PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais

Curso de Ciências Econômicas – Noite

Organização Industrial

Fernanda Souza Ferreira Marques

Letícia da Silva Oliveira

**A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA**

Belo Horizonte

2016

**INTRODUÇÃO**

A política industrial é acompanhada de ações complementares na área de comércio exterior e de tecnologia. Nos dias atuais, a tendência é de crescente participação das economias no comércio internacional,no processo mundial de produção e circulação de mercadorias e serviços. Pressupõe-se, então, a adequação da produção nacional, ou, pelo menos, de parte dela, ao comércio internacional no sentido de produzir aqueles bens que apresentem maior competitividade em relação aos demais países produtores.

As discussões sobre os rumos da ação governamental quanto às políticasindustrial e de comércio exterior no Brasil partem do fato de que a prioridadeabsoluta em termos de política econômica ainda está, em meados de 1997, focadana política de estabilização. Isso não significa, obviamente, unanimidade depensamento e decisão no interior do governo. O discurso oficial emmatéria de política industrial e de comércio exterior é único apenas na medida emque os ministérios relevantes justificam as medidas recentes em nome danecessidade de equilíbrio na balança comercial e da manutenção de empregos nossetores da indústria mais afetados pela abertura comercial.

No dia-a-dia dacondução da política econômica, no entanto, não é difícil perceber que existemdivergências quanto ao grau de proteção necessário, que setores proteger, qual opapel a ser atribuído à política cambial e qual atribuir a instrumentos financeiroscomo a política de crédito (sob o controle do Banco Central e, em parte, do Bancodo Brasil, ambos na órbita da Fazenda) e de financiamento do BNDES (no âmbitodo Ministério do Planejamento e Orçamento).

O impacto da concorrência de produtosimportados em condições de câmbio relativamente valorizado (em relaçãoao que existia imediatamente antes do início da implementação do Plano Real, emjunho de 1994) foi benéfico quanto à estabilização de preços pós-Plano Real peloseu efeito sobre a demanda. Mas a mais longo prazo os fatores de oferta tendem aganhar, dinamicamente, mais peso. Isso porque a liberalização comercial acarretamudanças na estrutura produtiva que aperfeiçoam a utilização de insumos emelhoram a qualidade do produto final. O resultado é o barateamento dos custosde produção, com implicações positivas sobre a estabilização dos preços.

A expansão das importações de matérias-primas e de bens de capital beneficiou-seainda das taxas de juros dos empréstimos externos, menores do que a soma dasvigentes no país e da desvalorização cambial esperada. Isso tem contribuído paramelhorar a competitividade da produção nacional, contrabalançando as altas taxasde juros vigentes no mercado doméstico até hoje (especialmente para capital degiro) — embora declinantes desde fins de 1995. Considere-se, por outro lado, queapenas uma pequeníssima parcela da indústria tem acesso às linhas de créditoexternas.

Além do programa de privatização, estritamente vinculado à questão do reequilíbrio patrimonial do setor público, medidas como a desregulamentação, a concessão de serviços públicos e a racionalização tributária prendem-se, igualmente, à busca de ampliar a competitividade sistêmica da economia pela via da redução do chamado “custo Brasil”.

Ao mesmo tempo, a atuação do Estado deve ser norteada pelo condicionamento da concessão de incentivos, tais como financiamentos a P&D, concessões, isenções fiscais etc., a exigências em termos de desempenho e aprimoramento competitivos. Tal fato exige a existência de organismos capazes de promover o adequado monitoramento da atividade industrial, vis-à-vis as metas de produtividade — Cade, BNDES-Finep e demais agências regulatórias.

**CONTEXTO HISTÓRICO**

O Brasil, ao longo de sua história recente, tem adotado políticas explícitas de incentivo a indústria e, portanto, de política industrial. Tais políticas integravam os planos estratégicos de desenvolvimento. Os planos de maior êxito e, portanto, mais conhecidos, são os Planos de Metas, da segunda metade da década de 50 e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), principalmente o II PND, na década de 70. Todos eles tiveram como ponto central o setor industrial e foram decisivos para o desenvolvimento e integração da indústria brasileira.

A partir da década de 80, os planos de desenvolvimento foram substituídos pelos planos de estabilização, que procuravam combater a inflação e estabilizar a economia. Nesse novo contexto, pouco ou nada se fez em relação à política industrial. A exceção foi o Plano Collor que, reduzindo as alíquotas do Imposto de Importação, provocou uma abertura da economia que forçou a reestruturação produtiva de grande parte da indústria. Essa abertura, no entanto, não obedeceu a critérios que pudessem ser considerados como parte de uma política industrial consistente e consequente. Esse mesmo Plano iniciou o processo de desestatização, que consistia em transferir para a iniciativa privada, por meio de leilões públicos, as empresas estatais. A exemplo da abertura comercial, o processo de privatização não se relacionava a estratégias que fizessem parte de uma política industrial. Tanto a abertura comercial quanto as privatizações foram continuadas e aprofundadas no governo posterior, em toda a década de 90. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2005).

Em 15 de novembro de 1990 foi estabelecida a Medida Provisória número 158, que associava a política industrial aos objetivos estratégicos do governo, sendo eles: a elevação do salário real de forma sustentada, a promoção de maior abertura e a desregulamentação do setor. A nova política visava à maximização da taxa de crescimento da produtividade.

Para estimular a competitividade foram tomadas diversas medidas como: revisão dos incentivos ao investimento, a produção e a exportação; o apoio maciço a capacitação tecnológica da empresa nacional; e a definição de uma estratégia geral de promoção de industriais nascentes em áreas de alta tecnologia.

A nova política industrial e de comercio exterior deveria contemplar algumas estratégias, dentre elas (GUIMARÃES, 1996):

* Capacitação tecnológica da empresa nacional, por meio de proteção tarifária seletiva as indústrias de tecnologia de ponta e de apoio a difusão das inovações nos demais setores.
* Reestruturação competitiva da indústria por meio de mecanismos de coordenação de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infraestrutura tecnológica;
* Exposição planejada da indústria a competição internacional, possibilitando maior isenção no mercado externo, melhoria de qualidade e preço no mercado interno e aumento da competição em mercados oligopolizados.
* Fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção;
* Redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência;

Além disso, nesse ínterim, políticas setoriais foram implementadas. Logo no início dos anos 90, instalou-se a Câmara Setorial do Setor Automotivo, que fazia parte de um programa que pretendia agir dentro das cadeias produtivas. A Câmara Setorial Automotiva foi instalada para atender uma emergência do setor que enfrentava problemas de queda de vendas, com ameaça à produção e ao emprego. Ato contínuo, foram instaladas, dentro do mesmo programa, as câmaras setoriais do setor de bens de capital, de eletroeletrônicos, da indústria naval e outras. No entanto, a que logrou pleno êxito foi a Câmara do Setor Automotivo. As câmaras eram tripartites e as principais medidas tomadas para alavancar os setores foram a renúncia fiscal, com a redução das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A contrapartida era a manutenção nível de emprego.

A ideia de câmara setorial de cadeias produtivas foi retomada, a partir de 2002 com a denominação de “Fóruns de Competitividade – Diálogo para o Desenvolvimento”. Os Fóruns foram constituídos para diversas cadeias produtivas – 17, em princípio – e o processo de seleção dos setores obedecia ao potencial de cada um em relação às variáveis de emprego e renda; desenvolvimento regional; exportação e competição com importação.

Pode-se afirmar que essas foram as medidas de política industrial praticadas nas duas últimas décadas do século passado e início deste. Enfim, não existiram ações conjuntas e coordenadas que pudessem ser consideradas como política industrial. Pelo contrário, as autoridades econômicas não viam a política industrial como algo relevante para o desenvolvimento do país. Entendiam que o equilíbrio macroeconômico, por si só, criaria as condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento dos setores produtivos. O que ocorreu, a exemplo das Câmaras Setoriais e Fóruns de Competitividade, foram intervenções pontuais e específicas em determinados setores produtivos. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2005).

**A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL**

Os argumentos apresentados no artigo Política Industrial no Brasil: um quadro de referência, sugerem que em seu atual estágio de desenvolvimento econômico, o Brasil deve enfatizar políticas gerais ou horizontais, e não verticais ou setoriais. As políticas horizontais são mais compatíveis com a perspectiva geral da economia do Plano Real, com sua ênfase na economia de mercado e no papel a ser desempenhado pelas autoridades, o qual deve se restringir à criação da estrutura institucional e física necessária ao seu funcionamento adequado.

Além da necessidade premente de abordar problemas relacionados à infraestrutura (particularmente de transportes), a chave para o país seria a adoção de políticas horizontais nas áreas da concorrência e da regulamentação, da informação e dos mercados financeiros. Políticas bem desenvolvidas e executadas nessas áreas poderiam garantir grandes benefícios para a economia como um todo, e não apenas para o setor industrial, considerando-se que o objetivo é promover a eficiência em toda a economia. O artigo sugeriu, também, que os argumentos a favor das políticas verticais não têm base sólida e mencionou como essas políticas podem favorecer a criação de *lobbies* industriais e a corrupção.

Com a reforma administrativa do governo Collor, foram efetuadas diversas mudanças no aparato institucional responsável pela formulação e execução da política industrial. O aparato institucional estava dividido em diversos ministérios, e ao Ministério da Indústria e Comércio, cabia a responsabilidade formal pela elaboração da política industrial e a administração da política de incentivos e das políticas setoriais, bem como a política de transferência de tecnologia e normatização; ao Ministério da Fazenda cabia o controle da política de comércio exterior e os mecanismos de controle de preços; o Ministério da Ciência e Tecnologia, passou em 1985 a gerir a política tecnológica e de informática; o Ministério do Interior administrava os incentivos ao desenvolvimento regional; e o BNDES inseria-se na Secretaria do Planejamento da Presidência da Republica (GUIMARÃES, 1996).

Com a criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento no inicio do governo Collor, implicou na extinção da Secretaria de Planejamento da Presidência da Republica e do Ministério da Industria e Comércio. Com isso, o Ministério da economia passou a englobar as responsabilidades pela formulação e execução da política industrial e da política de comércio exterior. Outros instrumentos e mecanismos associados a política industrial permaneceram sob a responsabilidade do Ministério da Justiça, da Secretaria da Ciência e Tecnologia e da Secretaria do Desenvolvimento Regional (GUIMARÃES, 1996).

Com relação ao Ministério da Economia, os órgãos associados a política industrial foram reunidos na Secretaria Nacional de Economia, que se compunha do: Departamento da Industria e Comércio, Departamento do Comércio Exterior e do Departamento do Abastecimento e Preços (GUIMARÃES, 1996).

A política industrial introduzida em 1990, se preocupava com a questão da eficiência e da competitividade, tendo como objetivos prioritários o aumento da produtividade e redução de custos, a melhoria da qualidade dos produtos e repasse dos ganhos ao consumidor (GUIMARÃES, 1996).

Hoje o que mais atrapalha a competitividade do setor industrial brasileiro é o sistema tributário, as condições de financiamento, a infraestrutura de serviços públicos e o sistema educacional.

**O PLANO BRASIL MAIOR**

O Plano Brasil Maior ajuda a indústria em um momento de dificuldades, já que nos últimos três anos o setor praticamente não evoluiu. Custos sistêmicos muito elevados, uma valorização pronunciada da moeda brasileira, além da baixa capacidade inovadora das empresas e uma produtividade que deixa a desejar, concorreram para o colapso da competitividade industrial. O contexto internacional herdado da grande crise de 2008 agravou esse quadro interno, pois as economias de base industrial passaram a disputar muito mais acirradamente os poucos mercados dinâmicos ainda existentes, o que determinou uma grande pressão competitiva ao produto brasileiro, seja em mercados externos e, crescentemente, também no mercado nacional.

As medidas do Plano de uma forma geral são pertinentes e aportam contribuições pioneiras, como o “plano piloto” da desoneração da folha e a instituição de um “reintegro” sobre o valor das exportações a título de ressarcimento aos exportadores por tributos que não são recuperados quando da venda de produtos para o exterior. Além disso, o governo completou a remoção de tributos federais sobre o investimento. Em suma, foram reduzidos os custos tributários. Mas, deve ser salientado que as positivas iniciativas do PBM têm dimensão parcial porque não contemplam os tributos que os estados ainda cobram sobre o investimento e as exportações. Também ficou de fora do PBM a retirada dos indevidos incentivos fiscais que certos estados dão às importações. Deve ser ainda sublinhado que, mesmo com as novas medidas, o Brasil permanece ainda distante de ser um país facilitador e incentivador do investimento, da inovação e da exportação.

O que o PBM fez nessa área é relevante, mas se insere mais no conceito de “remoção de desincentivos”. Uma política industrial pode prever incentivos de fato (e não meramente remoção de desincentivos), desde que reservados para premiar as decisões mais nobres na economia que são as de empregar, investir, inovar e exportar. Têm lugar também na promoção das atividades industriais que conduzirão ao futuro, como áreas de sustentabilidade e de novas tecnologias, para as quais o incentivo fiscal pode ser fundamental. Os programas de financiamento ao investimento e à inovação tiveram importante avanço com o PBM.

Assim, o PSI (Programa de Sustentação do Investimento) que tem taxas de juros incentivadas, além de priorizar bens de capital, inovação e exportação, passa a incluir os ramos de componentes e serviços técnicos especializados, equipamentos para a área de tecnologia de informação e telecomunicações, ônibus híbridos, serviços de engenharia e Linha Inovação Produção. Já no apoio ao financiamento e investimento em inovação há expressivo aporte adicional de recursos, com os novos recursos repassados à Finep (R$ 2 bilhões). O BNDES também introduziu iniciativas relevantes nessa área, com destaque para o programa de financiamento de inovação empresarial que passa a apoiar os planos globais e de longo prazo de inovação das empresas.

Talvez o maior mérito do PBM seja o reconhecimento de que a indústria é um vetor fundamental do desenvolvimento brasileiro e que a política industrial deve ser concebida como um processo. Nesse sentido cabe apontar três lacunas graves do Plano. Elas nos remetem a temas como a visão de futuro da indústria brasileira, a gestão do PBM e a questão da produtividade.

O PBM confere um horizonte muito curto, defensivo e limitado à política industrial brasileira. Em se tratando da indústria em um país como o Brasil, onde o peso desse setor na economia e sua diversificação são relevantes, os objetivos de longo prazo devem ser ousados, mas nesse particular, o PBM é pobre. Desafios compatíveis para o momento e para o porte do parque industrial brasileiro não faltam.

**PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA**

Segundo Bacha (2013) no Brasil de hoje, os ganhos de produtividade através dos avanços tecnológicos e inovação no agronegócio, na exploração de minérios, óleo e gás e em parte do setor de serviços, como telecomunicações e informática, mostram claramente que não era tão robusta assim a hipótese de que, na média os ganhos de produtividade do setor manufatureiro seriam sempre maiores do que de outros setores da economia.

A diversificação da produção exportável, assim como a elevação do conteúdo de importações por unidade de produto, de investimento e de exportações, segundo Bacha (2013) tornou pouco provável que a doença holandesa venha a afetar o Brasil.

A indústria manufatureira voltada para atender a demanda doméstica de um grande país pode ter um futuro no longo prazo. Mas será menos promissor que o de uma indústria capaz de atingir níveis de produtividade, eficiência e competitividade internacional que permita exportar parte não desprezível de sua produção. De acordo com Bacha (2013) isso exige foco, visão de longo prazo e uma eficiente interação entre o setor público e o setor privado na redução do custo Brasil e no investimento em infraestrutura.

A maioria dos países em desenvolvimento que procuraram avançar na industrialização, contou com intervenções do poder público em apoio a atividade industrial.

Ao fazer um retrocesso na história do Brasil, a industrialização utilizando a substituição de importações teve um surto de crescimento com o Milagre Econômico e com II Plano Nacional de Desenvolvimento. No início houve aumento nas exportações de manufaturas, subsidiadas, e a participação das exportações agrícolas diminuiu. Segundo Bacha (2013) a medida que a produtividade do setor primário aumentou e os preços internacionais se tornaram mais favoráveis no início do século XXI, ressurgiram com intensidade as exportações de commodities. “Isso provocou clamores de desindustrialização, na medida em que a parcela da indústria se reduziu comparada com picos anteriores.” (O FUTURO DA INDÚSTRIA NO BRASIL, 2013, p.41).

As variações na produção industrial se tornaram negativas. O Setor busca maior proteção tarifária, em particular em relação à China, e maiores subsídios, através de alívio tributário e maiores compras governamentais. De acordo com Bacha (2013), em Abril de 2012, o governo apresentou a Medida Provisória 563 que ampliou sua proposta original do Plano Brasil Maior.

Os pretendidos ganhos de produtividade não deveriam ser limitados ao setor industrial. O desenvolvimento futuro do Brasil depende de uma integração dos setores agrícola, mineral e de petróleo, de manufaturas e de serviços. As atuais exportações de commodities não são como a de dependência histórica do café. Sua origem está na melhoria da eficiência. Poucos países podem se beneficiar de uma base tão diversificada.(O FUTURO DA INDÚSTRIA NO BRASIL, 2013, p.42).

**A DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL**

Um conjunto de atividades perdeu peso na estrutura industrial (especialmente as indústrias de vestuário e acessórios, couros e artefatos, inclusive calçados, produtos de madeira, produtos químicos, borracha, material plástico e produtos de metal inclusive máquinas e equipamentos) de acordo com Bacha (2013). No extremo oposto tem as indústrias de produtos farmacêuticos, máquinas e equipamentos, máquinas, aparelhos e materiais elétricos, outros equipamentos de transporte (que inclui aeronaves) e, com destaque a automobilística em que todo o ganho esteve concentrado entre 2003 e 2011.

As variáveis que tem destaque no debate sobre desindustrialização, como a valorização do câmbio nominal, a diferença entre as taxas de juros interna e externa e a expansão do crédito doméstico. Cada um desses fatores são variáveis importantes para entender o processo de ajustamento tal como ele de fato ocorreu entre 2005 e 2011. (O FUTURO DA INDÚSTRIA NO BRASIL, 2013, p.116).

O câmbio poderia ter permanecido fixo e o crédito doméstico não ter expandido, mas a desindustrialização teria ocorrido na mesma intensidade – dada a magnitude da bonança externa. Segundo Bacha (2013), no período de 2005 a 2011, ao mesmo tempo que a indústria penava, houve um significativo aumento da taxa de formação bruta de capital fixo.

A produção industrial brasileira está estagnada desde 2008. Não é possível explicar completamente a desaceleração recente da indústria brasileira apenas como consequência de algum choque externo que estivesse afetando negativamente outras regiões do mundo. Entre março de 2010 e março de 2012, a produção industrial brasileira apresentou um resultado sistematicamente pior do que o de todas as regiões analisadas. Assim, houve algum choque idiossincrático que afetou negativamente a indústria brasileira nos últimos dois anos. Acredita-se que a queda de competitividade ajuda a explicar a desaceleração recente da produção industrial brasileira. Um expressivo aumento do custo unitário em dólares na indústria brasileira entre 2005 e 2010, o que reduziu sua capacidade de competir com o resto do mundo.

Esse aumento foi muito superior ao de outros países, principalmente ao das economias asiáticas. Decompondo a variação do custo unitário do trabalho no Brasil, sua elevação ocorreu não apenas via apreciação do câmbio nominal, mas também via crescimento dos salários em um ritmo superior ao da produtividade do trabalho.

Na literatura econômica, o processo de redução da participação da indústria na economia está associado a questões de longo prazo, como o crescimento da renda per capita por exemplo.

**MAPA ESTRATÉGICO DA INDÚSTRIA (2007 – 2015)**

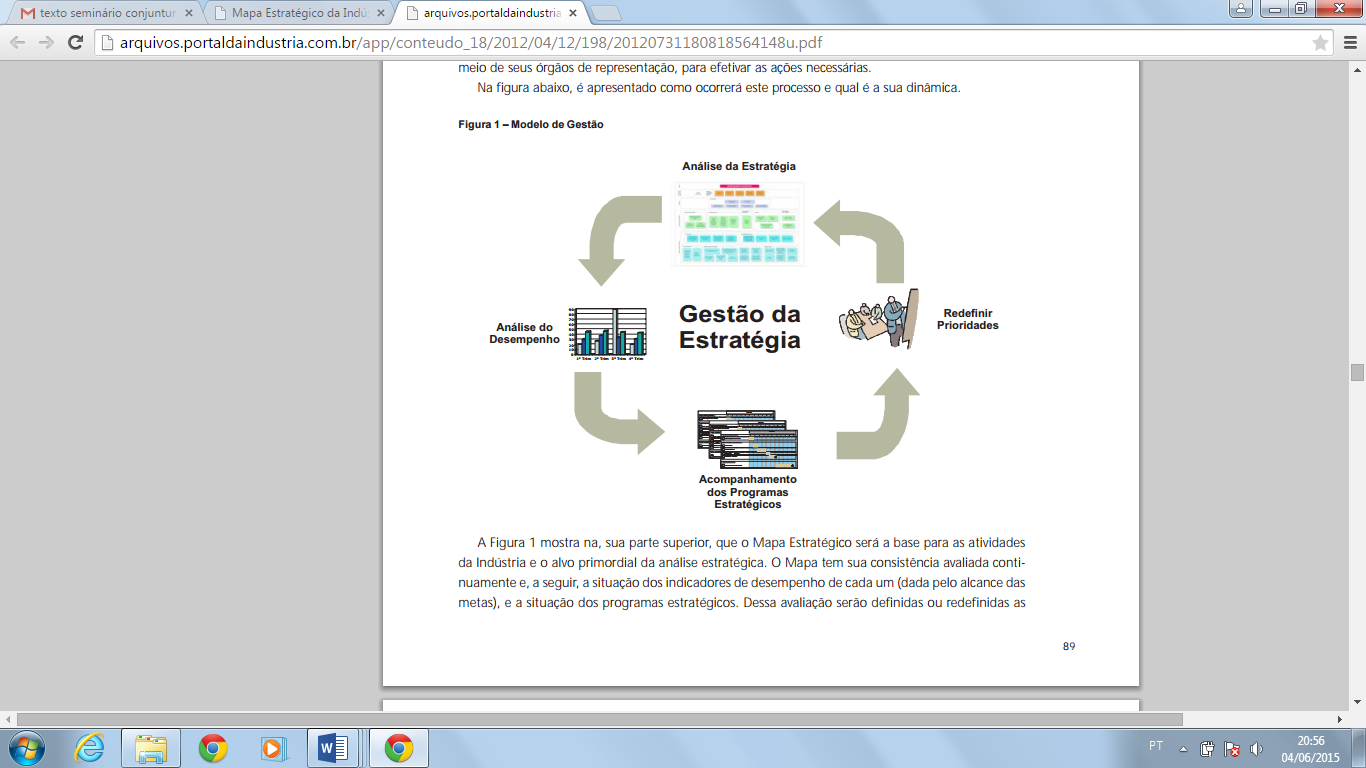
O Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015 revela a visão de futuro dos industriais para o Brasil. Apresentado à sociedade em abril de 2005, o documento define as estratégias e as bases necessárias para o desenvolvimento de uma indústria forte, dinâmica e com participação expressiva no comércio mundial. Aponta, ainda, os indicadores e traça os objetivos, as metas e os programas capazes de consolidar o Brasil como uma economia competitiva, inovadora e inserida na sociedade do conhecimento.

Entre as metas estabelecidas para 2015 estão o crescimento de 7% para o Produto Interno Bruto (PIB), a expansão de 6% na produtividade industrial e a redução dos juros reais para 4% ao ano.

Além das metas econômicas e das voltadas à modernização e ampliação da infraestrutura e da inovação, há objetivos e indicadores para a melhoria da educação e da qualidade de vida da população.

O Mapa foi construído com base no modelo de gestão Balanced Scorecard, da Harvard University, nos Estados Unidos, que permite o acompanhamento sistemático e periódico dos indicadores e metas traçados pela indústria. Assim, é possível identificar os êxitos e os fracassos do país no caminho do desenvolvimento sustentado. O acompanhamento das metas e dos indicadores do Mapa também permite a correção dos rumos e a adequação das ações para que o Brasil alcance as metas traçadas para 2015.

Resultado de um cuidadoso trabalho do Fórum Nacional da Indústria, que se estendeu por mais de seis meses e mobilizou cerca de 300 representantes empresariais de 60 entidades, o Mapa orienta a ação política da CNI e o diálogo da indústria com o governo, os parlamentares e a sociedade.



A Figura acima mostra na parte superior, que o Mapa Estratégico será a base para as atividades da Indústria e o alvo primordial da análise estratégica. O Mapa tem sua consistência avaliada continuamente e, a seguir, a situação dos indicadores de desempenho de cada um (dada pelo alcance das metas), e a situação dos programas estratégicos. Dessa avaliação serão definidas ou redefinidas asprioridades a serem executadas para a correta implementação do Mapa Estratégico.

Vários fatores atrapalham o desenvolvimento do Brasil, gerando vários desafios para o seu desenvolvimento. A carência em infraestrutura somada à falta de produtividade vinda de uma mão de obra deficiente junto com uma alta carga de impostos e uma base tecnológica deficiente fazem do Brasil um país com um custo muito alto em desenvolvimento industrial.

**REFERÊNCIAS**

BACHA, Edmar. **O Futuro da Indústria no Brasil, desindustrialização em debate.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. 418p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior. **Brasil Maior**, 2011. <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/oplano/brasilmaior/>>. Acesso em: 08mai. 2015.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação,** 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_409.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

HAY, Donald A. **Política Industrial no Brasil: Um Quadro de Referência.**1997. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/118>>. Acesso em: 20mai. 2015.

LYRA, Flavio Tavares de. **A Política Industrial Brasileira: Mudanças e Perspectivas,** 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0413.pdf>>. Acesso em: 28mai. 2015.

Mapa Estratégico da Indústria – 2007/2015 – CNI Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C2CD648A0.htm>. Acesso em: 20mai. 2015.