PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Departamento de Ciências Econômicas

Aline Ribeiro Mahé
Isabela Cerqueira Duarte de Freitas
Selita Lourenço Nunes

POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

Belo Horizonte

2018

SUMÁRIO

Introdução	03
1 - A Política Industrial.....	04
1.1 A velha política industrial.....	04
1.2 A nova política industrial.....	05
1.3 Importância da política industrial e tipos de políticas.....	06
2 – Política Industrial no Brasil.....	08
3 - Desafios e Perspectivas da Política Industrial.....	10
Conclusão.....	14
Referências.....	15

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo da Política Industrial Brasileira. Tal política é uma estratégia governamental a fim de estimular as industriais à inovação e competitividade, através de vários instrumentos como a tecnologia e a pesquisa. Ela pode ser dividida entre setorial e horizontal. A primeira foca em um tipo de indústria, normalmente alguma que possa ser relevante, como por exemplo biotecnologia, nanotecnologia etc. com o objetivo de ganhar competitividade com o setor estrangeiro. O segundo tipo é das políticas horizontais, que não focam apenas em uma indústria, mas em vários setores que podem estar interligados. As políticas horizontais são usadas normalmente para recuperação de alguns setores que possam estar enfraquecidos no geral.

Focando em analisar o uso da política industrial no Brasil, a discussão sobre a evolução histórica se faz bastante importante. A política industrial esteve presente do Brasil desde quando o café era o principal produto exportador, e com a crise nos Estados Unidos, nosso principal comprador, o governo precisou tomar medidas para que nosso principal produto fosse valorizado e não se prejudicasse tanto com a superprodução. A partir daí essa política ganhou cada vez mais importância no cenário econômico, adotada como uma boa estratégia de governo.

Além da evolução histórica, as três óticas da política industrial são analisadas, que são elas as falhas de mercado, desenvolvimento e competência para inovar.

Trata-se de um estudo muito importante para a compreensão de parte da economia brasileira. Buscando analisar o caminho que a política industrial percorreu desde que foi implantada no país, qual das vertentes que essas políticas seguiram, quais foram os seus objetivos até a análise dos dias de hoje, tanto em relação ao seu sucesso quanto ao seu fracasso.

1 - A Política Industrial

A política industrial é definida por Kupfer (2013, p.313) como o “conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intrasetorial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos, em um determinado espaço

nacional”. De acordo com Castro e outros (1999), a política industrial é a atividade governamental que está mais diretamente preocupada com o setor privado, setor que se saudável e competitivo, é essencial para o desenvolvimento econômico e social.

Existem diferenças de opiniões no que se diz respeito à intervenção do Estado na promoção das atividades produtivas de um país, por meio de políticas de desenvolvimento produtivo, ou políticas industriais. Segundo Bacha e Bolle (2005), há a chamada “velha política industrial” e a “nova política industrial”, sendo que a primeira relaciona a estratégia de industrialização à criação de vantagens comparativas e promoção de grandes grupos empresariais; enquanto a segunda considera fatores como a externalidade de informação, coordenação de investimentos e o processo de descoberta do que pode ser produzido de forma eficiente em um país ou região.

1.1 A velha política industrial

Para Amsden, o foco da política industrial é a diversificação de grandes grupos empresariais em atividades intensivas de capital ou produtos intensivos em tecnologia (BACHA; BOLLE, 2005). Segundo ela, um dos motivos para as empresas grandes serem mais competitivas no caso de países de industrialização tardia é o fato de que a política industrial nos anos 1960 e 1970 terem como prioridade criar setores intensivos em capital, como siderurgia e metalurgia. Outro motivo é que as empresas grandes possuíam vantagens competitivas devido à capacidade de planejamento e administração.

Ainda de acordo com Amsden, citada por Bacha e Bolle (2005, p.276), “a estratégia de industrialização consistia no apoio do Estado na concessão de crédito subsidiado, incentivos à P&D e proteção temporária do mercado”. Ela compara o sucesso de políticas industriais em países como Coreia do Sul e Taiwan, vis-a-vis países da América Latina e Taiwan, tendo os primeiros restringido a entrada de capital externo em suas economias, por meio do investimento direto estrangeiro (IDE) e desenvolvimento de tecnologias próprias, diferentemente dos segundos, que, desde a fase inicial de industrialização, passaram a depender de um modelo de compra de tecnologias.

Outro motivo para o maior sucesso da política industrial na Coreia do Sul e Taiwan é explicado por Almeida (2009), devido ao êxito dos asiáticos em criarem empresas líderes, se comparadas aos países Latino Americanos e também porque a política industrial teve início em uma sociedade com baixa desigualdade de renda e de posse da terra. Isso fez com que as políticas pudessem ser mais concentradoras, favorecendo a formação de empresas líderes globais.

Sendo assim, a “velha política industrial” prioriza grandes grupos empresariais e tem como base uma estratégia que buscava o desenvolvimento de determinados setores na economia. O governo era responsável por apoiar o processo de concentração, por meio de fusões e aquisições e a origem do capital recebia uma certa relevância. Era necessário incentivar o desenvolvimento de setores industriais incentivos em capitais, além de assegurar que os novos setores sejam controlados pelos empresários domésticos (BACHA; BOLLE, 2005).

1.2. A nova política industrial

A chamada “nova política industrial” parte do pressuposto de que os empresários não sabem o que pode ser produzido de forma eficiente, ou seja, economicamente viável, no mercado. Isso gera um alto custo para os empresários individuais, apesar do alto retorno à sociedade, caso algo economicamente viável seja produzido. A diferença entre o retorno social e individual (do empresário) justifica o apoio do setor público, por meio de políticas industriais (BACHA; BOLLE, 2005).

Dessa forma, o Estado deveria incentivar o investimento no processo de descoberta por meio de subsídios ou o direito de quase monopólio aos empreendedores envolvidos. Além disso, cabe a ajuda do governo na coordenação de investimentos em atividades complementares aos projetos isolados, de forma a aumentar o retorno individual de cada projeto. Bacha e Bolle (2005) exemplificam essa situação ao mostrarem a relação entre o setor de transportes, lazer e hotelaria para uma região com elevado potencial turístico: o investimento em um projeto isolado de hotel não será bem-sucedido se não houver um bom sistema de transporte e serviços de lazer no local.

Bacha e Bolle (2005) afirmam que o papel do governo na “nova política industrial” é o de facilitar o processo de descoberta pelos empresários, o que torna

importante a existência de mecanismos de monitoramento. Para Rodrik, citado por Bacha e Bolle (2005), o desafio do governo é identificar quando há perdedores, e não escolher os vencedores. Ou seja, diferentemente da “velha política industrial”, os incentivos governamentais não buscam o desenvolvimento de uma empresa ou setor específico por meio da escolha de vencedores, e sim oferecer incentivos para a descoberta e monitorá-los, por meio de mecanismos.

1.3. Importância da política industrial e tipos de políticas

A política industrial se mostra necessária, tanto na velha quanto na nova política industrial, já que ambas falam de incentivos governamentais dirigidos às novas atividades, tendo em vista o retorno social.

Para que os países cresçam, prosperem e criem empregos não basta que o governo se concentre na formulação de sólidas condições macroeconômicas, na flexibilidade do mercado de trabalho da remoção de barreiras tarifárias e não tarifárias na fronteira. Fundamentalmente, a política industrial está se tornando mais, e não menos, importante. (CASTRO et al. 1999, p.99)

No entanto, enquanto na velha o foco é voltado principalmente a empresas grandes e com atividades intensivas de capital, a nova dirige o papel do setor público a determinadas atividades, que beneficiam grupos de empresas, especialmente pequenas e médias.

Segundo Castro et al. (1999), a transição da “velha” política para a “nova” nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se deu a partir da década de 80. Tal transição ocorreu por causa de mudanças na magnitude e na direção do apoio público nos países da organização, como a redução do apoio governamental à indústria e a tendência ao afastamento do apoio a ramos industriais específicos, em direção ao apoio de áreas que contribuem para um melhor desempenho da economia no geral, como pesquisa e desenvolvimento, exportações e comércio.

Sendo assim, pode-se dizer que as políticas passaram a ser mais horizontais, e não verticais. Kupfer e Hasenclever (2013, p.320) definem a política industrial horizontal como “aquelas que buscam melhorar o desempenho da economia na sua totalidade, sem privilegiar alguma indústria específica”. Já as políticas verticais, de acordo com eles, “privilegiam deliberadamente uma indústria específica. Ou seja, a

partir de decisões estratégicas, o Estado mobiliza parte dos instrumentos anteriormente descritos, focalizando e privilegiando um conjunto de empresas, indústrias ou cadeias produtivas”.

2 – Política Industrial no Brasil

A política industrial esteve presente do Brasil desde quando o café era o principal produto exportador, e com a crise nos Estados Unidos, nosso principal comprador, o governo precisou tomar medidas para que nosso principal produto fosse valorizado e não se prejudicasse tanto com a superprodução. Porém, segundo Oliveira (2008), só após o pós-guerra e o final dos anos 70 é que a política industrial começou a entrar de fato na agenda política e econômica. Com o fortalecimento de novos setores econômicos, o Brasil deixou de ser um país que só exportava commodities e passou a produzir também manufaturados e semifaturados.

Porém, na década seguinte, a política econômica brasileira caracterizara-se pelo ajuste determinado pela crise de endividamento externo, intensificada no começo da década (LACERDA et al., 2003). Com tal crise, vários setores da economia brasileira iam ficando cada vez mais atrasados, além do que no cenário internacional, o padrão industrial só crescia e se desenvolvia, tornando cada vez mais difícil ficar páreo as grandes potências internacionais. Como já dizia Lacerda e outros (2003), a carência de investimentos na década de 1980 refletia-se na precariedade dos serviços de infraestrutura econômica, principalmente nas áreas de energia, telecomunicações, transportes e portos.

Diante de tal cenário, Fernando Collor de Mello assumiu o governo nesse contexto econômico, e tentou melhorar a situação econômica com a implantação de dois planos de estabilidade econômica, o Plano Collor I e Plano Collor II juntamente da PICE, que buscava o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, com base na modernização e estruturação da indústria (LACERDA et al., 2003). Após o fracasso do governo Collor, o sistema que antes vigorava foi deixado de lado para o início do processo de privatização de indústrias e de infraestrutura. Foi então criada uma nova Política Industrial em 2003, que de acordo com Lacerda et al. (2003), tinha os objetivos de melhorar e expandir o sistema de infraestrutura; incrementar a eficiência produtiva da economia, notadamente dos

setores produtores de bens comercializáveis; aumentar a capacidade de inovação das empresas com maior incremento das exportações.

As críticas sobre a adoção de Políticas Industriais são muitas, uns defendem a intervenção do Estado na economia, outros defendem o ajuste automático do mercado, e por aí várias opiniões são formadas. Como citado acima, existem políticas verticais e horizontais, que em alguns países foram tomadas separadamente, e em outros ao mesmo tempo.

Durante o Governo Lula, assumido em 2003, manteve-se a política macroeconômica executada desde 1999, que combinava meta de inflação e câmbio flutuante e a política de geração de superávit fiscal primário, visando a continuidade do controle inflacionário.

Em 2008, foi lançado o programa de promoção à indústria brasileira lançado pelo governo federal, com maiores pretensões no sentido de sua abrangência, profundidade, articulações, controles e metas, ampliando o número de setores e os instrumentos de incentivo em relação à PITCE. Entre os avanços, há a preocupação em definir objetivos e estabelecer metas, fortalecer a coordenação entre diferentes instituições do governo e o diálogo com o setor privado, dentro de uma visão sistêmica voltada à construção da competitividade de longo prazo dos mais diversos setores da economia brasileira.

Batizada de Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP e apoiando-se em diversos tipos de medidas a nova política tem como objetivo a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações. Entre outros instrumentos, o novo programa propõe a desoneração de diversos setores produtivos correspondente a uma renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões entre 2008 e 2011. (CANO, 2010, P. 11).

3 - Desafios e Perspectivas da Política Industrial

As políticas industriais voltaram a ganhar relevância no início do século XXI como forma de incentivar todos os setores. Normalmente estas novas políticas têm como objetivo o incentivo à inovação, portanto tomam a forma de incentivos horizontais, que dizem respeito a medidas que afetam todas atividades econômicas: desburocratização, melhora do ambiente de negócios, simplificação tributária, eficiência logística, eficiência regulatória, etc. Este tipo de política industrial focada em inovação é aceita até mesmo pelos críticos das antigas políticas industriais do período do pós-guerra, que atacavam as políticas industriais voltadas para a criação de setores como petroquímica, siderurgia etc. – implementadas no Brasil por meio do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) na primeira metade dos anos 1970, e em outros países na América Latina e Ásia. (ALMEIDA, 2009)

Mesmo atuando com uma linhagem moderna descrita pelas novas políticas econômicas objetivando inovação, pesquisa e desenvolvimento, o Brasil se prende a incentivos adotados em políticas antigas, gerando desafios para diferenciação da nova e da velha política industrial. Sem mencionar que as políticas industriais enfrentam limitações no campo da formulação e implementação de medidas. (ALMEIDA, 2009)

Em uma economia com estrutura industrial tão diversificada quanto a brasileira, a legitimidade de uma política industrial em um ambiente democrático depende, entre outras coisas, de que os setores tradicionais também estejam contemplados na política de fomento do Estado. Dessa forma, é criado um dilema para as políticas industriais entre a indústria que se quer ter (mais intensiva em tecnologia) e a indústria que se tem atualmente (mais competitiva em produtos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica. (ALMEIDA, 2009)

Segundo, os governos não reconhecem que ainda adotam práticas de políticas industriais antigas e com isso uma parte importante da política industrial não esteja claramente explicitada e, portanto, que seus indicadores de sucesso não estejam claros. Embora o foco das novas políticas industriais seja sempre o incentivo à tecnologia e inovação, na prática, esta política moderna ainda convive com a política de escolher vencedores em setores nos quais já são competitivos, ou

naqueles nos quais o governo considera importante ter uma empresa líder nacional. (ALMEIDA, 2009)

O Estado entra em contradições no que tange ao favorecimento de investimento direto externo, pois em alguns casos a política industrial atual diferencia as empresas brasileiras e as de propriedade estrangeira com relação a formação de empresas líderes nacionais. Porém, essa discriminação não está presente nas políticas de incentivo a pesquisa e desenvolvimento (P&D) e de inovação. (ALMEIDA, 2009)

Por fim, apesar das mudanças observadas na relação entre Estado e empresários no Brasil dada a consolidação da democracia nas duas últimas décadas, esta relação continua baseada na relação pessoal e direta, sem a mediação ativa das associações empresariais. Estas associações continuam, ainda, fortemente controladas pelo Estado e com os mesmos problemas do período de substituição de importações. (ALMEIDA, 2009)

Pode-se identificar que a política industrial brasileira apresenta uma série de contradições que refletem a dificuldade de se estruturar uma política industrial em um país com estrutura produtiva diversificada como a brasileira, inserido em um contexto democrático no qual nem sempre é fácil fazer escolhas ou mesmo justificar políticas cujos resultados aparecem apenas no longo prazo. A política industrial é, ao mesmo tempo, horizontal e seletiva, estabelecendo uma série de metas e indicadores de performance, mas sem contar com mecanismos. (ALMEIDA, 2009)

De acordo com Conceição (2018), atualmente existem 10 desafios da política industrial brasileira:

1. Defender a importância de uma Política Industrial no Brasil;
2. Retomar a demanda e o crescimento;
3. Inserir a indústria brasileira nas cadeias globais de valor;
4. Explorar as possibilidades abertas na OMC;
5. Participar da Quarta Revolução Industrial (indústria 4.0);
6. Aumentar a Produtividade;
7. Intensificar a relação governo, setor produtivo e universidades;
8. Constituir Câmaras Setoriais Nacionais e incentivar Arranjos Produtivos Locais (APLs);
9. Controle e regulação do processo de financeirização da economia;

10. Diagnosticar mais precisamente o peso relativo da indústria na economia brasileira e construir novos indicadores, visando o monitoramento, exigências de contrapartidas e fixação de metas para a Política Industrial.

Segundo Lyra (1996), é importante que se crie um ambiente favorável ao desenvolvimento das estratégias de competitividade, reduzindo o custo Brasil. E esse custo engloba as distorções no sistema tributário, as carências de infraestruturas, o alto custo do financiamento, a regulamentação excessiva e inadequada da atividade econômica, dentre outros.

Além disso, deve-se regular a atividade econômica, buscando assegurar a competitividade dos mercados, proteger o meio ambiente e o consumidor, e também contribuir para o bem-estar social. Também é necessário sinalizar as prioridades e conceder incentivos para a expansão, modernização e especialização do parque industrial brasileiro, de forma a inserir a economia nacional no comércio internacional. (LYRA, 1996).

Cabe salientar que como principais objetivos dessa política industrial de reestruturação e expansão competitiva, temos a expansão da produção, do consumo, do fluxo de comércio exterior de bens e serviços e do volume de investimentos estrangeiro; a desconcentração geográfica da produção industrial; e o aumento e melhora da qualidade das oportunidades de trabalho. (LYRA, 1996).

O dilema da atual política industrial brasileira é se as empresas nacionais irão conseguir aproveitar e chegar o mais próximo da chamada fronteira de produção e ao mesmo tempo, obter competitividade no curto prazo, utilizando de tecnologias e pesquisa e inovação. Dito isso, torna-se necessário identificar a precedência estratégica entre as políticas comercial e industrial. Não é mais possível colocar a política comercial como uma simples estratégia de proteção da indústria nacional, e o ajuste produtivo que a concorrência externa impõe pode comprometer a viabilidade macroeconômica da abertura comercial, por insuficiência de desempenho exportador. Dessa forma, com o foco na abertura comercial e na estabilização, a sustentabilidade desses processos depende da reestruturação industrial bem sucedida. Pois sem ela torna-se inviável, no longo prazo, elevar os níveis de bem-estar doméstico. (GONÇALVES, 1998).

Conclusão

Ao longo do trabalho, foi possível concluir que as políticas industriais são importantes, tanto por afetar a alocação de recursos de maneira positiva, quanto por se preocupar com o setor privado, o que pode contribuir para o desenvolvimento econômico e social. É importante ressaltar que o objetivo geral de qualquer Política Industrial é aumentar a capacidade produtiva do setor ou indústria na qual é implantada. Foram vistos os diferentes tipos de políticas existentes, como as horizontais e verticais.

Também foi feito um estudo da evolução histórica das políticas industriais brasileiras, e todo estudo história é bastante válido quando se quer entender mais sobre o seu comportamento, seja o antigo quanto atual. Em cada governo, a implementação das políticas industriais tinham um objetivo. Fernando Collor buscava a competitividade, Fernando Henrique Cardoso queria atrair o investimento para a indústria brasileira, Lula buscava através das PI's conseguir o apoio do maior número possível de empresários, com políticas mais horizontais. E assim foi feito o estudo ao longo dos anos.

Por fim, foi feita uma análise dos principais desafios que as políticas industriais enfrentam atualmente. O Brasil, por exemplo, se prende a incentivos adotados em políticas antigas, gerando desafios para diferenciação da nova e da velha política industrial. As políticas industriais setoriais ou verticais são mais difíceis de serem implantadas nas indústrias brasileiras, pois quando são voltadas a transformação da especialização industrial, são mais complexas por demandarem muita pesquisa e inovação, que está em defasagem no Brasil.

Conclui-se que toda economia precisa de políticas industriais eficientes, com objetivos claros e estratégias bem definidas, pois as políticas industriais são instrumentos do governo para trazerem maior inovação e competitividade ao mercado, criando um ambiente propício para se instaurar essas mudanças.

Referências

- ALMEIDA, Mansueto. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. 70 p. Texto para discussão; 1452. Brasília, dez. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1452.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2018.
- BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de. O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- CANO, Wilson. Política Industrial do governo Lula. 2010. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1811&tp=a>. Acesso em: 27/11/2018.
- CASTRO, Antônio Barros de. et al. O futuro da indústria no Brasil e no mundo: os desafios do século XXI. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- CONCEIÇÃO, Jefferson José da. Seminário Macrossetor Indústria: Os 10 Desafios da Política Industrial no Brasil. 2018. Disponível em: <<http://cnq.org.br/noticias/seminario-macrossetor-industria-os-10-desafios-da-politica-industrial-no-brasil-876b/>> Acesso em: 20 Nov. 2018
- GONÇALVES, Robson R. A Política Industrial em uma Perspectiva de Longo Prazo. TD: 590. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/DFs/TDs/td_0590.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LACERDA, A. et al. Economia Brasileira. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- 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: 20 nov. 2018
- NASSIF André. Uma proposta da Política Industrial para o Brasil: Objetivos, critérios e setores prioritários. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 10, N. 20, P. 79-120, dez. 2003.
- OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araújo Querido. et al. Política industrial no Brasil e a contribuição do Vale do Paraíba. Revista Gestão e Conhecimento, v. 4, p. 1-16, mar/jun 2008. Disponível em: <<https://www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/revista/artigos/v4n2/v4n2a3.pdf>> Acesso em: 20 mai. 2018.