram ou mantiveram baixos índices de industrialização (Brasil e África do Sul). No primeiro caso, o desempenho da economia foi muito superior à média mundial, tanto com relação ao crescimento do PIB quanto da renda per capita, já com relação ao segundo grupo de países, o desempenho ficou próximo à média mundial em relação ao PIB e abaixo dela em relação ao crescimento da renda per capita<sup>365</sup>.

**Tabela 27** - Taxas de crescimento médias anuais (% ao ano): PIB, Indústria de Transformação e PIB per capita (1991 a 2011).

País	PIB	Ind. De Transformação	PIB per capita*
China	10,5	12,2	9,53
Índia	6,8	7,2	4,86
Coréia do Sul	5,0	7,2	4,36
Brasil	3,2	2,2	1,74
África do Sul	2,9	2,2	0,86

Fonte: FIESP. 2013, op. cit, p. 29.

\* Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

<sup>364</sup> CANO, Wilson. SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. 2010, op. cit. p. 22.

<sup>365</sup> FIESP. 2013, op. cit, p. 13.

A experiência se repete se estendermos a análise a um número maior de países<sup>366</sup>, o que aponta para um importante determinante do processo de expansão do PIB e da renda nos países em desenvolvimento, a saber, a sua estreita relação com o nível de industrialização existente nestes mesmos países.

### **3.6 O debate acerca da questão da desindustrialização no Brasil.**

O conceito clássico de desindustrialização considera a redução contínua da participação do emprego industrial no emprego total de um determinado país como o resultado deste processo. Contudo, análises mais recentes, expandiram esse conceito, abrangendo, além da redução da participação do emprego industrial, a participação deste setor com relação ao valor adicionado no Produto Interno do país<sup>367</sup>. Partindo do conceito expandido de desindustrialização, podemos estabelecer dois pressupostos de grande utilidade para a análise subsequente. Em primeiro lugar, este conceito possibilita a coexistência de uma expansão na produção industrial, com um quadro de desindustrialização, pois esta não seria resultante direta da redução da produção industrial, mas, sim, de uma redução da participação industrial como fonte de emprego e valor adicionado em um país. Isso significa que a expansão da produção industrial, não é suficiente para negar a existência da desindustrialização. Em segundo lugar, a desindustrialização não está diretamente ligada à reprimarização da pauta de exportações. Isto porque a redução do emprego industrial na economia pode ser causada pelo aprimoramento na produção de artigos com menor coeficiente de trabalho e maior intensidade tecnológica. A redução do emprego industrial pode, assim, ser acompanhada do crescimento da participação de produtos com maior valor agregado na pauta de exportações e, por conseguinte, da indústria no PIB.

Desde meados dos anos 1990 até o presente, o debate sobre uma possível desindustrialização da economia brasileira tem ocupado lugar de destaque nos meios acadêmicos. Contudo, a partir do segundo governo Lula

---

<sup>366</sup> FIESP. 2013, op. cit.

<sup>367</sup> OREIRO, José Luis. FEIJÓ, Carmen. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. In. *Revista de Economia Política*, vol 30, nº 2 (118), pp 219-232, abril-junho/2010.

(2007 – 2010), e principalmente após os desdobramentos provenientes da eclosão da crise econômica internacional em 2008, este debate se intensificou, transbordando os meios acadêmicos e passando a ocupar espaço na mídia e na sociedade. Ao longo desse período, diversas interpretações foram desenvolvidas a respeito do tema, sem, contudo, esgotá-lo.

Para Pereira e Marconi<sup>368</sup>, o Brasil estaria passando por um processo de desindustrialização, ligado a um quadro de “Doença Holandesa”. Entre 2001 e 2008, devido a fatores externos, principalmente o acelerado crescimento de economias emergentes como China e Índia, houve uma elevação dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil, o que acarretou uma retomada do crescimento baseado no setor primário. Contudo, o incremento das exportações gerou uma sobrevalorização da moeda nacional, o que diminuiu a competitividade da indústria nacional. Estes fatores, associados a uma redução da participação da indústria no Produto total e redução da participação dos produtos manufaturados na pauta de exportações brasileira, configuram, para os autores, um quadro de Doença Holandesa no país, com clara desindustrialização a partir de 2005.

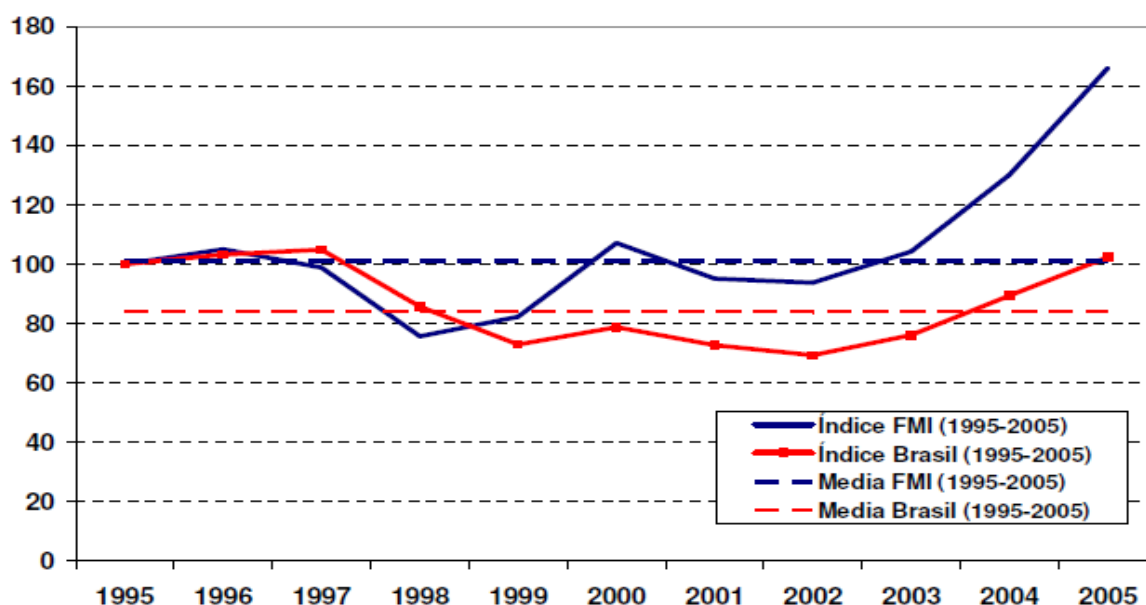
Por sua vez, Jank e Nakahodo<sup>369</sup> contestam a tese de que estaria havendo uma desindustrialização do país. Para eles tratam-se de análises que tendem a generalizar a situação. A abertura econômica propiciou a perda de competitividade de alguns setores da indústria brasileira, como o de calçados e têxteis. Contudo, não constitui um fenômeno que abranja o setor como um todo. Além disso, a ideia de que o crescimento das exportações brasileiras de *commodities* estaria relacionado a uma elevação dos preços na última década é contestada pelos autores, através de um índice por eles estabelecido, com o objetivo de determinar a variação dos preços das *commodities* brasileiras no mercado internacional.

---

<sup>368</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. MARCONI, Nelson. Doença Holandesa e Desindustrialização. In. *Valor Econômico*, 25.11.2009.

<sup>369</sup> NAKAHODO, Sidney Nakao. JANK, Marcos Sawaya. A falácia da “doença holandesa” no Brasil. São Paulo: Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, 2006, p. 18.



**Gráfico 47** – Comparação de preços dos commodities (1995 = 100).

Fonte: Retirado de: NAKAHODO, Sidney Nakao. JANK, Marcos Sawaya. A falácia da “doença holandesa” no Brasil. São Paulo: Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, 2006, p. 12.

Através de uma metodologia de isolamento das commodities exportadas pelo país, os autores estabelecem um índice próprio para averiguar as oscilações dos preços destes produtos nos mercados internacionais. Dessa forma, procuram demonstrar que os preços dos produtos brasileiros tiveram alta muito inferior ao que consideram outras análises, mantendo-se próximos da média histórica.

Esta análise, entretanto, desconsidera importantes indicações do comércio externo brasileiro, em primeiro lugar, mesmo se comparadas isoladamente das demais commodities, ainda é possível observar uma valorização acentuada dos preços das commodities brasileiras a partir de 2002, além disso, a demanda externa impulsionou o crescimento da produção brasileira neste setor, expandindo o montante total de exportações, o que, independente da valorização dos produtos, fez saltar a participação do setor no comércio e na produção brasileira. A própria expansão do montante comercializado já seria suficiente para desenrolar um processo de perdas relativas do setor industrial no PIB, contudo, como pudemos constatar, este processo foi acompanhado do aumento nos preços das commodities e valorização cambial, o que reduziu ainda mais a competitividade da indústria. A restrição temporal da análise impede os autores notarem o aprofundamento da

especialização da economia brasileira diante da expansão dos produtos primários na balança comercial, uma vez que, entre 2005 e 2008, e posteriormente a 2009, os preços das commodities brasileiras no mercado internacional continuaram a subir, assim como a valorização cambial continuou prejudicando o desempenho da indústria, revelando perdas em diversos setores, principalmente nos de maior dinamismo e não somente em casos isolados.

Nassif<sup>370</sup>, também nega a concepção de que o país esteja sofrendo um processo de desindustrialização, apontando como evidências contrárias a não redistribuição generalizada dos fatores empenhados na produção, passando do setor industrial para o setor agrário, assim como a manutenção da participação do setor industrial em relação ao PIB durante o período entre 1989 e 2005. Isto ocorre porque não houve, como apontam as interpretações da doença holandesa, uma retomada da participação dos produtos intensivos em recursos naturais ou em trabalho, na pauta de exportações brasileiras. Ao contrário, a participação dos produtos primários e manufaturados intensivos em recursos naturais diminuiu, segundo o autor, entre 1989 e 2005.

Além disso, a análise das mudanças ocorridas na estrutura interna das exportações de bens manufaturados nos período 1989-2005 permite descartar a hipótese de que o Brasil teria retrocedido a um padrão de especialização “ricardiano rico em recursos”, já que: i) a participação conjunta das vendas externas de produtos primários, manufaturados intensivos em recursos naturais e manufaturados de baixa tecnologia teve um decréscimo de 72% para 67%; ii) o aumento da participação das exportações de manufaturados intensivos em recursos naturais foi pouco significativo (de apenas 2 pontos percentuais) para configurar “desindustrialização” consoante com a “nova doença holandesa”<sup>371</sup>

Neste caso, o período utilizado como recorte temporal pelo autor caracteriza-se por distintos contextos da conjuntura econômica internacional que determinaram o desempenho da indústria e da economia de modo geral, no Brasil. Em 1989, o país encontrava-se no ápice da crise da dívida externa, com grande vulnerabilidade financeira e enorme restrição externa, além disso,

---

<sup>370</sup> NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização na economia brasileira? In. *Revista de Economia Política*. São Paulo, vol. 28, n.1 p. 72-96, Jan/Mar 2008.

<sup>371</sup> Idem, p. 90.

o consumo havia se contraído e o salário real médio vinha sofrendo perdas ao longo do período de regime militar, esta conjuntura estabeleceu um fraco desempenho do setor industrial, com grandes índices de ociosidade no setor. Havia ainda a prioridade no setor industrial pelo provimento do mercado interno, que contava ainda com certas políticas de proteção ante a penetração das importações, o que explica o modesto desempenho do setor no comércio neste período e a retração diante do encolhimento de seu principal mercado. Em contrapartida, o período de 2005 possui uma conjuntura estritamente diferente desta última, a economia do país encontrava-se em expansão e a restrição externa havia afrouxado diante da expansão dos saldos comerciais, assim como diminuíram a dívida externa e melhoraram os termos de troca. A partir deste mesmo ano, o crescimento do salário real médio, assim como os programas de redistribuição de renda, proporcionaram uma expansão do mercado interno, reduzindo os índices de ociosidade e aliviando a real situação do setor industrial. Dessa forma, a relação oposta entre os dois extremos do período analisado deturpam a compreensão do desenvolvimento ocorrido no setor. Se não considerados os fatores externos assim como o intervalo entre estes contextos, mas apenas a situação em um e outro caso, a interpretação torna-se deturpada.

Outras interpretações escapam à regra de analisar a questão industrial sob o prisma dos fatores que a afetam na atualidade, encontrando nos antecedentes históricos da formação econômica do país as causas para a situação atual da indústria no Brasil. Entre estas, destacam-se as interpretações de Delfim Netto<sup>372</sup> e Cysne<sup>373</sup>.

Para o primeiro, durante a formação da economia brasileira, a predominância dos produtos agrários mitigou o processo de modernização do país. As políticas conservadoras adotadas como forma de “proteger” a economia cafeeira do Brasil tiveram um profundo impacto sobre a competitividade da produção nacional, pois asseguraram a manutenção dos produtores menos eficientes no mercado e geraram condições desfavoráveis ao desenvolvimento industrial. Além disso, as políticas cambiais diferenciadas,

---

<sup>372</sup> DELFIM Netto, Antonio. A Doença está aqui. In. *Jornal Folha de São Paulo*, 1/3/2006, A-2.

<sup>373</sup> CYSNE, Rubens Penha. Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras. Rio de Janeiro, 2000.

adotadas pelos governos Vargas e Kubitschek, como incentivo ao setor industrial e em detrimento das importações de bens de consumo, geraram uma ineficácia da utilização dos fatores no país. A herança dessas políticas afetou permanentemente a economia nacional, deixando um legado de atraso e ineficiência da produção. Pode-se concluir que as políticas protecionistas e conservadoras acabaram por impedir os chamados “choques de competitividade<sup>374</sup>” do mercado, responsáveis por adequar a produção à concorrência internacional.

É preciso lembrar, que, na história das nações atualmente industrializadas não encontram-se casos de países que adotaram políticas de abertura comercial sem promoverem anteriormente processo de fortalecimento e capacitação de suas estruturas produtivas. É evidente que as barreiras contribuem para dar sobrevida a empresas menos eficientes no país, contudo, um processo de abertura comercial que não restrinja à penetração do mercado interno, sem um processo precedente de fortalecimento da indústria do país promove uma inevitável exposição à qual a estrutura interna não está preparada para dar resposta, resultando em perdas dos setores menos competitivos, neste caso, a indústria. E resulta em uma especialização regressiva ao setor primário no qual as vantagens estão menos relacionadas à tecnologia e o capital e mais aos recursos, clima, posição geográfica etc. É evidente, entretanto, que a estrutura brasileira encontra-se atrasada em relação ao setor externo, mas, como as políticas de abertura comercial da década de 1990 comprovam, a eficiência do setor interno não pode ser alcançada através de simples “choques de competitividade”, realizados em períodos de extrema vulnerabilidade econômica com altas taxas de juros e câmbio valorizado, pelo contrário, estas medidas proporcionaram uma maior retração do desempenho industrial e expansão dos setores primários e de baixo coeficiente tecnológico e valor agregado na economia.

Por outro lado, Cysne<sup>375</sup> considera que o país não atingiu um coeficiente de abertura comercial capaz de dinamizar a economia. Em relação a outros países em desenvolvimento, o Brasil apresenta um índice de participação no

---

<sup>374</sup> Considera-se “choques de competitividade” políticas adotadas no sentido de conferir maior eficiência à produção nacional, diante da necessidade de responder a uma oferta internacional altamente competitiva.

<sup>375</sup> CYSNE, Rubens Penha. Op. cit. 2000. P. 55.

mercado mundial reduzido, 0,9% ante 1,6% na Índia e 6,2% na China<sup>376</sup>. Esta inserção restrita contribuiu para a ineficiência dos setores produtivos no país. Dessa forma, em vez das políticas cambiais restritivas como forma de incentivo à exportação, seria mais vantajoso permitir que a disponibilidade de recursos gerados pelas exportações de commodities fossem utilizados na importação de máquinas, equipamentos e tecnologia com capacidade de aumentar a eficiência da produção. Além do incremento da produtividade, esta política contribuiria para conter a apreciação da moeda.

Contudo, o coeficiente de participação do país no comércio mundial é indicador do desempenho competitivo deste país no mercado externo e não o contrário, assim, a baixa participação do Brasil no comércio é consequência do fraco desempenho econômico e baixa competitividade. Além disso, a expansão desta participação pode estar ligada à incrementos de setores primários, o que não contribuiria para a dinamização da indústria interna. É difícil imaginar como a abertura comercial poderia contribuir para melhorar a eficiência da indústria interna se esta não pôde acompanhar o ritmo de crescimento do próprio mercado interno durante o período. A experiência brasileira provou que o processo de abertura comercial contribuiu para melhorar a eficiência de um limitado numero de empresas, as quais possuíam melhores condições para se adaptarem e/ou já correspondiam ao nível de eficiência internacional, principalmente as filiais das multinacionais instaladas no país. É de se esperar, portanto, que uma maior abertura comercial proporcione um processo de perda de participação do setor industrial no mercado interno e não a expansão de sua competitividade.

Uma interpretação mais próxima da análise realizada neste trabalho aponta para a ocorrência de um processo de desindustrialização precoce no Brasil<sup>377</sup>. Este se contrapõe ao chamado processo de desindustrialização positiva, experimentada por grande parte dos países desenvolvidos, quando a industrialização completa o processo de transformação da economia, através da elevação da renda per capita, ocorrendo concomitantemente a um período de expansão econômica, em que o setor de serviços absorve o excedente de

---

<sup>376</sup> Google public data, dados do Banco mundial.

[http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en\\_US&dl=en\\_US](http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en_US&dl=en_US)

<sup>377</sup> UNCTAD. Trade and Development report, 2003: Capital accumulation, growth and structural change 2003. United Nations, New York and Geneva, 2003.

mão de obra da indústria. Ao contrário, o processo de desindustrialização é considerado precoce quando ocorre em países onde a renda per capita ainda não atingiu um padrão elevado, e sob um contexto de baixo crescimento econômico e altos índices de desemprego.

Este processo tem ocorrido em diversos países da América Latina, onde o desenvolvimento industrial logrou estabelecer uma estrutura razoavelmente diversificada durante o período entre 1930 e 1980, contudo, não foi capaz de sustentar o processo de aceleração da competitividade deste setor, diante da instabilidade econômica iniciada na década de 1980. Assim, a industrialização não avançou o suficiente a ponto de romper com a dependência em relação às commodities e os produtos primários nas exportações. Ademais, o processo de abertura econômica e a manutenção dos juros e câmbio elevados impediram a diversificação da estrutura produtiva e o aumento das taxas de investimento, minando a competitividade do setor industrial. O resultado foi a concentração ainda maior da produção destes países em produtos primários e/ou baseados em recursos naturais<sup>378</sup>.

O Brasil pôde conservar certo dinamismo através da preservação de determinados setores da indústria, dessa forma, chegou à década de 2000, com uma estrutura ainda diversificada no setor produtivo, compreendendo inclusive alguns setores dinâmicos como bens de capital, maquinário e uma pesada indústria automobilística. Contudo, a conjuntura atual tem levado o país a um segundo “choque de competição”, com a expansão do setor produtivo chinês aumentando a competitividade dos produtos exportados, o país vem sofrendo pesadas perdas em relação aos mercados industriais<sup>379</sup>. A análise deste trabalho remete exatamente à conjuntura que desencadeou o “segundo choque de competição” na economia brasileira, a partir da década de 2000. Seguindo a interpretação de que o país vem passando por um processo de desindustrialização precoce desde a década de 1990, como observado no capítulo anterior.

Através dos dados e análises realizadas neste capítulo, é possível apontarmos algumas considerações a respeito do debate sobre a questão da desindustrialização durante o governo Lula.

---

<sup>378</sup> Idem, p. 93

<sup>379</sup> Idem, p. 102.

Em primeiro lugar, percebe-se que ao longo do período entre 2003 e 2010, a participação da indústria como valor adicionado ao PIB se manteve estável, 27,85% em 2003 e 28,07% em 2010. Esta estabilidade, contudo, é contestável, visto que, o intervalo entre 2004 e 2009 foi de profunda retração da participação do setor 30,11% em 2004 e 26,83% em 2009, mais de três pontos percentuais. Ocorre, entretanto, que o período situado pela análise comporta uma significativa alteração do contexto internacional, a qual influenciou de forma decisiva a participação da indústria no PIB. A partir de 2001, com a valorização gerada pelo “boom das commodities”, expandiram-se vertiginosamente as exportações do setor primário, o que, como visto anteriormente, resultou em crescimento da participação deste setor sob o PIB entre 2001 e 2005. Portanto, a redução da participação industrial não se deu em razão da retração deste setor, mas sim em vista da expansão mais acelerada do comércio de commodities. Dessa forma, durante todo o período entre 2004 e 2009, o que se observou foi uma queda contínua da participação industrial e crescimento do setor primário, em vista da expansão a demanda internacional por commodities. Em contrapartida, no final de 2008, a crise econômica que se instaura estabelece uma redução dos fluxos comerciais internacionais, colocando o crescimento do setor primário em xeque e reduzindo a sua expansão no Brasil, conseqüentemente, observa-se em 2010, uma recuperação da participação do setor industrial no PIB, reestabelecendo a taxa média de 2003. Esta recuperação, entretanto, deveu-se em maior medida, à redução da participação do setor primário do que à grandes avanços do setor industrial, pois, como vimos, a taxa de crescimento da produção industrial manteve-se modesta durante todo o período e a taxa de participação no comércio mundial de manufaturas foi, inclusive, decrescente, o que não justificaria a expansão da participação do setor no PIB. Em vista disso, pode-se concluir que, a taxa de expansão do setor industrial no período, não foi suficiente para acompanhar o crescimento da economia apoiado na expansão das exportações de commodities, o que resultou na diminuição de sua participação no período.

Tendo em vista a recuperação do ritmo de crescimento nas economias emergentes que impulsionam a demanda por commodities, China e Índia principalmente, já a partir de 2009 e as perspectivas de longo prazo para a

manutenção deste crescimento, estipuladas em torno de vinte anos<sup>380</sup>, é de se esperar que o setor ligado às exportações de commodities se recupere e continue o seu ritmo de expansão no país, voltando a diminuir a participação da indústria.

Este, entretanto, é o menor dos problemas ao qual a indústria brasileira esteve sujeita durante o período analisado. Como pudemos constatar, as políticas de abertura comercial e estabilização monetária, adotadas durante os anos 1990, foram mantidas pelo governo Lula, sem grandes modificações, o que tem significado uma contínua regressão da estrutura produtiva brasileira para setores menos intensivos em tecnologia e capital e mais especializados em beneficiamento de produtos primários e/ou artigos com baixo valor agregado. A manutenção de altas taxas de juros, câmbio valorizado e liberalização comercial tem resultado em grandes perdas de mercados para a indústria interna, incapaz de competir em igualdade com os grandes conglomerados internacionais nos setores dinâmicos. Além disso, a exposição da estrutura produtiva nacional ao chamado “choque de competição” tem resultado em perdas significativas da participação do setor também no mercado interno, com o coeficiente de penetração dos manufaturados aumentando continuamente. Por fim, este processo de abertura comercial, levado adiante pelo governo Lula, sem os devidos cuidados com a preservação da estrutura interna, tem resultado na desnacionalização da cadeia produtiva, como forma de aumentar a competitividade da indústria. O coeficiente de penetração de insumos e bens intermediários importados na indústria de transformação teve crescimento acelerado, aproximando-se de 22,4% de participação no total, ante os 17,5% no início do período. Esta tendência retira importantes etapas da acumulação geradas pelo processo produtivo da indústria, transferindo os benefícios destas etapas para os países que exportam tais insumos, além de destituir a indústria interna de grande parte de seu dinamismo, como geração de empregos e incentivos ao desenvolvimento tecnológico, que estão implícitos na concepção dos produtos. O país corre o risco de ver a sua cadeia produtiva ser reduzida a simples montagem de componentes importados para abastecer o mercado interno.

---

<sup>380</sup> Idem, p. 113.



A especialização regressiva da indústria brasileira encontra raízes, também, no processo de valorização e expansão das exportações de commodities do país. Como a tese da doença holandesa indicou, durante os anos 2000 houve uma valorização da moeda nacional em vista do grande afluxo de moeda estrangeira gerado pelos saldos positivos na balança comercial. Esta valorização cambial tem significado uma perda de competitividade dos produtos industriais brasileiros no mercado externo. Ademais, a maior capacidade de importação do país, diante da melhora dos seus termos de troca e do saldo comercial, vem sendo utilizada para sustentar a dependência do setor industrial por bens de capital e insumos importados, diante da expansão do mercado interno. Mesmo com este aporte de recursos, a indústria nacional não tem sido capaz de sustentar a sua participação diante do crescimento da demanda interna, o que resultou na maior penetração de bens de consumo importados no país.

Deve-se destacar, entretanto, que a perda de dinamismo da indústria não guarda relação direta com a expansão das exportações de commodities, mas sim com o contexto sob o qual esta expansão tem ocorrido. A melhora dos termos de troca e os ganhos da balança comercial poderiam ser utilizados para acelerar os investimentos em setores dinâmicos e reduzir a lacuna entre a competitividade interna e externa, como já ocorrera no passado. Entretanto, as políticas macroeconômicas determinadas pelo modelo neoliberal impedem a racionalização neste sentido, mantendo a tendência ao aumento de vulnerabilidade da economia e dependência do setor primário. A relação entre expansão do setor primário e da indústria não significa, portanto, uma negação, ambos os setores podem expandir a sua produção, como já ocorrera, sem que para isso precisem condenar um ao outro<sup>381</sup>.

A análise realizada deixa indícios de que, durante o governo Lula, o que ocorreu com a indústria brasileira foi uma perda de participação relativa, ou seja, diminuição do valor agregado ao PIB, como reflexo das políticas macroeconômicas adotadas e da conjuntura internacional dominante durante este período. Podendo-se caracterizar um processo de especialização regressiva da indústria nos setores de menor dinamismo econômico, que,

---

<sup>381</sup> IEDI. 2012, op. cit. p. 16.

apesar de não poder ser caracterizado como um processo de desindustrialização, configura-se extremamente prejudicial ao setor e à economia como um todo.

Mais contundente, porém, é a vulnerabilidade na qual o setor industrial tem se inserido durante este mesmo período. A ineficácia das políticas industriais do governo Lula, esbarrando nos imperativos da política macroeconômica e do contexto internacional, tem gerado um retardo na estrutura produtiva nacional, que, se não for logo reorientada, poderá deixar sequelas irreversíveis para a economia brasileira, entre elas, a perda do dinamismo econômico conquistado ao longo de várias décadas e o retorno a uma condição de dependência profunda à produção de bens primários para o mercado externo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição da indústria brasileira, ao longo dos últimos cento e quarenta anos, demonstrou-se um processo de grande monta, enfrentando enormes dificuldades e situações adversas desde o seu princípio. É evidente que, para países com perfil de participação na divisão internacional do trabalho, como o Brasil, marcado pelas exportações de gêneros básicos e importações de manufaturados de maior valor agregado, desde o seu “nascimento”, as dificuldades que se impuseram ao estabelecimento da indústria ultrapassam os apontamentos feitos por este trabalho. Contudo, ao longo de seu desenvolvimento, a economia brasileira logrou superar diversos destes obstáculos e conquistou uma estrutura produtiva muito mais diversificada e dinâmica em relação à aquela que nos era destinada pelas relações entre centro e periferia na economia mundial. Dessa forma, as conquistas alcançadas durante o século XIX e XX, não sem muito esforço coletivo e empenho político, tem o mérito de terem reconfigurado a estrutura econômica e social do país.

Durante um longo período de tempo, as disputas entre os grupos e setores econômicos que pertencem à classe dominante brasileira, assim como os interesses externos aqui representados, tentaram impedir que o desenvolvimento do setor industrial consolidasse no país uma cadeia produtiva capaz de prover os bens de consumo necessários ao abastecimento do mercado interno, estas lutas resultaram em golpes e contragolpes de Estado, que, por fim, não conseguiram impedir o prosseguimento do desenvolvimento da indústria no país. O processo de substituição de importações e o nacional desenvolvimentismo dos anos 1930 a 1960 frustraram, definitivamente, aqueles setores e grupos interessados na preservação da condição de produtor de produtos primário para o mercado externo, na qual se encontrava o país.

Apesar disso, a burguesia industrial brasileira não se consolidou como setor hegemônico na classe dominante brasileira, tampouco excluiu dela os interesses opostos ao desenvolvimento do setor industrial no país. Contudo, logrou ocupar um papel de extrema relevância na economia e na política brasileira, passando a desempenhar um papel ativo na configuração da política econômica nacional. O desenvolvimento da indústria, neste período, contou com o apoio decisivo do Estado, através, tanto, dos incentivos fiscais e

políticas econômicas voltadas para este setor, como mediante uma atuação direta do Estado na constituição de um parque industrial diversificado e vertical no país, através da criação de diversas empresas estatais. Sem esta atuação decisiva por parte do Estado, dificilmente o setor industrial poderia alcançar o patamar de desenvolvimento atingido durante o período, podemos questionar ainda, acerca capacidade do setor em consolidar seus interesses de classe dentro do contexto social e político do período. Até meados do século XX, o Estado desempenhou o principal papel no desenvolvimento da indústria brasileira, seja no sentido de organizar as forças políticas sob sua condução, seja através da atuação direta na economia.

A partir de meados da década de 1950, a situação começaria a modificar-se novamente. A mudança da estratégia de acumulação das empresas multinacionais e a conseqüente expansão das cadeias produtivas ao redor do mundo, desde então, acabou reconfigurando a conjuntura de forças na economia nacional, principalmente no que concerne ao setor industrial. O Brasil havia consolidado o processo de substituição de importações nos setores “leves” da indústria, sobretudo bens de consumo, o que colocava novos desafios à continuidade do processo de desenvolvimento industrial do país, entre eles, a constituição da indústria de bens de consumo duráveis em território nacional. A tal objetivo, sobrepujaram-se enormes dificuldades, entre elas a constituição de uma indústria de base capaz de abastecer a demanda por máquinas e equipamentos e um sistema financeiro capaz de sustentar os investimentos necessários a sua realização. Para solucionar estes empecilhos, recorreu-se ao setor externo, através da adoção do modelo de desenvolvimento associado.

Com a migração dos investimentos externos e o aporte de filiais de grandes empresas no país, logrou-se a introdução e posterior consolidação da indústria de bens de consumo duráveis, avançando o processo de substituição de importações e expandindo a estrutura produtiva do país. Entretanto, o modelo adotado como forma de possibilitar estes avanços, acabou reestruturando a dinâmica da economia brasileira, o capital externo consolidou a sua participação nos setores de maior dinamismo da economia nacional, passando a ter influência decisiva, não apenas sobre o financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro, mas na sua dinâmica interna. Por outro

lado, a dependência da indústria com relação aos bens de capital importados, aprofundou-se ainda mais, em vista da não constituição de uma significativa capacidade produtiva deste setor no país, o que viria a constituir-se em grande entrave ao prosseguimento do processo de desenvolvimento no período seguinte. Desse momento em diante, começa o se processar uma nova reformulação do direcionamento econômico do país, pautando-se, mais uma vez, sob a ótica dos interesses do capital externo.

Dessa forma, o país chega ao final do século XX, com grande influência externa sob o setor produtivo, o que contribuiu para a alteração do modelo de desenvolvimento adotado neste mesmo período. Com a crise do modelo substitutivo o país adotou o financiamento externo e a dependência para com as importações de bens de capital como forma de dar continuidade ao seu desenvolvimento. A virada da conjuntura internacional, no final da década de 1970 decretou a crise de liquidez mundial e descortinou a armadilha da dívida externa.

A partir da década de 1980 em diante, o país precisou lidar com um contínuo déficit do balanço de pagamentos, coadunado com a dependência para com os financiamentos e aporte de bens de capital externos, aliado a uma contínua restrição das importações, crescimento de sua dívida externa e um processo inflacionário crescente. A indústria foi duramente afetada, com a diminuição dos investimentos, estrangulamento das importações de bens de capital, redução da produção e grande índice de ociosidade. O que acarretou um retrocesso à estrutura produtiva nacional, interrompendo o longo processo de crescimento observado desde a década de 1930. Estes desdobramentos levaram à uma prolongada crise nos anos oitenta e impuseram a necessidades de mudanças na condução da política econômica.

O consenso de Washington e o modelo neoliberal determinaram a abertura econômica dos países da América Latina e adoção de políticas ortodoxas como forma de romper com o baixo crescimento e instabilidade econômica da década de 1980. Contudo, os resultados obtidos, vinte anos após a implantação das primeiras políticas neste sentido não parecem ter gerado grandes conquistas. Com exceção da estabilidade monetária, o país permaneceu sob um contexto de baixo dinamismo econômico e com grandes déficits em transações correntes pressionando o balanço de pagamentos. As

políticas liberais trouxeram, contudo, um grande risco à estrutura produtiva do país, com a abertura comercial desorganizada e o foco na manutenção do equilíbrio econômico, o setor industrial vem perdendo espaço na economia do país, em vista da maior penetração de importações no período e perda de competitividade no mercado externo, assim como pelo crescimento da participação do setor primário. Ao perpetuarem-se as políticas macroeconômicas de cunho ortodoxo, é de se esperar que a indústria permaneça sob constante pressão e perda de competitividade, à qual o setor vem respondendo com uma reorientação da produção, focando os setores intensivos em matérias primas e com menor intensidade tecnológica, nos quais o país conserva vantagens naturais. O que acaba por aumentar a vulnerabilidade da economia como um todo e pode causar o retorno a uma estrutura produtiva pouco diversificada e com baixa capacidade de impulsionar a economia.

Já no início do século XXI, o “boom” das commodities e a consequente expansão do comércio internacional de produtos primários, vêm redefinindo a dinâmica do desenvolvimento econômico nacional, com profundas influências sob a estrutura produtiva brasileira. Apesar dos expressivos superávits comerciais obtidos com a exportação de produtos primários e o relativo retorno do fluxo de investimentos externos no país, não se observaram avanços no sentido de estancar a pressão sobre o balanço de pagamentos, pelo contrário, o que ocorreu foi um alargamento da demanda por bens de capital, levando a maiores déficits neste setor. Ademais, com a continuada abertura comercial e reestruturação produtiva implantada no país a partir da década de 1990, estabeleceu-se uma nova dependência em relação às importações, situada agora sob o setor de bens intermediários que passam cada vez mais a substituir os componentes nacionais na estrutura produtiva interna. Essa dependência estrutural da economia para com o setor externo estabelece uma pressão contínua no balanço de pagamentos, que só pode ser equilibrada mediante a obtenção de grandes superávits comerciais e/ou captação de recursos externos. Por conseguinte, o próprio dinamismo da economia fica atrelado à sua capacidade em gerar um superávit comercial capaz de sustentar o déficit do setor industrial e nas transações correntes.

O setor industrial encontra-se extremamente enfraquecido em virtude do longo período de crise nos anos 1980 e da abertura comercial desregulada dos anos 1990. Além disso, sua constituição, além de dependente, foi focada no provimento do mercado interno, o que implica a incapacidade deste setor em gerar superávits comerciais capazes de sustentar a dependência externa da economia. Diante disso, o setor primário exportador, provedor do superávit da balança comercial, configura-se como o eixo de equilíbrio da economia brasileira neste período, o que caracteriza uma situação de dependência entre o dinamismo da economia do país e o desempenho deste setor.

Contudo, observou-se uma alteração da política econômica a partir do governo Lula, em relação a seus antecessores. O reaparecimento do setor industrial na formulação das políticas de desenvolvimento do governo, assim como um ambicioso programa de crescimento econômico indicam mudanças no âmbito político do país. Apesar disso, tais medidas ainda não foram capazes de alterar o processo de fragilização da estrutura produtiva nacional, nem tampouco de reverter a dependência do setor industrial. O que se observou foi, uma especialização regressiva da economia brasileira no sentido de focar a produção nos setores primários, em face à reestruturação produtiva da indústria e a sua crise no período recente.

No final da década de 1970, o país possuía o oitavo parque industrial do mundo, e a participação da indústria de transformação no valor agregado ao PIB em 1980, atingia a casa dos 32%. Em 2009, as exportações de manufaturados do país representavam apenas 0,70% do mercado mundial e o valor agregado pela indústria de transformação havia despencado para pouco menos de 16% do PIB.

Apesar dos condicionantes externos, a mudança das políticas econômicas tem refletido na composição de classes dentro da sociedade brasileira. A luta pelo direcionamento político da economia estabelece o modelo econômico a ser adotado em determinado período. Ficou demonstrado, que, no período recente, a perda de força relativa dos setores industriais e o fortalecimento do setor financeiro, assim como, do setor exportador a partir de 2002, tem resultado na concretização de um quadro macroeconômico prejudicial à indústria. Contudo, a retomada do crescimento do mercado interno a partir de 2005 e a crise econômica internacional em 2008 contribuíram para

que o setor industrial reforçasse seus interesses no governo, reascendendo a possibilidade de uma política econômica mais próxima dos interesses do setor industrial.

Como ficou demonstrado pela história, o êxito econômico dos países desenvolvidos não consiste em políticas de simples acumulação de divisas, mas sim na construção de uma estrutura produtiva capaz de sustentar um processo de acumulação de longo prazo, renovável e dinâmico, capaz de gerar empregos e aumentar a renda média da população, ampliando o consumo de massa e reinvestindo constantemente seus lucros. Dessa forma, a indústria constituiu-se no principal caminho sob o qual os países em desenvolvimento vêm logrando alcançar níveis de renda e acumulação superiores, levando-os a superar a condição de subdesenvolvimento.



## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Principais mudanças e inovações na política econômica entre 1930 e 1937. In: SZMRECSÁNYI, Tamás. GRANZIERA, Rui (orgs). **Getúlio Vargas e a economia contemporânea**. Campinas: Editora Unicamp, 1986.

ANDRADA, Leonardo Silva. Empresariado industrial e estratégias para o desenvolvimento: o IEDI no governo Lula. In: **Encontro anual da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em Ciências Sociais**, v. 29, 2005.

ANDRADE, Regis de Castro. Brasil: A economia do capitalismo selvagem. In. **Revista de Cultura e Política**, nº 4, 1981.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2002.

BALTAR, Ronaldo. A reconstrução do discurso sobre o “Brasil Moderno” e a idéia de “Desenvolvimento” pós-transição democrática. In: Vera Lucia Michalany Chaia; Eliel Ribeiro Machado. **Ciências Sociais na atualidade: tempo e perspectivas**. 1ed. São Paulo: Editora Paulus, 2009.

BANDEIRA, Moniz Luiz Alberto. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961-1964**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. A corrente estruturalista-keynesiana de história econômica. In. **Revista Economia Política e História Econômica**. São Paulo. N. 16 p. 75-119. janeiro 2009.

BARROS, José Roberto Mendonça de. GOLDEINSTEIN, Lídia. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. In, **Revista de Economia Política**, vol. 17 n. 2 (66). Abril/Junho 1997.

BASTOS, Pedro Paulo Zanluth. As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002). In. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 245-274, jul/dez. 2003.

BIANCHI, Ana Maria. Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico. In, **Economia e sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2, disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182007000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182007000200001&lng=en&nrm=iso)>. acessado em 06/01/2013.

BIASOTO Jr., Geraldo. Dívida externa, déficit público e dívida interna: algumas observações sobre a ruptura de financiamento do setor público. In: **Indicadores Econômicos**. V. 16 n. 3. 1988.

BNDES. **Discurso de posse do presidente Luciano Coutinho**. 20/08/2008. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Entrevistas\\_e\\_Artigos/2008/Institucional/20081010\\_entrevista1.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Entrevistas_e_Artigos/2008/Institucional/20081010_entrevista1.html) Acessado em: 08/04/2014.

BOITO Jr., Armando. **O golpe de 1954**: a burguesia contra o populismo. São Paulo: Brasiliense, 1982.

\_\_\_\_\_. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. In: **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 28, p. 57-73, jun. 2007.

BONELLI, Regis. GONÇALVES, Robson. **Padrões de desenvolvimento industrial no Brasil – 1980/95**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: [http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/td\\_0645.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td_0645.pdf) Acessado em: 02/02/2014.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007. Disponível em: [http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC.pdf) Acessado em: 06/04/2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Exportações brasileiras mantêm patamar elevado em 2012**. Janeiro 2013. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=12078> Acessado em: 14/11/2013.

CAMARGO, José Marangoni. CORSI, Francisco Luiz. VIEIRA, Rosângela de Lima (org.) **Crise do capitalismo**: questões internacionais e nacionais. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina universitária, 2011.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1990.

CANO, Wilson. SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. **Política industrial do governo Lula**. Texto para discussão IE/Unicamp. Campinas, n. 181, julho 2010. Disponível em: [www.eco.unicamp.br/docprod/downarg.php?id=1811&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarg.php?id=1811&tp=a)

CAPUTO, Ana Cláudia. MELO, Hildete Pereira de. A industrialização Brasileira nos anos de 1950: Uma análise da instrução 113 da SUMOC. In. **Revista**

**Estudos econômicos.** São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513-538, Julho/Setembro 2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In. BLANCO, Paulo. **Os anos Lula, contribuição para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARDOSO, Ciro Flamarion. **Os Métodos da história:** Introdução aos problemas, métodos e técnicas da história demográfica, econômica e social. Rio de Janeiro: Graal 2002.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise:** A economia brasileira no ultimo quarto do século XX. São Paulo: editora Unesp. 2002.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: Oportunidades e riscos. In. **Observatório da Economia Global.** n. 4, Agosto, 2010.

CASTRO, Antonio Barros de. SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada.** São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CORSI, Francisco Luiz. CAMARGO, José Marangoni, (org.). **Celso Furtado e os desafios do desenvolvimento.** Marília: Cultura Acadêmica, 2010.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Política econômica e nacionalismo no Estado Novo. In. SZMRECSÁNYI, Tamás. SUZIGAN, Wilson (orgs.). História econômica do Brasil contemporâneo. **Revista de Economia Política**, vol. 29. n. 3. São Paulo, Julho/Setembro 2009.

COUTINHO, Luciano. Globalização e capacitação tecnológica nos países de industrialização tardia: Lições para o Brasil. In: **Revista Gestão e Produção**, v.3 n.1, p. 49-69, abril/1996.

CYSNE, Rubens Penha. **Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras.** Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4585/lcl1359p.pdf>

DALL'ACQUA, Fernando. Relação entre agricultura e indústria no Brasil. 1930-60. In, **Revista de Economia Política**, Vol. 5. n. 3. Jul/set 1985.

D'ARAUJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política**. São Paulo: Ática, 1992.

DEAN, Warren. **A industrialização de São Paulo**. São Paulo: editora da universidade de São Paulo, 1971.

DINIZ, Eli. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central. In SZMRECSÁNYI, Tamás. GRANZIERA, Rui (orgs): **Getúlio Vargas e a economia contemporânea**. Campinas: Editora Unicamp, 1986.

DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18 n° 52. Junho 2003

DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses**: Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 – 1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**: Historiografia e História. São Paulo: Brasiliense, 1975.

FEBRABAN. **Inflação nas décadas de 80 e 90 e os planos de estabilização**. Disponível em: [http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/3a\\_Tendencias.pdf](http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/3a_Tendencias.pdf) Acessado em 13/11/2013.

FEIJÓ, Carmen Aparecida. LAMONICA, Marcos Tostes. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. In. **Revista de Economia e Política**, vol. 31, n. 1 (121), pp. 118-138 janeiro-março 2011.

FILGUEIRAS, Luiz. PINHEIRO, Bruno. PHILIGRET, Celeste. Modelo liberal-periférico e bloco de poder política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In. BLANCO, Paulo. **Os anos Lula, contribuição para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. In. **Revista Estudos econômicos**, vol. 2, n. 6. p.p 7-75. Dezembro, 1972.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas**: O capitalismo em construção 1906-1954. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. CUNHA, André Moreira. BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? In. **Revista Nova economia**. Belo Horizonte vol. 23, n. 2, pp. 403-428, maio-agosto 2013.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 2003.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2001.

GALLAGHER, Kevin. PORZECANSKI, Roberto. China and the Latin America Commodities Boom: A Critical Assessment. In. **Political Economy Research Institute**. Workingpaper series, n 192 February 2009. Disponível em: [http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1161&context=peri\\_workingpapers](http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1161&context=peri_workingpapers)

GERMAUD, Amaury Patrick. SANDOVAL, Marco Antonio. TONETO Jr, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: governo Lula (2003-10). In. BLANCO, Paulo. **Os anos Lula, contribuição para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

GUIOT, André Pereira. **Um “moderno príncipe” para a burguesia brasileira: O PSDB (1988 – 2002)**. Niterói, disponível em: [http://www.historia.uff.br/stricto/teses/Dissert-2006\\_GUIOT\\_Andre\\_Pereira-S.pdf](http://www.historia.uff.br/stricto/teses/Dissert-2006_GUIOT_Andre_Pereira-S.pdf) 2006, p. 70.

HADDAD, Claudio Luiz da Silva. **Crescimento do produtor Real no Brasil, 1900 – 1947**. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

HEES, Felipe. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1956). In. **Revista Em Tempo de Histórias** nº. 18, Brasília, jan/jul. 2011.

HIPPOLITO, Lucia. Vargas e a gênese do sistema partidário brasileiro. In. **Revista Anos 90**, v. 11, n. 19/20, p.p. 21-47. Porto Alegre, Jan/Dez 2004.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **Política econômica na América Latina**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Projetos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930 – 1970)**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1979.

IEDI. **Contribuições para uma agenda de desenvolvimento do Brasil**. Setembro 2012. Disponível em: [www.iedi.org.br/midias/artigos/4da4d59d3157cfc9.pdf](http://www.iedi.org.br/midias/artigos/4da4d59d3157cfc9.pdf)

LAAN, Cesar Rodrigues Van Der; CUNHA, André Moreira; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Os pilares institucionais da política cambial e a industrialização nos anos 1930. **Revista Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 4, Dec. 2012.

LACERDA, Antonio Corrêa. **A economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2002.

LAFER, Celso. Planejamento no Brasil; Observações sobre o Plano de Metas 1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987. p.p 29-50.

LAMOUNIER, Bolivar. **Depois da transição**: democracia e eleições no governo Collor. São Paulo: Loyola, 1991.

LAPLANE, Mariano. SARTI, Fernando. Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In. **Política Econômica em Foco**, n. 7, 2005.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas (1951 – 1954). In. SZMRECSÁNYI, Tamás. SUZIGAN, Wilson (orgs.). História econômica do Brasil contemporâneo. **Revista de Economia Política**, vol. 29. n. 3. São Paulo, Julho/Setembro 2009.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MENDES, Gabriel. **Da frente popular à aliança capital/trabalho**: as campanhas de Lula a presidente de 89 a 2002. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004.

MENDONÇA, Marina Gusmão de. **O demolidor de presidentes**: a trajetória política de Carlos Lacerda (1930-1968). Codex: São Paulo, 2002.

MENDONÇA, Marina Gusmão de. PIRES, Marcos Cordeiro. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2002.

(orgs.).

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Formação econômica da América Latina**. São Paulo: LCTE, 2012.

MOREIRA, Marcílio Marques. O Brasil no contexto internacional do final do século XX. In: **Lua Nova**, n° 18. São Paulo, Agosto 1989.

NASCIMENTO, Carlos Alves do. CARDOZO, Soraia Aparecida. CUNHA, Samantha Ferreira e. **Reprimarização ou dependência estrutural de commodities? O debate em seu devido lugar**. Trabalho apresentado no II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira – Setembro 2009. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2009/51.pdf>

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1005-2006). In. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, pp. 227-240, jun. 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

OLIVEIRA, Gilson Batista. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. In. **Revista FAE, Curitiba**, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

PALMA, José Gabriel. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. In. **Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento organizada pela FIESP e IEDI**, agosto, 2005.

PELÁEZ, Carlos Manuel. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira. In. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 2 n.1 p.p 15-47. 1968.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. In. **Revista de Sociologia e Política**. n. 28. Curitiba. Junho/2007.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_.; DINIZ, Eli. Empresariado industrial, democracia e poder político. In. **Revista Novos estudos**. - CEBRAP, São Paulo, n. 84, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002009000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000200006&lng=en&nrm=iso)

PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. A inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho: Consequências territoriais e perspectivas em tempos de Globalização. In: **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, vol. 22 (2). p.p 347-355, agosto 2010.

PINHO NETO, Demóstenes Madureira de. O interregno Café Filho: 1954-55. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana no Brasil. 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PIRES, Marcos Cordeiro (org.). **Economia Brasileira: Da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

POCHMANN, Márcio. **O Emprego na globalização**: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Editora Editempo, 2001.

PRADO Jr., Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1949.

RANGEL, Ignácio. A dualidade básica da economia brasileira. In: RANGEL, Ignácio. **Obras Reunidas**. Vol. 1, Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p.p 285 – 355.

SAES, Flávio Azevedo Marques de. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. In: **Revista Estudos avançados**, São Paulo, v. 3, n. 7, disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141989000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000300003&lng=en&nrm=iso)>.

SALLUM Jr, Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. In **Tempo Social**, Rev. Sociologia USP, São Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In **Revista de Economia Política**, vol. 2/2, nº6, abril-junho/1982.

SÍCSU, João. Após 4 anos, governo tenta mudar o rumo. In. **Carta Maior** 16/02/2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Apos-4-anos-governo-tenta-mudar-o-rumo/7/12590> Acessado em: 04/04/2014.

SILBER, Simão Davi. **Política econômica**: defesa do nível de renda e industrialização no período 1929/1939. Rio de Janeiro: GB, 1973.



SILVA, Maria Luiza Falcão. Plano Real e Âncora Cambial. In: **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 3 (87), julho-setembro/2002.

SILVA, Sérgio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SINGER, Paul Israel. **A Crise do Milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil, de Getúlio a Castelo (1930-1964)**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

SUNKEL, Osvaldo. PAZ, Pedro. **Os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento**. São Paulo: Fórum, 1974.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização e política econômica; uma interpretação em perspectiva histórica. **Pesquisa e Planejamento econômico**. Vol. 5, n. 2. 1975

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento**. São Paulo: editora da Unicamp, 2000.

SUZIGAN, Wilson. FURTADO, João. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. In. **Revista Estudos econômicos**. São Paulo, v. 40, n. 1, PP. 7-41, janeiro-março 2010.

SWEEZY, Paul Marlor. **Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia política marxista**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

TAVARES, Flávio. 1961, o golpe derrotado. Luzes e sombras do movimento da legalidade. Porto Alegre: L&PM, 2012.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar. 1972.

TAVARES, Maria da Conceição. ASSIS, José Carlos de. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves. PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Textos para Discussão 006 | 2012. Instituto de economia da UFRJ. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/>

UNCTAD. **Trade and Development report, 2003**: Capital accumulation, growth and structural change 2003. United Nations, New York and Geneva, 2003.

VERSIANI, Flávio Rabelo. MENDONÇA DE BARROS, José (eds.). **Formação Econômica do Brasil**: a Experiência da Industrialização. São Paulo: Saraiva, 1977.

VIANNA, Sergio Bresser. **A política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954)**. Rio De Janeiro: Departamento de Projetos de Comunicação, Area de Relações Institucionais-BNDES, 2008.

VIOLA, Ricardo Rocha. Breve análise acerca do PND - Programa Nacional de Desestatização. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10630](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10630)

WILLUMSEN, Maria José. DUTT, Amitava Krishna. Café, cacau e crescimento econômico no Brasil. In: **Revista de Economia Política**, v. 11 n. 3 (43). Julho-setembro 1991. p.p 49-67.

WEFFORT, Francisco Correia. **O Populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

## FONTES DE DADOS

Banco Central do Brasil, Boletim, (BCB Boletim/BP).  
<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM>

BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. Estatísticas Operacionais, 2011. <http://www.bndes.gov.br/>

CNI, Confederação nacional da indústria. [www.portaldaindustria.com.br/](http://www.portaldaindustria.com.br/)

Fundação centro de estudos do comércio exterior [www.funcex.com.br/](http://www.funcex.com.br/)

Google public data.

[http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en\\_US&dl=en\\_US](http://www.google.com.br/publicdata/directory?hl=en_US&dl=en_US)

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default\\_SCN.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm)

IEA, Instituto de Economia Agrícola. [www.iea.sp.gov.br/](http://www.iea.sp.gov.br/)

IEDI, Instituto de estudos para o desenvolvimento industrial.  
<http://www.iedi.org.br/>

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

MDIC, Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior.  
<http://www.mdic.gov.br/sitio/>