

MARINA LEMOS DA COSTA VAL

Políticas industriais no Brasil: uma análise para o  
período de 1930 a 1970

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Educação Tutorial

Belo Horizonte

Outubro de 2012

MARINA LEMOS DA COSTA VAL

# Políticas industriais no Brasil: uma análise para o período de 1930 a 1970

Monografia apresentado ao Programa de Educação Tutorial - PET, do curso de graduação em Ciências Econômicas da FACE/UFMG, no primeiro semestre de 2012.

Orientador: Eduardo da Motta e Albuquerque

Belo Horizonte

Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG

2012

## **RESUMO**

A proposta do trabalho é analisar as políticas industriais implementadas no Brasil ao longo do período no qual se considera que vigorou e declinou o processo de industrialização por substituição de importações, o que foi determinante para o desenvolvimento econômico brasileiro. A importância de se analisar as políticas industriais está no fato de que se entende o desenvolvimento industrial como o caminho para o desenvolvimento econômico e social de uma nação. Primeiramente foi realizado um esforço de contextualização, sistematizando as três fases do processo de industrialização brasileiro. Posteriormente, identifica-se quando, ao longo desse período, houve a implementação de políticas industriais. Por último, são destacadas singularmente aquelas políticas cuja relevância exige maior dedicação, como o Plano de Metas e o II PND.

## **SUMÁRIO**

<b>Resumo.....</b>	<b>3</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>5</b>
<b>O desenvolvimento industrial brasileiro.....</b>	<b>7</b>
<b>Políticas industriais no Brasil.....</b>	<b>17</b>
<b>O Plano de Metas e o II PND.....</b>	<b>25</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>33</b>
<b>Apêndice A.....</b>	<b>35</b>
<b>Referências.....</b>	<b>38</b>

## INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é analisar as políticas industriais brasileiras no período de 1930 até fins da década de 1970, quando o desenvolvimento industrial foi intensamente estimulado pela implementação de tais políticas. O período considerado é marcado por “uma organização institucional do Estado que havia sido construída ao longo de todo o período a partir da década de 1930” (SUZIGAN & FURTADO, 2010, p. 19), a qual possibilitou a implementação efetiva de políticas industriais no Brasil.

A discussão aqui suscitada possui grande relevância, não apenas pela importância histórica das políticas industriais na formação da sociedade brasileira contemporânea, como quando se compartilha da visão de autores como Celso Furtado – o qual assumia destacadamente em suas obras “o desenvolvimento industrial como caminho para o desenvolvimento econômico e social” (SUZIGAN, 2001).

O período selecionado para análise compreende desde a fase inicial de industrialização no Brasil (como descrita por Celso Furtado em sua obra *Teoria e política do desenvolvimento econômico*) até a década de 1980 – momento em que não houve mais a implementação de políticas industriais. Inclusive, nos anos que se seguiram, predominaram no Brasil políticas macroeconômicas na forma de programas de ajuste econômico e planos de estabilização que chegaram a ter efeitos negativos sobre a indústria brasileira (SUZIGAN, 1997, p. 49). Por mais que o cenário de crise dos anos oitenta não tenha sido favorável às políticas industriais, o debate sobre o tema não deixou de existir, no entanto, não é a proposta deste trabalho revisá-lo. Contudo, é válido ressaltar que esse debate induziu às mudanças no cenário político-econômico brasileiro que culminaram nas reformas de política industrial dos anos noventa.<sup>1</sup>

No primeiro capítulo é realizado um esforço de contextualização, sistematizando as três fases do processo de industrialização brasileiro, tomando como base a análise de Celso Furtado. São elas, respectivamente: (1) industrialização induzida pelas exportações do setor primário; (2) industrialização por substituição de importações; (3) industrialização por ação estatal.

A visão de Furtado acerca do desenvolvimento industrial brasileiro traz idéias que corroboram com uma análise de políticas industriais no Brasil em um sentido mais

---

<sup>1</sup> Sobre as políticas industriais nos anos oitenta e noventa ver Suzigan (1997, cap. 3-8)

amplo, sentindo este que, com base nas obras de Wilson Suzigan, será o enfoque analítico adotado para avaliar as políticas industriais no Brasil entre as décadas de 1930 e 1970. Essa avaliação é feita no segundo capítulo, no qual se procura identificar em quais momentos ao longo do processo de industrialização brasileiro ocorreu a implementação de políticas industriais. O capítulo apresenta uma organização cronológica, devido à intenção de evidenciar em quais períodos as políticas industriais tiveram mais ou menos força no planejamento econômico do Estado.

No capítulo final, é feito um estudo do Plano de Metas e do II PND, como exemplos de políticas industriais em sentido amplo – *latu senso* – enfoque analítico adotado para se analisar as políticas industriais brasileiras. São avaliados diversos quesitos, como planejamento, diretrizes, metas, objetivos, financiamento, instrumentos e políticas auxiliares. Por último, pondera-se os efeitos (negativos) da prática de política industrial no período de 1930 a 1970 e da consolidação da organização institucional por meio da qual o governo elabora e implementa políticas sobre as décadas seguintes.

## 1. O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO

Antes de abordar as políticas industriais no Brasil é importante realizar um esforço de contextualização, apresentando como se deu o processo de industrialização brasileiro. Para isso, será utilizada como base a perspectiva conceitual de Celso Furtado, cujas análises trazem uma visão do desenvolvimento industrial como elemento fundamental para o desenvolvimento econômico e social.

O discurso de Furtado traz uma grande influência dos debates econômicos surgidos no pós-guerra, quando pela primeira vez começou-se a abordar as economias subdesenvolvidas – como as da América Latina – sob um enfoque conceitual diferente. A consideração das particularidades de países da periferia na análise do desenvolvimento econômico levou a uma nova concepção no discurso econômico, com “mutações conceituais [que] devem muito aos discursos contestatórios de instituições como a Cepal” (MALLORQUIN, 2005, p. 27).

O estudo singular de economias consideradas atrasadas, nas décadas anteriores ao período do pós-guerra, não era tido como um esforço relevante, uma vez que vigorava o pressuposto de que tais economias cresceriam economicamente num processo similar ao dos países desenvolvidos. Essa visão era um reflexo da concepção teórica do desenvolvimento econômico como uma série linear de etapas de crescimento a serem superadas. Pode-se dizer que “a economia convencional concebia a História de maneira teleológica e unilinear, na qual os países desenvolvidos, e o que foi sua evolução e morfologia estrutural, representavam o futuro das então economias ‘atrasadas’” (MALLORQUIN, 2005, p. 28).

Foi também nesse período do pós-guerra que Furtado passou a ocupar um cargo na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), onde elaborou intensamente trabalhos que incorporavam o discurso sobre o desenvolvimento brasileiro. Sobre esse momento, o autor diz:

“Vejam, então, que foi no Brasil que se realizou o primeiro grande debate moderno sobre o desenvolvimento, suscitado pelas reflexões da Cepal. A teses nasceram em Santiago do Chile, mas proliferaram aqui. E elas são importantes, tanto que durante um quarto de século dominaram o pensamento econômico latino-americano. E vou mais longe: em todo o mundo o problema do desenvolvimento é discutido a partir das idéias surgidas aqui na América Latina.” (FURTADO, 1983a, apud MALLORQUIN, 2005, p. 33).

Foi num contexto histórico brasileiro propício à defesa do progresso por meio da industrialização no qual se construiu “um aparato institucional relativamente eficiente para promover políticas de desenvolvimento; (...) foi criado o BNDE, com amplas inter-relações tanto com a Cepal como com a comissão mista brasileira-estadunidense.” (MALLORQUIN, 2005, p.34). Esses fatores beneficiaram a teorização de Celso Furtado sobre o desenvolvimento econômico, cuja interpretação do processo histórico de industrialização no Brasil será aqui utilizada. O autor adota uma divisão desse processo de industrialização em três fases distintas, as quais serão discutidas nas seções a seguir.

### **1.1 Industrialização induzida pelas exportações do setor primário**

Essa fase inicial de industrialização se iniciou, como salientado pelo próprio Furtado (1986), quando houve uma expansão da procura global. Entretanto, o processo de industrialização não surge necessariamente como uma causa direta do aumento das exportações primárias: outros fatores têm de atuar conjuntamente, possibilitando a origem do desenvolvimento industrial.<sup>2</sup>

Primeiramente, o fluxo de renda gerado pelo aumento das exportações deve permanecer no país, de modo a induzir uma demanda por bens manufaturados, o que só seria possível se o fluxo de renda atingisse uma parte considerável da população. Caso contrário, se a renda fosse incorporada apenas por uma parcela pequena da população, a demanda que se originaria seria voltada para produtos de qualidade maior, os quais seriam importados. Além de obter um aumento na renda que beneficie consideravelmente a sociedade, a magnitude do processo de industrialização que se inicia dependeria ainda de outros fatores, como “a existência de recursos naturais ou de matérias-primas agrícolas de fácil produção, o grau de urbanização já alcançado e a dimensão da população total do país” (FURTADO, 1986, p. 176).

Ademais, a atividade exportadora deve gerar um crescimento significativo na produtividade média da economia, para haver a possibilidade de ocorrer uma

---

<sup>2</sup> Suzigan(1986) aponta que Furtado falha em sua análise ao subestimar, de certa forma, o desenvolvimento industrial ocorrido no Brasil previamente à década de 1930. Para Suzigan (1986), a análise de Furtado do crescimento industrial liderado pelo setor exportador, apesar de correta, desconsidera “a produção de insumos e bens de capital leves para os setores agrícola-exportador e de transportes e para o processamento de produtos de exportação” (SUZIGAN, 1986, pp. 27-28).

industrialização induzida pelas exportações primárias. Ainda assim, outros fatores condicionam esse processo, como explica Suzigan (2001):

“Se (...) a nova atividade exportadora engendra mudanças significativas na função de produção e induz à assimilação de progresso técnico, absorve grande quantidade de mão-de-obra com elevação do salário médio em proporção ao aumento da produtividade (o que implica mudança na distribuição de renda), retém no país boa parte do incremento da renda, requer a construção de ampla rede de infra-estrutura de uso geral, tem grandes dimensões e afeta o resto da economia, então é bastante provável a ocorrência de uma primeira fase de industrialização induzida pela exportação primária.” (SUZIGAN, 2001, p. 5).

No Brasil, a primeira fase de industrialização iniciou-se antes da Primeira Guerra Mundial e durou até período da Grande Depressão, sendo liderada principalmente pelo setor exportador de café. De acordo com Suzigan (1986), a origem do desenvolvimento industrial brasileiro se deu com uma forte interdependência entre o crescimento do comércio exterior e o desenvolvimento de atividades econômicas no país. Isso porque o crescimento da produção industrial iniciou-se com o suprimento de mercados que antes se voltavam para as importações, mercados estes que surgiram com o aumento da renda proveniente da expansão das exportações primárias. Assim, “o crescimento da produção industrial tornou-se dependente do crescimento do mercado interno, o qual, por sua vez, dependia da expansão do setor exportador” (SUZIGAN, 1986, p. 26). Em última instância, todo o desenvolvimento industrial estava condicionado ao desempenho agrícola-exportador, mesmo quando se considera que o crescimento industrial chegou, de certo modo, a contribuir para o aumento da renda interna.

Esse estado de dependência só poderia ser superado se o setor industrial passasse por um processo de diversificação estrutural, com a criação de indústrias de bens intermediários e de capital. Contudo, esse processo só seria possível se houvesse “medidas adequadas de proteção e incentivo por parte do governo, mas essas medidas não foram adotadas.” (SUZIGAN, 1986, p.26).

O declínio desta primeira fase de industrialização veio com a crise do setor cafeeiro e com a crise de 1929, caracterizando o grande ponto de inflexão do desenvolvimento industrial brasileiro. Fato é que o crescimento da indústria em conjunto com o setor agrícola, na conformação em que ocorria, não possibilitava que as atividades econômicas internas se tornassem autônomas. Segundo Furtado (1986), a

própria natureza do processo de industrialização induzido pelas exportações já evidenciava seu esgotamento antes mesmo de havê-lo.

Além da grande dependência do comércio exterior e da ausência de iniciativa para promover uma diversificação estrutural na indústria, a facilidade de financiamento externo que os investimentos industriais e de infra-estrutura possuíam gerava também uma dependência, uma vez que os fornecedores estrangeiros condicionavam a atividade industrial apenas ao “processamento de matérias-primas locais com equipamentos importados ou ao acabamento de bens de consumo semi-elaborados, sempre com base em equipamentos adquiridos no exterior” (FURTADO, 2000 apud SUZIGAN, 2001). Isso impunha uma dificuldade em assimilar tecnologia, o que teria conseqüências negativas sobre o processo de industrialização. A crise esgotou de vez o setor exportador, mudando o rumo que a industrialização havia tomado: antes, a indústria seguia conforme se expandiam as exportações; a partir desse momento, a industrialização sofreria influência das mudanças estruturais provocadas pelo declínio do setor exportador.

## **1.2 A industrialização por substituição de importações**

De acordo com Suzigan (1986), a mudança de papel que o setor exportador assumiu após a crise foi de grande importância para essa segunda fase de industrialização no Brasil, dado que, apesar de ter perdido relevância na determinação do crescimento da renda, tornou-se um elemento essencial para a criação de condições de importação dos bens de capital necessários para o investimento na indústria de transformação. A renda, por sua vez, passou a ser impulsionada pelos investimentos nas atividades econômicas diretamente ligadas ao mercado interno. Deve-se ainda salientar que:

“O fato de que tais investimentos puderam aumentar na década de 1930, quando a capacidade importar declinou, é explicado pela redução do coeficiente de importações em geral, é também pelas mudanças na composição das importações como resultado da industrialização substitutiva de importações, com uma redução na participação de importações menos essenciais e um aumento na participação das importações de bens intermediários e bens de capital destinadas aos setores ligados ao mercado interno.” (SUZIGAN, 1986, p. 27).

Furtado (1986) explica que as quedas cíclicas na renda gerada pelas exportações deveriam reduzir a demanda global e os investimentos industriais. Contudo, a expansão relativa do setor industrial leva a um grau de diversificação da estrutura produtiva que modifica a forma como se propagam as depressões originárias do setor exportador primário. Assim, a baixa renda gerada por esse setor leva imediatamente a uma queda na renda global e a uma contração das receitas governamentais (esta última ocorre principalmente porque a base de arrecadação de impostos nos países subdesenvolvidos é o comércio exterior). Além disso, a queda na capacidade de importar tende a ser maior que a redução no valor das exportações, devido à existência de itens rígidos no passivo do balanço de pagamentos e à deterioração dos termos de troca. Assim:

“É corrente que haja, em consequência da insuficiência da capacidade de importar, desvalorização cambial com o aumento relativo dos preços dos bens importados. Se a isto acrescentarmos que o governo procurará financiar parte de seus gastos com expansão monetária, é fácil compreender que se criarão fortes pressões dentro da economia, particularmente naqueles países em que, em razão da inelasticidade da oferta dos produtos de exportação, surge a necessidade de acumular estoques, com financiamento interno.” (FURTADO, 1986, p. 178).

Pode-se dizer então que a crise, ao reduzir de modo repentino a demanda global, gera tensões estruturais que desencadeiam fatores inflacionários (desvalorização cambial, déficit governamental, acumulação de estoques de produtos de exportação, etc.). Tais fatores,

“se, por um lado, expandem a renda monetária, por outro, elevam os preços relativos dos produtos industriais importados, favorecendo a posição competitiva da produção industrial interna. Essa maior rentabilidade do setor industrial é tanto mais significativa quanto ocorre quando o setor exportador se encontra em depressão.” (FURTADO, 1986, p. 178).

Desencadeia-se, desse modo, a segunda fase de industrialização, a qual não se apóia previamente na expansão da demanda global, e sim nas pressões criadas pela contração na procura que, por meio da redistribuição de renda, aumentam a eficiência dos investimentos industriais. A indústria passa então a liderar o processo de desenvolvimento do país, crescendo e se diversificando para atender a demanda afetada pela queda das importações. Além disso, a reprodução do processo se baseia nas tensões estruturais que advêm da pressão provocada pelo crescimento dos investimentos industriais sobre a capacidade de importar contraída.

Furtado (1986) afirma que é possível haver o processo de substituição de importações sempre as importações crescem menos do que corresponderia à elasticidade-renda da demanda por bens importados, com a demanda adicional suprida pela produção local. Com isso, a substituição de importações pode ocorrer mesmo com um coeficiente de importações estável ou, até mesmo, elevado. A capacidade de importar pode se encontrar estagnada, mas ainda assim haveria crescimento econômico, uma vez que a procura externa, conforme salienta Furtado (2009), não é mais o principal fator determinante do nível de renda nessa fase do processo de industrialização.

As condições que permitem que haja essa segunda fase de industrialização são, primeiramente, a passagem pela primeira fase de industrialização (induzida pelo comércio exterior) e, segundo, que esse desenvolvimento industrial inicial tenha sido relevante para o produto nacional, sendo por volta de dez por cento – valor de referência apontado por Furtado (1986).

A fase de industrialização por substituição de importações também é descrita por Furtado (2009) como uma etapa intermediária no processo de desenvolvimento. Ela se caracteriza pelas transformações substanciais na composição das importações e, concomitantemente, por um aumento da dependência em relação ao processo de ampliação da capacidade produtiva com respeito ao comércio exterior.

No Brasil, o principal determinante no nível de procura (e, portanto, do desenvolvimento econômico) foram as inversões no mercado interno. Durante essa segunda fase de industrialização, os períodos em que houve maiores índices de crescimento foram aqueles nos quais a capacidade de importar se elevou. Dessa forma, durante o processo de substituição de importações “o desenvolvimento [...] caracterizou-se por modificações substanciais na estrutura da economia” (FURTADO, 2009, p. 327).

Para Furtado (1970), a vigência do processo de industrialização por substituição de importações no Brasil foi um processo característico dos anos trinta e do período das Grandes Guerras, quando a capacidade de importar do país levou a um uso intensivo da indústria que surgiu no período anterior. O autor afirma ainda que a intensificação da industrialização brasileira durante o período de depressão do setor externo (assim como ocorreu em países como Argentina, Chile e México) constitui um indicativo de que, com o auxílio de políticas governamentais adequadas, tal processo poderia ter se iniciado anteriormente:

“Em outras palavras: a superação da primeira fase da industrialização exigia medidas econômicas visando a modificar a estrutura do núcleo industrial; não tendo sido tomadas os setores industriais foram levados a uma situação de relativa depressão. A crise, ao criar condições para a utilização intensiva da capacidade existente e ao ampliar a demanda de produtos intermediários e equipamentos, tornou evidente que o processo de industrialização somente seguiria à criação de indústrias de base. A ação estatal, conduzindo à criação de indústrias de base, abriria uma terceira fase no processo de industrialização latino-americano.” (FURTADO, 1970, p.144).

### **1.3 O esgotamento do processo de substituição de importações e a industrialização por ação estatal**

O processo de substituição de importações no Brasil, para Furtado (1986), apresentava sinais de esgotamento já na década de 1950<sup>3</sup>, uma vez que, conforme o coeficiente de importações se mantinha estável, a elasticidade-renda do crescimento da produção industrial decaía. Assim, a produção industrial, de acordo com o autor, se estabilizava em torno de um terço da produção nacional. Aumentos nos retornos dos investimentos industriais por meio da elevação dos preços relativos de importados se tornam ínfimos ou inexistentes quando a redução relativa das importações alcança certo nível. Furtado (1986) ainda completa:

“As importações poderão estar reduzidas a um pequeno número de itens de difícil produção interna. Tratando-se de bens de capital, incentivar sua produção mediante elevação dos preços dos similares importados terá como consequência diminuir a eficácia dos investimentos no conjunto da economia. Ter-se-á, então esgotado o processo de substituição de importações, e a industrialização somente poderá prosseguir se a estrutura da economia, e do setor industrial em particular, houver alcançado certo grau de diversificação.”

“Para que o setor industrial possa desempenhar, por si mesmo, o papel de elemento propulsor do desenvolvimento, deverá ele estar estruturado de tal forma que a utilização de sua capacidade produtiva tenha como contrapartida necessária a realização de um nível adequado de investimentos no conjunto da economia.” (FURTADO, 1986, p.179).

---

<sup>3</sup> De fato, Lessa (1982) afirma, ao se referir ao Plano de Metas, que este “coincide com a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto do modelo de desenvolvimento por substituição de importações” (LESSA, 1982, p. 85).

Para Furtado (1970), o governo brasileiro tinha consciência que o processo de substituição de importações possuía limites, e que seria assim necessário que houvesse uma ação estatal para evoluir na diversificação estrutural. Sobre isso, afirma que:

“[n]o período de pós-guerra, o processo de industrialização nos três países referidos [Argentina, Brasil e México] dependeu muito mais da ação estatal visando a concentrar investimentos em setores básicos, da recuperação ocasional do setor exportador e da introdução de capitais e tecnologia estrangeiros, que propriamente da substituição de importações. Contudo, continuou-se a falar em substituição de importações pelo fato de que a produção industrial, orientando-se estritamente para satisfazer a demanda interna, abasteceu mercados antes supridos mediante importações [...]. A rigor, os novos mercados foram principalmente criados pela ampliação da demanda global que trouxe consigo a industrialização.” (FURTADO, 1970, pp. 143-4).

Entretanto, uma redução no coeficiente de importações é limitada por características particulares de países subdesenvolvidos, como a disponibilidade de recursos naturais, as dimensões do mercado interno e a dependência de tecnologia estrangeira. Mesmo que o coeficiente se estabilize, isso implicaria apenas que as importações estariam crescendo na mesma magnitude que o produto interno, o que, de acordo com Furtado (1986), não é um quadro facilmente sustentável, dado que a composição de exportações é baseada em produtos primários.

Os termos de troca devem ser estáveis para que as importações cresçam na mesma intensidade que as exportações, e estas devem crescer mais do que os componentes mais sensíveis do balanço de pagamentos (como o “custo da tecnologia e lucros enviados ao exterior por empresas controladas por capital estrangeiro” (FURTADO, 1986, p. 180). Isso implica que a diferenciação estrutural provocada pela substituição de importações é “causa necessária mas não suficiente para alcançar um desenvolvimento estável” (idem), o que remete ao importante ponto de que as economias subdesenvolvidas não podem ser analisadas desconsiderando-se o contexto de sua inserção no sistema econômico internacional.

Furtado (1986) explica essa inserção partindo da natureza das relações centro-periferia, e como a industrialização após a fase de substituição de importações teve um papel determinante na estrutura produtiva dos países subdesenvolvidos, estrutura esta que era imposta pelos países centrais. Para o autor, a diversificação da procura e o aumento da produtividade são elementos propulsores do desenvolvimento, assim, países que se especializaram de acordo com suas vantagens comparativas passaram a importar

novos bens de consumo. Neles, o que se entendia por desenvolvimento econômico poderia ser também interpretado como a importação de padrões de consumo. Esse fato gera descontinuidades na demanda, que foram repassadas à estrutura produtiva pela industrialização por substituição de importações. Segundo Furtado (1986), essa industrialização pode ser considerada, no sistema econômico internacional, como uma descentralização geográfica das atividades manufatureiras. Isso implica que a industrialização na periferia não se desenvolveu na direção de uma autonomia para criar produtos, e sim no deslocamento da produção de bens criados nos centros econômicos.

Além disso, nos países desenvolvidos, a difusão de processos produtivos (que aumentam a produtividade) eleva o nível de vida da população (com aumento da taxa de salários ou diminuição dos preços relativos dos bens de consumo). Contudo, nos países subdesenvolvidos, este processo atinge apenas uma pequena parte da população, enquanto o resto é afetado apenas conforme se dá a sua entrada no mercado de produtos manufaturados. Assim:

“O peso do excedente estrutural de mão-de-obra faz que a penetração de técnicas sofisticadas nas atividades ligadas ao conjunto da população acarrete um crescimento mais que proporcional da renda dos grupos ricos, cujos gastos devem, em conseqüência, aumentar mais que proporcionalmente para que prossiga o processo de difusão de novas técnicas. Cabe, portanto, concluir que a introdução de novos padrões de consumo entre os grupos ricos constitui o verdadeiro fator primário (ao lado da ação do Estado) do crescimento das economias subdesenvolvidas na fase pós-substituição de importações.” (FURTADO, 1986, p. 185)

Nesse cenário de dependência, dadas as relações centro-periferia, o Estado deve agir centralizando a coordenação das decisões econômicas, com objetivos e prioridades explícitos, tanto no âmbito nacional quanto no social, “com vistas a descentralizar a riqueza e a renda e a condicionar a transplantação do progresso tecnológico” (FURTADO, 1986, p. 186). Para modificar os vínculos de dependência, Furtado (1986) enumera diferentes formas que assumiram as ações estatais:

“a) apropriação pelo Estado de parte substancial dos lucros das empresas internacionais e/ou estatização das filiais, no caso de produção primária para os mercados internacionais; b) subordinação de grandes empresas a objetivos precisos de política econômica e efetiva integração na economia nacional dos frutos das inovações tecnológicas; c) previsão e controle das conseqüências sociais da penetração do progresso tecnológico e seleção de técnicas em função de objetivos sociais explícitos; d) controle da

comercialização internacional de produtos primários de exportação, o que exige estreita cooperação entre países produtores” (FURTADO, 1986, p. 187).

Essas ações exigem um profundo entendimento da dimensão política na qual se insere o subdesenvolvimento, dentro sistema centro-periferia. Pode-se dizer, então, que “as idéias de Furtado constituem um verdadeiro pleito em favor de políticas de desenvolvimento industrial” (SUZIGAN, 2001, p. 15).

## 2. AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 E 1970

### 2.1 O conceito de política industrial: enfoque adotado

Para iniciar a discussão acerca das políticas industriais no Brasil, é importante realizar uma pequena introdução ao debate entorno da definição do termo *política industrial*. Essa definição não é simples nem consensual, mas se torna mais clara quando se opõem os principais aspectos do debate entre dois diferentes grupos de autores. Essa comparação será realizada a seguir, tomando como base os estudos de Suzigan & Villela (1997).

Há uma primeira linha de autores que definem a política industrial em um sentido estrito, como medidas orientadas à correção de falhas de mercado e ao benefício de operações de mercado. Dentre esses autores encontram-se Chang (1994) e Krugman (1993).

Segundo Chang (1994), o conceito de política industrial não deveria abarcar todas as políticas que, com efeito, provocam melhoras no setor industrial e induzem o seu desenvolvimento. Para ele, política industrial deveria ser entendida como aquela direcionada a algumas indústrias em particular, para obter resultados que sejam eficientes para a economia como um todo. Essa definição, de acordo com o autor, “*is close to what is usually called ‘selective industrial policy’*”. Determinando política industrial nesses termos, são desconsideradas medidas como, por exemplo, investimento em educação e desenvolvimento da infra-estrutura, que afetariam o setor industrial em geral. Entretanto, Chang (1994) acredita que políticas voltadas para indústrias específicas aprimorariam a eficiência da economia como um todo, o que seria, em última instância, o objetivo de uma política industrial.

Similarmente, Krugman (1993) aponta as indústrias as quais provocariam mais externalidades positivas como o melhor alvo de políticas industriais, exemplificando da seguinte forma:

*“An industry is a likely candidate for special attention – call it a “strategic” industry – if it seems that the industry’s success is largely a social construction – that individual firms do not stand or fall on their own efforts, but depend on the mutually reinforcing effects of each other’s success. This is just a non-technical way of saying that positive external economies are the key, but putting in this way may help to make the idea seem less abstract”*  
(KRUGMAN, 1993, p. 176).

A melhor evidência dessa situação, de acordo com Krugman, seriam os *clusters* geográficos, nos quais ocorre a concentração de indústrias. É por meio da avaliação dessas concentrações, levando em conta as externalidades provocadas pelas indústrias, que se deve determinar se há ou não a necessidade de implantação de políticas industriais.

*“(...) such geographical clusters will in fact help us to define what is an industry. Simply observing a cluster is not, however, enough: we must then ask why the industry is clustered, and make a judgment about whether the external economies, technological or market-size in nature, are sufficiently important to warrant government support.” (KRUGMAN, 1993, p. 177)*

A segunda linha de autores define política industrial em um sentido mais amplo, não apenas orientada especificamente para a indústria, mas para políticas que afetem direta ou indiretamente o desempenho industrial, utilizando medidas com foco em questões macroeconômicas, de crescimento, produtividade e competitividade. Dentre os autores dessa linha estão Johnson (1984), Corden (1980) e Adams e Bollino (1983).

De acordo com Johnson (1984), *“(...) industrial policy means the initiation and coordination of governmental activities to leverage upward the productivity and competitiveness of the whole economy and of particular industries in it”* (p. 8). Além disso, o autor afirma que as políticas industriais representam uma tentativa do governo de superar as preocupações gerais voltadas apenas para as políticas monetárias e fiscais, introduzindo *“goal-oriented, strategic thinking into public economy policy”* (p. 8). Nessa definição mais ampla e dinâmica de política industrial, Johnson afirma ainda que é necessário que o governo atue tanto no nível macro quanto no nível microeconômico:

*“With regard to facilitating growth, industrial policy has its own macro and micro aspects. At the macro level it provides governmental incentives for private saving, investment, research and development, cost-cutting, quality control, maintenance of competition and improvements in labor-management relations. At the micro level it seeks on the one hand to identify those technologies that will be needed by industry in twenty to thirty years and to facilitate their development, and on the other hand to anticipate those technologies that will decline in importance and to assist in their orderly retreat or to support them as a matter of social necessity.” (JOHNSON, 1984, p. 9)*

Similar à abordagem de Johnson (1984), Corden (1980) refere-se à relação entre políticas industriais e macroeconômicas da seguinte forma:

*“The term ‘industrial policy’ turns out to some extent to be an euphemism for defensive protection – for policies that shelter industries or regions from adverse changes. It seems to me desirable that, in general, industrial policy in its broad sense should be focused on the long run – perhaps on ‘leaning against the wind’ when big changes are under way, but otherwise to encourage positive adjustment to fundamental changes. There are few, if any, arguments for protection that can stand up as long-term arguments from a national efficiency point of view. Mostly the best industrial policy may be to provide an adequate infra-structure, some limits on the power of monopolies*

*and cartels, an education system that helps to generate the human capital for industrial success, indicative guidance about industrial prospects (without compulsion or subsidies), stability and simplicity in the system of taxation, a free and flexible capital market and a steady movement toward zero sectional protection, whether direct or indirect).*” (CORDEN, 1980, p. 182-3)

Outra definição importante de se considerar dessa segunda linha de autores seria a de Adams & Bollino (1983). Seu conceito de política industrial é bem amplo, não incluindo apenas aquelas políticas direcionadas unicamente a um conjunto específico de indústrias. Os autores acreditam que uma abordagem mais diversificada, incluindo grupos industriais específicos assim como a indústria como um todo, pode atuar em benefício do crescimento e da competitividade da economia. Ao tratar do escopo das políticas industriais, eles afirmam:

*“The strategy of selecting particular fields for public subsidy obviously must be industry-specific. Aid to declining industries or transitional assistance will generally be directed toward specific industries or even specific firms, but non-specific IPs are also possible. Policies to improve the operation of the market – investments in infrastructure, contributions toward research and development spending, tax incentives, across-the-board tariff measurements, for example – can be quite general. But these policies are likely to have industry-specific (and often region-specific) impact when they are framed in nonspecific terms.”* (ADAMS & BOLLINO, 1983, p. 13-4)

Em ambos os casos, de acordo com Suzigan & Villela (1997), a política industrial pode ser horizontal – direcionada à promoção da industrial em geral – ou pode possuir metas específicas concernentes a indústrias, produtos ou tecnologias particulares. Além disso, Suzigan & Villela (1997) afirmam que as duas diferentes visões em relação à política industrial podem ser igualmente associadas a diferentes fundamentos analíticos, sem implicar necessariamente a filiação de cada autor a diferentes escolas de pensamento.

Será tomado como base o enfoque adotado por Suzigan (1995), que seria aquele da segunda linha de pensamento anteriormente explicada. Autores como Johnson (1984), Corden (1980) e Adams & Bollino (1983), ao considerar a política industrial como um conjunto mais abrangente de medidas e programas (que atuam direta ou indiretamente no setor industrial), incluem uma série de diferentes elementos nesse conceito:

*“planejamento geral indicativo, formalização de diretrizes e objetivos, organização institucional específica, articulação com a política macroeconômica, targeting de indústrias ou tecnologias específicas, instrumentos e políticas auxiliares (políticas de comércio exterior, financiamento, políticas de fomento, políticas de regulação e competição), investimentos em infra-estrutura econômica e de ciência e tecnologia, sistema educacional e treinamento de mão de obra e formação de recursos humanos especializados.”* (SUZIGAN, 1995, p. 2).

## 2.2 As políticas industriais entre os anos trinta e os anos setenta no Brasil

Segundo Suzigan (1995), políticas voltadas ao processo de industrialização – que representavam uma ação deliberada do governo mais persistente, articulada e também abrangente – tiveram seu início no Brasil de fato nos anos trinta. Entretanto, foi apenas na segunda metade da década de 1950 que se pôde realmente verificar uma política industrial a qual poderia ser considerada *lato sensu* – com a coordenação de agentes econômicos, instituições e políticas auxiliares.

São contempladas na análise deste trabalho as décadas de 1930 a 1970, pois, como dito anteriormente, apenas nos anos trinta que se pôde verificar a implementação de políticas voltadas ao processo de industrialização por parte do governo brasileiro. Os anos oitenta, em contrapartida, representam um momento no qual nenhuma política industrial foi posta em prática<sup>4</sup>. De acordo com Suzigan e Villela (1997), a crise econômica forçava a priorização de programas voltados para o ajuste macroeconômico e de planos de estabilização. Essas políticas econômicas, inclusive, prejudicavam o setor industrial, atuando como políticas industriais negativas<sup>5</sup>.

As seções seguintes apresentam cronologicamente as experiências históricas de políticas industriais no Brasil, para o período entre as décadas de trinta e setenta. Informações suplementares podem ser encontradas no apêndice A, que contém um quadro-resumo contemplando diferentes elementos de política industrial que foram implementados no Brasil ao longo dos anos de 1930 a 1979, separados por períodos históricos distintos. Esse quadro-resumo foi extraído de *Experiência histórica de política industrial no Brasil*, de Wilson Suzigan, e possui um caráter descritivo e suplementar à discussão apresentada neste capítulo – apesar de, segundo o autor, não poder ser considerado “exaustivo nem completo”.

---

<sup>4</sup> Mesmo sem a implementação de políticas industriais nos anos oitenta, houve iniciativas por parte do governo em definir tais políticas “chegando a lançar documentos oficiais que, no entanto, pouco ou nada concretizaram. Entre essas iniciativas, cumpre mencionar: a política industrial elaborada pela Comissão para o Plano de Ação do Governo (1984), que feneceu com a morte do presidente Tancredo Neves; o documento de política industrial elaborado por comissão criada no Ministério do Planejamento em 1986, que foi descartado por contrariar o congelamento do Plano Cruzado; a nova política industrial, instituída em 1988, da qual pouco resultou concretamente, cabendo mencionar apenas um instrumento específico que perdurou – o PDTI (Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial)” (SUZIGAN & FURTADO, 2010, pp. 19-20).

<sup>5</sup> Sobre o debate acerca das políticas industriais nos anos oitenta e noventa ver Suzigan e Villela (1997), cap. 3 a 5.

### 2.2.1 Os anos trinta e quarenta

Nesse período tiveram início as primeiras tentativas de se incluir no planejamento econômico nacional a pauta do desenvolvimento industrial, porém, elas foram pouco efetivas na prática. De acordo com Suzigan (1995), os órgãos de planejamento criados nessa época não possuíam um caráter de planejamento efetivo, e sim de centros de estudos e fóruns de debates.

Foi nos anos trinta que começou a se desenvolver a organização institucional que evoluiria até a década de setenta. O período de poder de Getúlio Vargas foi marcado por mudanças políticas de importantes efeitos sobre a estratégia econômica, sobretudo quando se considera as instâncias políticas auxiliares ao processo de industrialização. O principal órgão de planejamento do período era o CFCE, criado em 1934, e, apesar de não haver a definição de metas, diretrizes e objetivos, deve-se salientar a importância dada pelas políticas econômicas aos setores de siderurgia e papel/celulose.

Com relação às políticas consideradas auxiliares, destaca-se a desvalorização cambial, a revisão das alíquotas das tarifas aduaneiras entre os anos de 1931 e 1934 e a definição de barreiras não-tarifárias por meio de restrições administrativas às importações. O financiamento das políticas ficava a cargo do CREA e do Banco do Brasil, criado em 1937.

Marco importante do período getulista, não se pode deixar de citar (apesar de não ser aqui abordado com detalhamento) a relevância das transformações nas relações de trabalho trazidas pelas leis trabalhistas. Foram também relevantes, sobretudo no que tange a organização institucional do Estado, o surgimento, em 1931, do Ministério do Trabalho e do Ministério da Educação e Saúde.

Contudo, o momento mais relevante da relação entre o Estado e a industrialização nesse período dos anos trinta e quarenta foi o Plano Salte, elaborado durante o governo de Eurico Dutra (1946-1951). De acordo com Draibe (1985), o plano previa projetos de investimento estatal para as áreas de alimentação, saúde, transporte e energia. Entretanto, restringia-se apenas a estabelecer metas aos gastos públicos, não havendo nenhum tipo de diretriz para o conjunto da economia. Limitava-se a ordenar os gastos de investimento público atrasados, não contendo quaisquer previsões de fluxos financeiros direcionados aos recursos necessários para a efetivação dos projetos, uma vez que não contava com um cronograma de execução.

Além de seu caráter limitado, o Plano Salte representou uma tentativa falha de planificação e coordenação do processo de industrialização no Brasil, pois não obteve nenhuma eficácia prática, dado que “não dispunha de instrumentos e mecanismos institucionais capazes de garantir a sua implementação” (DRAIBE, 1985, p. 155).

Como dito anteriormente, nos anos anteriores à década de 1950 não houve políticas industriais *lato sensu*, portanto não houve nesse período nenhum tipo de formulação de diretrizes e objetivos por parte do Estado, coordenados a instrumentos e políticas auxiliares. Na

realidade, durante anos trinta e quarenta as políticas industriais restringiam-se ao estabelecimento de metas para as indústrias produtoras de insumos básicos (como a siderurgia, mineração, celulose, etc.), mesmo assim, como salienta Suzigan (1995), tais metas não eram formalizadas pelo Estado.

### **2.2.2 Os anos cinqüenta**

No segundo governo Vargas (1951 – 1954) começou a ser formada no Brasil uma base institucional de planejamento, o que se refletiu na elaboração de um Programa Geral de Industrialização (PGI) por parte da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) – a primeira instituição de política industrial do Brasil. Entretanto, segundo Suzigan (1995), esse programa nunca chegou a ser formalizado. A CDI apoiava seus projetos nos diagnósticos levantados, primeiramente, pela Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU) e, posteriormente, pelo Grupo Misto CEPAL/BNDE. Foi em cima desses diagnósticos que a CDI realizou um trabalho de classificação das atividades industriais brasileiras e dos grupos de produção preferenciais do país, o que beneficiaria, anos depois, a elaboração do Plano de Metas.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1960), aproveitando-se da base institucional anteriormente formada, elaborou-se o Plano de Metas, considerado “a primeira experiência efetiva de planejamento do desenvolvimento industrial como elemento central de uma estratégia abrangente de desenvolvimento econômico” (SUZIGAN, 1995, p. 5). Em linhas gerais, o Plano de Metas tratava-se de uma coordenação de investimentos (tanto públicos como privados) em torno de metas específicas, as quais caracterizavam as primeiras diretrizes e os primeiros objetivos de política industrial no Brasil, que eram implementados por Grupos Executivos (uma vez que a CDI havia sido extinta).

O Plano de Metas formalizou também políticas setoriais, contemplando as indústrias: química pesada, elétrica pesada, mecânica, de material de transporte e de construção naval. Esses setores passaram a ser alvo de metas junto às indústrias produtoras de insumos básicos.

Aspectos importantes de políticas auxiliares à política industrial também surgiram nos anos cinqüenta, como: a configuração, a partir de meados da década, de um sistema de forte proteção cambial e de incentivo às exportações; a diversificação das fontes de financiamento, sobretudo com ampliação das aplicações do BNDE<sup>6</sup>, com o surgimento de bancos regionais e estatais e com a criação de fundos de financiamento especiais, além de instrumentos de captação de recursos externos.

---

<sup>6</sup> O BNDE foi criado em 1952 e, de acordo com Suzigan (1995), tinha como objetivo inicial apenas o financiamento de projetos de infra-estrutura no país.

### **2.2.3 Os anos sessenta**

As reformas institucionais subseqüentes ao Golpe de 1964 levaram ao abandono do planejamento do desenvolvimento industrial brasileiro, uma vez que os planos econômicos do regime autoritário possuíam um caráter predominante de estabilização, dado o cenário de crise em que a economia brasileira se encontrava – com a estagnação da atividade econômica e o aumento da inflação. O quadro institucional se ampliou, ramificando-se com a criação de instituições regionais, setoriais e executoras de projetos específicos.

Os grandes destaques do planejamento deste período, dadas as considerações anteriores, foram o Plano Trienal, o PAEG e o Conselho Monetário Nacional.

Os Grupos Executivos do período anterior foram reformulados em uma nova CDI (que passaria a se chamar Conselho de Desenvolvimento Industrial). Essa nova instituição era a responsável pelos projetos industriais, com a definição de diretrizes, objetivos e prioridades e com a administração de incentivos fiscais. Entretanto, não houve nenhuma política que se destaca em relação a objetivos e metas específicos para algum setor industrial.

As recorrentes sobrevalorizações cambiais induziram à unificação cambial, em 1967. Neste mesmo ano, foi instituída uma reforma de caráter liberalizante com relação às tarifas aduaneiras, revisando suas alíquotas. O CACEX era responsável pela aplicação do exame de similaridade, e o CDI determinava índices de nacionalização, que se constituíam como barreiras não-tarifárias.

As diversificações nas possibilidades de financiamento estavam mais relacionadas às dificuldades enfrentadas pela economia do que a uma intenção explícita de favorecer o setor industrial. Foram aplicados instrumentos de correção monetária e criados fundos especiais de financiamento.

Entretanto, não houve, nessa década, nenhum marco expressivo de política industrial, como foi o Plano de Metas, na década anterior, e como viria a ser o II PND nos anos setenta. Isso ocorreu em função das prioridades econômicas dos programas de estabilização, que levaram a uma redução de investimentos, inclusive em infra-estrutura.

### **2.2.4 Os anos setenta**

O planejamento econômico voltou a se tornar alvo das preocupações governamentais durante o período conhecido como “milagre econômico brasileiro”, com a institucionalização de planos formais, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Entretanto, com a coordenação econômica do governo a cargo do Conselho Monetário Nacional (CMN), de

acordo com Suzigan (1995), valorizava-se principalmente a estratégia macroeconômica – em detrimento do desenvolvimento industrial.

Após o Plano de Metas da década de cinquenta, o desenvolvimento industrial voltou a figurar no planejamento econômico com a implementação do II PND:

“Sob o comando e a coordenação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, presidido pelo próprio presidente da República, articulou-se um novo conjunto de investimentos públicos e privados na indústria e na infraestrutura econômica, social e de ciência e tecnologia.” (SUZIGAN, 1995, p. 5).

Retomou-se também o estabelecimento de objetivos setoriais, que havia sido abandonado na década anterior, com a inclusão de metas para indústrias produtoras de insumos básicos que não eram antes contempladas, como a indústria petroquímica, de metais não-ferrosos, de bens de capital e indústrias de tecnologia avançada – telecomunicações, aviação, armamentos, energia nuclear e informática.

Além disso, os anos setenta foram o marco da evolução do sistema de proteção cambial e de incentivo das exportações. Esse sistema atuava no sentido de impor uma proteção mais discricionária, com barreiras não-tarifárias (apesar das alíquotas elevadas da tarifa aduaneira), e também de subsidiar cada vez mais as exportações de manufaturados.

Suzigan & Villela (1997) afirmam que tornaram-se mais evidentes também: os incentivos ao desenvolvimento regional por meio de investimentos e subsídios à formação de capital industrial; os incentivos à formação e atuação de pequenas e médias empresas; o fomento ao desenvolvimento tecnológico, com uma organização institucional específica para esse objetivo; a ampliação e a intensificação de instrumentos e políticas de regulação e competição – licenciamento de investimentos, controle de preços e regulação do mercado de trabalho.

Ao longo de todo o período desde a criação do BNDE foram intensificados os investimentos estatais nas áreas de energia e transporte, com base em diagnósticos que as apontavam como gravemente deficientes. O surgimento de agências públicas de financiamento ampliou o escopo desses investimentos para as áreas de infraestrutura urbana, saneamento básico, armazenagem e telecomunicações. Com isso, o cenário de infraestrutura econômica do Brasil atendia aos requisitos de desenvolvimento industrial do II PND na década de setenta, uma vez que as deficiências anteriormente citadas foram superadas.

Apesar disso, o sistema educacional e de treinamento – por mais que tivesse havido evolução no ensino superior e na pós-graduação – continuava com uma grande deficiência, uma vez que o ensino básico não foi contemplado pelos avanços.

### **3. O PLANO DE METAS E O II PND**

#### **3.1 Casos de política industrial *lato sensu***

Levando em consideração o enfoque analítico utilizado neste trabalho para a avaliação das políticas industriais no Brasil (devidamente tratado no capítulo anterior, p. x), os dois grandes momentos que podem ser considerados marcos de uma política industrial *lato sensu* no Brasil, no período de 1930 a 1970, foram: o Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubistchek; e o II PND, no governo de Ernesto Geisel.

Caracterizar esses dois planos como representativos de uma política industrial em um sentido mais amplo significa dizer que a sua implementação implicou um conjunto de elementos que expressam, de maneira abrangente, medidas e programas que afetam – tanto direta quanto indiretamente – o setor industrial. Em suma, como listado por Suzigan (1995), pode-se afirmar que em ambas as experiências de política industrial o desenvolvimento industrial foi:

“(1) uma decisão política, como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico, na qual a indústria ocupava um papel central [...]; (2) orientado por um plano indicativo, com diretrizes gerais, objetivos e metas setoriais ou industriais específicas claramente estabelecidas; (3) implementado por uma organização institucional que foi sendo construída desde os anos trinta [...]; (4) estimulado por um conjunto de instrumentos e políticas auxiliares [...]; (5) beneficiado por investimentos que geraram economias externas em infra-estrutura econômica [...] e no sistema educacional.”

Como exemplos do que se entende por este trabalho como políticas industriais em sentido amplo, é importante que se analise o Plano de Metas e o II PND com maior profundidade. A análise leva em consideração, principalmente, o que estes planos representaram para o desenvolvimento industrial brasileiro, sem que, no entanto, isso signifique qualquer tipo de defesa ou apoio ao contexto político em que foram implementados (sobretudo no caso do II PND).

#### **3.2 O Plano de Metas: primeiro caso de política industrial em sentido amplo no Brasil**

Segundo Lessa (1982), o Plano de Metas pode ser encarado como uma continuidade ao processo de substituição de importações que se iniciou duas décadas antes de sua implementação, em 1956. O autor afirma que o Plano de Metas “constitui a

mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (LESSA, 1982, p. 27).

A opção política de Juscelino Kubitschek pelo desenvolvimento industrial foi o passo inicial para a criação do Plano de Metas, que refletia esse direcionamento explícito do governo. Por meio de órgãos de política econômica como os Grupos Executivos e os Grupos de Trabalho, dentre outros, não apenas definiam-se as políticas como se criavam instrumentos e direcionavam recursos para a sua implementação.

Esse mecanismo evidenciava em sua atuação o estabelecimento de diretrizes, metas e objetivos específicos para o setor industrial, e representava um grande passo para a evolução da organização institucional específica (em termos de política industrial), pois, de acordo com Suzigan (1995), aumentava a especialização e a divisão de funções. Os instrumentos utilizados na execução do Plano de Metas, entretanto, não foram apenas aqueles forjados para se adequar a seus requerimentos. Lessa (1982) afirma que houve também uma mobilização de instrumentos preexistentes, herdados das fases anteriores, que foram ajustados ao Plano, uma vez que seu surgimento data da época em que a economia brasileira tinha seu crescimento condicionado ao setor primário-exportador – sendo, dessa forma, caracterizados pela primeira fase do processo de industrialização.

O processo de estabelecimento de objetivos para a indústria beneficiava a articulação de instrumentos e políticas auxiliares, sincronizando-os com as políticas industriais. Com relação à proteção do setor industrial, de acordo com Suzigan & Villela (1997), houve a determinação, em 1957, de uma nova tarifa aduaneira (*ad valorem* e com alíquotas elevadas) e de taxas de câmbio múltiplas e simplificadas. Foram criadas barreiras não-tarifárias na forma da aplicação de índices mínimos de nacionalização e do exame de similaridade nacional<sup>7</sup>, além de incentivos à exportação de manufaturados. Todas essas políticas de proteção eram elaboradas pelo CPA – Conselho de Política Aduaneira, criado em 1957.

Os grandes diferenciais no financiamento vieram com a diversificação das operações executadas pelo BNDE em direção às indústrias de base e com o surgimento de bancos regionais e estatais, além da criação de novos fundos de financiamento

---

<sup>7</sup> Lessa (1982) explica o exame de similaridade da seguinte forma: “quando um setor industrial prova, após pesquisa feita pelo CPA, estar plenamente habilitado para atender, em quantidade e qualidade, a procura interna do bem, recebe o denominado registro de similar. Corresponde a um atestado de maturidade ao setor industrial e impede concessão posterior de qualquer favor cambial ou fiscal à importação do bem” (LESSA, 1982, p. 108).

especiais e de instrumentos de captação de recursos externos. Lessa (1982) afirma que a política de capital estrangeiro da época era fundamental para o Plano de Metas, pois era o único meio viável, “dadas as regras de jogo das instituições brasileiras, à continuidade do processo de substituição de importações” (LESSA, 1982, p. 57).

Com relação às políticas de fomento, Suzigan (1995) afirma que os Grupos Executivos, juntamente com órgãos regionais, passaram a administrar incentivos fiscais sistematizados, voltados para o investimento e para o desenvolvimento regional. Os Grupos Executivos também eram importantes para as políticas de regulação, uma vez que eram responsáveis pela aplicação do licenciamento de investimentos (para o caso de capital estrangeiro, essa tarefa era cumprida pela SUMOC<sup>8</sup>). A atração de investimento direto estrangeiro era feita sob uma regulamentação específica, segundo Suzigan (1995), e práticas regulatórias que já vinham sendo aplicadas nas décadas anteriores perduraram, como o controle de preços e a regulação do mercado de trabalho.

O Plano de Metas também contava com objetivos específicos de investimentos em infra-estrutura e no sistema educacional, com grupos específicos de metas que contemplavam os setores de energia (geração de energia elétrica, nuclear e térmica; produção e refino de petróleo) e de transportes (estradas de rodagem, ferrovias, portos marinha mercante e transporte aéreo).

Suzigan (1995) critica, entretanto, o fato de que o sistema de proteção do Plano de Metas “ainda pecava pela não-seletividade, ausência de contrapartidas de *performance* e de prazos, e pouca ênfase no fomento à exportação” (SUZIGAN, 1995, p. 9). O autor afirma também ter sido uma deficiência do Plano de Metas a pouca ênfase das políticas industriais em desenvolvimento tecnológico, sendo este último contemplado apenas pela atuação da CAPES e do CNPq, órgãos orientados para o fortalecimento da pós-graduação e da pesquisa acadêmica no Brasil.

### **3.3 O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento)**

O II PND, segundo Castro (1985), foi reflexo da escolha “ostensiva” do governo brasileiro de dar continuidade – em meio aos efeitos da crise mundial do petróleo de 1973 – ao processo de desenvolvimento. De acordo com o autor, a opção do Estado brasileiro por adotar, frente às conturbações no cenário econômico internacional, uma

---

<sup>8</sup> Superintendência da Moeda e do Crédito, criada nos anos quarenta para atuar na regulação do investimento direto estrangeiro.

estratégia de “financiamento” ao invés de uma estratégia de “ajustamento” (adotada em certa medida por países subdesenvolvidos como o México), evidencia uma resposta não convencional ao choque do petróleo<sup>9</sup>.

“Optou-se aqui por uma autêntica transformação: da economia e do seu relacionamento com o exterior. Frente à esta opção, o ‘financiamento’, propriamente dito, nada mais seria que a escolha da passividade, enquanto o ajustamento convencional equivaleria à mera climatização da economia” (CASTRO, 1985, p. 34).

Apesar de, assim como o Plano de Metas, o II PND representar um caso de implementação de política industrial em sentido amplo, este plano diferencia-se em diversos aspectos do primeiro, sobretudo devido ao contexto político imposto pelo regime militar. O governo autoritário centralizador delegava ao CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico, que era presidido pelo próprio presidente da República – todo o comando da política econômica, eximindo o Congresso de qualquer poder decisório.

Para Castro (1985), ao optar pelo planejamento (uma vez que as reações de mercado não pareciam direcionar a economia a uma superação da crise), o Estado brasileiro assumiu grandes responsabilidades na implementação de políticas econômicas, cujo funcionamento exigia incentivos governamentais. No II PND, as diretrizes e metas específicas para os setores industriais eram estabelecidas não apenas pelo próprio plano como pelo CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial – e por programas econômicos setoriais e regionais. Suzigan (1995) também categoriza o II PND como o momento em que:

“completou-se a organização institucional específica, com crescente especialização e divisão de funções, tornando-a funcional para a implementação das políticas, mas ao mesmo tempo tornando mais difícil a tarefa de coordenação.” (SUZIGAN, 1995, p. 8).

Com relação ao sistema de proteção houve uma ampliação e uma intensificação, com ajustes cambiais periódicos por meio de minidesvalorizações<sup>10</sup> e com uma tarifa

---

<sup>9</sup> Castro (1985) explica que o financiamento indica uma escolha do Estado por evitar dificuldades e sacrifícios econômicos necessários para a adaptação a novas circunstâncias (que, no caso, foram impostas pelo choque do petróleo). Para isso, é essencial que haja disponibilidade de recursos no mercado internacional. Já o ajustamento é uma opção que explicita a necessidade de desaquecer a economia por meio de políticas monetárias e fiscais, alterando a composição dos gastos para adaptar a economia interna ao cenário internacional.

<sup>10</sup> O sistema de minidesvalorizações cambiais foi implementado em 1968, no início do período do “milagre econômico brasileiro”, e tinha o objetivo de reduzir o recorrente problema de sobrevalorização da moeda nacional.

aduaneira extremamente elevada. Contudo, os efeitos práticos dessa tarifa elevada eram fracos, uma vez que: diversas importações contavam com regimes especiais de redução da alíquota tarifária ou mesmo de isenção; pleitos de empresas davam ao CPA o poder de aumentar e reduzir alíquotas, ou até mesmo de conceder uma alíquota zero; entretanto, o fator mais importante, de acordo com Suzigan (1995), era que a tarifa aduaneira pouco significa diante do forte controle discricionário que as barreiras não-tarifárias impunham sobre as importações, que envolviam:

“desde a emissão de guias de importação, com aplicação do exame de similaridade, até formas variadas de controle através de regulamentações sobre índices mínimos de nacionalização, acordos e margens de proteção para a participação de empresas nacionais no fornecimento de bens de capital a grandes projetos nacionais ou em concorrências internacionais; orçamento de importações de órgãos públicos e empresas estatais, controle de importações de computadores, e outras.” (SUZIGAN, 1995, p. 9).

Em contrapartida, as exportações de produtos manufaturados eram fortemente incentivadas, contando não apenas com isenções fiscais como também com créditos fiscais, programas especiais de exportações e financiamentos subsidiados. Essa é uma deficiência do Plano de Metas que o II PND conseguiu superar. Contudo, o sistema de proteção continuava com as deficiências da não-seletividade e do forte caráter discricionário, o que tornou o Brasil um país completamente fechado às importações, o que forçava a adoção de regimes especiais de importação e de incentivos e subsídios de caráter compensatório às exportações. Suzigan (1995) define esse cenário da seguinte maneira:

“A ‘lógica’ parecia ser a de manter as alíquotas aduaneiras extremamente elevadas e controlar discricionariamente as importações para poder simultaneamente administrar ‘incentivos’ de fomento baseados na redução ou isenção de alíquotas e autorização para a importação.” (SUZIGAN, 1995, p. 10).

Com relação ao financiamento dos projetos das políticas industriais do II PND houve uma intensa utilização do crédito subsidiado do BNDES para investimentos industriais e de fundos de financiamento às exportações. O governo também recorreu constantemente a empréstimos e financiamentos no exterior, como parte de uma estratégia de endividamento que surgiu em decorrência da crise do petróleo de 1973.

As políticas de fomento contavam com incentivos ao investimento que incluíam incentivos fiscais para projetos e programas específicos em relação a um setor e/ou região e crédito fiscal para interessados e comprar bens de capital e produtos da

indústria siderúrgica. Esses incentivos surgiam na forma de reduções ou até mesmo reduções da alíquota aduaneira e de outros impostos.

Ao contrário do que ocorreu no Plano de Metas, o II PND não possuía a mesma deficiência quanto ao desenvolvimento tecnológico, cuja política de fomento, apesar de não ter sido ideal:

“já contava com fundos especiais de financiamento e planos indicativos de desenvolvimento científico e tecnológico, evoluiu no sentido de constituir um sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico (SNDCT) e de regulamentar mecanismos de transferência de tecnologia e direitos de propriedade industrial.” (SUZIGAN, 1995, p. 10).

O fomento ao desenvolvimento tecnológico também atuou no âmbito regional, por meio das políticas implementadas pelas superintendências regionais e com programas de discriminação setorial que tinham impactos regionais (como é caso dos pólos petroquímicos). Quanto à assistência a pequenas e médias empresas, é importante destacar que já contava com uma instituição particular, o CEBRAE – Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa, criado em 1972, e passou também a se beneficiar de programas específicos de exportação, com a CIEX – Comissão de Incentivo à Exportação, criada em 1976.

O licenciamento de investimentos, o controle de preços e a regulação do mercado de trabalho passaram a ser mais rigorosamente aplicados e, segundo Suzigan & Villela (1997), representavam uma maior intensificação das políticas de regulação e competição já existentes previamente.

Segundo os autores, as mudanças mais importantes em relação ao período anteriormente tratado – do Plano de Metas – foram: o aumento do número de órgãos que passaram a administrar o licenciamento de investimento, incluindo órgãos responsáveis pelos incentivos e políticas setoriais específicas; o enquadramento de empresas de grande porte e de setores mais concentrados da indústria em diferentes regimes de controle de preços, que eram comandados pelo CIP – Conselho Interministerial de Preços; forte regulação do mercado de trabalho, com reajustes anuais e forte repressão à atividade sindical, com proibição da atuação de centrais sindicais.

É válido destacar também a regulação sobre o investimento direto estrangeiro, implementada pelo Banco Central; a regulação sobre o abuso de poder econômico e antitruste, implementada pelo CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica;

e a regulação sobre o direito de propriedade industrial e mecanismos de transferência tecnológica, implementados pelo INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial.

Durante o II PND também foram muito importantes os investimentos em infraestrutura, contemplando os setores de energia, transportes, armazenagem, urbanização e saneamento básico. Com relação ao sistema educacional, Suzigan (1995) afirma que, além da constituição do SNDCT e a da implementação do PBDCT – Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – muitos investimentos foram realizados visando a expansão do ensino superior e da pós-graduação (incluindo incentivos às atividades de pesquisa acadêmica).

### **3.4 Efeitos negativos das políticas industriais sobre as décadas seguintes**

A prática de política industrial que se consolidou no Brasil, perceptível principalmente após uma análise dos seus dois grandes marcos, o Plano de Metas e o II PND, consagrou uma experiência histórica e constituiu uma organização institucional que foram acumulando deficiências ao longo do tempo. Essas deficiências foram extremamente prejudiciais quando, nos anos oitenta – devido à grande mudança política – tornou-se necessário alterar o rumo da economia brasileira, uma vez que os problemas que vinham sendo trazidos ao longo dos anos tornaram-se uma barreira de difícil superação.

Suzigan (1995) afirma que esses problemas abrangiam diversos âmbitos, e destaca os seguintes:

“(1) Protecionismo excessivo, não-seletivo, sem metas e prazos de *phasing out*, e sem quaisquer contrapartidas em termos de desempenho [...]; (2) tardia e insuficiente ênfase no fomento à exportação; (3) quase desleixo em relação à capacitação tecnológica para inovar, em complementação ao fomento à capacitação para produzir; (4) ampla concessão de subsídios (fiscais e financeiros) à formação de capital industrial e à exportação de produtos manufaturados; (5) forte intervenção regulatória, sobretudo sobre investimentos, preços e salários [...]; (6) não sequencialidade dos planos e políticas.” (SUZIGAN, 1995, p. 12).

O processo de desenvolvimento industrial no Brasil, dados os problemas acima listados, teve como efeito uma intensa concentração de renda, um agravamento das desigualdades sociais e uma grande disseminação de atividades rentistas beneficiadas pela proteção e pelo subsídio. Somado a isso havia ainda o fato de que se havia chegado

ao auge de um processo de industrialização, tornando necessário que se tomasse novos rumos de desenvolvimento industrial, para tornar eficiente e competitivo o aparato industrial que se havia constituído. Entretanto, não foram incorporados à indústria setores representativos de novas tecnologias que se desenvolviam no mundo, principalmente de informação e comunicação. A capacidade de inovar não foi desenvolvida, trazendo efeitos negativos à representatividade competitiva da indústria brasileira.

A manutenção nos anos oitenta da prática de política industrial que se havia consolidado previamente evidenciava a dificuldade de se afastar do modelo de organização institucional existente, com tentativas de manter políticas industriais pautadas em extrair recursos do governo. Somado a isso o fato de que o Estado direcionava suas preocupações ao ajuste macroeconômico de combate aos efeitos da crise internacional do petróleo do final da década de setenta, criava-se um grande entrave ao desenvolvimento industrial brasileiro.

O processo inflacionário e o desequilíbrio do setor externo impuseram a necessidade de se priorizar a estabilização econômica, cortando as políticas industriais da agenda de políticas do governo para o resto da década de oitenta, numa clara negligência aos planos de longo prazo.

Segundo Suzigan (1995), algumas tentativas de implementação de políticas industriais entre 1985 e 1988 falharam, tanto por falta de respaldo político quanto por terem sido apenas parcialmente implementadas. Sobreviveram somente (e fracamente) algumas políticas setoriais (como a Política Nacional de Informática – fortemente contestada) e programas de investimento em alguns setores exportadores, que contavam com financiamento do BNDES. Entretanto, essas políticas não podem ser vistas como atenuantes, pois, como afirmam Suzigan & Furtado (2010), “fazer políticas setoriais sem uma política industrial de referência pode levar a resultados ineficientes, transitórios e de elevado custo social” (SUZIGAN & FURTADO, 2010, p. 20).

A constatação desses problemas em relação à organização institucional evidencia a necessidade de se estudar a história das instituições brasileira, inclusive num sentido de encontrar soluções e sugerir reformas, pois a capacitação dessas instituições é essencial para se implementar uma política industrial e tecnológica que seja contemporânea.

## CONCLUSÃO

Ao se partir da visão de Celso Furtado em relação ao desenvolvimento industrial brasileiro é possível realizar uma análise que evidencie os efeitos da atuação do Estado sobre o processo de industrialização no Brasil. As três fases de industrialização que Furtado sistematiza em sua *Teoria e política do desenvolvimento econômico* são um excelente ponto de partida para se avaliar a experiência histórica de políticas industriais no Brasil, pois abrangem de tal forma a influência do setor industrial sobre o cenário econômico (e vice-versa) que corroboram com a avaliação de políticas industriais no sentido amplo – *latu senso*.

A partir de uma análise embasada principalmente nas obras de Wilson Suzigan, tornam-se claro como as decisões do Estado ditaram, em muitos momentos, o ritmo da industrialização brasileira. Para Furtado (1986), a última fase do processo de industrialização brasileiro, a fase da industrialização liderada pela ação estatal, pode ser atribuída para os períodos após a década de 1950, quando já se verificava um esgotamento da fase anterior – a fase da industrialização por substituição de importações.

Tem-se que é exatamente nesse período da terceira fase de industrialização em que ocorreram os dois grandes momentos de políticas industriais no Brasil (considerando-se as décadas entre 1930 e 1970): o Plano de Metas, do governo de Juscelino Kubitschek e o II PND, do governo de Ernesto Geisel.

Foi apenas quando houve um forte interesse do Estado em promover o desenvolvimento industrial – numa lógica que traz o desenvolvimento industrial como caminho para o desenvolvimento econômico e social do país – que políticas industriais em sentido amplo foram implementadas. Para isso, um forte aparato político e institucional teve de ser constituído ao longo dos anos, refletindo a opção dos governos de muitas décadas em relação à condução econômica do Brasil.

Entretanto, essa constatação não implica necessariamente uma defesa de todo o contexto no qual tais políticas industriais tiveram lugar. Os vícios políticos, interesses subliminares e outros problemas em relação à condução da indústria brasileira por parte do Estado trouxeram um acúmulo entraves que prejudicaram seriamente a evolução do processo de industrialização e de políticas industriais nas décadas seguintes.

Castro (1985), não deixa de destacar que o condenável regime político autoritário à época do II PND, por exemplo, chegou a ter efeitos contaminantes sobre

todas as políticas do período, inclusive sobre as diretrizes econômicas estabelecidas pelo plano em 1974. Apesar das transformações na estrutura produtiva trazidas pelo II PND, a falta de respaldo político e, principalmente, da participação da sociedade, foram muito custosas ao plano. Além dos resultados negativos da falta de apoio social, deve-se considerar ainda “o fato de que a corrupção e a impunidade, tão características do ambiente fechado das ditaduras, impuseram severos estragos à consecução de diversas metas” (CASTRO, 1985, p. 47).

A consagração da prática política em relação à indústria e a organização institucional que se consolidou trouxeram deficiências de difícil – mas necessária – solução para os governos posteriores. O estudo dos desafios às políticas industriais desde a década de oitenta até a atualidade é de grande interesse para trabalhos posteriores, que se seguiriam ao presente trabalho em uma dinâmica de continuidade.

## APÊNDICE A

Períodos/ Elementos da Política Industrial	Anos 30	II Guerra/Anos 40	Século Governo Vargas
1. Planejamento, estratégia, coordenação	CFCE (1934)	CFCE; CME/SPI(1942); CNPIC(1944); Plano Salte	Assessoria Econômica Presidência; CDI/PGI; CMBEU(1950); PRE/FRE/BNDE; CEPAL/BNDE
2. Diretrizes, objetivos, organização institucional		CEXIM/BB (1941); SUMOC(1945)	CDI(Subcomissões); CEXIM; CACEX(1953)
3. Targeting de indústrias ou novas tecnologias	Siderurgia, celulose/papel	Siderurgia, motores pesados, minério de ferro, álcalis	Siderurgia, química pesada, mecânica e elétrica pesada, material ferroviário, automotobilística, construção naval
4. Instrumentos e políticas auxiliares 4.1. Políticas de comércio exterior: Câmbio  Tarifa aduaneira  Barreiras não-tarifárias  Incentivos à exportação/subsídios à produção	Desvalorização; centralização/controlado (Banco do Brasil)  Revisão alíquotas (1931-34)  Restrições administrativas às importações; Comissão de Similares	Taxa de Câmbio fixa (sobvalorização); controle administrativo (CEXIM)  Alíquotas (específicas) erodidas pela inflação  Restrições quantitativas (1947); regime licença prévia importações (1948)	Taxa fixa sobrevalorizada (até out./53); taxas múltiplas com leilão (Instrução 70/SUMOC); orçamento de câmbio e prioridades para importação (SUMOC)  Alíquotas erodidas pela inflação; Comissão de Revisão da Tarifa Aduaneira  Regime licença prévia importações (CEXIM, até out./53)  Bônus cambial para exportação de manufaturados (1955)
4.2. Financiamento	CREAI/Banco do Brasil (1937)	CREAI/BB	Banco do Brasil; BNDE(1952); SCF ("Financeiras")
4.3. Fomento: Investimento Desenvolvimento tecnológico Desenvolvimento regional Pequenas/médias empresas	(Não sistematizados)	(Não sistematizados)	(Não sistematizados) CNPq (1951); CAPES (1951)
4.4. Regulação/competição: Licenciamento de investimentos Investimento direto estrangeiro Direitos de propriedade intelectual Legislação anti-truste Controles de preços e tarifas  Relações de trabalho	Tarifas energia elétrica (Código de Águas, 1934); juros (Lei da Usura, 1933)  Ministério do Trabalho (1931); Legislação trabalhista e sindical; proibição greves (1937)	SUMOC  Código Propriedade Industrial (1945)  Tarifas energia elétrica; juros  Implementação salário mínimo (1940); CLT (1943)	SUMOC; Legislação sobre remessa lucros; Instrução 113/SUMOC  Código de Propriedade Industrial (1945)  Tarifas energia elétrica; juros; COFAP (1951)  Elevação salário mínimo
5. Infra-estrutura (investimentos estatais)		Energia elétrica; transportes	Energia (geração energia elétrica, produção e refino petróleo, carvão nacional); transportes (ferrovias e portos)
6. Educação, treinamento	Ministério da Educação e Saúde (1931)	SENAI (1942)	

Períodos/ Elementos da Política Industrial	Governo Kubitschek	Crise e Reorganização Institucional (até 1967)
1. Planejamento, estratégia, coordenação	Plano de Metas; Conselho de Desenvolvimento	Plano Trienal; PAEG; Conselho Monetário Nacional
2. Diretrizes, objetivos, organização institucional	Grupos Executivos; Grupos de Trabalho; CACEX; CPA (1957)	CDI (1964, incorporando Grupos Executivos); CONCEX (1966)
3. <u>Targeting</u> de indústrias ou novas tecnologias	Siderurgia e metalurgia, química pesada, mecânica e elétrica pesada, automotobilística e autopeças, construção naval, papel e celulose, cimento	
4. Instrumentos e políticas auxiliares: 4.1. Políticas de comércio exterior: Câmbio  Tarifa aduaneira  Barreiras não-tarifárias  Incentivos à exportação/subsídios à produção	Taxas múltiplas simplificadas (1957)  Tarifa de 1957 ( <u>ad valorem</u> )  Lei do Similar Nacional (CPA); índices de nacionalização (Grupos Executivos)  Bônus cambial para manufaturados; exportações de manufaturados pelo mercado livre de câmbio (1959)	Instrução 204/SUMOC (1961); unificação cambial (1967); recorrente sobrevalorização cambial Reforma de 1967 (liberalização); CPA: alteração de alíquotas CACEX: exame de similaridade (1967); CPA: contingenciamento; índices nacionalização (Grupos Executivos; CDI) Drawback (1964); isenção IR(1965); isenção IPI (1967)
4.2. Financiamento	BNDE, BB, "Financeiras", Bancos Regionais	Correção monetária; desenvolvimento financeiro; diversificação empréstimos BNDE; fundos especiais de financiamento; empréstimos externos (Instr. 289/SUMOC)
4.3. Fomento: Investimento  Desenvolvimento tecnológico  Desenvolvimento regional Pequenas/médias empresas	Isenção/redução impostos (Grupos Executivos); Incentivos regionais  CNPq, CAPES  SUDENE/BNB; incentivos regionais	Isenção ou redução II e IPI (CDI, CPA, órgãos regionais); depreciação acelerada (CDI/SRF) CNPq; CAPES; BNDE/FUNTEC (1964); FINEP (1965) SUDENE, SUDAM (incentivos regionais) BNDE/FIPEME (1965)
4.4. Regulação/competição: Licenciamento de investimentos  Investimento direto estrangeiro Direitos de propriedade intelectual Legislação anti-truste Controles de preços e tarifas  Relações de trabalho	Grupos Executivos; SUMOC (capital estrangeiro) Instrução 113/SUMOC Código de Propriedade Industrial (1945)  Tarifas energia elétrica; juros; COFAP  Elevação salário mínimo	CDI/Grupos Executivos  Lei 4131 (1962), regulamentada em 1965 Código de Propriedade Industrial (1945)  CADE (Lei 4137/62) SUNAB (1962); CONEP (1965); atualização tarifas de serviços públicos Salário mínimo congelado (1962); reajustes anuais por lei a partir 1963; repressão salarial (PAEG); repressão à ação sindical; FGTS (1966)
5. Infra-estrutura (investimentos estatais)	Energia (geração energia elétrica, nuclear, carvão, produção/refino petróleo); transportes (ferrovias, estradas rodagem, portos, marinha mercante, transporte aéreo)	Redução investimentos (programas estabilização)
6. Educação, treinamento		Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961)

Períodos/ Elementos da Política Industrial	Ciclo Expansivo 1968-73	II PND: Novo Ciclo de Investimentos (1974-79)
1. Planejamento, estratégia, coordenação	Conselho Monetário Nacional; PED; I PND	II PND; CDE
2. Diretrizes, objetivos, organização institucional	CDI/GEP e GS; instituições setoriais, regionais, de tecnologia, específicas e de programas especiais <sup>1</sup>	CDI: maior seletividade; instituições setoriais, regionais, tecnológicas, específicas e de programas especiais <sup>1</sup> ; programas setoriais/regionais <sup>2</sup>
3. Targeting de indústrias ou novas tecnologias	Siderurgia, metais não-ferrosos, petroquímica, construção naval	Bens de capital, insumos básicos, telecomunicações, aeronaves, armamentos, energia nuclear, informática
4. Instrumentos e políticas auxiliares 4.1. Políticas de comércio exterior: Câmbio  Tarifa aduaneira  Barreiras não-tarifárias  Incentivos à exportação/subsídios à produção	Desvalorização (agosto/68); sistema de correções cambiais periódicas ("minidesvalorizações") Aumento de alíquotas (fins/1968); CPA: alteração de alíquotas CACEX: guias importação, exame similaridade, acordos participação nacional; CPA: contingenciamento, preços de referência; orçamento de importações órgãos públicos e empresas estatais (CCNAI); margem 15% para empresas nacionais nas concorrências internacionais; índices de nacionalização (CDI, financiamentos oficiais, compras do governo)  Drawback; isenção IR, isenção IPI; isenção ICM (1969); crédito fiscal IPI e ICM (1969/70); BEFIEX (1972)	Sistema de correções cambiais periódicas ("minidesvalorizações") Alíquotas elevadas; CPA: alteração de alíquotas  CACEX: guias importação, exame similaridade, acordos participação nacional; CPA: contingenciamento, preços de referência; orçamento de importações órgãos públicos e empresas estatais (CCNAI); margem 15% para empresas nacionais nas concorrências internacionais; índices de nacionalização (CDI, financiamentos oficiais, compras do governo), CAPRE: controle importação computadores Drawback; isenção IR, isenção IPI; isenção ICM (1969); crédito fiscal IPI e ICM (1969/70); BEFIEX(1972); CIEX (1976)
4.2. Financiamento	Sistema BNDE; Banco do Brasil/CACEX/FINEX; Resolução 63/BACEN; bancos regionais/estaduais	BNDES: financiamentos subsidiados; empréstimos e financiamentos do exterior; Banco do Brasil/CACEX/FINEX; bancos regionais/estaduais
4.3. Fomento: Investimento  Desenvolvimento tecnológico  Desenvolvimento regional  Pequenas/médias empresas	Isenção/redução II e IPI para: projetos industriais, programas setoriais e regionais, geração energia elétrica, petróleo/gás; depreciação acelerada, isenção IR para fusões/incorporações; equiparação das vendas internas de bens de capital à exportação; crédito do IPI ao comprador de bens de capital nacionais e para produtos siderúrgicos  CNPq; CAPES; BNDE/FUNTEC; FINEP; FNDCT (1969); INPI (1971); FUNAT /STI/MIC (1972); INMETRO; I PBDCT (1973-74) SUDENE, SUDAM, GERES, SUFRAMA  CEBRAE (1972)	Isenção/redução II e IPI para: projetos industriais, programas setoriais e regionais, geração energia elétrica, petróleo/gás; depreciação acelerada, isenção IR para fusões/incorporações; equiparação das vendas internas de bens de capital à exportação; crédito do IPI ao comprador de bens de capital nacionais e para produtos siderúrgicos SNDCT (1975); II PBDCT (1975-79); INPI/Ato Normativo No. 15 (1975)  SUDENE, SUDAM, GERES, SUFRAMA, programas regionais CEBRAE; CIEX; PROGIRO (1977); PRONAEX (1979)
4.4. Regulação/competição: Licenciamento de investimentos  Investimento direto estrangeiro Direitos de propriedade intelectual Legislação anti-truste Controles de preços e tarifas Relações de trabalho	CDI/GEP/GS; CONSIDER; CNP; CCPCL  Lei 4131/62; incentivos estaduais/municipais Novo Código de Propriedade Industrial (1971); INPI CADE CIP (1968) Reajustes anuais salário mínimo; salário real estagnado; repressão sindical	CDI, CONSIDER, CNP, CCPCL, CAPRE (1972), CDE, SEI (1979) Lei 4131/62; incentivos estaduais/ municipais Código de Propriedade Industrial, INPI CADE CIP salário real estagnado; reajustes semestrais (1979); repressão sindical; proibição centrais sindicais; "novo sindicalismo" (1978-79)
5. Infra-estrutura (investimentos estatais)	Energia, transportes, urbanização/saneamento básico	Energia, transportes, armazenagem, comunicações, urbanização/saneamento
6. Educação, treinamento	Expansão ensino superior; programas de pós-graduação (FINEP, CAPES, CNPq)	Expansão ensino superior; programas de pós-graduação (FINEP, CAPES, CNPq)

## REFERENCIAS

ADAMS, F.G; BOLLINO, A. Meaning of industrial policy. In: ADAMS, F.G.; BOLLINO, A.; KLEIN, L.R. *Industrial policies for growth and competitiveness*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983.

CASTRO, A.B. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. New York: St. Martin's Press, 1994.

CORDEN, W.M. Relationships between macroeconomic and industrial policies. *The World Economy*, v. 3, n. 2, p. 167-84, set. 1980.

DRAIBE, S. *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.

FURTADO, C. *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia, Editor S. A., 1970.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

FURTADO, C. *Teoria política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

JOHNSON, C. *The industrial policy debate*. San Francisco, CA: ICS Press, 1984.

KRUGMAN, P. The current case for industrial policy. In: SALVATORE, D. *Protectionism and world welfare*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993, cap. 7.

LEOPOLDI, M. A. P. *Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: ed. Brasiliense, 1982.

MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo/Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2005.

SUZIGAN, W. *Experiência histórica de política industrial no Brasil*. IE/UNICAMP: Campinas. Texto para discussão n. 48. 1995.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento* São Paulo: ed. Brasiliense, 1986.

SUZIGAN, W. *Industrialização na visão de Celso Furtado*. In: Anais do IV Congresso Brasileiro de História Econômica. São Paulo, 2001 [CD, [www.abphe.org.br](http://www.abphe.org.br)].

SUZIGAN, W; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. *Revista Estudos Econômicos*: São Paulo, v. 40, n.1, p. 7-41, jan/mar 2010.

SUZIGAN, W; VILLELA, A. *Industrial policy in Brazil*. Campinas, São Paulo, Brasil: UNICAMP/IE, 1997.

VILLELA, A; SUZIGAN, W. *Elementos para a discussão de uma política industrial para o Brasil*. IPEA: Brasília/Rio de Janeiro. Texto para discussão n. 421. 1996.