

## POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS (1930-2002) BRAZILIAN INDUSTRIAL POLICIES (1930-2002)

Luiz Messias de Souza Neto<sup>1</sup>  
João Henrique Zanelatto<sup>2</sup>

**Resumo:** As políticas industriais visam ampliar a competitividade e têm como objetivo final impulsionar o crescimento econômico e o emprego, sendo um componente estratégico do fortalecimento industrial e uma parte fundamental no âmbito da política de desenvolvimento. Todas as análises que envolvem as políticas industriais brasileiras em âmbito nacional devem partir de uma compreensão histórica de diferentes períodos nos quais tais políticas foram implementadas e operacionalizadas. Nesse sentido, o presente artigo busca contextualizar as políticas industriais desde os governos de Getúlio Vargas até o governo de Fernando Henrique Cardoso. Buscou-se perceber em quais governos destes períodos ocorreram efetivamente políticas industriais.

**Palavras-chave:** Políticas Industriais. História. Governos. Políticas Públicas. Desenvolvimento Socioeconômico.

**Abstract:** Industrial policies aim to increase competitiveness and have the ultimate objective of boosting economic growth and employment, being a strategic component of industrial strengthening and a fundamental part in the scope of development policy. All analyzes involving Brazilian industrial policies at the national level must start from a historical understanding of different periods in which such policies were implemented and operationalized. In this sense, this article seeks to contextualize industrial policies from the governments of Getúlio Vargas to the government of Fernando Henrique Cardoso. We sought to understand in which governments of these periods industrial policies actually took place.

**Keywords:** Industrial Policies. Story. Governments Public Policy. Socioeconomic Development.

### Introdução

As políticas industriais visam ampliar a competitividade e têm como objetivo final impulsionar o crescimento econômico e o emprego, sendo um componente estratégico do fortalecimento industrial e uma parte fundamental no âmbito da política de desenvolvimento. Todas as análises que envolvem as políticas industriais brasileiras em âmbito nacional devem partir de uma compreensão histórica de diferentes períodos nos quais tais políticas foram implementadas e operacionalizadas. Nesse sentido, o presente artigo busca contextualizar as políticas industriais desde os governos de Getúlio Vargas até o governo de Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Membro do Grupo de Pesquisa História Econômica e Social de Santa Catarina.

<sup>2</sup> Doutor em História, docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico e do Curso de História da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Líder do Grupo de Pesquisa História Econômica e Social de Santa Catarina.

A análise aponta, no contexto histórico, iniciativas de política industrial já a partir do primeiro governo Vargas, com a criação de diversos órgãos e o claro interesse em proteger a produção nacional e fortalecer o Estado por meio de políticas industriais. Em seguida, o governo de Juscelino Kubitschek, por meio do Plano de Metas, trouxe resultados significativos para a indústria, mas a custos elevados. Também se observou a incidência de períodos nos quais não havia qualquer tentativa eficiente de política industrial, a exemplo do período do regime militar, no qual só há resultados efetivos e uma política industrial consistente durante o governo Geisel, mas que também apresentou problemas de execução, inclusive comprometendo qualquer iniciativa dos governos subsequentes, como o de João Figueiredo e o de José Sarney. Posteriormente, as tentativas frustradas do governo Collor, e as iniciativas, também sem sucesso, dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso encerram o período de análise.

Diante de um inegável caráter ideológico dos diferentes governos que versaram sobre a história da política industrial, não há como se analisar de modo uno e indivisível, sobretudo devido ao fato de que as políticas foram concebidas e idealizadas em momentos diferentes. A análise fundamentou-se em pesquisa bibliográfica.

Segundo Strachman (2009, p. 137), há a necessidade de se estabelecer um sistema legal e adequado do Estado, visando que esse forneça uma série de externalidades sob a forma de políticas industriais, envolvendo aspectos voltados para "[...] a infraestrutura material, tecnológica, de financiamento, de compras dos organismos estatais e paraestatais, as políticas educacionais e científicas, etc.". O autor defende, entretanto, que a possibilidade de existência das políticas industriais consideradas de caráter ineficiente não pode nortear e fundamentar um argumento contra sua adoção, visto que, como qualquer gestor público ou privado, o Estado também pode se equivocar nas suas escolhas e ações, inclusive envolvendo as políticas públicas, as quais, em tese, são sempre idealizadas, visando extrair resultados positivos para um determinado segmento.

Para Suzigan e Furtado (2006), a política industrial é um mecanismo de coordenação de estratégias do governo e de empresas com foco no aprimoramento de atividades, provocação de mudanças tecnológicas ou solução de problemas apontados pelos atores econômicos do setor produtivo. E finalizam acrescentando que a política industrial pode ser considerada um elo entre as estruturas atuais e as que estão em processo de construção, isto é, uma ponte entre o presente e o futuro.

Para Taber (2012), toda e qualquer análise que envolva as políticas industriais deve partir de uma análise ao longo de períodos, fazendo uso de instrumentos e informações

adequados para a consagração analítica, sobretudo ao buscar a compreensão das modificações específicas da estrutura institucional do Estado, apontando quais são os novos instrumentos de política industrial recuperados ou descartados ao longo dos períodos.

O autor mencionado, entretanto, destaca que a dependência da trajetória dos países no tocante às suas capacidades institucionais de implementação de políticas resulta na necessidade de se fazer uma análise histórica das políticas industriais aplicadas no Brasil, uma vez que as políticas públicas dentro de um determinado período normalmente se assentam em instituições e regulamentos, os quais se constituem previamente e acabam operando como critérios determinantes acerca da capacidade do Estado de intervir em diversas esferas da sociedade que se encontra sob o seu amparo.

De acordo com Brito e Garrote (2015), o Estado desempenha um papel fundamental na promoção da indústria nacional por meio de políticas públicas que almejam a promoção do desenvolvimento. O papel do governo na formulação e na coordenação das políticas industriais, dessa forma, são as medidas consideradas de significativa relevância para que um país possa obter sucesso na aplicação de suas políticas, sendo também atribuição do governo cobrar desempenho das indústrias beneficiadas para que elas apresentem um comprometimento com as políticas vigentes.

Na visão dos autores, a amplitude da definição do conceito de política industrial, por vezes, traz à tona controvérsias acerca de seu conceito e de seu escopo, visto que se trata de uma ação estatal sobre a economia que acaba sujeita a questões puramente ideológicas, seguindo visões sobre a teoria econômica e sobre o nível de intervenção estatal desejado. Para os autores, a definição mais clara de política industrial se refere ao entendimento dessa como o conjunto de incentivos e também de regulações associadas às ações públicas, afetando a alocação industrial de recursos e impactando na estrutura produtiva e patrimonial, conduta e desempenho dos agentes econômicos em um determinado país (BRITO; GARROTE, 2015).

### **Políticas industriais no período de 1930 a 2002: em quais governos ocorreram?**

Segundo Coronel, Azevedo e Campos (2014, p. 108), “[...] a primeira tentativa de proteger a produção nacional, de forma coordenada, ocorreu no governo Vargas, no início da década de 1930, quando o governo passou a comprar o excedente de café do setor para depois destruí-lo”. Os autores apontam que, além disso, Vargas tinha criado em seu governo um imposto de 20% sobre todas as exportações sobre café e um imposto de um mil-réis por novo cafeeiro que viesse a ser plantado nos cinco anos subsequentes.

Para Peláez (1968), o grande intuito do governo varguista nesse primeiro momento se dava com a proteção da produção brasileira e com o desenvolvimento nacional. O setor cafeeiro, nesse sentido, era um dos grandes setores produtivos brasileiros e, de tal forma, deveria ser protegido de acordo com a visão de Getúlio Vargas.

Ribeiro (2014, p. 38) complementa que “Getúlio Vargas foi o primeiro presidente a defender esse tipo de política de forma ostensiva e sistemática, tendo marcado a época com suas políticas de fortalecimento do Estado e de fomento à autonomia nacional”. O autor afirma que nos primeiros anos do governo varguista a economia mundial experimentava um período de contração que havia sido desencadeado a partir da crise dos anos de 1930 (motivada pela crise da bolsa de Nova Iorque e seus reflexos no campo econômico, social e político):

Para alcançar os objetivos de seu plano, Vargas teria ressaltado a necessidade de um crescimento acelerado da economia, que seria alcançado por meio de um misto de investimentos público e privado, sendo este voltado para a produção de bens de consumo e aquele para a infraestrutura [...] As principais características do desenvolvimentismo brasileiro da época eram o protecionismo à indústria nacional, a forte intervenção estatal no comércio exterior, a captação de empréstimos internacionais para o financiamento dos projetos de industrialização e o investimento em indústrias de base (RIBEIRO, 2014, p. 39).

Em seu estudo, que aprofundou sobre as políticas industriais do período, Coronel, Azevedo e Campos (2014) apontam que durante os anos de 1930 a 1945 fora observado o surgimento de diversos órgãos que buscavam fomentar o crescimento do setor industrial, como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Instituto do Açúcar e do Alcool, Código de Minas, Código de Águas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Comissão de Defesa da Economia Nacional, Consolidação das Leis Trabalhistas, expansão do crédito, criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc).

Os autores também destacam que no ano de 1934 fora realizada uma reforma tributária pelo governo, que atendia a diversos desejos da classe empresarial, o que enfatiza novamente a relação entre o governo e a iniciativa privada em tal período. Destacam-se, ainda, as ações de cunho macroeconômico, como a desvalorização real da taxa de câmbio, o controle de câmbio e a captação e distribuição da poupança. Como resultado, tais medidas provocaram um crescimento exponencial do setor industrial dentre os anos de 1933 a 1939, com um salto de 8,4%. Na indústria de transformação, a média anual de crescimento no período alcançou uma porcentagem de 11,3%.

Segundo Suzigan e Furtado (2006), na perspectiva neoschumpeteriana (também denominada corrente dos autores evolucionários), dá-se sempre prioridade ao papel estratégico

da inovação no desenvolvimento econômico, o que torna a política industrial mais ativa, abrangente e direcionada a setores ou atividades industriais, bem como ao ambiente econômico e institucional, fomentando o desenvolvimento das estruturas de iniciativa privada e das indústrias de organização institucional. Os autores apontam que as primeiras preocupações sobre as políticas industriais que partem dessa perspectiva surgem justamente durante a década de 1930, no primeiro governo varguista.

Conforme apontado por Carraro e Fonseca (2003, p. 1), no primeiro governo Vargas o desenvolvimento industrial "[...] foi consciente e, embasado na visão schumpeteriana de desenvolvimento econômico, defende que a atuação do governo Vargas, ao propor uma nova forma na circulação da renda", sendo um exemplo claro de desenvolvimento econômico pautado pelo processo de destruição criadora de Schumpeter. Um exemplo dessa visão certa se dá quando o governo varguista passou a comprar o excedente de café para então o destruir, conforme mencionado anteriormente.

Ainda de acordo com os autores, o processo de inovação nessa equação era ocupado por instituições formadas por profissionais técnicos aptos ao desenvolvimento de atividades que levassem a descobertas de novas formas de combinação de insumos, o aperfeiçoamento das técnicas de produção, da racionalização do processo produtivo e da distribuição eficiente do produto do mercado interno brasileiro. A grande preocupação de Vargas, nesse sentido, era coordenar os diversos setores brasileiros, interligando-os, com o intuito de consolidar um novo processo de acumulação, aproximando-se do mundo dinâmico evolutivo, o qual, na visão de Schumpeter, revolucionaria de modo constante a estrutura econômica a partir do interior, sendo essa a essência do capitalismo.

Antes do segundo mandato de Getúlio Vargas, foram presidentes José Linhares (1945-1946) e Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Para Saretta (1995), nesse período, o Brasil dava início a um novo Diploma Constitucional para partidos políticos, eleições e outras características fundamentais da democracia formal, de modo que no governo Dutra muito se falava em “reconstrução”, dado que a inflação, as especulações e a necessidade de evolução tecnológica no setor industrial eram vistas como problemas oriundos do Estado Novo, fazendo-se necessária a articulação de políticas industriais e econômicas que pudessem saná-los.

Segundo o mencionado autor, o governo Dutra é amplamente visto como uma “descontinuidade” do industrialismo e do nacionalismo dos governos varguistas. Conforme apontado por Vianna (1987), especificamente nos termos da política industrial de Dutra se deu a continuação dos objetivos de modernização da economia a partir da criação de diversos mecanismos que tinham o intuito de institucionalizar a política nacional brasileira, por exemplo,

ao continuar com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a Companhia Vale do Rio Doce, dentre outras. O autor aponta que Dutra inclusive aumentou investimentos no âmbito industrial, liberando até mesmo importações para que a indústria nacional pudesse dispor de mais matéria-prima.

Em seguida, deu-se início ao segundo governo varguista, de 1951 até 1954. Draibe (1985) aponta que em 1952 fora apresentado o Plano Geral de Industrialização do País, o qual dispunha de todas as diretrizes para a política industrial, envolvendo as condições fundamentais para a expansão industrial, como o aumento da produtividade na área energética, a ampliação dos meios de comunicações e transporte, melhorias no sistema de crédito, expansão de fluxos de capitais e o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho na indústria e a capacitação de técnicos. As atividades industriais passaram a ser classificadas dentre as indústrias de base, as indústrias de infraestrutura e as indústrias de transformação.

O segundo governo de Vargas foi bastante turbulento e marcado pelo seu suicídio no dia 24 de agosto de 1954. Conforme apontado por Westin (2015), dentre os anos de 1954 e 1955, os governos continuaram atravessando uma turbulência, tanto que o País chegou a contar com três presidentes em uma única semana, os quais, devido ao curto tempo de trabalho, não serão contextualizados. No entanto, cumpre-se fazer menção ao presidente Café Filho, que iniciou seu mandato em 1954 e acabou afastado no ano de 1955; Carlos Luz, que assumiu interinamente e fora forçado a deixar o governo após três dias, dado que havia uma suspeição de que o mesmo desejava permanecer no cargo ao invés de entregá-lo ao governo subsequente (Juscelino Kubitschek, eleito); e Nereu Ramos, que ficou três meses no governo antes de, enfim, entregá-lo ao seu sucessor.

Esse curto período de tempo não implica em grandes transformações no contexto da política industrial brasileira, embora seja notório que tal turbulência tenha impacto na organização e na articulação de políticas industriais, inclusive com a posse do presidente eleito Juscelino Kubitschek.

Segundo Coronel, Azevedo e Campos (2014, p. 104), “[...] a estratégia de fomentar o setor industrial materializou-se, de forma ampla, com Juscelino Kubitschek, sendo objetivo do governo o desenvolvimento do setor industrial, com ênfase na indústria de bens de consumo duráveis”. Barros e Pedro (2012), no mesmo sentido, apontam que, até a década de 1960, o Brasil era considerado um país com industrialização e com capitalismo industrial atrasados e desalinhados à realidade global, e fora apenas em 1956, com a chegada de Juscelino Kubitschek ao poder, que as indústrias passaram a adquirir maior papel nas políticas de desenvolvimento.

O exemplo mais claro aqui citado é a indústria automobilística, uma das prioridades da política industrial dessa época.

Campos (2007) ressalta que o governo de Juscelino Kubitschek via com bons olhos a entrada de capital estrangeiro no País, defendendo esse incentivo de capitais como uma política industrializante preocupada com o desenvolvimento nacional, considerando a industrialização um preceito fundamental para conduzir o crescimento econômico brasileiro.

Juscelino Kubitschek é amplamente reconhecido pelo seu ideário do Plano de Metas que buscava desenvolver o País '50 anos em 5'. Todavia, a execução do Plano de Metas, embora positiva para o crescimento industrial, não fora pensada de modo estratégico, sobretudo a partir dos investimentos de capital estrangeiro no País. Embora Juscelino Kubitschek fosse bastante simpático à ideia de tais investimentos de capitais e fosse plausível contar com certos investimentos oriundos de países parceiros e interessados em investir na indústria nacional, parece ter sido um grande erro, o que influencia de modo significativo no fomento à indústria nacional por parte de seu governo. Mesmo assim, pontos positivos e negativos podem ser observados no contexto geral da política industrial desse governo.

Caputo e Melo (2009) também são assertivos nessa afirmação, dado que contemplam que o setor de indústrias de base do Plano de Metas recebeu entre os anos de 1955 e 1959, 55,4% de equipamentos estrangeiros que entraram como investimento direto a partir da Instrução 113, o que equivale a 93,6% do total, à época, se forem desconsiderados os investimentos em setores que não faziam parte do programa de metas de Juscelino Kubitschek, o que reforça a importância do desenvolvimento da política industrial do então governo.

O governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas afetaram de modo significativo, entretanto, os seus sucessores. Jânio Quadros, por exemplo, procurou ter uma atuação política voltada ao oferecimento de condições dignas de vida às camadas mais baixas da população, com princípios da democracia cristã, o que o tornou uma figura carismática que gozava de amplo prestígio com a população, embora não contasse com apoio político, o que fez com que Jânio deixasse o governo sete meses após assumir seu mandato no ano de 1961 (QUELER, 2014).

O sucessor de Jânio foi João Goulart (o Jango), que assumiu o poder em um momento de efervescência e instabilidade políticas, motivadas pelo momento de crise herdado por seus antecessores. De acordo com Moraes (2012, p. 17), os industriais “[...] tentaram durante todo o período direcionar o governo Goulart para um caminho mais próximo aos seus interesses. A relutância do governante em abandonar seu viés estruturalista, entretanto, mostraria ao empresariado que sua única saída seria a oposição”.

Para o autor supramencionado, o governo Goulart tinha o projeto de conciliar as classes industriais e trabalhadoras em torno de seu programa reformista, deparando-se com dificuldades e até a impossibilidade de realizar tal conciliação. Nesse contexto, Jango optou por permanecer ao lado das reformas, o que para o segmento industrial representava uma verdadeira afronta. Os conflitos entre a indústria, a sociedade civil e o governo, dessa forma, marcaram esse período industrial do Brasil. Embora haja diferentes pontos a serem analisados nesse sentido, o enfoque principal se dá no fato de que Jango priorizou as suas reformas ao invés de consolidar e estruturar uma política industrial adequada. Jango acabou sendo derrubado com o Golpe Militar de 1964 e, em seguida, fugiu do País. Faleceu na cidade argentina de Mercedes, em dezembro de 1976.

Em 15 de abril de 1964, logo após o golpe civil-militar, Humberto de Alencar Castelo Branco, o Marechal Castelo Branco, foi eleito presidente por eleição indireta, sendo instaurada a ditadura civil-militar que perdurou 21 anos. Coronel, Azevedo e Campos (2014) apontam que após a queda de Goulart e a posse do novo governo, Marechal Castelo Branco lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual buscava combater a inflação e realizar reformas no âmbito do setor monetário e financeiro.

De acordo com os referidos autores, o governo Castelo Branco conseguiu promover o controle da inflação e o equilíbrio das contas, oferecendo condições para que o País voltasse a crescer. Tanto nesse caso quanto no de seus subseqüentes (Marechal Costa e Silva e General Médici), a economia brasileira passou a alcançar crescimento extremamente positivo, embora os autores contemplem que não se pode afirmar que tais governos tenham apresentado e incorporado uma política industrial, o que só passou a acontecer no governo Geisel.

Segundo Brandão (2007), embora na história brasileira o setor de bens sempre tivesse ocupado uma posição relevante no contexto do processo de industrialização, foi somente na segunda metade da década de 1970, durante o Governo Geisel, que se tornou possível observar a tentativa de colocação do setor de bens de capital no processo de desenvolvimento econômico. Projetava-se o fomento a um novo padrão de acumulação capitalista no Brasil, o qual era centrado no dito Departamento I (setor de bens de produção), com o ajuste da estrutura industrial do País a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

Para o autor, duas importantes agências estatais ocuparam posições de destaque durante o Governo Geisel: o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE):

- O CDE fora idealizado como um órgão que estaria vinculado diretamente ao presidente da república e tinha como intuito principal constituir a si próprio



como um órgão voltado para as consultas, para a coordenação e para o planejamento de políticas públicas no campo econômico, incluindo, entre elas, a política industrial de Geisel;

- Já o BNDE foi idealizado com o intuito de ser o principal órgão público que financiaria os projetos de desenvolvimento industrial previstos no Quadro I do II PND. Em 1974, essa instituição criou três subsidiárias com o intuito de ampliar as formas de capitalização das empresas brasileiras (EMBRAMEC – Mecânica Brasileira S/A; IBRASA – Investimentos Brasileiros S/A; e FIBASE – Financiamentos e Insumos Básicos S/A), as quais atuariam como companhias de investimentos, conferindo capital de risco às empresas nacionais.

Dessa forma, Geisel, ao contrário de seus antecessores, ao longo do regime militar, auferiu uma política industrial consolidada em bases sólidas e com a participação de instituições vinculadas a tal política. Coronel, Azevedo e Campos (2014) ressaltam que a política industrial de Geisel tinha o intuito de financiar o crescimento do País a partir do II PND (com o objetivo fundamental de manter o crescimento econômico por volta de 10% ao ano, e o crescimento do setor industrial em 12% ao ano), dando ênfase ao processo industrial no âmbito dos bens de capital e nos insumos básicos, como os produtos siderúrgicos e as matérias-primas, os materiais não ferrosos, os produtos petroquímicos, o cimento, o enxofre e outros materiais não metálicos.

Diante da relevância da política industrial de Geisel, cumpre-se destacar alguns de seus principais pontos nos termos elucidados por Coronel, Azevedo e Campos (2014) em seu estudo:

- Para fomentar o setor industrial, Geisel propôs o desenvolvimento dos setores de base como eletrônica e insumos básicos, abertura de novos campos de exportação de manufaturados, maior impulso ao desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento de projetos de exportação de matérias-primas, aumento na produção de petróleo e da capacidade de gerar energia hidrelétrica, desenvolvimento do transporte de modal ferroviário e dos sistemas de telecomunicações, bem como a amenização dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial;
- Para que os objetivos do II PND pudessem ser de possível alcance, Geisel usufruiu da transferência de parte da poupança privada, a qual era destinada, então, ao financiamento de bens de consumo duráveis, à obtenção de financiamento externo para a atração de investimentos de risco (*joint ventures*),

aos investimentos em infraestrutura nos setores estratégicos e à redução de impostos;

- As crises de petróleo e o fim do Acordo de Bretton Woods culminaram em uma conjuntura internacional prejudicial ao II PND, de modo que ele não obteve os resultados esperados no tocante à política industrial do governo Geisel: crescimento de setor industrial de 6,5% ao ano e formação bruta de capital fixo que passou a 19,6% em relação ao PIB entre 1968 e 1973;
- Um dos principais pontos da política industrial desse período se refere à racionalidade do II PND, dado que o cenário internacional não possibilitou a atração de financiamentos e investimentos, sobretudo de capital estrangeiro, de modo que seria mais racional o governo fazer ajustes estruturais na economia ao invés de financiar o crescimento econômico a partir da política industrial de Geisel.

Essa conjuntura também refletiu nos aspectos subsequentes da trajetória das políticas industriais brasileiras, tanto que a década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” (com altas taxas inflacionárias e baixo crescimento econômico, estagflação, aumento da taxa de desemprego combinada com a inflação). Suzigan e Furtado (2006, p. 172) ressaltam que durante a década de 1980 os “[...] instrumentos de políticas que antes serviam à industrialização passaram a ser administrados de acordo com os objetivos da estabilização macroeconômica”, de modo que embora não tenham sido implementadas políticas industriais consistentes nesse período, foram realizadas tentativas nesse sentido.

Para os autores supramencionados, a política de estabilização, a política monetária e a política cambial do real passaram a submeter a indústria e todo o setor produtivo como um todo, o que inviabilizou a implantação de uma política industrial adequada. Durante o governo Sarney, foram realizadas diversas tentativas de formular e implementar a política industrial, sendo todas frustradas ou apenas parcialmente implementadas, dentre o fim de 1984 e o início de 1985 e em 1988, ainda no governo Sarney, com a Nova Política Industrial.

A chegada de Fernando Collor de Mello à presidência da república foi repleta de expectativas dos brasileiros. Guerra (1997) aponta que a política inicial desenvolvida por esse governo, Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), fora divulgada em junho de 1990, partindo de duas linhas de ação:

- A primeira se refere à política de competitividade, a qual era destinada a apoiar empresas na medida de seus esforços, buscando conduzi-las para o aumento da

eficiência e induzi-las de modo a promover transformações consonantes com as características da terceira revolução industrial e tecnológica;

- A segunda linha de ação diz respeito a uma política de concorrência, a qual por si só era pautada por dois pilares: a abertura comercial e o incentivo à competição doméstica a práticas monopolistas.

Mas escândalos de corrupção e a má condução do presidente Collor o levaram ao *impeachment* em 1992. De acordo com Paim (2008), Itamar Franco assumiu o governo do Brasil em um momento delicado e seu principal objetivo era a restauração da economia brasileira com a implementação do Plano Real, idealizado para resolver a interminável problemática da inflação brasileira. Seu governo vigorou entre 1992 a 1994.

Para Guimarães (1995), a política industrial de Itamar Franco tinha a tarefa de implementar formas de atuação do Estado e de regulação da atividade econômica distintas daquelas que vigoravam em longo prazo no País, promovendo a indução da modernização tecnológica do parque industrial nacional, aperfeiçoando as formas de organização da produção e da gestão do trabalho como um todo. O autor aponta que após o *impeachment* de Collor o governo Itamar Franco antecipou para outubro de 1994 a implementação da Tarifa Externa Comum (TEC), a qual foi negociada no âmbito do Mercosul, com vigência prevista para janeiro do ano seguinte, 1995.

Araujo (2015) assinala que Itamar Franco deu continuidade ao funcionamento das Câmaras Setoriais, todavia, atrelando-as ao Ministério da Indústria e Comércio e não mais ao Ministério da Economia, já extinto. O governo almejava a promoção de acordos setoriais que buscavam alternativas negociadas entre empresários, trabalhadores e o governo, visando à reestruturação de complexos industriais e à modernização das próprias relações de trabalho. Obtendo sucesso a partir da experiência positiva do setor automotivo no ano de 1993, outros setores industriais almejavam interesse na participação dessas Câmaras Setoriais, alcançando o relevante total de vinte e quatro, mesmo que as discussões não tivessem avançado na maior parte.

Guerra (1997) aponta que a proposta de uma nova política industrial nesse momento não se resumia tão somente à política de abertura, envolvendo também o incentivo à competição da indústria doméstica, desestimulando práticas monopolistas a partir de políticas de concorrência, alcançando avanços considerados apenas modestos. Foram implementados o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), o qual sequer chegou a ser efetivamente

formulado diante das dificuldades enfrentadas pelo governo para definir e operar uma nova agenda de política industrial.

Há um consenso geral dentre os autores utilizados para o desenvolvimento do presente estudo quanto ao insucesso das tentativas de modernização e reestruturação das políticas industriais ao longo do curto governo Itamar Franco. Um dos participantes no processo do desenvolvimento do Plano Real foi seu sucessor na presidência, Fernando Henrique Cardoso, o FHC, no ano de 1995.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) venceu as eleições no primeiro turno, em 1994 e 1998, sobretudo diante do sucesso do Plano Real, sendo a continuidade desse plano o principal ponto de seu governo, embora no segundo mandato tenha enfrentado uma nova forte crise econômica.

Segundo Araujo (2015), durante o primeiro mandato de FHC (1995-1998), o empresariado apresentou cumplicidade na defesa da agenda neoliberal do governo, apoiando a política econômica a partir de entidades nacionais relevantes, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Ainda segundo Araujo (2015), os ditos fóruns de competitividade nada mais foram do que a continuidade das Câmaras Setoriais que compuseram a política industrial do governo Itamar Franco, criados durante o segundo mandato, e que visavam retomar a experiência fracassada com a manutenção do viés setorial, englobando os elos de uma determinada cadeia produtiva, seguindo o modelo das Câmaras Setoriais. Com FHC, a política industrial apresentou restrições à correção de falhas de mercado ou à política horizontal, orientada para o alcance de requisitos como capital humano, infraestrutura e desenvolvimento tecnológico, os quais afetam a atividade econômica em toda a sua conjuntura, sem a seleção propriamente dita de grupos e setores.

Couto e Abrucio (2003) apontam que durante o segundo mandato que compôs o governo FHC o predomínio de uma visão fiscalista para o BNDES na gestão de Francisco Gros havia transformado o Banco Nacional em um obstáculo para as tentativas mais agressivas de política industrial de FHC. Assim, houve um enfraquecimento generalizado do governo FHC durante o seu segundo mandato, o que afetou não tão somente as tentativas de reestruturação e de prática da política social idealizada e disposta na agenda governamental, mas também qualquer possibilidade de manutenção do projeto de governo no poder ao fim do mandato, o que trouxe críticas de importantes líderes políticos, como o próprio Luiz Inácio Lula da Silva, que veio a ser seu sucessor.

### Considerações finais

O presente estudo buscou a realização de uma análise acerca das políticas industriais nacionais no período entre os anos de 1930 e 2002. A análise em questão buscou perceber em quais governos destes períodos ocorreram efetivamente políticas industriais.

Há, dessa forma, toda uma conjuntura a ser considerada no âmbito das políticas industriais brasileiras nesse período de 72 anos, desde o primeiro governo de Getúlio Vargas até o governo de Fernando Henrique Cardoso, passando por diversos obstáculos e desafios e pela falta de continuidade. Destaca-se que a análise teórica desse período parte de uma visão neoschumpeteriana, a qual, é aliada à evolucionista, que propõe uma “coevolução” das tecnologias, das estruturas das empresas e da indústria e das instituições em sentido amplo, incluindo instituições de apoio ao setor industrial, dentre outras, enfoque que considera a política industrial ativa e abrangente.

Nas duas oportunidades de governo de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954), existe o interesse de proteger a produção nacional e fortalecer o Estado por meio de políticas industriais. A criação de diversos órgãos, como Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Instituto do Açúcar e do Alcool, Código de Minas, Código de Águas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Comissão de Defesa da Economia Nacional, Consolidação das Leis Trabalhistas, expansão do crédito, criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), e o Plano Geral de Industrialização do País, indicava o objetivo do governo de fomentar a indústria.

Posteriormente, com a chegada de Juscelino Kubitschek (1956-1961) é que as indústrias passaram a retomar seu papel de importância na economia, a exemplo da indústria automobilística, prioridade naquele momento. O Plano de Metas, marca do governo de Kubitschek, trouxe resultados significativos para a indústria, mas a custos elevados, gerando inclusive um desequilíbrio monetário em função da dependência de capital estrangeiro para executá-lo.

Em 1964, logo após o golpe civil-militar, Marechal Castelo Branco (1964-1967), eleito presidente por eleição indireta, lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual buscava combater a inflação e realizar reformas no âmbito dos setores monetário e financeiro, trabalhista e tributário. Com determinado sucesso, que perdurou pelos seus sucessores, Marechal Costa e Silva (1967-1969) e General Médici (1969-1974), a economia brasileira passou a alcançar crescimento econômico, no entanto, não se pode atribuir o resultado a nenhuma política industrial.

Embora o Brasil ocupasse uma posição relevante no contexto do processo de industrialização, novas investidas de políticas industriais só puderam ser observadas, de fato, no Governo Geisel (1974-1979) – o fomento a um novo padrão de acumulação capitalista e o ajuste da estrutura industrial a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Ao contrário de seus antecessores militares, pode-se afirmar que o governo Geisel auferiu uma política industrial sólida com o objetivo desenvolver setores de bens de capital e insumos básicos e o fortalecimento da empresa privada nacional, financiando o crescimento do País.

Depois disso, embora tenham surgidas tentativas, como a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), do governo Collor (1990-1992), e iniciativas como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), ambos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), elas podem mais ser consideradas frustradas, visto que resultaram em anos sem política industrial.

A política industrial, nesse contexto, passa a ser considerada diante de nossa formação histórica e social, o que revela a debilidade da indústria brasileira e a interdependência do governo e da indústria, bem como da indústria e do governo. Foi observado, ao longo da análise que o País contou com diferentes perfis e estilos de administração pública que deram enfoques completamente antagônicos às questões que envolvem as políticas públicas brasileiras.

Embora tivessem sido realizadas tentativas em determinados períodos da cobertura realizada entre o primeiro governo Vargas e o governo Fernando Henrique Cardoso, foi dada ênfase para as ações que foram efetivamente realizadas e que se traduziram em elementos de políticas industriais contidos na literatura científica sobre o tema.

## Referências

ARAÚJO, M. P. *Novos Espaços de Negociação na Política Industrial nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula*. 2015. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BRANDÃO, R.V.M. *ABDIB e a Política Industrial no Governo Geisel (1974-1979)*. POLIS, Texto de Discussão no 9. 2007. Disponível em <[http://www.historia.uff.br/polis/files/texto\\_9A.pdf](http://www.historia.uff.br/polis/files/texto_9A.pdf)>. Acesso em: fev. 2019.

BRITO, E. C.; GARROTE, A. J. S. *Industrialização, Política Industrial e Crescimento Econômico: Uma Discussão Teórica*. Maringá, PR: EUM, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/download/8068/5972>>. Acesso em: out. 2018.

CAMPOS, M.A.F. *A Política Econômica do Governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

CAPUTO, A. C; MELO, H. P. A industrialização brasileira nos anos 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 39, n. 3, jul./set. 2009.

CARRARO, A; FONSECA, P.C.D. O Desenvolvimento Econômico no Primeiro Governo de Vargas (1930-1945). V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas, Caxambu, *Anais...* Caxambu, MG, 2003.

CORONEL, D. A; AZEVEDO, A. F. Z; CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, v. 34, n. 1 (134), p. 103-119, jan./mar. 2014.

COUTO, C. G; ABRUCIO, F. O Segundo governo de FHC: Coalizações, agendas e instituições. *Tempo Social*, USP, nov. 2003. Disponível em: <[www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper10.pdf](http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper10.pdf)>. Acesso em: out. 2018.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Nacional, 2005.

GUERRA, O. Política Industrial e Competitividade: de Collor a FHC. *Organizações & Sociedade*, abril 1997.

GUIMARÃES, E. A. A experiência recente de política industrial no Brasil: Uma Avaliação. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 326, 1995.

MORAES, R. *O governo João Goulart e o empresariado industrial: uma abordagem alternativa da história econômica do período de 1961 a 1964*. ANPEC, 2012. Disponível em <[https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files\\_I/i2-2c5973b65db6447cd8a41acc012cb19e.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i2-2c5973b65db6447cd8a41acc012cb19e.pdf)>. Acesso em: fev. 2019.

PAIM, J. S. Período Itamar. In: PAIM, J. S. *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

PELÁEZ, C.M. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, v. 2, n. 1, p. 15-47, 196.

QUELER, J.J. Jânio Quadros, o pai dos pobres Tradição e paternalismo na projeção do líder (1959-1960). RBCS Vol. 29 n° 84 fevereiro/2014.

RIBEIRO, E.S. **Crise, desenvolvimento e políticas de industrialização no Brasil de Getúlio Vargas**. Universitas Humanas, Brasília, v. 11, n. 1, p. 37-46, jan./jun. 2014.

SARETTA, F. A Política Econômica Brasileira 1946/1950. *Revista de Sociologia e Política* nº 4/5, 1995. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/download/39363/24180>> Acesso em: fev. 2019.

STRACHMAN, E. Políticas Industriais: definição e importância (ou não) de fundamentação teórica (parte 2). *Economia & Tecnologia*, Ano 5, v. 17, abr./jun. 2009.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr./jun. 2006.

VIANNA, S.B. *A política econômica no segundo Governo Vargas: 1951-1954*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

WESTIN, R. *Há 60 anos, crise fez Brasil ter 3 presidentes numa única semana (Internet)*. Jornal do Senado — Brasília, segunda-feira, 9 de novembro de 2015. Disponível em <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516123/2015-11-09\\_Ha%2060%20anos%20crise%20fez%20Brasil%20ter%203%20presidentes%20numa%20unica%20semana.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516123/2015-11-09_Ha%2060%20anos%20crise%20fez%20Brasil%20ter%203%20presidentes%20numa%20unica%20semana.pdf?sequence=1)>. Acesso em: fev. 2019.