**POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA: DIAGNÓSTICO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS.**

*Paula Mariana Ferreira do Amaral*

**Palavras-chaves:** Política Industrial. Crescimento Econômico. Progresso Tecnológico. Desafios. Perspectivas Futuras.

**1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem por objetivo analisar a política industrial brasileira, o diagnóstico, os desafios que ainda existem e as perspectivas para o futuro. Para realizar o estudo é necessário ter conhecimento prévio sobre a teoria que permeiam as políticas industriais, abrangendo tanto histórico quando os conceitos e características fundamentais. A partir do arcabouço teórico e dos dados disponíveis, será realizado um estudo que irá retratar a política industrial até os tempos atuais, mostrando as dificuldades que ainda enfrenta e uma visão estratégica para o desenvolvimento industrial.

As Políticas Industriais são instrumentos e ações utilizados pelos países com o objetivo de promover avanços para o setor industrial e aumentar as taxas de crescimento econômico. (CORONEL, 2014).

[...] é verdade que várias das economias extremamente bem-sucedidas têm praticado políticas que favorecem determinadas indústrias em relação a outras; políticas industriais incluem não somente tarifas, restrições à implantação e subsídios à exportação, mas também políticas mais complexas, como empréstimos a juros baixos e apoio do governo para pesquisa e desenvolvimento. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2007, p. 201).

Segundo Suzigan e Furtado (2006), entende-se como política industrial um elo entre o presente e o futuro, ou seja, entre as estruturas que existem e aquelas que estão sendo construídas e desenvolvidas, sendo que os desafios da política industrial devem ser em longo prazo, não se restringindo apenas a um governo, voltados a gerar mudanças na estrutura produtiva e a alavancar a competitividade e a renda. O maior desafio de uma política industrial é promover o desenvolvimento de setores econômicos primordiais para a geração de divisas, difusão de tecnologias e expansão dos níveis de emprego, contribuindo, assim, para o aumento da competitividade industrial e estimulando o uso mais dinâmico dos recursos naturais.

A formulação e implementação de uma Política Industrial (PI) como estratégia de desenvolvimento, e seu amplo escopo sugere a necessidade de compatibilizá-la com a política macroeconômica, articular instrumentos, estabelecer metas, normas e regulamentações aos objetivos colocados, coordenar o avanço das infraestruturas, além de organizar o sistema de instituições públicas e entidades representativas do setor privado que irão interagir na execução da estratégia. (SUZIGAN; FURTADO, 2006).

A politica industrial é difundida em dois polos, o primeiro é mais dinâmico, sistemático e horizontal, ressalta a ação do governo sobre as condições gerais do ambiente econômico, intervindo no desenvolvimento industrial de forma, mas indireta, envolvendo os aspectos de infraestrutura física, educacional e de ciência e tecnologia. O segundo, mais restrito, associa-se às políticas seletivas verticais, vinculadas a metas para os diferentes setores da indústria que orientam a utilização dos vários instrumentos de estímulos e de aprovações. (GADELHA, 2001).

A política industrial surgiu nos países latino-americanos, como o Brasil, a partir da década de 1930 por meio do Modelo de Substituição de Importações, que visava proteger a indústria nacional e estimular o consumo. (CORONEL et.al, 2014).

Apesar dos distintos progressos, os programas desenvolvidos pelo governo brasileiro para desestimular a transferência de conhecimento entre instituição e indústria e estabelecer ou aumentar as ligações de relacionamento entre esses agentes não estão conseguindo cumprir devidamente seus objetivos. São poucas as empresas inseridas projetos e a maioria dos recursos financeiros, mesmo aqueles destinados para a inovação, vêm sendo, desviados pelo próprio governo para finalidades fiscais. Um dos mais importantes desafios para os países desenvolvidos ou para aqueles com bom desempenho em competitividade industrial é se adaptar às pressões da sociedade para que o uso dos recursos seja orientado para o bem-estar econômico e social e, ao mesmo tempo, incentivar a pesquisa básica, fonte irrefutável de conhecimentos e de insumos para o alcance daqueles resultados. (CORDER, 2006).

**2 CONTEXTO HISTÓRICO**

O Brasil tem adotado políticas explícitas de incentivo a indústria, ao longo dos últimos anos, ou seja, adotando Políticas Industriais. Essas políticas integravam os planos estratégicos de desenvolvimento, planos de maior êxito, como o Plano 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 objetivo principal a alavancagem do 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, pois o cenário da economia era de recessão e a inflação chegava a 100% ao ano, a década ficou conhecida como “Década Perdida”. 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, porém essa abertura não obedeceu a critérios que pudessem ser considerados como parte de uma política industrial consistente. O Plano Collor iniciou o processo de desestatização, que incidia em transferir para a iniciativa privada, por meio de leilões públicos, as empresas estatais. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2008).

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.

Atualmente para estimular a competitividade foram tomadas diversas medidas para 2010, que poderiam ser facilmente monitoráveis. Estas metas, segundo o documento de divulgação da Política de Desenvolvimento Produtivo, tinham “o propósito de indicar”, com clareza, o sentido e o alcance da PDP, atuando como elemento de coordenação segundo o DIESSE (2008) são metas para fortalecer os programas e incentivos da Política: aumento da taxa de investimento, elevação do gasto privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), ampliação da participação das exportações brasileiras, dinamização das micro e pequenas empresas.

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

* 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;
* Reestruturação competitiva da indústria por meio de mecanismos de coordenação de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infraestrutura tecnológica;
* Fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção;
* 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.
* Capacitação tecnológica da empresa nacional, por meio de proteção tarifária seletiva as indústrias de tecnologia de ponta e de apoio à difusão das inovações nos demais setores.

Pode-se afirmar que essas foram às 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. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2008).

**2.1 Paradoxos da Moderna Política Industrial Brasileira**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tem feito um esforço sólido desde 2003 para compreender melhor o padrão de inovação e as características das firmas brasileiras que inovam e exportam. Os estudos do instituto mostram que o padrão de inclusão do Brasil no comércio internacional é muito distinto do padrão do comércio mundial. Utilizar-se no Brasil a exportação de *commodities* primárias e de produtos de intensidade tecnológica baixa e intensivos em recursos naturais, já que o país possui vantagem comparativa nesse quesito, que juntos respondem por cerca de 60% do valor das exportações brasileiras.

Mas a pergunta que se indaga sobre isso é: qual é o problema de o Brasil exportar mais produtos de ordem primária (commodities) e produtos de conteúdo tecnológico inferior aos países do resto do mundo que são exportadores? Para obter uma reposta crível, os defensores da política industrial utilizam dois argumentos na defesa de uma mudança na pauta de exportação do Brasil.

Primeiro, dado que o comércio mundial concentra- se em produtos de média e alta tecnologia, a demanda mundial por estes produtos tende a crescer de forma mais rápida, favorecendo aqueles países cuja pauta de exportação esteja mais próxima do padrão mundial e dos países desenvolvidos (UNCTAD, 2002). Mostra disto é o fato de sete dos dez produtos de maior crescimento no valor exportado de 1980 a 1998 serem produtos de média ou alta intensidade tecnológica (crescimento do valor exportado maior que 12,4% ao ano). (ALMEIDA, 2009).

E o segundo argumento é:

Segundo, como já destacado neste texto, defensores da política industrial identificada com a concepção neo schumpeteriana acreditam que a capacidade de inovação de um país passa necessariamente pelo desenvolvimento de setores intensivos em tecnologias, pois parte do know-how das tecnologias modernas envolve um conhecimento tácito que não pode ser codificado e que implica a montagem de um sistema nacional de inovação. Nesta concepção, para um país crescer mais rápido, ele precisa produzir tecnologia própria no longo prazo, o que significa ganhar expertise em setores geradores de inovação. (ALMEIDA, 2009).

Cabe ainda dizer e concluir que a relação entre inovação e exportação, tem o objetivo de sugerir um conjunto de políticas voltadas para o desenvolvimento e crescimento do setor industrial e tecnológico brasileiro.

**3 DESAFIOS PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL**

Pode-se dizer que a política industrial brasileira tem como forte característica a contradição em sua implementação. Essa contradição ocorre devido a grande dificuldade encontrada pelo governo de formular uma política industrial com um foco específico. Essa dificuldade se dá devido ao Brasil ser um país com uma estrutura produtiva muito diversificada, tornando as escolhas das políticas uma tarefa árdua, principalmente porque seus resultados aparecem apenas no longo prazo. (ALMEIDA, 2009).

De acordo com Almeida (2009), as novas políticas industriais possuem foco em inovação e pesquisa, já as antigas políticas industriais, como por exemplo a Substituição de Importações, seleciona setores e empresas para serem apoiados pelo governo.

A política industrial brasileira pode ser considerada horizontal e seletiva, ao mesmo tempo, além de estabelecer metas sem ter um mecanismo formal de avaliação se as metas foram ou não alcançadas pelas empresas incentivadas pela política industrial implantada. Além de, ainda de acordo com Almeida (2009), o Brasil ser um Estado, que, passou as duas últimas décadas praticando a não implementação de qualquer política industrial. (BONELLI; VEIGA; BRITO 1997).

O Brasil tem problemas para diferenciar os dois tipos de políticas industriais em seu território, a nova e a antiga, o que causa problemas, dificuldades e alguns desafios no que diz respeito à implementação de políticas industriais.

Um dos grandes desafios, como já dito anteriormente, é que, em uma economia com estrutura industrial tão diversificada, como é a economia brasileira, a busca de que a política industrial seja “racional”, ou legítima, cria um certo conflito entre as indústrias que se tem, que são aquelas mais competitivas em produtos de média e baixa intensidade tecnológica, e as industrias que se quer ter no Brasil, que são aquelas mais desenvolvidas tecnologicamente, como a dos países desenvolvidos. Esse conflito faz com que a política industrial brasileira não desenvolva certos setores em detrimento de outros, o que ocorre principalmente com o setor tecnológico. (ALMEIDA, 2009)

Um segundo problema seria o reconhecimento por parte do Estado de que o governo ainda adota políticas industriais consideradas ultrapassadas, utilizadas na substituição de importações e nos planos de desenvolvimentos. Essa postura faz com que o governo não demonstre de maneira clara os investimentos, acarretando na dificuldade da fiscalização das metas adotadas. (ALMEIDA, 2009).

Outros desafios encontrados pela política industrial atualmente no país são a discriminação entre empresas brasileiras e empresas de propriedade estrangeira no que tange a formação de empresas líderes nacionais e que apesar de certas mudanças ocorridas, a relação entre Estado e empresários ainda é uma relação direta, sem intermediações das associações empresariais, apresentando um discurso contrário em relação ao papel do Estado na economia, ao mesmo tempo em que os empresários criticam o tamanho do Estado e seu forte controle econômico, demandam incentivos e políticas estatais na economia. (ALMEIDA, 2009).

Outros fatores que podem afetar diretamente o resultado de uma política industrial, ou seja, fazer com que ele alcance ou não o sucesso são as políticas macroeconômicas implantadas no país, pois, de acordo com Suzigan e Furtado (2006), políticas macroeconômicas muito restritivas ou muito instáveis podem fazer com que a política industrial seja orientada para problemas de curto prazo, inviabilizando-a.

Na medida em que o ambiente macroeconômico permaneça marcado por incertezas ou instabilidades muito acentuadas, é provável que a PI perca muito de suas potencialidades e do seu vigor. Se o horizonte mais imediato parece relativamente estável, mas em relação ao horizonte remoto existem incertezas e indefinições básicas, então a dimensão estruturante e transformadora da PI perde importância para os seus protagonistas, que passam a orientar-se principalmente para os seus próprios objetivos e para o imediatismo. (SUZIGAN; FURTADO, 2006. p.166).

O alcance do sucesso pela política industrial, ainda segundo Suzigan e Furtado (2006) depende também de coordenar o avanço das infraestruturas em simultâneo à implementação da política, da articulação de instrumentos, regulamentações, normas, sistema de proteção, financiamento, promoção de exportações, incentivos fiscais, defesa da concorrência, lei de patentes, que tornam ou não possível a conformidade entre os objetivos da política industrial e as ações das empresas e agentes econômicos (em busca de lucros). Ainda em relação aos agentes econômicos, para que a política industrial alcance seus objetivos, os agentes e as metas da política devem estar em harmonia.

Por exemplo, movimentos contraditórios da taxa de câmbio e da tarifa aduaneira (ou outros instrumentos do sistema de proteção, inclusive promoção de exportações), financiamento insuficiente ou com prioridades diferentes das estabelecidas pela PI, incentivos fiscais com metas incompatíveis com as da PI, e legislações que criem incertezas quanto ao ambiente competitivo e a probabilidade dos benefícios da inovação, distorcem os efeitos alocativos desejados e impedem que a PI funcione como uma estratégia de desenvolvimento. (SUZIGAN; FURTADO, 2006. p.167).

Com isso, pode-se dizer que o sucesso ou o insucesso de uma política industrial depende de forma geral, da organização institucional do país, o que significa que, tanto as instituições públicas coordenadoras e executoras, quantas entidades representativas das empresas e de outros grupos de interesse envolvidos devem estar organizadas e articuladas em busca de um objetivo, uma meta em comum, sem que nenhuma das partes envolvidas busque interesses específicos de sua área, e fazer com que isto ocorra, ainda é um dos maiores desafios encontrado pela política industrial no Brasil.

**4 PERSPECTIVAS PARA O FUTURO E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No início dos anos 90 um novo modelo de política industrial orientou o processo de industrialização do país. Este novo modelo tinha como objetivo principal a eficiência e a competitividade, adotando várias medidas que impactaram a organização industrial. Em um primeiro momento foram reduzidas as alíquotas sobre as importações que de 32,2% em 1990 passaram para 12,6% em 1995. Uma outra transformação foi a privatização de empresas estatais do ramo das indústrias manufatureiras aumentando aa eficiência da produção industrial e reorientando a ação do estado para o produção de bens e serviços públicos (LYRA, 1996). A produtividade na indústria de transformação aumentou entre 5% e 10% ao ano a partir de 1992, a terceirização de atividades de segmentos industriais foi em grande parte participante destes números. (LYRA, 1996). As políticas industriais renasceram de forma mais intensiva e sendo utilizadas para impulsionar a criação de novos setores e alavancar os já existentes. (ALMEIDA, 2009).

O desenvolvimento brasileiro se deu em grande parte sobre o capital estrangeiro que esteve representando quase todos os ramos da indústria manufatureira. Em 1996 o capital estrangeiro aplicado na produção de bens e serviços foi de U$$ 75 bilhões, sendo que deste valor, U$$ 46 bilhões eram aplicados na indústria. A Lei das Concessões do ano de 1995 estabelece aos serviços públicos em geral (serviços de energia elétrica, transporte, saneamento básico, etc), a concessão de serem repassados para terceiros, possibilitando assim, que novos projetos e parcerias fossem colocados em pauta, aproveitando o capital privado nacional e estrangeiro. (LYRA, 1996).

Uma nova política de apoio às importações foi desenvolvida no novo modelo, sendo as empresas exportadoras isentas de Imposto sobre Produtos Industrializado (IPI) além da manutenção e utilização crédito fiscal do IPI correspondente aos insumos importados e nacionais (LYRA, 1996). Foi criado o Programa de Financiamento das Exportações (PROEX) com o objetivo de equilibrar as taxas de juros do crédito concedidos ás exportações e também o Programa de Financiamento ás Exportações de Bens de Capital (FINAMEX) operado pelo BNDES, que concedia créditos pré e pós embarque ás exportações de bens de capital (LYRA, 1996). O BNDES desempenhou um importante papel no financiamento das privatizações que também contou com uma grande participação de fundos de pensão estatais. (ALMEIDA, 2009).

O Plano Real e a redução das pensões inflacionárias fizeram com que a economia voltasse a demonstrar altas taxas de crescimento da produção e do emprego, criando um quadro otimista de um crescimento continuo e estabilizado, assim, foi criada uma situação onde as políticas industriais pudessem agir de forma mais eficaz (ALMEIDA, 2009).

No período mais recente, com as diversas crises e o baixo crescimento da América Latina, o Estado começou a atuar de forma mais ativa na economia, em 2008 uma política adotada pelo governo Lula a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) se apresentou de forma mais ampla e destacando várias estratégias de uma política industrial, promovendo empresas maquiladoras e também incentivando setores tecnológicos. Esta política estabelecia um conjunto de metas para o ano de 2010, dentre elas se destacam; 1) o aumento da taxa de investimento da economia brasileira de 17,6% do PIB em 2007, para 21% do PIB em 2010; 2) aumento do gasto privado em política e desenvolvimento de 0,51% em 2005 para 0,65% do PIB em 2010; 3) Ampliação da participação brasileira nas exportações mundiais; 4) Crescimento das micro e pequenas empresas exportadoras em 10% (ALMEIDA, 2009).

Contudo a PDP são todas metas de curto prazo e uma efetiva mudança advinda de uma política industrial só podem ser avaliadas em longo prazo. As metas estabelecidas não são de grande ajuda para a avaliação de uma política industrial e sendo que o sucesso de algumas destas metas pode gerar um aumento no valor agregado da pauta de exportações e a modificação da indústria brasileira gerando maior valor agregado, assim, fazendo o contrário de uma política industrial.

**REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI.** Brasília: IPEA 2009. Texto para discussão, N 1452. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\_1452.pdf> Acesso em 19 nov. 2015.

BONELLI, Regis; VEIGA , Pedro da Motta; DE BRITO, Adriana Fernandes. **As Políticas Industrial e de Comércio Exterior No Brasil: Rumos e Indefinições.** IPEA, Pesquisa de Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, Texto para discussão, nº 527, nov.1997. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\_0527.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2015

CORDER, Solange. **POLÍTICAS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO BRASIL:** experiência recente e perspectivas. Brasília: IPEA 2006. Texto para discussão, N 1244. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\_1244.pdf>. Acesso em 04 nov. 2015.

CORONEL, Daniel Arruda; CAMPOS, Antônio Carvalho; AZEVEDO, André Filipe Zago de. Política Industrial e Desenvolvimento Econômico: A Reatualização de um debate histórico. **Revista Economia Política**. V.34, n.1. São Paulo. Jan/Mar 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572014000100007&script=sci\_arttext> Acesso em: 16 nov. 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Política de Desenvolvimento Produtivo Nova Política Industrial do Governo.** 2008. Disponível em: < http://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notaTec67PoliticaDesenvolvimento.pdf> Acesso em: 19 nov. 2015.

GADELHA, Carlos Augusto Gabrois. Política Industrial: uma visão Neo-Schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**. vol. 21, nº 4 (84), outubro-dezembro/2001. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/84-9.pdf> Acesso em: 19 nov. 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: 25 set. 2011.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional:** teoria e política.6. Ed. São Paulo: ed. Pearson Prentice Hall, 2007.

LYRA, Flávio Tavares de. **A Política Industrial Brasileira: mudanças e perspectivas**. IPEA, Pesquisa de Planejamento Econômico, Brasília, Texto para discussão, nº 413, maio. 1996. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\_0413.pdf>. Acesso em 05 nov. 2015

PORTAL DA INDÚSTRIA. **O Mapa Estratégico da Indústria 2013-2022**. 2013. Disponível em: < http://www.portaldaindustria.com.br/cni/o-que-a-cni-faz/mapa-estrategico-da-industria/2013/05/1,13421/mapa-estrategico-da-industria-2013-2022.html> Acesso em: 16 nov. 2015.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Revista de Economia Política**, vol. 40, nº 1. São Paulo. Jan/Mar 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612010000100001&script=sci\_arttext&tlng=pt> Acesso em: 21 nov. 2015.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO João. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), p. 163-185 abr./jun. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2015