

COMPLEXIDADE E INDÚSTRIA NA ERA LULA

Francisco Thainan¹

Resumo: Dois períodos saltam aos olhos na Economia Brasileira quando se analisa as taxas de crescimento econômico, o chamado milagre econômico (1969-1973) e o período entre 2006 e 2010 que em referência ao primeiro vem sendo chamado pela literatura como “milagrinho” ou Era Lula devido a figura de liderança exercida pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Neste período passamos por um crescimento econômico com taxas inferiores ao do Milagre, mas que trouxeram consigo uma redução das desigualdades, devido a todas políticas distributivas adotadas sobretudo no segundo governo Lula, como as transferências diretas do Bolsa família e a ampliação do mercado de crédito, que podem ser analisadas como medidas de curto prazo que inseriram parte significativa da população brasileira no mercado consumidor, isso provocou um processo parecido com o do Milagre econômico brasileiro, em um processo dinâmico gerador de demanda. É evidente que em paralelo aos mecanismos de distribuição de renda, o governo adotou medidas para promover o crescimento econômico, como por exemplo, o aumento do investimento público, o principal motor de crescimento do nosso mercado interno. Os investimentos foram fomentados sobretudo no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que foi lançado em janeiro de 2007 direcionado principalmente para gastos nas áreas de infraestrutura social e urbana com foco em saneamento e habitação, energia e também no setor logístico, como hidrovias e portos. O montante previsto foi de 503,9 bilhões de reais sendo executado 94,1% aproximadamente. Esses investimentos além de causarem impactos diretos na economia, fomentaram a geração de emprego e gastos indiretos através do multiplicador – indicador que mensura o choque em uma variável endógena motivado por variações exógenas, exemplificando, o gasto governamental fomentou empregos e gerou renda marginal que foi gasta no consumo de bens e serviços, a produção de usinas hidrelétricas movimentou o serviço de construção civil, que por sua vez demandou produções de aço e ferro para seus insumos bem como o setor de transportes, isso ocorre em uma espécie de ciclo. Ainda no que diz respeito ao setor industrial, se pode interpretar as políticas distributivas como geradoras de um novo mercado consumidor, já que em termos de capacidade de consumo programas assistências e o acesso ao crédito significaram a ascensão de 25 milhões de pessoas da classe C e D (BIANCARELLI, 2014), os investimentos públicos e a alta das commodities podem ser considerados os principais fatores dinâmicos do período. Quando analisamos o crescimento do Produto Nacional chegamos à conclusão que os níveis de investimento cresceram a taxas superiores do que próprio consumo das famílias. Tendo esse pano de fundo, o artigo buscará responder duas questões sobre o período: A ausência de reformas estruturais fragilizou os avanços sociais do período, no sentido de dependerem da vontade política dos grupos representados pelas figuras posteriores no executivo? Por quais motivos a industrialização não se firmou de maneira estrutural? Apon-tando as dificuldades políticas do período, a posição nacional na cadeia global de valor e as limitações da matriz produtiva brasileira que não atua ou atua muito pouco em bens de consumo de maior complexidade como a produção de smartphones, novas tecnologias informacionais e de comunicação.

Palavras-chave: Crescimento; Distribuição de renda; Era Lula; Industrialização.

¹ Mestrando em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de São Paulo (Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

1. Introdução

Alguns períodos merecem destaque ao se executar uma análise pautada nas taxas de crescimento da economia brasileira, sendo eles o crescimento industrial obtido entre os anos 1933 e 1939 que teve uma média de 11,25% ao ano em um período em que o mundo ainda vinha sofrendo o impacto da Grande Depressão de 1929, uma segunda etapa em que o país foi governado pelo presidente Juscelino Kubitschek cujo crescimento foi desenhado em torno do Plano de Metas que fora um ambicioso plano organizado de maneira setorial dando enfoque as áreas de energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação, um terceiro momento ficou conhecido como o “Milagre Econômico Brasileiro” que ocorreu entre os anos de 1969 e 1973 em que as taxas de crescimento econômico foram de aproximadamente 11,1% ao ano em média, e por último os anos entre 2007 e 2010 que em referência ao “Milagre” vem sendo chamado na literatura como “Milagrinho” período do segundo mandato do presidente Lula cujo crescimento médio foi de 4,6%.

Neste ínterim, ainda que com taxas de crescimento inferiores às do Período Militar, o Brasil observou uma redução no nível de desigualdades devido a políticas distributivas adotadas no primeiro governo Lula e principalmente em seu segundo mandato bem como a recomposição do poder de compra do salário mínimo, essas medidas podem ser analisadas como medidas de impacto no Curto Prazo que inseriram parte significativa da população brasileira no mercado consumidor, isso provocou um processo parecido com o “Milagre Econômico Brasileiro” no sentido de ciclo gerador de demanda. Cabe pontuar ainda, que o período ditatorial foi marcado por um crescimento de consumo “aristocratizado”, alimentos e vestuário, por exemplo, cresceram abaixo dos índices de crescimento gerais e muito menos que automóveis e eletrodomésticos, mesmo que as migrações internas da economia no mercado de trabalho tenham inserido parte dos trabalhadores na economia monetária, não é o suficiente para tratar os dois períodos sem considerar essas particularidades.

Em paralelo com os mecanismos de distribuição adotados, a então equipe econômica do Governo Lula adotou medidas específicas para promover o crescimento econômico que foram de certa forma mantidas durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, os investimentos públicos foram fomentados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que foi lançado em Janeiro de 2007 direcionado principalmente para gastos nas áreas de infraestrutura social e urbana com foco em saneamento e habitação, energia e também no setor logístico, como hidrovias e portos, o montante previsto foi de 503,9 bilhões de reais sendo executado em 94,1% aproximadamente. Esses investimentos, além dos impactos diretos, fomentaram geração de emprego e gastos indiretos através do multiplicador – Indicador que mensura o choque em uma variável endógena motivado por variações exógenas. (CARVALHO, 2018, p. 29)

Ainda sobre o setor industrial no período, se pode interpretar as políticas distributivas como geradoras de um novo mercado consumidor, já que em termos de capacidade de

consumo programas assistenciais e o acesso ao crédito significaram a ascensão de 25 milhões de pessoas as classes C e D (BIANCARELLI, 2014, p.14), os investimentos públicos e a alta das commodities podem ser considerados os principais fatores dinâmicos do período. Quando analisamos o crescimento dos investimentos se chega à conclusão que os investimentos superaram o crescimento do consumo, enquanto o primeiro teve uma média de 6,4% entre 2003 e 2010, o segundo tem uma média de 4,1%.

Tendo esse pano de fundo, o artigo buscará responder a seguinte questão sobre o período: Por quais motivos a industrialização não se firmou de maneira estrutural durante os anos em que o executivo foi comandado pelo Partido dos Trabalhadores? Apontando as dificuldades políticas do período, a posição nacional na cadeia global de valor e as limitações da matriz produtiva brasileira, que não atua ou atua muito pouco em bens de maior complexidade como por exemplo, o incipiente mercado informacional, comunicativo e de outras tecnologias ditas “de ponta”.

Era Lula: Um primeiro Momento

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 significou um rompimento com os fatos anteriores da história, afinal, foi a primeira ascensão de um partido construído incisivamente com pautas a esquerda do centro após a ditadura cívico-militar vigente até o ano de 1984. As pautas trazidas pelo governo desde sua primeira campanha para a presidência da república ocorrida em 1989, sempre carregadas de um reformismo social, valorização do trabalhador e o posicionamento aversivo a instituições econômicas como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial etc. Traziam consigo uma inquietação e até certa desconfiança sobre como seriam conduzidas as pautas econômicas nesse governo, sobretudo, após um momento em que a cartilha ortodoxa era aplicada com um forte discurso de ajustes e estabilização pelo governo anterior chefiado por Fernando Henrique Cardoso que contava com Pedro Malan no Ministério da Fazenda.

Essa confusão pela qual passava o mercado era motivada por posicionamentos anteriores dados pelo partido, a título de exemplificação, em artigo do então candidato Lula publicado pelo Valor Econômico era afirmado que “precisamos, em primeiro lugar, readquirir o controle sobre nossa política fiscal e monetária, hoje comandada pelo FMI, a serviço da geração de superávits primários para pagar os credores” (Valor Econômico, 02/05/2000), uma outra ilustração pode ser dada pelo então favorito a assumir o Ministério da Fazenda Guido Mantega “(...) é um obstáculo para o país aumentar seus gastos sociais. Por isso, vamos reabrir a discussão do superávit primário para com o FMI. Se nós baixarmos nossos gastos com os juros, o superávit pode ser menor” (O Globo, 24/08/2002).

A mudança de discurso do Partido dos Trabalhadores veio apenas no meio da disputa eleitoral em 2002, o principal indicador disso foi a escolha de Antônio Pallocci como coordenador do programa de governo, à época Pallocci era prefeito da cidade de Ribeirão

Preto e pertencente as correntes mais moderadas no partido, ao assumir esse papel, começou a dialogar com o *establishment* e a apresentar um discurso totalmente antagônico ao que vinha sendo vinculado anteriormente. É difícil afirmar com clareza quais os motivos que levaram a essa alteração, segundo Giambiagi, dois podem ser os principais fatores para tais fenômenos, o primeiro seria a questão da governabilidade, afinal, a Constituição de 1988 trazia consigo alterações profundas na configuração político-partidária, para aprovação de Emendas a essa Constituição, por exemplo, se faziam necessários três quintos dos votos do Congresso, a situação ficava ainda mais complexa nesse aspecto, quando se observa a configuração anterior e as expectativas para a nova Câmara que tinha um horizonte fragmentado. Além desse fator, se tem o exemplo da Crise Argentina que atingiu elevado grau de dramaticidade por essa não contar com soluções de liquidez internacional e pelo próprio cenário interno, a celeuma no período pré-eleitoral bem como no período imediatamente anterior ao pleito poderia implicar um cenário complicado para a posse do presidente, inflação ascendente, dólar pressionado e riscos de insolvência que poderiam ser potencializados pela ausência de crédito externo e uma eventual ruptura com o FMI. (GIAMBIAGGI, 2016, pg. 203)

Após vencer a eleição, algumas medidas mostraram um claro comprometimento inicial do Partido com certa continuidade às políticas de estabilização e austeridade praticadas pelo governo tucano, no Banco Central a Diretoria foi mantida com a nomeação de um banqueiro para a presidência da instituição (Henrique Meirelles), a meta de inflação para o ano de 2003 foi definida em 8,5% e para 2004 foi fixada em 5,5%, o que significava uma forte queda frente aos 12,53% indicados pelo IPCA em 2002 e a meta de superávit primário passou de 3,75% para 4,25% do PIB para 2003, alocando esse valor na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o período de 2004 a 2006.

Em conjunto com essas medidas de arrocho monetário e fiscal, foram anunciadas duas medidas principais que buscavam em certo sentido um giro de 180° do posicionamento de mercado concretizadas no envio ao congresso de uma Reforma tributária que objetivava uniformizar a legislação do ICMS, renovar a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e simplificar a Contribuição para o Financiamento de Seguridade Social (COFINS), transformando-a em uma tributação sobre valor adicionado. Como segunda medida, se deu a proposta de reforma da previdência social que se concentrava no regime dos servidores públicos, que contemplava: taxaço de servidores inativos com a mesma alíquota de funcionários ativos, a criação de um redutor para novas pensões acima de um certo piso de isenção, antecipação para todos os novos funcionários da ativa de idade mínima para aposentadoria integral, estabelecida em 55 para mulheres e 60 para homens, que estava prevista apenas para os novos entrantes de acordo com a Emenda Constituição nº20 aprovada pelo governo anterior em 1998, além de outras medidas que criavam um teto para novos entrantes e a permissibilidade de complementação com a criação de novos fundos de pensão.

Segundo Giambiagi (2012), as políticas contracionistas implicaram em uma queda da Dívida Líquida do Setor Público de 59,9% em proporção ao PIB em 2002 para 46,5% em 2006, entre esses anos o crescimento do PIB foi de 3,5% a. a., o IPCA foi de 6,4% a. a. depois de uma doutrina que seguia à risca as recomendações do tripé macroeconômico, o desemprego finalizou o ano em 2006 em 10% segundo o IBGE. As taxas de crescimento bem como o índice de desemprego geraram certo descontentamento dentro da cúpula governamental, o que acabou motivando mudanças posteriores. Todavia, cabe ressaltar que o crescimento obtido pelo governo Lula foi em média de 3,02% frente ao 1,76% do governo anterior, isso quando analisamos as médias geométricas, como a relação Dívida (Estoque) / PIB (Fluxo) é uma razão entre dois números, obviamente o crescimento econômico é primordial para a queda desse indicador, vale ressaltar o papel político desse crescimento, afinal, mesmo após toda a repercussão do episódio conhecido como “Mensalão” - Escândalo de compra de votos parlamentares – o governo conseguiu se reeleger com quase 61%, evidentemente que além do crescimento econômico, devemos considerar as políticas distributivas adotadas, que ganhavam capilaridade e propiciava uma relativa melhora de vida principalmente aos mais pobres.

Era Lula: um segundo momento

A situação inicial do primeiro governo Lula tinha por cenário uma situação crítica, a inflação estava em 11,25% em 2002, o Risco Brasil saltou de 861 pontos (2001) para 1445 em (2002), as reservas internacionais atingiram seu menor nível desde de 1994, isso somado a uma relação dívida bruta/PIB que chegava ao patamar preocupante de 42%. Diante desse cenário era compreensível que uma agenda ortodoxa fosse adotada inicialmente durante um curto período como tentativa de conter os ânimos do mercado, mas a permanência desse tipo de política encontrava resistência partidária. Podemos dizer que uma ruptura se iniciou com a queda do ministro Antônio Palocci, que se deu por renúncia após a quebra ilegal do sigilo bancário do caseiro Francenildo Costa que era testemunha de acusação contra o ministro de que o mesmo supostamente organizava festas com prostitutas e lobistas em uma mansão alugada conforme a CPI dos Bingos, esse caso teve grande repercussão na época, tornando a situação do político no mínimo insustentável.

Em seu lugar temos a nomeação de Guido Mantega, que ocupava a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e que tinha inclinações mais próximas as chamadas linhas de pensamento keynesianas na ciência econômica, tal troca representou uma alteração nos rumos de política econômica, agora o Ministério passava a discordar com a ideia de continuidade ligados as políticas oriundas do governo anterior, houve uma redução do superávit primário no segundo governo Lula e o BNDES passou a participar de maneira substancial na economia. É importante salientar que a partir de 2008 as teorias liberais passaram por um período de intenso desgaste, isso porque a interpretação dominante sobre as origens do colapso econômico norte-americano que atingiu

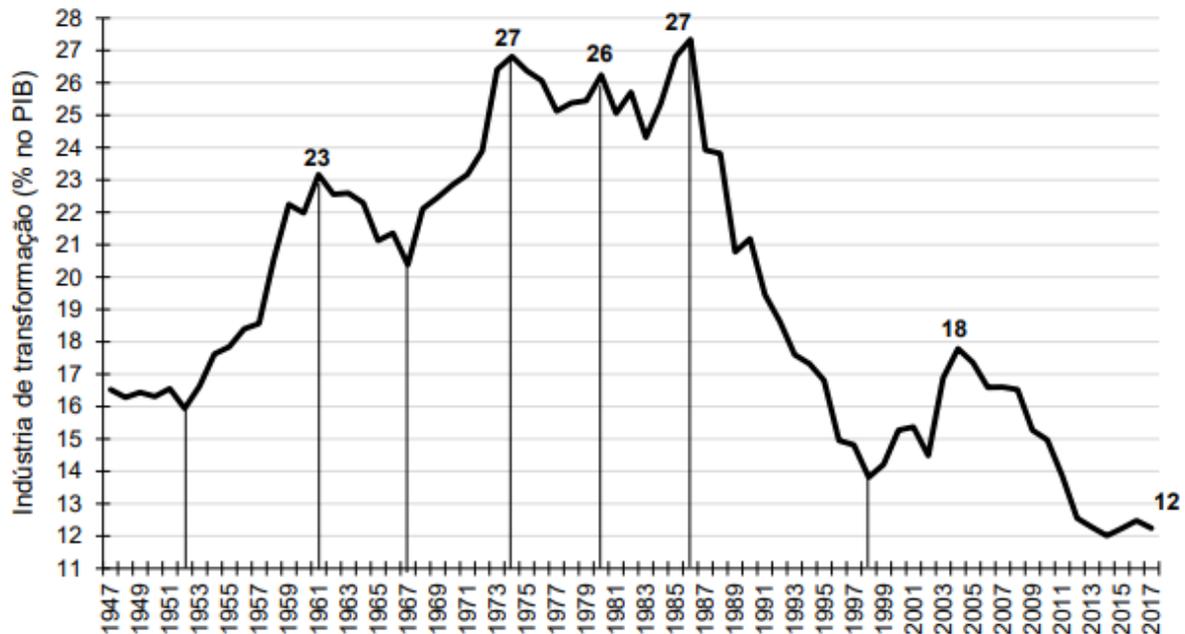
escala global, aponta como principal causa a desregulação dos mercados financeiros, aonde bancos laureados pela ausência de fiscalização, instituíram mecanismos de alto risco e concediam créditos no mercado imobiliário para tomadores que sequer possuíam uma contrapartida, duro golpe, para os defensores de que regulamentações são ineficientes para o desenvolvimento da dinâmica econômica.

Segundo Barbosa, três medidas fundamentais marcam essa inflexão de política econômica em 2006, a primeira delas é o aumento substancial no salário mínimo que passou de R\$300,00 para R\$350,00 que representou um aumento real de 14,10%, a elevação do investimento público e a reestruturação de carreiras no setor público. O economista salienta ainda, que essa valorização salarial foi um pilar no que consiste na consolidação de um mercado consumidor brasileiro (BARBOSA, 2010, p. 7). O segundo período foi mais exitoso quando analisamos as variáveis que costumam servir de termômetro para um governo, a taxa de crescimento do PIB cresceu 4,6% em média entre os anos de 2007 e 2010, número que poderia ser melhor não fosse o impacto da depressão de 2008, a formação bruta de capital fixo em preços correntes atingiu o valor de 19,30% na média do período, as exportações cresceram ao ano em média 10%, soma-se esse último fator com a apreciação da taxa de câmbio real brasileira que ao longo dos anos foi considerável, muito influenciada pela maior abundância de crédito internacional.

Além dessa guinada, o governo de lulista adotou uma nova estratégia social propiciada por um comportamento fiscal aceito pelo mercado, e um crescimento econômico que refletia positivamente na arrecadação. Na educação, por exemplo, a PEC 277/08 propunha acabar com a incidência da DRU sobre a educação garantindo 9 bilhões anuais para o setor bem como possibilitando a obrigatoriedade do Ensino Médio, que antes se restringia para a oferta dos anos correspondentes ao Ensino Fundamental, além disso, sancionou em R\$950,00 como piso salarial dos professores tornando obrigatória a adaptação de estados e municípios até o ano de 2010. Durante o segundo mandato, o Bolsa Família foi ampliado de 3,6 milhões para 12,8 milhões de famílias, o que tem muito impacto na desigualdade por se tratar de um programa que atende agentes da cauda inferior de pobreza, vale salientar ainda os estímulos dados a construção civil e a determinação do Conselho Monetário Nacional (Resolução 3,347/06) que determinava o direcionamento de 65% dos recursos captados através de poupança para operações financeiras imobiliárias e que viabilizaram em parte o Programa de Aceleração ao Crescimento.

As medidas (dentre outras) garantiram avanços sociais inegáveis e um crescimento econômico relevante para a economia brasileira como explicitado pelos números apresentados, a próxima seção adentrará em uma análise mais focada na complexidade industrial brasileira e a atuação do BNDES, apresentando seus impactos na indústria e tentando identificar fatores que contribuíram para o não estabelecimento de uma base industrial forte para o longo prazo, inclusive apresentando queda de participação no PIN durante o segundo mandato e atingindo o patamar mais baixo em 2014 (10,9%) no mandato posterior (Também do Partido dos Trabalhadores) desde o ano de 1947:

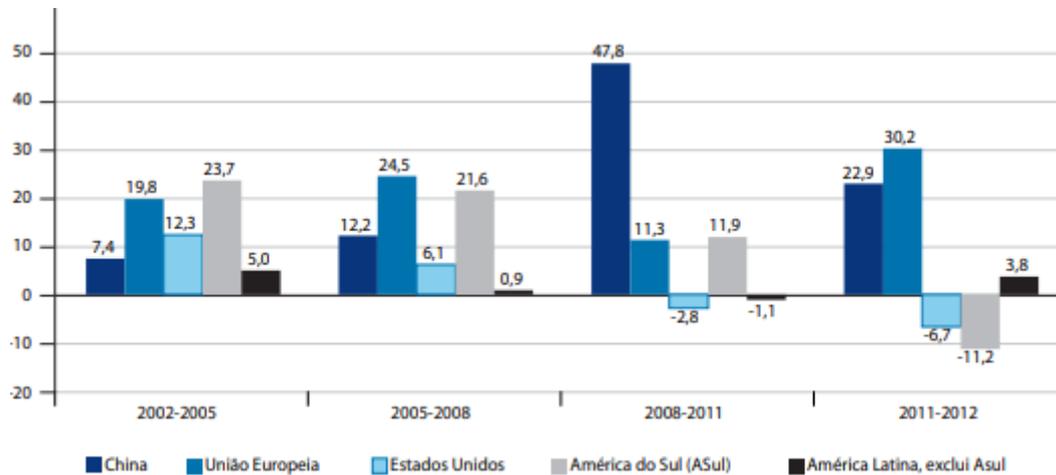
Gráfico 1: Indústria de transformação (% PIB), Brasil 1947-2017, a preços correntes: nova série compatibilizada para o SCN Ref. 2010 com o ajuste para *dummy* financeiro



Fonte: MORCEIRO, P. C. *Influência metodológica na desindustrialização brasileira e correções na composição setorial do PIB. Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo-NEREUS, 2019.*

Um outro fator que explica o comportamento econômico do período é crescimento das exportações, sobretudo, vinculadas ao mercado Chinês e sua crescente demanda por commodities, o índice geral do Fundo Monetário Internacional (FMI) assume que os preços desses produtos cresceram aproximadamente 326% entre 2002 e abril de 2011. Somente a China não explica o crescimento das exportações brasileiras no período, entre 2002 e 2005 o crescimento das vendas no comércio internacional oriundas do Brasil foi 24% maior à países da América Latina, enquanto que entre 2005 e 2008 o crescimento de 24,5% foi destinado ao mercado Europeu (PEREIRA, 2014, p.17)

Gráfico 2: Contribuição para o aumento de exportações em (%)



Fonte: PEREIRA, Lia Valls. *O Efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados: Uma análise do Constante Mark Share. Texto para discussão 2002 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, RJ, IPEA, 2014.*

A participação chinesa cresceu principalmente a partir de 2008, ano marcado por retração econômica e que trouxe consigo a desaceleração de importações de todas as outras geografias consideradas no gráfico, esse crescimento torna o país continental asiático semelhante a toda a América do Sul em participação de exportações, ficando atrás apenas da União Europeia em 2010.

O cenário externo fez toda a diferença para o crescimento e desempenho do período, conjuntamente com as políticas distributivas já citadas e a um terceiro fator que adentraremos que foram as políticas de investimentos públicos em infraestrutura e suas implicações frente à indústria nacional.

Políticas Industriais e complexidade econômica: participação do BNDES

Hausmann e Hidalgo criaram em 2011 o índice de complexidade econômica (ICE), de maneira simples comparam países a partir da pauta exportadora e mensuram o grau de sofisticação tecnológica da indústria ou complexidade do tecido produtivo. Os dois conceitos utilizados para essa avaliação são o de ubiquidade e diversidade encontrados nos produtos normalmente exportados. Se uma economia é capaz de produzir bens não ubíquos há um indicio muito forte de que o respectivo país possui certo grau de complexidade produtiva. Esses bens, podem ser agrupados de duas formas, o primeiro diz respeito a escassez relativa, ou seja, aqueles que naturalmente são escassos como o Urânio, Diamante e o Níó-

bio, o segundo grupo pode ser descrito como produtos que têm um elevado conteúdo tecnológico como aviões, carros, tecnologias informacionais, etc. (GALA, 2018)

Para resolver esse problema de mensuração, Hidalgo e Hausmann comparam a Ubiquidade com a complexidade, alguns países da África, por exemplo, exportam diamantes, produto não ubíquo, todavia, sua pauta exportadora é composta por produtos pouco diversificados, logo são países com não ubiquidade, porém de pouca complexidade. Ao contrário da Alemanha, que tem em sua pauta diversos produtos médicos de imagem, portanto, não ubíquos e extremamente tecnológicos o que indica que o país pode possuir vários outros bens, portanto, temos um caso de diversidade e não ubiquidade, onde podemos chegar à conclusão de que é um país complexo economicamente falando. (GALA, 2017)

O Brasil vive um processo de desindustrialização iniciado na segunda metade da década de 1980, diversos motivos marcaram essa inflexão, os quais podemos destacar dois. O primeiro deles é a busca pelo controle inflacionário imposto como condição para a garantia de uma liquidez mínima por instituições multilaterais, incitadas pela escassez de dólares motivada pelos choques do petróleo e as decorrentes elevações de juros entre 1979 e 1983 pelos norte-americanos. Um segundo fator é o ideológico, em novembro de 1989 temos o chamado Consenso de Washington que propõem receitas ortodoxas para controles econômicos para adoção dos países desenvolvidos, que objetivavam um Estado pouco participativo, abertura econômica, políticas de liberalização, privatização e o abandono de políticas industriais que não segue a cartilha ricardiana das vantagens comparativas. O país tupiniquim foi o melhor aluno dessa cartilha, como resultado nossa participação industrial no PIB entra em queda livre.

Machado (2019) busca mensurar o impacto da participação do BNDES através de mecanismos de complexidade industrial brasileira entre 2004 e 2014, avaliando a Política Industrial, Tecnológica e do Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PMB). Por questões de periodicidade, nos concentrarmos nas duas primeiras (O Plano Brasil Maior foi lançado em 2011). A PITCE foi um plano de ação coordenado pelo Governo Federal que objetivava o aumento da estrutura produtiva, elevação das condições de inovação de empresas nacionais e fomentar o crescimento de exportações, tendo como opções estratégicas os semicondutores, softwares, bens de capital e fármacos e medicamentos. Efetivamente, o governo buscava fomentar a inovação via subsídios (R\$ 1 Bilhão em créditos via BNDES e R\$ 2 bilhões via Finep); diferenciação de instrumentos de acordo com o respectivo tamanho e maturação de empresas; fortalecimento dos mecanismos de propriedade intelectual; apoio ao desenvolvimento aos institutos públicos de pesquisa; formação de capital humano com o direcionamento de bolsas e ampliação de vagas para engenharias específicas e desenvolvimento de novos programas estratégicos nacionais pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. (MACHADO, 2019, P.27)

A Política de Desenvolvimento Produtivo tinha como objetivo central dar sustentabilidade a expansão da economia, ampliando os investimentos produtivos, acelerando as

taxas de crescimento sem abrir mão de uma base sustentável. Na cadeia de ações, buscava a manutenção da robustez do Balanço de Pagamentos, o fortalecimento das micro e pequenas empresas, a ampliação da capacidade produtiva brasileira e também fomentar a capacidade de inovação das empresas nacionais (IEDI, 2008, p. 1)

Ao analisarmos os desembolsos feitos pelo BNDES destacando os dez principais setores, temos:

Quadro 1: Atividades Econômicas que mais tiveram desembolsos aprovados durante a PITCE

Subclasses CNAE	Aprovações (R\$)	Participação (%)
Fabricação de aeronaves	39.925.786.003	22,4%
Fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel	18.247.926.313	10,2%
Fabricação de álcool	12.455.594.408	7,0%
Fabricação de açúcar em bruto	10.263.222.861	5,8%
Fabricação de produtos petroquímicos básicos	5.718.151.018	3,2%
Abate de pequenos animais	5.449.115.707	3,1%
Extração de minério de ferro	5.202.926.631	2,9%
Fundição de ferro e aço	4.384.959.775	2,5%
Produção de ferroligas	3.491.939.046	2,0%
Cultivo de soja	3.426.521.976	1,9%

Fonte: MACHADO, F. A. Avaliação da implementação das políticas industriais no século XXI (PITCE, PDP e PBM) por meio da atuação do BNDES sob a ótica da complexidade econômica. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, IPEA, Brasília, DF, 2019.

A tabela nos indica que o principal setor beneficiado foi o de fabricação de aeronaves que em 2010 já figuravam em um dos principais produtos vendidos para os EUA, fora esse setor a tabela indica uma forte concentração nos 3 primeiros itens que respondem por quase 30% do crédito bem como, uma política creditícia que ainda estava concentrada em itens primários, como álcool, ferro, soja, açúcar bruto, etc.

Quadro 2: Atividades Econômicas que mais tiveram desembolsos aprovados durante a PDP

Subclasses CNAEs	Aprovações (R\$)	Participação (%)
Fabricação de produtos do refino de petróleo	92.472.835.702	23,1%
Fabricação de álcool	23.859.047.806	6,0%
Fabricação de aeronaves	18.330.157.984	4,6%
Fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel	16.572.054.953	4,1%
Fabricação de açúcar em bruto	12.688.574.872	3,2%
Cultivo de soja	11.138.530.444	2,8%
Fabricação de produtos petroquímicos básicos	10.735.552.162	2,7%
Frigorífico – abate de bovinos	10.028.269.837	2,5%
Fabricação de cervejas e chopes	7.377.582.456	1,8%
Fundição de ferro de aço	7.118.920.492	18%

MACHADO, F. A. *Avaliação da implementação das políticas industriais no século XXI (PITCE, PDP e PBM) por meio da atuação do BNDES sob a ótica da complexidade econômica. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, IPEA, Brasília, DF, 2019.*

A atividade que mais recebeu reembolsos foi a de refino de petróleo, vale notar que ela não aparecia entre as dez mais beneficiadas no PITCE. Isso se explica devido a descoberta do pré-sal. O mais importante é notar que as principais atividades são primárias, inclusive, pouco se alterando das que obtiveram reembolso no plano anterior.

Como resultado, ao se verificar o VCR índice que determina a Vantagem Comparativa Revelada de alguns bens, se chega à conclusão que os itens que o Brasil mais tinha competitividade internacional eram primários e não apresentaram grandes transformações entre 2003 e 2010, se por um lado a China foi um bom parceiro comercial para o Brasil no período Lula, por outro, proferiu dois duros golpes na economia brasileira desalojando nossa indústria externa e catalisando nossa doença holandesa (Declínio do setor manufatureiro e especialização em recursos naturais) (GALA, RONCAGLIA, 2020 p.137)

Ao se verificar os dados dos Quadro 1 e Quadro 2, pode-se concluir que os programas industriais pouco buscaram de maneira acinte a complexificação da planta produtiva brasileira, mais especificamente apenas 13,6% do orçamento utilizando no PITCE teve esse objetivo e 16% no PDP. (MACHADO, 2019, p. 64

Considerações Finais

É inegável os avanços sociais que o Brasil obteve durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, como mostrado o índice de Gini declinou consideravelmente implicando melhora na qualidade de vida da população e ascensão de um novo mercado consumidor in-

terno, soma-se isso a um momento de relativo sucesso, a década de 2000-2010 foi a que o mundo apresentou o maior crescimento desde 1980 até os dias atuais. Diante desse cenário positivo, propiciado por políticas de sucesso do próprio Partido dos Trabalhadores e um momento histórico de *fortú* graças ao grande crescimento chinês e um momento de estabilidade monetária (vale lembrar, que até 1994 isso não era comum) bem como uma política econômica voltada para o combate da tragédia do elevado grau de pobreza pela qual o país passava, era de se esperar políticas industriais que viabilizassem uma planta produtiva de maneira estrutural.

O que se observa, é que apesar das duas políticas industriais adotadas no período a PITCE e a PBP pouco se foi feito no sentido de garantir complexidade e uma realocação da indústria brasileira na cadeia global de valores, muito pelo contrário, os números mostram um direcionamento creditício em maior proporção a mercados relacionados aos bens primários, ou seja, foram beneficiados grupos que dentro de um caminho “natural” possuem vantagens regionais e globais. A explicação para essas alocações, podem ser compreendidas no campo da política, dada a importância da bancada vinculada ao agronegócio no Brasil (Em 2010 quase 90% dos parlamentares de MS e GO eram ruralistas) propostas do executivo, por razões pragmáticas deviam contemplá-los. Em 2013 ao entrevistar deputados, Sandra Helena pesquisadora universitária da Universidade de São Paulo concluiu que 351 deputados possuíam terras que somadas chegavam a superar o número de 863.640 hectares superando o número de 1% do território nacional, só de maneira direta no congresso. Além disso, antigos empreiteiros, donos de redes de supermercados, artistas e outros empresários direcionaram grande parte de seus investimentos para compras agrárias.

A transformação industrial no Brasil deve obrigatoriamente passar por uma reforma política para garantia de governabilidade enquanto Plano de País, economistas erram ao assumir a política como um fator exógeno, ela é antes de tudo determinante e mutua a dinâmica econômica. Além da PITCE e da PDP o PAC foi um projeto de infraestrutura importante, mas garantir a infraestrutura básica não garante o desenvolvimento industrial sem a participação do Estado de maneira ordenada, seja ela através de subsídios, crédito e participação direta, ao contrário, Portos construídos no passado, hoje servem de receptáculo de produtos chineses e coreanos.

A ausência de indústria e o crescimento do desemprego recente, motivado por uma crise econômica e política fez com que a queda do emprego fosse potencializada, os direitos do trabalhador retirados sobre um discurso de eficiência econômica que não se concretiza na vida prática, a desigualdade voltou a crescer, a indústria atingiu patamares da década de 1940 e aqueles que querem se salvar devem buscar aplicativos americanos e chineses para uma rotina desumana em muitos aspectos. Os programas assistenciais são de grande valia e necessários pelas condições históricas brasileiras, todavia a redução de desigualdades que melhor se estabelece ao longo do tempo é o emprego, o capital bruto e uma planta produtiva constituídas ao longo de oito anos não se esfarelariam por canetadas e reformas, não se pensadas estrategicamente.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Júlio Gomes de. A Política de Desenvolvimento Produtivo. Instituto de Estudos para o desenvolvimento industrial, São Paulo, SP, 2008.
- BARBOSA, Nelson; DE SOUZA, José Antônio Pereira. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica e distribuição de renda, In: SADER, E.; GARCIA, M. A., Brasil entre o passado e o futuro, Fundação Perseu, São Paulo, SP, 2010.
- BIANCARELLI, André. M., A Era Lula e sua questão econômica principal, crescimento, mercado interno e distribuição de renda, Revista Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, SP, n58, jun. 2014. P263a P288.
- CARVALHO, Laura, Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico, 1 Ed., São Paulo, SP, Todavia, 2018.
- GALA, Paulo. Complexidade Econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro. Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2017.
- GALA, Paulo. RONCAGLIA, André, Brasil, uma economia que não aprende, Novas perspectivas para entender nosso fracasso, 1 Ed., São Paulo, SP, 2020.
- GALÍPOLO, Gabriel; BELLUZZO, Luiz Gonzaga, Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo, 1 Ed., São Paulo, SP, Contracorrente, 2017.
- GIAMBIAGI, Fábio, Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula (2003-2010), In: Economia Brasileira Contemporânea, 3 Ed., Rio de Janeiro, RJ, Elsevier, 2016.
- HAUSMANN, R. et al. The Atlas of Economic Complexity. Cambridge MA: Puritan Press, 2011.
- MACHADO, F. A. Avaliação da implementação das políticas industriais no século XXI (PITCE, PDP e PBM) por meio da atuação do BNDES sob a ótica da complexidade econômica. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, IPEA, Brasília, DF, 2019.
- MORCEIRO, P. C. Influência metodológica na desindustrialização brasileira e correções na composição setorial do PIB. Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo-NEREU, 2019. vvv
- PEREIRA, Lia Valls. O Efeito China nas exportações brasileiras em terceiros mercados: Uma análise do Constante Mark Share. Texto para discussão 2002 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, RJ, IPEA, 2014.
- WERNECK, Rogério L. F., Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010, In: ABREU, Marcelo de Paiva, A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil, 2 Ed., Rio de Janeiro, RJ, Elsevier, 2014.