Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE
Departamento de Economia - ECO

ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL RECENTE: SUGESTÕES DE UMA AGENDA PARA O BRASIL

Svetlana Haspar Vasco Botelho

Brasília – DF
2015

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE.
Departamento de Economia

ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL RECENTE: SUGESTÕES DE UMA AGENDA PARA O BRASIL

Monografia de conclusão de curso para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: José Carlos de Oliveira

Brasília
2015

AGRADECIMENTOS

Ao orientador, Prof. José Carlos Oliveira, agradeço pela paciência, horas dispensadas e por toda a contribuição na elaboração deste trabalho ao compartilhar de seu conhecimento. Ao Prof. Dr. Flávio Rabelo Versiani, agradeço pela disponibilidade em participar da banca de defesa e pelas sugestões enriquecedoras para a versão final desta monografia. Agradeço também aos demais professores e funcionários da UnB que participaram da minha graduação. Às amigas, obrigada pela ajuda e palavras de incentivo. Ao namorado, obrigada pelo apoio e por acreditar no meu potencial. E, finalmente, à família, toda minha gratidão por ser um exemplo de que posso conquistar o que quiser, por mais desafiador que pareça.

RESUMO

A indústria tem um papel decisivo no processo de desenvolvimento dos países. Nesse contexto, o presente trabalho tem por objetivo a avaliação da política industrial recente, mais especificamente as políticas implementadas nos dois governos do Presidente Lula e no primeiro governo Dilma, a saber, a PITCE, a PDP e o PBM, apontando seus limites e avanços com base nos resultados alcançados e propondo a construção de uma nova agenda de política industrial para o Brasil, com a finalidade de amenizar ou contornar os desafios atuais e engendrar crescimento do setor e da economia como um todo. Para isso, foi feita primeiramente a definição dos conceitos e escopos de política industrial, bem como de seus instrumentos e fundamentos teóricos, e, em seguida, apresentou-se um histórico da evolução da utilização dessa política a nível mundial e no Brasil. As considerações finais, realizadas com base em análise gráfica e pesquisa bibliográfica, concluem que toda a estratégia de desenvolvimento sustentado do país deverá passar inevitavelmente pela dinamização do parque produtivo nacional rumo à inovação e pela inserção internacional da produção industrial nas cadeias globais de valor de alto nível.

Palavras-chave: Política Industrial, Desenvolvimento, Brasil.

ABSTRACT

Industrialization has had a main role in the process of development of the countries. In this sense, the present work aims to evaluate the recent industrial policy, more specifically the policies implemented on both Lula mandates and on the first Dilma mandate, namely, the PITCE, the PDP and the PBM, pointing its limits and advances based on the results they reached, and proposing the construction of a new industrial policy agenda for Brasil, in order to ease or mitigate the current challenges and to engender the sector's and the economy's growth. Thereunto, firstly, it was defined the concepts and scopes of industrial policy, as well as its instruments and theoretical basis. Secondly, it was presented a historic of the utilization of this policy in Brazil and in the world. The final considerations, based on chart analysis and bibliographic research, concludes that the development strategy of the country shall pass inevitably by the stimulation of the national production towards innovation and by the international insertion of the industrial production in the high level global value chains.

Keywords: Industrial Policy, Development, Brazil.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Instrumentos de Política Industrial por Fundamento Teórico 14

Tabela 2: Taxas de Crescimento do Produto Industrial – períodos selecionados 17

Tabela 3: Participação Relativa das Importações na Oferta Industrial Doméstica 21

Tabela 4: Imposto de Importação 31

Tabela 5: Principais objetivos setoriais propostos pela PDP 35

Tabela 6: Cinco Principais Produtos Comercializados com o MERCOSUL 44

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participação no total de exportações por fator agregado (em %) 27

Gráfico 2: Crescimento do PIB por década (em %) 28

Gráfico 3: Participação no PIB por atividade econômica a preços correntes 32

Gráfico 4: Variação anual do PIB (em %) 33

Gráfico 5: Importações brasileiras por fator agregado 37

Gráfico 6: Participação no total de exportações por fator agregado (em %) 42

Gráfico 7: Participação da Indústria de Transformação no PIB (em %) 42

Gráfico 8: Exportações brasileiras por destino (em US$) 43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL	Arranjo Produtivo Local
Befiex	Programas Especiais de Exportação
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CESP	Companhia Energética de São Paulo
CGV	Cadeia Global de Valor
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMBEU	Comissão Mista Brasil Estados Unidos
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CREAI	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
II	Imposto de Importação
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MAPA	Ministério do Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPE	Micro e Pequena Empresa
NUCI	Nível de Utilização da Capacidade Instalada
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBM	Plano Brasil Maior
PCI	Programa de Competitividade Industrial
PDP	Política do Desenvolvimento Produtivo

P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PIS	Programa de Integração Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 1

2. POLÍTICA INDUSTRIAL 3

2.1 Visões de Política Industrial 3

2.2 Política Industrial e Desenvolvimento 6

2.2.1 Evolução Mundial da Utilização de Política Industrial 6

2.2.2 Arcabouço Teórico 7

2.3 Instrumentos de Política Industrial 11

3. A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL 15

3.1 Histórico 15

3.2 Mudança de Paradigma 29

4. ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA RECENTE 33

4.1 O Modelo de Política Industrial Atual 33

4.1.2 Análise dos Resultados da Política Industrial Atual 38

4.2 Proposta de Reformulação da Política Industrial no Brasil 44

4.2.1 Política Industrial Interna 44

4.2.2 Política Industrial Externa 48

5. CONCLUSÃO 50

6. REFERÊNCIAS 53

1. INTRODUÇÃO

Por mais criticadas que tenham sido por vários teóricos das ciências econômicas e pelos governantes de países desenvolvidos, as políticas industriais foram utilizadas por várias nações em momentos distintos da história (Chang *apud*. Coronel *et al*., 2014). Assim, pode-se dizer que essas políticas são os ingredientes intrínsecos de todo processo de desenvolvimento. Não há análise do desenvolvimento contemporâneo que não resguarde papel de destaque à industrialização (CHENERY, *et al*., 1986).

A ideia de política industrial não é nova: suas origens remontam ao século XVI, no entanto seu debate e utilização permanecem até hoje. Nesse contexto, é essencial entender as políticas industriais e seus respectivos instrumentos implementados no Brasil nos últimos tempos para impulsionar o desenvolvimento.

Até fins da década de 1970 o desenvolvimento industrial do país foi estimulado por políticas industriais que contribuíram para o crescimento econômico expressivo do período, com destaque ao modelo de substituição de importações. Essas políticas de forte intervenção estatal, caracterizaram-se tanto por aspectos meritórios, criando uma estrutura industrial integrada e diversificada, quanto por problemas relacionados a protecionismo indiscriminado, sem metas e prazos, subsídios de várias naturezas, e desatenção ao desenvolvimento tecnológico e à capacidade competitiva da indústria (SUZIGAN e FURTADO, 2010).

Em meados da década de 80 e especialmente a partir do Governo Collor, em 1990, houve uma ruptura com a política industrial de caráter desenvolvimentista vigente até então, instaurando-se um Estado mínimo, voltado para o livre mercado, como prescrevia o ideário liberal. Nesse novo arranjo, o encarregado principal da mudança estrutural da economia passou a ser o capital privado. Foram promovidas a abertura comercial da economia, a redução e eliminação de tarifas, as privatizações de estatais e o enfoque competitivo passou a constituir um eixo da política industrial.

Mais recentemente, no período de 2003 a 2014, a política industrial adotada simbolizou uma retomada à heterodoxia, afastando-se das práticas utilizadas na década anterior, mas com um viés modernizado, com foco em inovação e pesquisa e

desenvolvimento (P&D), porém ainda fazendo uso extensivo de incentivos como, por exemplo, a seleção de setores e empresas a serem apoiadas, porém sem contar com mecanismos formais de avaliação das empresas incentivadas. (ALMEIDA, 2009).

Hoje observa-se a redução da participação relativa da indústria na economia nacional e especialização regressiva das exportações, com menor diversidade e desarticulação de cadeias produtivas nos segmentos industriais mais dinâmicos, intensivos em capital e tecnologia, e ampliação do peso relativo de ramos industriais de pouco dinamismo, intensivos no uso de recursos naturais e mão de obra (CARNEIRO, 2002).

O presente trabalho tem por objetivo colaborar para preencher essa lacuna na política industrial brasileira atual: a ausência de uma estratégia de política industrial que amplie a participação da indústria nacional na produção manufatureira mundial e aumente a produção doméstica de bens com maior valor agregado e conteúdo tecnológico. Dessa forma, propõe-se a construção de uma nova agenda de política industrial para o país, por meio de sugestões de medidas de curto e longo prazos que possam auxiliar o setor a evoluir, seja no mercado interno, seja nos mercados externos, com sua entrada na cadeia global de valor, criando condições de crescimento sustentado.

Além desta introdução, o trabalho está organizado em mais quatro seções para alcançar o objetivo proposto. A segunda seção discorre brevemente sobre os conceitos e instrumentos de política industrial e ainda sobre suas bases teóricas e evolução na utilização ao longo do tempo, ressaltando a importância do papel das políticas industriais para o desenvolvimento. Na seção seguinte, mostra-se o histórico da política industrial no Brasil, desde 1930, passando pela mudança de paradigma que a mesma sofreu nos anos 90. A quarta seção identifica a política industrial recente adotada nos Governos Lula e no primeiro Governo Dilma, que será objeto de análise do mesmo capítulo. Discute-se seus prós e contras, destacando suas características mais marcantes e avaliando os resultados obtidos e consequente aprendizado gerado para a implementação de novos programas e políticas, para, finalmente, trazer uma proposta de agenda de política industrial a ser executada pelo país. Na última sessão, faz-se uma breve conclusão do texto, que aponta/argumenta no sentido de que não há soluções simples, mas toda a estratégia de desenvolvimento sustentado do país deverá passar inevitavelmente pela dinamização do parque produtivo nacional rumo à

inovação e pela inserção internacional da produção industrial nas cadeias globais de valor (IPEA, 2005).

2 POLÍTICA INDUSTRIAL

2.1 Visões de Política Industrial

Embora sua definição não apresente consenso na literatura econômica, as políticas industriais podem ser entendidas como instrumentos usados pelos países visando fortalecimento do setor industrial e aumento das taxas de crescimento. A política industrial para Krugman (1989), seria essencialmente um modo de criar externalidades positivas, tecnológicas e pecuniárias, que propiciassem aumentos de produtividade[1] na economia como um todo.

Esse aumento de produtividade viabilizaria o aumento do salário real e o crescimento da acumulação de capital e, enfim, a melhoria do bem-estar social, objetivo último de qualquer política pública e em particular da política industrial (Suzigan, 1996). Ainda segundo Krugman[2], pode-se interpretar política industrial como o empenho do governo no fomento de setores importantes para o crescimento econômico do país. Ao escolher proteger e incentivar certos setores, em detrimento de outros, os governos direcionam suas ações em busca de uma estratégia de desenvolvimento.

Esse enfoque de política industrial *stricto sensu*, isto é, almejando determinados setores: indústrias, tecnologias ou empresas, também defendido por Chang (1994) contrapõe-se à política industrial *lato sensu,* por sua vez apoiada por autores como Corden (1980) e Johnson (1984), que consideram política industrial uma expressão abrangente de programas ou medidas que afetam o setor industrial, direta ou indiretamente.

Para Johnson (1984) o conceito significa a criação de ações orientadas para o incremento dos níveis de produtividade e competitividade de toda a economia e de

---

[1] A **produtividade** é uma medida do rendimento de um ou de todos os recursos utilizados na produção, sendo expressa como a quantidade produzida por unidade dos recursos empregados (IPEA, 2005).

[2]Krugman (1989) *apud*. Coronel; Campos; Azevedo (2014).

indústrias específicas, com introdução de uma postura estratégica orientada por metas na política econômica. Outrossim:

> "A política industrial é um termo que designa as atividades dos governos que objetivam desenvolver ou retrair várias indústrias em uma economia nacional no sentido de manter a competitividade global" (JOHNSON, 1984: 10).

Ferraz *et al.* (2002) entendem política industrial como o conjunto de regulações e estímulos associados a ações que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura de produção, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em âmbito nacional.

Esses autores (*op.cit*) destacam que o alvo pretendido pela política industrial é a promoção da atividade produtiva, em busca de nível de desenvolvimento superior ao preexistente. Ao passo que se compreenda o desenvolvimento como crescimento com mudança estrutural, cabe à política industrial acelerar os processos de transformação produtiva que as forças de mercado podem operar, além de disparar os processos que as mesmas são incapazes de articular (KUPFER, 2003).

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2011), por sua vez, traz a política industrial como ações coordenadas e destinadas a promover a competitividade, o fortalecimento e a diversificação industrial. O IEDI indica como meta da política a ampliação do acesso a mercados e o fortalecimento das vantagens competitivas do produto nacional, e reforça que o objetivo específico da política industrial é, em última instância, fortalecer a competitividade da indústria visando uma estratégia de desenvolvimento, não sendo seu fim criar ou disseminar firmas e setores ineficientes e privilegiados e que sobrevivam às custas de protecionismo e subsídios.

Em estudo de 2002, o IEDI apresenta a política industrial como um componente indispensável de uma política mais geral de crescimento econômico, não sendo um fim em si mesma, mas um meio para o desenvolvimento. O mesmo estudo trouxe evidências de alguns requisitos essenciais da concepção de política industrial:

i) deve ser indissociável da atualização tecnológica, da concorrência, e do aumento da produtividade;
ii) deve ter caráter permanente ou ser renovada continuamente;

iii) deve estar em consonância com à execução de políticas e desenvolvimento dos demais setores da economia e alinhada às políticas macroeconômicas.

O IEDI (2002) argumenta ainda que a política industrial envolve não só o setor público mas também o setor privado, visando ampliar a competitividade da indústria e tendo como meta final impulsionar o crescimento econômico e o emprego do setor industrial. A promoção da competitividade constitui o eixo principal da política industrial praticada atualmente no países desenvolvidos e nos que buscam chegar ao mesmo patamar.

Para Suzigan e Furtado (2006) a política industrial é definida como um mecanismo de coordenação de estratégias do governo e de firmas em busca de aprimorar atividades que induzam mudança tecnológica ou que solucionem problemas apontados pelos atores econômicos no setor produtivo. Os economistas acrescentam que a política industrial pode ser interpretada como uma ponte entre o presente e o futuro, entre as estruturas que existem e aquelas que estão em processo de construção.

De acordo com esses autores, a política industrial contempla igualmente os ambientes econômico e institucional, já que estes condicionam a evolução das estruturas das empresas, indústrias e demais instituições. Assim, esses fatores devem ser considerados na política industrial porque são determinantes da competitividade e, consequentemente, do próprio desenvolvimento econômico. Conforme Furtado (2004), a política industrial estabelece um curso para romper limites e abrir novas trajetórias, de maneira a superar restrições induzindo ações que podem relançar o movimento de empresas e setores para novas posições.

O desígnio da política industrial em Suzigan e Furtado (1996) é o de articular o desenvolvimento de setores fundamentais, difundir tecnologia e aumentar os níveis de emprego, colaborando para a expansão da competitividade no setor industrial e do uso eficaz de recursos. A política industrial é um processo que visa influenciar o funcionamento dos mercados, dotando-os de dinâmicas novas, mas sem suprimir ou substituir sua lógica. Em resumo:

> "... não é meramente uma política para a indústria, mas uma política de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração de riquezas." (SUZIGAN; FURTADO, 2006: 175).

O entendimento de Rodrik (2004) é de que a adoção de uma política industrial

como estratégia de desenvolvimento deve ser objeto de decisão política comandada por uma liderança política incontestável. Ele sugere que este líder seja um ministro, o vice-presidente ou mesmo o presidente, de forma a colocar a política industrial no topo da política econômica, assegurando a articulação das instituições que a executam e possibilitando melhor gestão das ações.

Segundo Rodrik (2004: 3), "o modelo ideal de politica industrial é o de elaboração estratégica entre governo e setor privado com o objetivo de revelar quais são os obstáculos mais significativos à reestruturação e quais intervenções tornam mais provável removê-los".

2.2 Política Industrial e Desenvolvimento

2.2.1 Evolução Mundial da Utilização de Política Industrial

Por mais criticadas que tenham sido por vários teóricos das ciências econômicas e pelos governantes de países desenvolvidos, as políticas industriais foram utilizadas por várias nações em momentos distintos da história (Chang *apud*. Coronel *et al*., 2014). Essas políticas são os ingredientes intrínsecos de todo processo de desenvolvimento. Não há análise do desenvolvimento contemporâneo que não resguarde papel de destaque à industrialização (CHENERY, *et al*., 1986).

A ideia de política industrial não é recente: sua origem remonta às teses mercantilistas que dominaram o ambiente econômico nos séculos XVI e XVII, e às propostas legislativas de intervenção no mercado e protecionismo. Segundo Viner (1937), a doutrina da "indústria nascente" apareceu com esse nome pela primeira vez em 1645 e a primeira lei de proteção do trigo na Grã-Bretanha, a *cornlaw*, é de 1689[3]. Mesmo depois de Smith e Ricardo, economistas clássicos como John Stuart Mill e Robert Torrens escreveram a favor de políticas discricionárias e protecionistas (AMADEO, 2002).

Para List (1909), a industrialização está associada à urbanização, cultura e níveis políticos. O autor identifica que na época a Inglaterra tentava impedir Alemanha e Estados Unidos de se industrializarem pelo mesmo caminho percorrido por ela. Nessa conjuntura, List concebe o argumento da indústria nascente para

[3]As *cornlaws* ou leis dos grãos, vigentes entre 1689 e 1846, foram desenhadas para proteger a produção dos proprietários de terra ingleses, limitando e tarifando a importação de grãos de fora. Para mais, Cf.: http://www.victorianweb.org/history/cornlaws1.html.

clamar aos países em processo de industrialização que subsidiem suas indústrias no início do processo ou elas não conseguiriam competir com as dos países industrializados.

Além da Inglaterra, França, Alemanha e Japão, entre outras nações desenvolvidas, e as atuais economias emergentes também fizeram uso de políticas industriais, como aborda Souza (2009). A Coreia desenvolveu-se economicamente alicerçada na industrialização voltada ao mercado externo (*export led growth*), sendo decisiva nesse processo a política industrial. A Índia utilizou política industrial de modo a evitar a concentração da indústria e o desenvolvimento industrial chinês foi inicialmente apoiado pelo protecionismo.

Furtado (2002) afirma que todos os países possuem políticas industriais, desde a omissa, que ratifica escolhas passadas e projeta as trajetórias anteriores para o futuro, passando por aquelas mais tópicas, voltadas para problemas localizados, eventualmente decorrentes de uma agenda de interesses setoriais ou regionais, até aquelas que obedecem a projetos estruturantes com elevado grau de consistência e objetivos de longo prazo, mesmo que operacionalizados com instrumentos flexíveis.

O autor (*op. cit*) sintetiza as diversas posições sobre a existência ou não de política industrial da seguinte forma: enquanto os críticos da política industrial espelham-se nas experiências do passado, para afirmar que ela sempre existiu mas acaba sendo cara ou ineficaz; os defensores da sua adoção sustentam que a política industrial é inescapável e imprescindível, mas que para evitar recair em erros antigos precisa contar com uma agenda moderna e com consistência instrumental.

2.2.2 Arcabouço Teórico

A política industrial pode se basear em diferentes correntes teóricas. As três principais são: a neoclássica, a desenvolvimentista e a evolucionista.

A primeira, associada a autores neoliberais acredita que uma vez houvesse condições competitivas, a política industrial seria desnecessária, além de indesejável, por distorcer os preços relativos da economia definidos pela alocação eficiente de recursos feita no mercado competitivo (SUZIGAN, FURTADO, 2006). Nesta visão, a intervenção via políticas industriais seria justificada apenas quando se verificasse

falhas de mercado tais como estruturas ou condutas não competitivas – oligopólios e monopólios – externalidades, bens públicos e direitos de propriedade comuns (FERRAZ *et al*., 2002). Seguindo esse raciocínio, seria necessário minimizar o protecionismo.

Assim, segundo Cassiolato e Erber (1997), se tornaria possível obter expansão na indústria advinda dos aumentos de produtividade, que seriam alcançados pela alocação mais eficiente dos recursos, pela incorporação de safras mais modernas de bens de produção e pela melhoria da infraestrutura física e humana, inexistindo razões para especificar políticas aos setores e agentes econômicos.

A visão tradicional é acompanhada pela ideia de que a liberalização comercial ao admitir uma maior integração internacional, daria lugar a processos de desenvolvimento mais robustos e sólidos na medida em que permitiriam a especialização onde o país apresentasse vantagens comparativas. Analogamente, a liberalização financeira seria importante pois possibilitaria a melhora no clima dos negócios, com reflexos positivos sobre o montante dos investimentos realizados no país (FERRAZ, 2009).

Pode-se dizer que a maior expressão e sistematização do ideário neoliberal se deu no Consenso de Washington, termo cunhado por John Williamson referente às diretrizes surgidas nos Estados Unidos que tinham como objetivo a redução drástica da participação estatal e o incentivo à abertura aos bens e serviços e à entrada de capitais de risco nos países. As principais diretrizes de política econômica que dele emergiram abrangiam, segundo Batista (1994) as áreas de disciplina fiscal, regime cambial livre, reforma tributária, liberalização financeira e comercial, investimento direto estrangeiro, privatização e desregulação. No Brasil, a influência dessa corrente teórica manifestou-se sobretudo nas políticas econômicas e industriais dos anos 90.

A segunda corrente, desenvolvimentista, por outro lado, está associada à vertente mais heterodoxa, atribuindo grande importância ao papel do Estado na elucidação dos fenômenos econômicos e esteve presente fortemente no país da década de trinta à década de 70, além de apresentar uma retomada na política industrial recente. Ao contrário da abordagem prévia, esta compreende a atuação do Estado como um elemento ativo, sendo sua atuação respaldada por sua capacidade de impulsionar o desenvolvimento.

A análise sobre a teoria do desenvolvimentismo e do desenvolvimento periférico, parte obrigatoriamente da obra de Prebisch (1949). No trabalho desenvolvido por ele e seus colaboradores (Cepal, 1949), o autor critica a proposta do desenvolvimento fundado nas vantagens comparativas com base na divisão internacional do trabalho então em vigor, da qual, de um lado, participavam os produtores de bens industrializados e de outro, países produtores de bens primários.

Esse sistema centro-periferia seria a base teórica dos raciocínios de Prebisch sobre os problemas do desenvolvimento. O economista apontava a industrialização como o principal caminho de solução para o desequilíbrio externo da periferia, que provinha de seu tipo de atividade, a produção primária. A sua conclusão tinha como respaldo empírico o surto industrial que se iniciou em razão da grande depressão dos anos 1930.

Portanto, a periferia do capitalismo mundial só alcançaria o seu desenvolvimento econômico com a industrialização através da substituição de importações do mercado interno. Também foi fundamental a argumentação de Prebisch a respeito da deterioração dos termos de troca dos produtos primários frente aos produtos manufaturados, que implicava em restrição externa por meio do declínio da capacidade para importar.

Conforme Amadeo (2002), Prebisch argumentava que, dada a baixa elasticidade-renda da demanda por produtos primários e a estrutura oligopolizada dos mercados de bens e trabalho nos países produtores de bens manufaturados, mantinha-se um diferencial de preços relativos favoráveis aos bens manufaturados, com implicações sobre o poder de compra dos países primário-exportadores e, por conseguinte, no saldo externo. Desta forma, a solução proposta se daria pela imposição de tarifas de importação e outros métodos de proteção à indústria doméstica, de maneira a substituir as importações.

A interpretação cepalina do desenvolvimento aprofunda-se na obra de Furtado. Em seus trabalhos, aparece a ideia do subdesenvolvimento como uma situação historicamente determinada, não como uma etapa necessária do desenvolvimento econômico. Sua contribuição original dentro da CEPAL está associada à discussão da continuidade do subdesenvolvimento, mesmo quando as economias periféricas superam a clássica divisão do trabalho como produtoras de

bens primários e adentram o estágio do desenvolvimento *hacia dentro* por meio da industrialização (CARNEIRO, 2012).

Por fim, a terceira corrente que merece destaque é dada pela abordagem neoschumpeteriana e/ou evolucionária, também de caráter heterodoxo. Segundo Suzigan e Furtado (2006), ela combina a visão schumpeteriana do papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico e a formalização teórica da economia evolucionária, com especial destaque para o trabalho seminal de Nelson e Winter (1982).

Esta linha de pensamento enfatiza o conhecimento como predominantemente tácito e dependente de um ambiente institucional que favoreça a inovação. De acordo com esta visão, o mercado não necessariamente garante que haja alocação de recursos nas atividades mais intensivas em conhecimento e inovação e, portanto, o governo tem que utilizar uma série de incentivos para modificar os preços relativos, tornando mais atrativo o investimento nos setores intensivos em tecnologia (ALMEIDA, 2009).

Desta forma, a política industrial identificada com a concepção neoschumpteriana envolve a criação de setores que utilizem mais tecnologia como, por exemplo, a produção de *software*, tecnologias de informação e comunicação, biotecnologia, etc. Este tipo de política é aquele mais identificado com a concepção moderna de política industrial, no qual é reconhecida a necessidade de se criar um sistema nacional de inovação em que atores públicos e privados interajam continuamente na busca de conhecimento e inovação (ALMEIDA, *op. cit*).

Em seus escritos, Schumpeter (1943) enfatiza o não equilíbrio como uma característica do desenvolvimento capitalista, na medida em que se admita a destruição criativa neste sistema, a qual incessantemente revoluciona a estrutura econômica, destruindo a velha estrutura e criando uma nova a partir de ondas de inovação das classes de empreendedores com espírito dinâmico.

Nesse contexto, em lugar do equilíbrio, característico da análise neoclássica, Nelson e Winter (1982) propõem uma análise baseada na observação de regularidades, em termos de rotinas e regras, com especial destaque para aquelas identificadas no processo de inovação. Ademais, os teóricos evolucionários fazem uso de hipóteses mais realistas quanto à racionalidade dos agentes e das dificuldades com a noção de informação perfeita, frente à atmosfera de incertezas que permeia a economia.

Os países teriam então que descobrir, por meio de um processo de tentativa e erro, o que eles conseguem produzir de forma mais eficiente. Neste caso, a política industrial teria a incumbência de estimular o empreendedorismo em novas atividades, que podem ou não se mostrar produtivas (SUZIGAN e FURTADO, 2010). Nesta visão, o foco da política industrial seria apenas de subsidiar novas atividades com intuito de auxiliar o setor privado no processo de *self-discovery*. É essa política que Rodrick (2004) denomina política industrial do século XXI.

2.3 Instrumentos de Política Industrial

Os instrumentos de política industrial podem se distinguir quanto à forma e aplicação, classificando-se em diferentes tipos. De acordo com Ferraz (2009), são eles: regime de regulação e regime de incentivos.

O primeiro tipo envolve medidas de arbitragem do processo concorrencial tais como a política antitruste, a regulação da propriedade intelectual, a política comercial, a prevenção da concorrência desleal, o controle de preços, a política de concessões, entre outros. As leis e decretos de um país têm impacto estratégico na estrutura industrial.

O segundo, regime de incentivos, está associado a estímulos através de medidas financeiras e fiscais, por exemplo, juros subsidiados, modificação na estrutura de tarifas de importação, deduções fiscais, crédito e financiamento a longo prazo, incentivos aos gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D), etc.

Entre esses estímulos temos o subsídio cambial, que consiste em manipular a taxa de câmbio para dar competitividade à produção interna. Esse instrumento lida com uma contrapartida, a saber, a queima de reservas cambiais, uma vez que são direcionados recursos para sua manutenção. Atualmente, utilizam-se sobretudo metas de flutuação cambial, onde há uma variação moderada entre os valores e cotações das moedas, suavizando o problema das divisas nacionais.

O governo também pode incentivar a produção através da expansão da linha de crédito. No caso da indústria, isso é feito pelo aumento ao acesso ao crédito de longo prazo, ao oferecer menores taxas, ampliar a base e reduzir a burocracia para conseguir financiamento. A ampliação de crédito para grupos selecionados ou para setores-chave pode ser uma estratégia de política industrial.

As tributações também são ferramenta do regime de incentivos que tem efeito na estrutura de custos de uma firma, potencializando a competição de um determinado setor. Para o mesmo fim, os governos recorrem igualmente a investimentos em infraestrutura e tecnologia. Alternativamente, o Estado pode incentivar a indústria através da ampliação dos gastos do governo, seja pela reestruturação de determinado setor, seja pela própria atuação nele, como é o caso de empresas estatais que controlam a exploração de fatores estratégicos.

Por outro lado, Strachman (2004) traz a divisão dos instrumentos de política industrial em outras duas categorias: políticas ativas e reativas. Entende-se por políticas ativas aquelas que o Estado realiza *ex ante*, ou seja, que objetivam a transformação estrutural e procuram agir com antecedência ao aparecimento de dificuldades subsequentes de estruturas setoriais, econômicas e sociais. São exemplos de políticas ativas a criação de programas de incentivo à ciência e tecnologia, políticas tributárias específicas a setores com alta capacidade de encadeamento industrial, e estímulo às exportações.[4]

As políticas reativas, por sua vez, são destinadas a resolver problemas de setores já existentes ou consolidados, que estejam enfrentando dificuldades conjunturais, ou que possuam importância na economia ou sociedade, de forma a ser alvos de políticas próprias. São elas a adoção de barreiras comerciais temporárias, no sentido de fornecer mais competitividade a setores nascentes ou que passem por reestruturação, e ainda políticas de transferência de recursos, humanos ou físicos, de setores em decadência para outros mais dinâmicos.

Adicionalmente, a política industrial é também diferenciada entre políticas horizontais e verticais (FERRAZ *et al*., 2002). A modalidade horizontal ou sistêmica procura melhorar o desempenho da atividade industrial como um todo, isto é, sem a determinação de setor ou empresa específicos, ao enfatizar a intervenção do governo sobre as condições gerais que configuram o cenário econômico, afetando o desenvolvimento industrial apenas de forma indireta.

Entre as medidas de política industrial horizontal temos: i) a melhoria da infraestrutura: portos, telecomunicações, transporte público, energia; ii) a melhoria da infraestrutura educacional e de ciência e tecnologia: investimentos e subsídios em

[4] Segundo Gerybadze (1992), as políticas industriais têm sido cada vez mais ativas e antecipatórias nos países industrializados, em oposição a políticas simplesmente reativas e passivas.

institutos de ensino superior, de P&D e de qualificação da mão de obra; iii) a política antitruste; iv) as diretrizes governamentais para a indústria; e v) a própria política macroeconômica (controle inflacionário) (FERRAZ, 2009).

Ferreira e Hamdan *apud.* Coronel *et. al* (2014) defendem o uso de políticas horizontais, pois ter uma economia com fundamentos macroeconômicos sólidos, sem distinção de setores a ser protegidos, é a melhor maneira de o governo promover a competitividade do setor industrial.

Já as políticas verticais dão enfoque a um setor ou cadeia produtiva em especial, onde medidas mais discricionárias seriam explicadas pela existência de indústrias que possuem atributos tais como: um maior valor agregado; elevado poder de encadeamento na cadeia produtiva; alto dinamismo potencial; ou retornos crescentes de escala. Deste modo, a promoção de uma indústria ou setor em particular, como o de energia ou o automobilístico, geraria impacto mais vigoroso sobre a conjuntura econômica (FERRAZ, 2009).

Alem, *et al.* (2002:4) definem as políticas a setores específicos como "aquelas direcionadas a indústrias particulares para atingir os resultados que são percebidos pelo Estado como sendo eficientes para a economia como um todo, o que poderia não ocorrer caso as decisões estivessem à mercê apenas da racionalidade do mercado". Autores como Kenworthy *apud.* Strachman (2009) acreditam que a política deva eleger setores, tecnologias e até mesmo empresas a serem estimulados.

O enfoque restrito das políticas verticais, embora possa ser justificado analiticamente como forma de intervenção para corrigir falhas de mercado, é objeto de controvérsias sob o argumento de que favorece o surgimento de atividades ou empresas meramente rentistas. Dessa forma, segundo alguns economistas, deveria ser preterido em favor de medidas de cunho horizontal (Suzigan, 1996).

Segundo Gadelha (2001), há uma polarização das visões de política industrial entre abordagens que privilegiam medidas horizontais associadas a um padrão indireto de ação, e outras que defendem a instância microeconômica setorial, de intervenção mais direta, seletiva e orientada por metas bem definidas. Embora essa dicotomia esteja presente, Furtado (2002) destaca que os dilemas entre horizontalidade e verticalidade são normalmente falsos: a política deve ser norteada por metas horizontais, mas pode para tanto fazer uso de intervenções mais verticais.

Nesse sentido, as ações horizontais e verticais não estão separadas, mas

coexistem e se inter-relacionam. Na concepção de política industrial de Strachman (2009) e do IEDI (2002), as medidas horizontais como redução da taxa de juros e flexibilização do mercado de trabalho devem ser consideradas primordiais e de caráter permanente. As políticas voltadas para setores e/ou cadeias produtivas, por sua vez, devem aparecer como complementares, geralmente transitórias e com objetivos claramente definidos.

A Tabela 1 abaixo resume a interação entre as bases teóricas da política industrial tratadas na subseção anterior e os tipos de instrumentos dessa política. Uma política industrial liberal geralmente lança mão de instrumentos horizontais, reativos e de regime de regulação, de modo a intervir pouco e não gerar distorções na economia, agindo apenas sobre as falhas de mercado já identificadas.

A política industrial desenvolvimentista, por outro lado, é sobretudo vertical, ativa e de regime de incentivo, visto que se baseia na ideia de que o principal agente do desenvolvimento é o Estado e sua função é estimular setores específicos por meio de subsídios, financiamentos, etc. Similarmente, políticas industriais de cunho evolucionista seriam também ativas e de incentivo, no entanto, prevaleceriam instrumentos horizontais sobre os verticais, visando a dinamização de toda a economia.

Tabela 1: Instrumentos de Política Industrial por Fundamento Teórico

		Instrumentos de Política Industrial		
Correntes Teóricas		Horizontal/Vertical	Ativa/Reativa	Regulação/Incentivo
Ortodoxas	Liberal	Horizontal	Reativa	Regulação
Heterodoxas	Estruturalista	Vertical	Ativa	Incentivo
	Evolucionista	Horizontal	Ativa	Incentivo

Por fim, Peres (2006) define outro grupo de política industrial presente na América Latina e Brasil: o das políticas de promoção de médias e pequenas empresas em *clusters* ou políticas de promoção de arranjos produtivos locais (APLs). Este instrumento é aceito como meio de incentivar o desenvolvimento de áreas econômicas subnacionais ou locais. A ideia é que pequenas e médias empresas, quando em um mesmo território e na mesma atividade produtiva, apresentam externalidades

positivas, decorrentes da aglomeração espacial, maior disponibilidade de mão de obra especializada, e atração de fornecedores.

3 A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

3.1 Histórico

Até 1930, não houve política industrial voltada ao setor de fato: mesmo aquelas a ele relacionadas não o tinham como objetivo primário[5]. A Política do Encilhamento (1886 a 1896), de expansão da emissão monetária, corroborada por Rui Barbosa quando no Ministério da Fazenda é um exemplo de política que teve impactos sobre a indústria. Ela facilitou o crédito, além de impor efeito protecionista à indústria nascente consequente da desvalorização da moeda. No período seguinte, o câmbio mais valorizado devido ao bom desempenho do setor exportador acabou por estimular a industrialização à medida que permitiu a importação de bens de capital, ampliando a capacidade instalada (FISHLOW *apud*. VERSIANI e BARROS, 1977).

Além das Políticas de Valorização do Café, a I Guerra Mundial também foi fundamental para o desenvolvimento da indústria brasileira, segundo a Teoria dos Choques Adversos. A escassez de oferta dos países desenvolvidos impôs barreiras à importação fazendo com que a demanda se voltasse ao mercado interno, oportunizando as atividades de substituição de importações. Com o aumento da capacidade produtiva e da produção em si, o Brasil começou a exportar bens manufaturados e semimanufaturados e a crescer impulsionado pelo aumento tanto da demanda nacional, quanto da externa (BAER, 1996)[6].

As elevadas taxas de investimento colaboraram para o aumento da capacidade instalada, a importação de máquinas e equipamentos que repôs e alargou o capital. De todo modo, o crescimento da indústria ainda era volátil, por estar atrelado à taxa de câmbio e ao desempenho do setor exportador, os quais eram instáveis (VERSIANI e SUZIGAN, 1990).

Consequentemente, houve grande diversificação da produção nos anos vinte, de acordo com Suzigan (2000). A economia brasileira também contava com

[5] Essa visão não é consensual, cf. Versiani e Suzigan (1990).
[6] Neste capitulo farei referência exaustiva ao autor e obra citados bem como à Lacerda *et al*., 2006.

investimento externo, sobretudo dos Estados Unidos, além da ajuda do governo para setores específicos, com incentivos fiscais (isenção de impostos) às indústrias siderúrgica, de cimento, de soda cáustica e de carvão.

No que se refere a composição do produto industrial, os setores têxtil e de produtos alimentares predominaram amplamente, na fase inicial de desenvolvimento da indústria: no Censo Industrial de 1920, esses dois gêneros eram responsáveis por quase 60% do valor adicionado da indústria de transformação. Ao se acrescentar a produção de outros bens não-duráveis de consumo como vestuário calçados e bebidas, aquela proporção chega a 70% (VERSIANI e SUZIGAN, *op cit.*)

Furtado (2001) afirma que o *boom* da industrialização teve como causa ainda a proteção do setor cafeeiro pelo governo, embora a finalidade fosse apenas não permitir que esse setor exportador sofresse com o aprofundamento da crise, ou seja, sem intuito de alavancagem do processo de industrialização. Versiani e Barros (1977), por outro lado, defendem que havia, já nessa época, intenção clara de promover a indústria, ainda que as políticas adotadas não fossem consistentes.

Da década de 30 em diante o setor agrário passou a crescer bem menos que o industrial, caracterizando uma mudança de viés, com as políticas passando a se voltar mais para esse último. O desenvolvimento da indústria no período foi resultado dos investimentos, da capacidade instalada nos anos anteriores, da crise na economia externa pela Grande Depressão e das desvalorizações cambiais que protegiam a indústria.

Fonseca *apud*. Corazza (1989), ao analisar a posição do Governo Vargas, depreendeu igualmente a interpretação de que já se possuía consciência essencialmente industrializante, tanto que em seu governo foram criados institutos como o Ministério do Trabalho, a Companhia Vale do Rio Doce, a Siderúrgica Nacional, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil e Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

Segundo Fonseca (2010), via-se delinear a corrente política com foco no nacional-desenvolvimentismo, entendido como defesa da industrialização, no intervencionismo pró-crescimento, acrescido ao processo de substituição das

importações que representaria a base da política industrial a ser praticada nas próximas décadas.

Entre 1932 e 1939 o crescimento total foi de 3,9%, com a agricultura crescendo à taxa de 4% ao ano e a indústria à 10%. De 1939 a 1949, a taxa foi para 3,3% de crescimento, sendo 1,2% o crescimento do setor agrário e 7,9% do setor industrial, conforme Versiani e Suzigan (1990) e exposto na Tabela 2. O dinamismo da indústria no período também pode ser explicado pelas políticas de geração de saldos positivos da balança comercial. Com a crise, a dívida externa era um fator de vulnerabilidade devido a dificuldade de rolagem. Nesse contexto, Vargas dificultou importações supérfluas e realizou o racionamento de divisas e o acréscimo de tarifas alfandegárias para obter recursos destinados a pagar a dívida.

Tabela 2: Taxas de Crescimento do Produto Industrial – períodos selecionados (em %)

Períodos	Crescimento anual médio da indústria de transformação
1912-1920	5,0
1920-1928	6,3
1928-1932	-1,7
1932-1939	10,0
1939-1949	7,9
1949-1962	9,5
1962-1967	2,7
1967-1973	13,3
1980-1988	0,6

Fonte: IBGE *apud*. Versiani e Suzigan (1990).

A partir de 1937 iniciou-se a utilização de taxa de câmbio fixa desvalorizada voltada ao protecionismo para a indústria. As exportações aumentaram em quantidade e valor e as importações diminuíram, especialmente em quantidade, favorecendo fortemente a balança comercial e acumulando reservas, sem conversibilidade, que foram rapidamente esgotadas no período seguinte (BAER, 1996).

Mesmo sendo o carro-chefe da economia, a indústria ainda se caracterizava pela produção de bens não duráveis, apesar dos bens intermediários (metalurgia, química, couro, papel, borracha, madeira) terem ganhado participação relativa, representando um aumento qualitativo da indústria. O setor de infraestrutura também se avolumou, com crescimento de 72% da rede rodoviária entre 1937 e 1949. Apesar do desenvolvimento do transporte, Baer (*op cit.*) destaca que não houve avanço na capacidade de outros setores como o de energia elétrica, cuja demanda vinha aumentando devido ao processo de urbanização.

No governo Dutra (46-50), embora o sistema de controle de importações tenha sido instituído em meados de 1947 com intuito de fazer frente ao desequilíbrio externo, terminou por ter grande relevância para o crescimento da indústria no Pós II Guerra. Manteve-se a taxa de câmbio sobrevalorizada e progressivamente estabeleceram-se medidas discriminatórias à importação de bens de consumo não essenciais e daqueles com similar nacional, por meio de licenças a importar (GIAMBIAGI *et al.*, 2011). Daí resultou:

> "Um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado de reserva de mercado como do lado do custo de operação. Essa foi basicamente a fase da implantação da indústria de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável" (TAVARES *apud.* GIAMBIAGI et al, *op. cit*:6).

Em seu segundo mandato, Vargas assumiu como foco de seu governo o avanço ao processo de substituição de importações e ao enfrentamento de entraves ao crescimento econômico, a saber: setor energético e de transportes. Para tanto, criaram-se as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes, Executiva do Carvão Nacional e de Desenvolvimento Industrial, além da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Banco do Crédito do Amazonas, Banco Nacional de Crédito Cooperativo, Banco do Nordeste, PETROBRAS e a proposta de criação da ELETROBRAS (FONSECA, 1989).

O principal instrumento de política industrial da época era até então a taxa de câmbio. Em 1953 foi criada a Carteira de Comércio Exterior (CACEX)[7], à qual cabia a emissão dessas licenças e o estabelecimento de sobretaxas de câmbio. Tal política gerou efeitos de proteção, viabilizado pelas restrições de bens competitivos, subsídio (permissão da entrada de insumos e fatores necessários aos setores que o governo gostaria de apoiar) e lucratividade decorrente da proteção e subsídio de certos produtos (GIAMBIAGI *et al*., 2011).

A partir de outubro de 1953, o regime cambial sofre alteração, passando a valer um regime de câmbios múltiplos estipulado pela Instrução 70 da SUMOC, que consistia em várias taxas de câmbio com objetivo de motivar alguns setores e desincentivar a importação de produtos passíveis de produção interna (LACERDA *et al.*, 2006). Eram elas: (i) a taxa oficial de cerca de 18,72% era aplicada a um conjunto restrito de operações do governo; (ii) a taxa de mercado livre (desvalorizada) de 62,18% com intenção de gerar entrada de capitais estrangeiros; e (iii) o câmbio de custo (valorizado) de 25,60% para impulsionar a importação de produtos considerados essenciais como trigo, papel, derivados do petróleo e outros insumos básicos.

Além dessas, havia ainda taxas para importações divididas em cinco categorias distintas ordenadas de forma decrescente pelo grau de essencialidade do bem. Para produtos essenciais a taxa estava em torno dos 39% enquanto que para os dispensáveis, por volta dos 108%. Estas taxas eram determinadas de acordo com os leilões de divisas: o governo alocava montantes de forma distinta entre as categorias (determinava a oferta) e de acordo com a demanda era determinada a taxa de câmbio, respeitando o ágio mínimo somado à taxa de câmbio oficial (LACERDA *et al.*, *op. cit*).

Estes leilões foram instrumentos importantes de seletivização das importações e uma fonte de receita para o governo, advinda da diferença do câmbio recebido dos importadores e pago para os exportadores. A taxa de câmbio das exportações era de 18,72% mais bonificação, uma taxa valorizada, sinalizando que seu foco não estava na política de substituição de importações mas sim na geração de maior receita com os leilões. Todas essas determinações representaram, de certa forma, um salto

[7]Através da Lei n° 2.145 de 29 de dezembro de 1953.

qualitativo da política de câmbio, uma vez que a eliminação de controles quantitativos (cotas) diminui as corrupções a eles associadas e o custo para sua fiscalização (LACERDA *et al.*, *op. cit*).

Ainda no Segundo Governo Vargas ocorreu o estabelecimento da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU) em 1951, um programa de ajuda técnica e investimento externo junto ao presidente norte americano à época, Truman. No entanto as expectativas foram frustradas quando Eisenhower tomou posse e desviou o foco da economia dos EUA para o armamento e a indústria bélica, extinguindo a CMBEU em 1953. De todo modo, a comissão trouxe muitas contribuições em termos teóricos, surgindo ali inclusive a ideia da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) para solucionar o problema do financiamento (ABREU *et al.*, 1990).

À exceção dessa única tentativa de financiamento estrangeiro, todo o período teve forte viés nacionalista, de um Estado grande, planificado e com Getúlio Vargas se posicionando contra a participação de fora. O principal agente motor do crescimento era o governo (via capital nacional), ainda não havendo espaço relevante ao capital externo ou privado nacional. Segundo Lacerda *et al.* (2006), essa característica sofreu mudança nos Governos Café Filho e JK, com o incremento da importância do investimento dessas outras fontes.

Quando o vice de Vargas, Café Filho, chega ao poder em 1954, é instituída a Instrução 113 da SUMOC, cujas medidas facilitaram a entrada de capitais estrangeiros no Brasil (especialmente de investimentos diretos), possibilitaram que as multinacionais realizassem importações sem participar dos leilões, e implementaram uma ruptura de viés à medida que se incentivava cada vez mais a entrada de capital estrangeiro.

No interior da indústria de transformação, o estágio avançado do processo de substituição de importações no país torna-se nítido em alguns indicadores (Tabela 3), a exemplo da queda média de 42% no valor das importações industriais entre 1952 e 1956, ao mesmo tempo que a produção doméstica crescia 40% (GIAMBIAGI *et al.*, 2011).

Tabela 3: Participação Relativa das Importações na Oferta Industrial Doméstica (em %)

Gêneros	Importações/Oferta Doméstica		Taxa de Cresc. das Importações		Taxa de Cresc. da Produção	
Minerais não metálicos	**1950**	**1956**	**1950/52**	**1952/56**	**1950/52**	**1952/56**
	7,9	1,3	78	-82	23	71
Metalúrgica	18,3	15,5	18	13	13	44
Mecânica	60,3	34,0	64	-60	36	41
Material elétrico	40,4	12,2	46	-70	50	41
Material transp.	50,7	11,2	78	-78	124	41
Papel e papelão	26,1	14,4	-17	-12	6	45
Química	47,5	12,4	23	-20	22	318
Têxtil	2,4	0,9	-13	-49	2	23
Alimentos	2,7	3,3	71	-16	5	10
Bebidas	2,7	0,9	27	-59	29	7
TOTAL	13,5	7,2	44	-42	16	40

Fonte: Malan *apud*. Giambiagi et al. (*op cit*.).

Com seu *slogan* "50 anos em 5", o Governo JK (1956 e 1961) buscava incentivar o desenvolvimento industrial baseado num tripé de reforma cambial, reforma tarifária e plano de metas. Com as tarifas alfandegárias e a lei do Similar Nacional ganhando força como instrumentos de política econômica, finalmente foi tirada a hegemonia do câmbio dentro da política industrial. A reforma tarifária consistiu na promulgação da lei de tarifas, as quais variavam de acordo com os grupos de essencialidade dos bens e na lei do Similar Nacional, que inibia a importação de bens que concorriam com produtos internos (LACERDA *et al*., 2006).

A reforma cambial, por sua vez, tinha como objetivo simplificar o modelo de câmbios múltiplos: reduziu de 5 para 2 as categorias de importações – "geral" para bens essenciais e "especial" para supérfluos – e criou a categoria preferencial não sujeita a leilões, para que o governo importasse bens importantes. As exportações continuavam desfavorecidas pela valorização do câmbio, o que gerava problemas no fechamento da balança de pagamentos e o endividamento, segundo Lacerda *et al*. (*op cit*.).

Objetivando alavancar o crescimento e baseado nos estudos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da CEPAL que voltaram seus estudos para identificar os focos de estrangulamento e germinação do país, o governo criou o Plano de Metas (IANNI, 1979). Esse plano mostrou-se como o mais completo e adequado conjunto de investimentos apresentados até então na economia brasileira ao visar à implantação de uma estrutura de integração, conforme Lessa (1981). Tratava-se de ação ampla ao planejar, financiar e associar o capital estrangeiro, o capital nacional estatal e o capital privado nacional, este, porém, em menor quantidade. A medida, no entanto, acelerou a inflação, uma vez que obtinha o financiamento estatal através de emissão de moeda, déficit público e empréstimo junto ao BNDES.

Os objetivos gerais do Plano de Metas dirigiam-se a investimentos em estatais, em infraestrutura (transporte e energia elétrica), ao incentivo na elevação da produção de bens de capital como máquinas e equipamentos, aço, carvão, zinco, bem como ao incentivo à produção de alimentos e também dos setores de bens de consumo duráveis (FONSECA e MONTEIRO, 2008). Havia cinco metas principais que, em ordem crescente de importância eram: educação, alimentação, indústrias de base, transportes (com foco no modelo rodoviário) e energia.

O governo visava: aumentar a capacidade instalada do setor de energia o qual abrangia 43,4% dos investimentos planejados; promover o aumento na formação técnica de pessoal imperiosa à execução do programa nacional de energia nuclear; e aumentar a produção de carvão mineral e do refino do petróleo. Para as indústrias de base, que contavam com 20,4% dos investimentos do plano, buscava-se o aumento da capacidade nas produções da siderurgia, alumínio, cimento, celulose e papel, borracha e das fabricantes de automóveis (LAFER, 1970).

Quanto ao setor de transportes, que abrangia 29,6% dos investimentos, o objetivo era intensificar o processo de transformação da estrutura herdada. Pretendia-se o reaparelhamento das ferrovias, pavimentação e construção de rodovias, reforma e construção de portos e aquisição de aviões e equipamentos aeroviários. (LESSA, 1981).

O Plano cumpriu quase totalmente as metas de enfrentamento dos gargalos estruturais da economia. A taxa de crescimento médio do governo JK foi de 8,1%, e

em 1957 a indústria passou a ter maior importância relativa no PIB (25%) em relação à outros setores como a agricultura (23%), apesar de já vir crescendo a taxas maiores por mais de 20 anos. O Plano gerou ainda mudança qualitativa na indústria, com o nascimento e fortalecimento da indústria de base. Por outro lado, contou com efeitos negativos como o aumento do déficit público, da dívida externa e das desigualdades regionais (LACERDA *et. al*., 2006).

A partir de 1961, com Jânio Quadros no poder, a herança nociva da década desenvolvimentista anterior começa a se aprofundar, revelando um cenário econômico delicado. Lacerda *et. al*. (*op cit*.) aponta algumas razões: aceleração inflacionária preocupante; setor externo estrangulado devido à perda de dinamismo das exportações e aumento da dívida externa; indústria com alto grau de ineficiência (alto custo pelo protecionismo); obsolência institucional (principalmente em termos de autoridade monetária); problemas de arrecadação; e crescimento de desigualdades social e de renda.

Uma das políticas do Governo Jânio de combate a essa conjuntura foi a Instrução 204 da SUMOC, mais uma reforma cambial, que estipulou desvalorização do câmbio e unificou gradualmente as taxas de câmbio: as categorias de importação foram extintas ou recategorizadas; os leilões passaram a existir apenas para poucas categorias; e o câmbio de custo foi desvalorizado e em seguida abolido, com a taxa de câmbio livre sendo instituída como oficial.

Após a renúncia de Jânio, seu vice, João Goulart, manteve essas políticas até ser deposto pelo golpe de estado, assumindo Castelo Branco, que lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual buscava a estabilização da economia permitindo as reformas necessárias ao avanço da indústria e do mercado financeiro brasileiro, retomando a trajetória de crescimento anterior (BRUM, 2005).

Para o setor externo, foi delineada política cambial de desvalorização para solucionar o estrangulamento do mesmo, aumentar as exportações e estimular a entrada de capital externo, incentivada também pela parceria entre o governo militar e agentes estrangeiros, o que implicava em menos burocratização.

No âmbito das reformas institucionais, foi realizada reforma bancária por meio da criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional. O PAEG obteve sucesso à medida que deu condições ao crescimento do período seguinte e também

combateu a inflação com suas políticas fiscal, monetária e salarial contracionistas (LACERDA *et. al*., 2006).

Em seguida, no Governo Costa e Silva, o Ministro da Fazenda Delfim Neto implementou as políticas que seriam responsáveis pelo início do milagre econômico brasileiro. O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que durou de 1968 a 1970, promoveu o crescimento econômico mediante expansão da demanda agregada, com aumento de investimentos públicos e privados incentivados pelo BNDES e estimulou as exportações com desvalorizações periódicas e isenção de IPI a produtos manufaturados. Com a geração de divisas decorrentes do aumento das exportações foi obtida a capacidade de aumentar também o volume de importações, abastecendo com insumos o crescimento da indústria e permitindo a continuidade do processo de substituição de importações (LAGO, 1990).

Entre 1967 e 1973, devido ao montante de investimentos, a formação bruta de capital fixo passou de 15% para 21% do PIB. Em todos os anos, o crescimento da indústria (13%) foi maior do que o do PIB (11,2%), principalmente o do setor de bens duráveis. Não obstante, o Nível de Utilização da Capacidade Instalada (NUCI) passou de 77% para 94%. Outras características do Programa foram a criação de empregos e a grande expansão de crédito, principalmente para agricultura, exportações e construção civil, além do crédito ao consumidor (LAGO, *op cit*.).

O Governo Médici manteve os mesmos objetivos e metas do PED nos programas que seriam implementados durante seu mandato: o Programa de Metas e Bases de Ação, de 1970 a 1972 e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1972 a 1974. Além disso, ainda em 1972, foi criada a Comissão para Concessão de Incentivos Fiscais e Programas Especiais de Exportação (Befiex)[8].

A concepção básica da Befiex consistia na concessão de isenção dos impostos incidentes[9] sobre os insumos importados que compõem a produção destinada ao mercado interno, isto é, uma empresa exportadora pode importar, após atingido um nível determinado de exportações – com redução ou isenção de impostos – insumos que compõem sua linha de produção destinada ao mercado interno, em valor

---

[8]Art. nº 6 do Decreto-lei n 1.219, de 15 de maio de 1972 (regulamentado pelo Decreto n 71.278, de 31 de outubro de 1972).

[9] Imposto de importação (II), imposto sobre produtos industrializados (IPI), imposto sobre circulação de mercadorias (ICM).

correspondente a uma percentagem do montante exportado. Para garantir o cumprimento dos compromissos de exportação era facultada, também, a importação de bens de capital livre de tributos (BAUMANN, 1990).

Os incentivos concedidos (visando estimular exportações) foram significativos em termos de redução dos gastos correntes e dos custos de investimento das empresas favorecidas. Empresas já instaladas beneficiaram-se dos incentivos, o que lhes permitiu ampliar sua rentabilidade, mas não as induziu a realizar investimentos significativos. Como nos setores com maior grau de concentração essas empresas foram as de maior porte e, em setores menos concentrados, observou-se constituição de grupos de empresas para se beneficiarem de um mesmo contrato Befiex, os programas especiais muito provavelmente contribuíram para consolidar estruturas vigentes de mercado.

Dessa forma, uma consequência infeliz do Befiex foi que a produção para o mercado interno, a custos reduzidos, para as empresas já em operação, pode ter significado barreira à entrada de novas empresas. Com o passar do tempo, segundo Baumann (*op cit.*), as distorções na política comercial do país levaram a que várias empresas interessadas somente na importação de equipamentos assinassem compromissos de exportação, como forma de ter acesso aos benefícios tributários.

Embora os governos Costa e Silva e Médici tenham atingido significativo crescimento econômico, é possível afirmar que só no Governo Geisel veio a ser executada política de cunho industrial de fato (IANNI, 1979). Dessa forma, a partir de 1974, iniciou-se a condução do II PND, cujo objetivo era manter o crescimento econômico em torno de 10% a.a. e o crescimento do setor industrial em 12% a.a. Ademais, foram incluídos os setores petroquímico, de metais não ferrosos e indústrias de tecnologia avançada (telecomunicações, aeronaves, armamentos, energia nuclear e informática) como objeto de política industrial (CANÊDO-PINHEIRO, 2013).

Afirma Furtado (1983) que o plano trazia por objetivo central ampliar a base do sistema industrial, bem como elevar a participação da economia brasileira no comércio internacional. Baer (1966) aponta três principais eixos do Plano: i) atuar como política anticíclica; ii) mudar a estrutura de oferta da economia por meio da substituição de importações, diversificação e expansão das exportações; e iii) garantir que os aumentos de renda fossem distribuídos entre todos.

O governo, com vistas a atingir os objetivos do II PND, valeu-se da transferência de parte da poupança privada, até então dirigida ao financiamento de bens de consumo duráveis, além de financiamento externo, investimentos de risco (*joint ventures)*, infraestrutura a setores estratégicos e isenções fiscais (SERRA, 1982). Quanto aos investimentos, à época alocaram 267 bilhões de cruzeiros destinados à valorização de recursos humanos, 110 bilhões direcionados ao desenvolvimento social e urbano, 255 bilhões para indústrias básicas (198 destinados à energia elétrica e 57 para petróleo, carvão e gás), 165 bilhões para a integração nacional e 134,4 bilhões em transportes (BRASIL, 1974).

O Plano teve sucesso no enfrentamento dos problemas estruturais. No ramo dos transportes, as obras mais importantes foram a construção da estrada de ferro de Carajás (MA), as obras do porto de Sepetiba (RJ) e o inicio da ferrovia do aço (RJ/MG). Já na energia, a instalação das hidrelétricas de Itaipu, segunda maior do mundo, de Tucuruí, e das nucleares Angra I e Angra II. Além disso, as concessionárias de energia elétrica estaduais tais como CEMIG (MG), COPEL (PR) e CESP (SP) também ampliaram sua capacidade instalada de usinas, foi descoberta a Bacia de Campos (RJ), e teve início o Proálcool, aspectos que ajudaram a diminuir a dependência energética do Brasil em relação ao exterior (BAER, 1996).

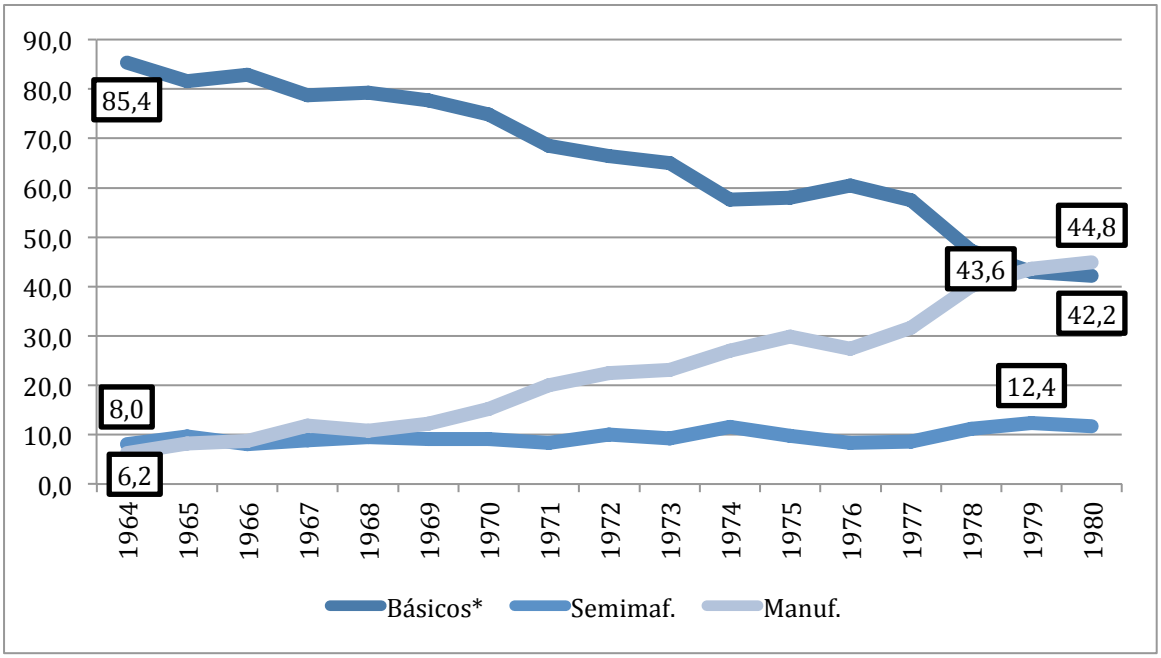
Com a crise do petróleo de 1973 e seu aumento de preço, a balança comercial brasileira sofreu forte impacto: quase 50% das receitas de exportação eram consumidas pelos gastos com importação de petróleo. Dessa forma, tornou-se necessário buscar fontes alternativas de energia. O Proálcool surgiu em novembro de 1975 com objetivo de substituir importações de petróleo estimulando a produção de álcool, opção de menor custo, ampliando e modernizando as destilarias existentes e expandindo a oferta via instalação de novas unidades produtoras.

O Brasil já produzia álcool, tendo contado com processo de incentivo a sua industrialização anteriormente, no Governo Vargas, o que facilitou a implementação do programa. Em sua fase de afirmação entre 1980 e 1985, quase 80% dos carros produzidos eram movidos a álcool e foram criados órgãos de operacionalização do programa no âmbito do MDIC, Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entretanto no período seguinte o Proálcool entrou em processo de estagnação devido ao barateamento do petróleo e

encarecimento do açúcar, que elevou o custo de oportunidade de produção do álcool (BAER, 1996).

Conhecido como "o último suspiro da política de substituição de importações", o II PND, como plano de crescimento com apoio externo, possibilitou a expansão da curva de oferta, elevou as exportações – com aumento da participação dos manufaturados como indica o Gráfico 1 – e reorganizou a estrutura produtiva, resultando em taxa média de crescimento do PIB de 6,8% a.a. e do setor industrial de 6,5%, ambas inferiores as do milagre econômico e menores do que a meta estipulada, porém consideradas boas diante da conjuntura internacional desfavorável (BAER, *op. cit*).

Gráfico 1: Participação no total de exportações por fator agregado (em %)



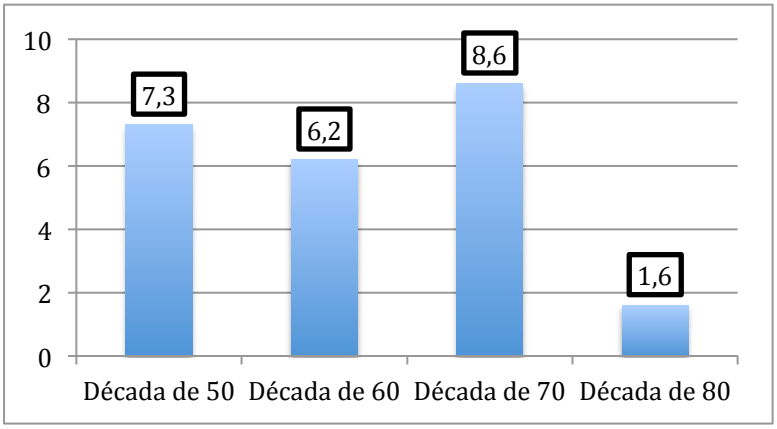
Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.
* produtos primários, agroflorestais e outros produtos baseados em recursos.

Contudo, entre os problemas deixados pelo II PND, destacam-se o aumento da dívida externa, a taxa inflacionária e desigualdade social (CARNEIRO, 2002). Tanto o Plano, quanto as políticas anteriores foram criticadas por Campanario e Silva (2004), por entenderem que o objetivo das políticas industriais implementadas até os anos setenta era o de gerar capacidade produtiva via restrição às importações, estratégia que resultava em baixa concorrência externa, padrões tecnológicos atrasados e baixa produtividade.

Num contexto de restrição de liquidez internacional ocasionado pelo segundo choque do petróleo, o aparato protecionista foi intensificado e os subsídios à exportação foram ampliados, inclusive para viabilizar aumentos no saldo da balança comercial. Entre as politicas protecionistas dessa época, merece destaque a Lei da Informática, sancionada em 1984, que criou uma reserva de mercado para os fabricantes domésticos de computadores e outros produtos eletrônicos (CANÊDO-PINHEIRO, 2013).

Coronel *et al.* (2014) afirmaram que, na década de 1980, também denominada década perdida em virtude das altas taxas de inflação e baixo crescimento econômico (fenômeno da estagflação), o setor industrial principiou uma perda na composição do PIB. Foram reduzidos os investimentos públicos em educação e infraestrutura, mas foi mantido o ambiente autárquico da economia. O crescimento médio foi de 1,6% do PIB, demonstrando a queda de dinamismo da economia brasileira, como ilustra o Gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2: Crescimento do PIB por década (em %)



Fonte: Contas Nacionais/IBGE.

Como se observa até aqui, as políticas industriais executadas até meados da década de oitenta caracterizavam-se por uma forte intervenção estatal, isto é, cabia ao Estado o papel de garantir o desenvolvimento, seja pela criação de grandes empresas estatais ou pelo financiamento com capital estatal. A política industrial brasileira se concentrava basicamente em política cambial, implantação de infraestrutura, proteção alfandegária, reserva de mercado, estímulos fiscais e ênfase em desenvolvimento setorial, não havendo uma preocupação real com a produtividade e a capacidade competitiva da indústria.

As políticas industriais assumiam um caráter ativo e vertical. Eram ativas, à medida em que buscavam estruturar novos setores para a economia, com o Estado transformando a estrutura produtiva vigente. Ao mesmo tempo, adotavam instrumentos e medidas verticais para intervir diretamente nos setores selecionados, dada a necessidade de completar a industrialização da economia brasileira.

3.2 Mudança de Paradigma

A partir de 1990, no Governo Collor, num contexto de mudanças econômicas e ideológicas de peso, o novo presidente implementou políticas econômica, industrial e externa que seguiam de perto as recomendações e diretrizes neoliberais do chamado Consenso de Washington, simbolizando uma ruptura com o modelo "cepalista" prévio. Uma vez promovida a abertura comercial e financeira da economia brasileira, decretou-se o fim do modelo de substituição de importações e da proteção ao setor industrial. De forma paralela houve o lançamento de programas de privatização e desregulamentação, bem como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), cujo objetivo era a análise do desempenho relativo ao setor industrial brasileiro. (SUZIGAN e FURTADO, 2006).

Nesse sentido, saiu de cena o Estado com moldes do desenvolvimentismo, e gradualmente entra em cena o ideal liberal, com Estado mínimo, voltado para o mercado. Desse modo, as políticas para a indústria também passaram por grande alteração em seu sentido e forma. Pela primeira vez, seu objetivo deixa de ser a busca pela industrialização da estrutura produtiva brasileira para tornar-se a busca pelo aumento da competitividade e produtividade da estrutura preexistente. A forma passa, de políticas de substituição de importações, para dar lugar à ordem liberal, voltada para a abertura econômica.

À época, chegou-se a sugerir uma estratégia de integração competitiva no mercado mundial. No entanto, esta nunca foi implementada porque, dentro da visão neoliberal, por interferirem no livre jogo dos mecanismos de mercado, estratégias de política industrial poderiam se revelar desnecessárias e até mesmo prejudiciais (MAGALHÃES, 2010).

Embora a medida inicial da política de abertura tenha sido efetivada em 1988

com a extinção de cotas de importação, ainda no Governo Sarney, a mesma foi expandida e aprofundada por Collor. O enfoque competitivo passou a constituir um eixo pelo Programa de Competitividade Industrial (PCI), no qual o governo privilegiou a alocação de recursos financeiros em programas de qualidade total e em iniciativas voltadas ao aprimoramento tecnológico, com destaque para a racionalização das linhas de produção, introdução de sistemas de automação e de controle de qualidade.

Entre os pilares do Plano Collor I, os de maior influência no desempenho da indústria foram o cambial e o das reformas. O câmbio foi mantido flutuante, mas com medidas de desvalorização quando sua cotação subia, para manter-se competitivo. Quanto às reformas, foram realizadas as privatizações, a partir do Programa Nacional de Desestatização (PND) com o BNDES atuando como gestor (BAER, 1996). Em 1991 a Usiminas tornou-se a primeira empresa de grande porte a ser privatizada. Em seguida, nessa primeira fase das privatizações, foi a vez de outras empresas do setor siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes.

Ainda em 1990, o Governo publicou as Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), em que constam os principais objetivos, estratégias, mecanismos e instrumentos para a política industrial do período. De acordo com o documento, o escopo da PICE era o aumento da eficiência na comercialização e produção de bens e serviços, mediante a modernização e a reorganização da indústria de forma que a mesma fosse capaz de competir a nível internacional.

Nesse novo arranjo institucional, o encarregado principal da mudança estrutural da economia passou a ser o capital privado, que assumiu o primeiro plano na promoção do progresso econômico. Conforme descrito no próprio texto da política, o capital privado seria estimulado a fortalecer-se para que pudesse participar de forma ativa nesta nova etapa em que as exigências de competitividade tornavam-se crescentes, com a inserção internacional e o fim da tutela do Estado colocando novos desafios e oportunidades para as empresas e empresários nacionais (BRASIL, 1990).

Com a instituição da PICE, houve redução das tarifas de importação e eliminação da maior parte das barreiras não tarifárias. A tarifa nominal média de importação foi reduzida gradualmente de 1990 até atingir seu mínimo em 1995

(REGO, 2000), aumentando a exposição da indústria nacional, ainda muito ineficiente e atrasada comparada ao nível internacional. A Tabela 4 mostra a tendência de queda da tarifa média de importação até 1994, refletindo os avanços no processo de abertura comercial brasileiro.

Tabela 4: Imposto de Importação (em %)

Ano	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
Alíquota Média Simples	32,1	25,2	20,8	16,5	14,0

Fonte: Adaptado de Baumann (1998).

O Brasil foi um dos últimos países a efetuar a política de abertura, ficando evidente a necessidade de reestruturação industrial e o efeito de curto prazo foi uma "seleção natural" de empresas, com várias delas indo à falência. Do lado dos aspectos positivos da abertura, estavam o aumento da variabilidade e qualidade dos produtos disponíveis, competitividade e produtividade. A longo prazo, ganhos de eficiência como queda nos preços, ganhos de escala[10], acesso a insumos e novas tecnologias e incorporação de técnicas mais eficientes também foram alcançados. Sem embargo, os aspectos contracionistas do Plano somados às falências resultaram em crescimento inexpressivo do PIB.

Segundo Tavares (2000), na década de 90, as autoridades monetárias deixaram entrar, sem controle, montantes crescentes de capitais estrangeiros de todos os tipos. A liberalização produziu um aumento brutal dos passivos externos do país. O Brasil contou com um alto montante de Investimento Estrangeiro Direto (IED) entretanto, tais investimentos concentraram-se em aquisições de empresas públicas e privadas nacionais, sobretudo no setor de serviços.

Coronel *et al.* (2014), afirmam que a política industrial subordinou-se à estabilização da economia no Governo Fernando Henrique Cardoso, visto que existia a convicção de que a condição necessária para que o setor industrial se alavancasse seria a existência de uma economia com sólidos fundamentos macroeconômicos

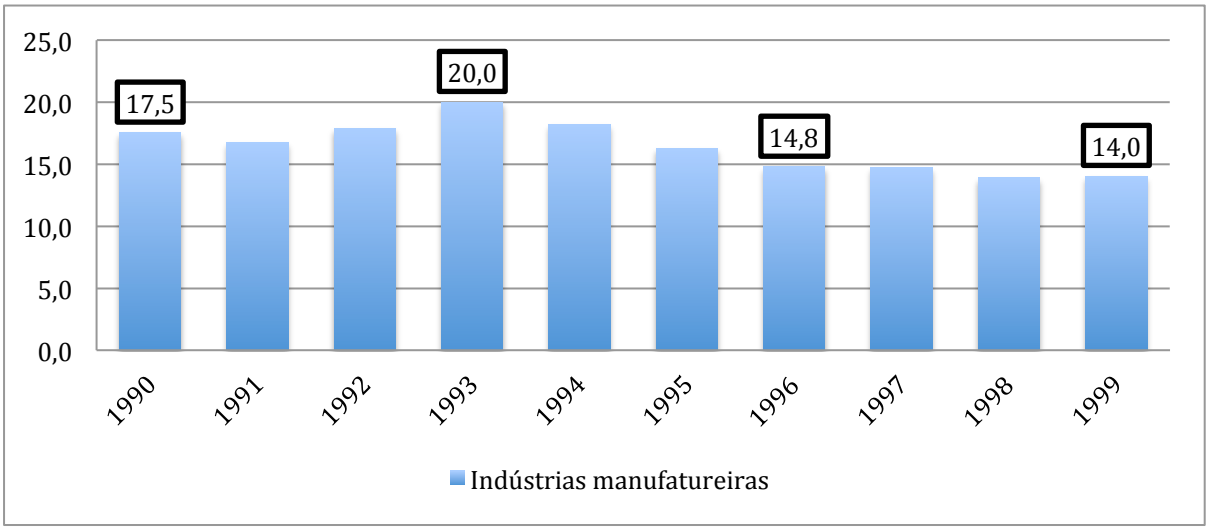
[10] Ganhos de escala ou economias de escala ocorrem quando a produção de uma quantidade maior possibilita redução do custo unitário de produção (IPEA, 2005).

como a que se vivenciava na época. A política econômica estava, grosso modo, refém dos ingressos do capital financeiro internacional e não houve nenhum documento oficial que institucionalizasse uma política industrial *per se*, como ocorreu no Governo Collor.

Por sua vez, os processos de liberalização e privatização foram intensificados. A ideia era que a redução dos preços motivada por esse choque de competitividade levasse a um aumento no salário real, ampliando o mercado para outros bens e, dessa forma, incentivando o investimento no setor industrial, seja com capital nacional ou estrangeiro. Ademais, as privatizações funcionariam como uma sinalização de novas possibilidade de investimento, o que, em um segundo momento, liberaria poupança governamental para investir em outras áreas.

Finalmente, segundo Morais (2006), as ações do Governo Cardoso no Nordeste, com vistas a desenvolver o setor automotivo por meio de tributos sujeitos à discricionariedade, podem ser consideradas política industrial setorial de Cardoso, ainda que contivessem o caráter regional. No segundo governo, a previsão de crescimento não foi concretizada, com o PIB crescendo 4,4% em 2000 e 1,3% em 2001. Outro aspecto que impactou negativamente a produção industrial à época foi o racionamento de energia, o chamado "apagão" (BAER, 1996). O Gráfico 3 resume o desempenho do setor industrial por sua contribuição ao PIB na década de 90:

Gráfico 3: Participação no PIB por atividade econômica a preços correntes (em %)



Fonte: CEPAL, disponível em http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

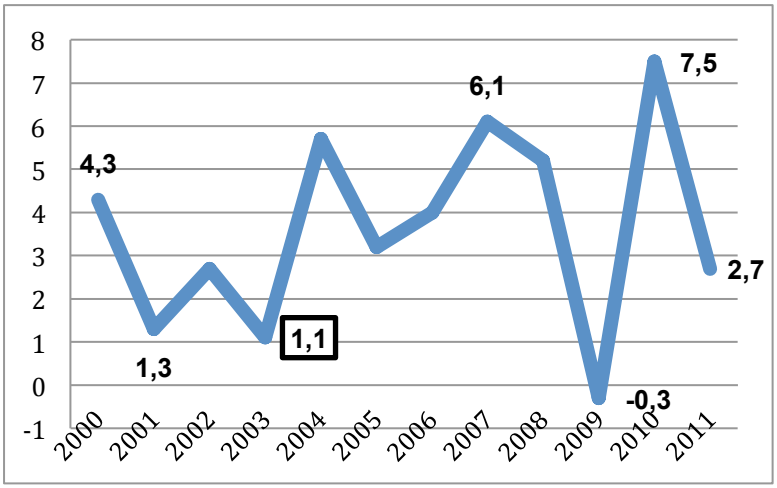
4. ANÁLISE DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA RECENTE

4.1 O Modelo de Política Industrial Atual

Os Governos Lula e Dilma realizaram políticas industriais relativamente próximas, anunciando sucessivos planos de política industrial: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004 e Política do Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008, nos Governos Lula, e Plano Brasil Maior (PBM) em 2011, no Governo Dilma, respectivamente.

A PITCE, primeira política de caráter explícito do período, foi lançada no intuito de reanimar o setor industrial, que vinha de um contexto de desaceleração econômica (Gráfico 4). Ela focava em três eixos: (i) linhas de ação horizontal, com inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, apoio às exportações brasileiras, adequando-as às exigências dos mercados importadores, modernização industrial, com destaque para criação do Parque Industrial Nacional e ambiente institucional; (ii) atividades portadoras de futuro: biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis; e (iii) promoção de setores estratégicos: semicondutores, softwares, bens de capital e fármacos (CASTILHOS, 2005).

Gráfico 4: Variação anual do PIB (em %)



Fonte: Contas Nacionais/IBGE. Elaboração Própria.

Designadamente para esses setores, o governo pretendia oferecer isenções seletivas de tributos do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) para compra de máquinas e equipamentos por empresas exportadoras que exportam 80% de sua produção, isenção do PIS, COFINS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) para os fabricantes de computadores com valores de até R$ 2,5 mil, desoneração do IPI, melhora da infraestrutura laboratorial para o setor de fármacos e manutenção da estrutura de garantia da qualidade das matérias-primas, processos e outros serviços, além de linhas especiais de financiamento junto ao BNDES (ABDI, 2005).

Para Cano e Silva (2010), o ponto forte da PITCE foi a reintrodução da política industrial na agenda de políticas públicas, como instrumento fundamental para o desenvolvimento social e econômico. Já de acordo com Suzigan e Furtado (2006), o foco na inovação foi o grande mérito, pois à medida que se desenvolvessem os setores difusores de tecnologias e inovações, os resultados seriam usufruídos por toda a economia.

A PITCE promoveu a aprovação de duas mudanças legislativas importantes para a inovação no Brasil, a Lei da Inovação, de 2004, que suscitou avanço nas parcerias público privadas entre firmas e universidades para P&D e a Lei do Bem, de 2005. Entretanto esses esforços não resultaram em melhores indicadores de inovação: a porcentagem do total da receita gasta em P&D das empresas privadas não aumentou (ALMEIDA e SCHNEIDER, 2012).

Em 2008, no segundo mandato de Lula, veio a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), com a tentativa de corrigir a falta de objetividade estabelecendo, pragmaticamente, objetivos, desafios, metas e políticas. Em suas linhas gerais, a PDP estabeleceu como objetivo central promover a competitividade de longo prazo da economia brasileira, consolidando o crescimento com uma maior integração dos instrumentos de política existentes, fortalecimentos da coordenação entre instituições de governo e aprofundamento da articulação com o setor privado" (MATTOS, 2013).

A PDP objetivava ampliar a capacidade de oferta, preservar a robustez do balanço de pagamentos, elevar a capacidade de inovação e fortalecer as micro e pequenas empresas. As metas da PDP eram: aumentar a taxa de investimento de

17,6% do PIB, em 2007, para 21% em 2010; elevar o gasto privado em P&D de 0,51%, em 2005, para 0,65% do PIB em 2010; alterar a participação das exportações brasileiras de 1,18%, em 2007, para 1,25% em 2010; e ampliar o número de micro e pequenas empresas (MPEs) exportadoras em 10% em relação às 11.792 empresas de 2006.

Ao contrário da PITCE, a PDP promovia não apenas os setores mais intensivos em tecnologia, mas também a consolidação da liderança do Brasil em setores nos quais o país já gozava de vantagens comparativas. Dos 24 setores alvos da política, merecem destaque as medidas elencadas na Tabela 5:

Tabela 5: Principais objetivos setoriais propostos pela PDP

Setores	Objetivos
Complexo automotivo	Consolidar e ampliar a participação do país na produção mundial.
Bens de capital	Ampliar a competitividade e a inserção externa da indústria brasileira.
Têxtil e confecções	Ampliar a competitividade e as exportações.
Madeiras e móveis	Conquistar o mercado de móveis de alto padrão nos Estados Unidos e na Europa e ampliar a participação de móveis em geral em novos mercados, desenvolver os arranjos produtivos locais, aumentar a competitividade e valorização do design brasileiro.
Construção civil	Ampliar e modernizar o setor de construção civil com o objetivo de reduzir o déficit habitacional
Indústria naval e de cabotagem	Fortalecer a indústria naval a partir de encomendas do segmento *off-shore* e de demandas de armação nacional, especialmente para a cabotagem.
Couro, calçados e artefatos	Incorporar tecnologias estratégicas como nanotecnologia e biotecnologia na cadeia produtiva.
Plásticos	Consolidar o Brasil como exportador de produtos com tecnologia e valor agregado, aumentando a competitividade das indústrias de transformados plásticos.
Complexo aeronáutico	Ampliar a participação de aeronaves civis e de aero peças nacionais no mercado internacional e mundial.
Petróleo, gás natural e petroquímica	Garantir a autossuficiência de petróleo, revitalizar e ampliar a participação da indústria nacional, em bases competitivas e sustentáveis.
Celulose e papel, mineração e siderurgia	A política objetiva consolidar a liderança competitiva por meio de ampliação do porte empresarial, aumento da capacidade tecnológica e fortalecimento das redes de logística e de fornecimento de insumos.

Fonte: Brasil (2010) e ABDI (2010) *apud*. CORONEL *et al*. Elaboração própria.

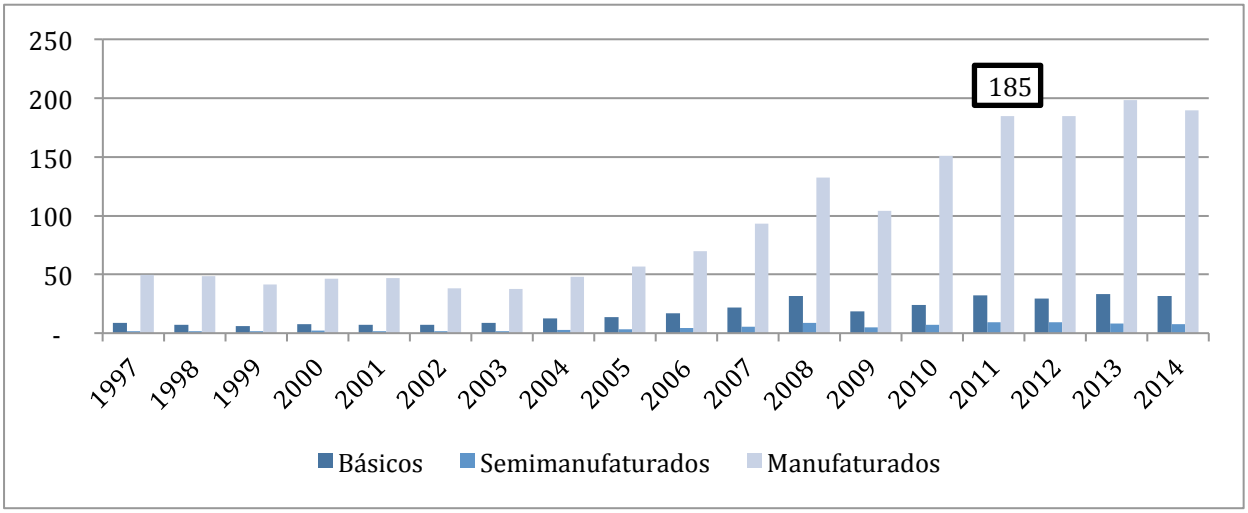
Também diferentemente da PITCE, a PDP foi formulada numa conjuntura econômica favorável, porém, logo após sua implantação a economia brasileira foi afetada pela crise econômica mundial, o que fez que o governo acelerasse a adoção de suas medidas (CORONEL *et al.*, 2009). Desse modo, os primeiros resultados obtidos pela PDP contribuíram para que a indústria, após um desempenho negativo em 2009,

voltasse a crescer em 2010, com taxa superior a 10%. Além disso, o PIB também cresceu de forma consistente, acima dos 7% (Gráfico 4).

Todavia, a crise impediu que a política atingisse a maioria de suas macrometas. Como forma de compensação, a PDP contribuiu para a rápida execução de medidas anticrise, em especial na atuação do BNDES garantindo acesso ao crédito. Os grandes problemas para a implantação da PDP foram a definição dos setores que seriam beneficiados pela política, visto que a decisão final dependia de maior credibilidade e embasamento para justificar tais escolhas. Outra crítica está relacionada às alterações de alíquotas para vários setores, o que deveria ser feito por mudanças na estrutura tributária e não por renúncias específicas (FERRAZ, 2009).

Já em 2011, o Plano Brasil Maior (PBM) do Governo Dilma, estabeleceu novas metas, além de uma política de compras governamentais com margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais no complexo de saúde, defesa, têxtil e confecção, calçados e tecnologia da informação e comunicação. O PBM, similarmente à PITCE, foi implementado durante uma situação adversa da indústria brasileira, na qual a mesma perdia espaço nas exportações e na composição do PIB, ao mesmo tempo que a importação de produtos manufaturados crescia, o que é ilustrado no Gráfico 5 abaixo:

Gráfico 5: Importações brasileiras por fator agregado (em US$ bilhões)



Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

O PBM elevou os incentivos para inovação nas cadeias produtivas, e assim como a PDP, estimulou setores específicos via instrumentos verticais de política industrial. Contudo, o PBM se distanciou das duas políticas predecessoras à medida que dependeu mais de medidas de proteção comercial. Em particular, o governo dobrou o imposto sobre automóveis que não tinham conteúdo pelo menos 65% doméstico, aumentou o imposto de importação sobre carros e também sobre têxteis, com o imposto passando a ser cobrado de valor unitário para valor por volume, o que aumentou o preço dos produtos mais baratos.

Entre os estímulos do Plano, destaca-se a instituição de várias desonerações: para investimento e inovação, foram concedidas desonerações tributárias [11] e desonerações das exportações [12], ampliação do ressarcimento de créditos aos exportadores além de desonerações da folha de pagamentos, para a defesa da indústria e do mercado interno.

Como desafio do PBM estava a sustentação do crescimento econômico inclusivo no contexto econômico adverso e a saída da crise internacional em melhor posição do que entrou, resultando em uma mudança estrutural da inserção do Brasil na economia mundial. Assim, pode-se dizer que o foco principal desse plano industrial é a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho.

Entre as metas do PBM, destacam-se: (i) elevar a taxa de investimento de 18,4% (2010) para 22,4% do PIB; (ii) elevar dispêndio empresarial em P&D de 0,59% do PIB, em 2010, para 0,90% do PIB, em 2014; (iii) diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional de 1,36% para 1,60%; (iv) desenvolver a indústria de maior valor agregado, elevando a razão entre o valor de transformação industrial da indústria de alta e média-alta tecnologia sobre o valor de transformação industrial total da indústria de 30,1% para 31,5% (ALMEIDA, 2014).

4.1.2 Análise dos Resultados da Política Industrial Atual

[11] redução de IPI sobre bens de investimento, redução gradual do prazo para devolução dos créditos do PIS-PASEP/COFINS sobre bens de capital

[12] devolução de créditos de PIS/COFINS até 4% do valor exportado de manufaturados acumulados na cadeia produtiva

Quanto aos setores classificados estratégicos pela PITCE, a primeira das políticas do período analisado, Suzigan e Furtado (2010) destacam dois deles como geradores e difusores de progresso. Os economistas afirmam que não há nada melhor que o setor de bens de capital para difundir inovações tecnológicas que propiciem incrementos de produtividade, reduções de custo e melhoria de qualidade. O mesmo pode ser dito para o caso da escolha setorial *software*, pois ele gera e propaga mudanças e o faz sobre todas as atividades, incluindo a mais completa gama de serviços, como a educação.

Em termos substantivos, os resultados da PITCE são de difícil mensuração dada a exiguidade de estudos e levantamentos que propiciem tal análise. Conforme o sumário executivo da ABDI (2007) que aponta as realizações no âmbito da PITCE para o período até setembro de 2007, houve aumento de 35,2% nos desembolsos do BNDES no mesmo período, com destaque para o setor de infraestrutura, além de bons resultados na balança comercial brasileira com relação ao mesmo período do ano anterior (FERRAZ, 2009).

Segundo Castilhos (2005), todavia, a PITCE apresentou vários problemas desde sua formulação, como o fato de não ter estabelecido alvos específicos para avaliar o sucesso da implementação da política, o que acabou fazendo com que essa política ficasse mais em propostas do que em ações concretas, uma vez que não apresentou incentivos ao desenvolvimento de tecnologias novas e adaptadas às necessidades das grandes indústrias brasileiras. Destaca-se ainda que, a rigor, a PITCE fez uso de apenas dois instrumentos de política industrial: isenções tributárias e linhas de financiamento

A política não alcançou boa parte de seus objetivos devido, também, à falta de articulação e coordenação, pouca ênfase nos instrumentos fiscais e devido à conjuntura econômica desfavorável ao lançamento de uma política industrial (SUZIGAN e FURTADO, 2006). Pode-se dizer que esse plano foi uma tentativa de fazer com que o setor público e o privado trabalhassem juntos. Contudo, devido ao caráter generalista da PITCE e sua falta de clareza e de objetivos relativos aos setores estratégicos, viu-se a necessidade de nova ampliação (BRANDÃO e DRUMOND, 2012).

Em seguida, com a PDP, passaram a ser estabelecidas metas e prazos para a política industrial, mas, por serem metas agregadas, não ajudaram muito no monitoramento do impacto da política. Quanto ao primeiro alvo almejado, elevação da taxa de investimento (para 21% do PIB), foi alcançado o montante de 18% em 2010 (BAHIA, 2009). Em relação ao segundo, aumento do gasto privado em P&D (para 0,65% do PIB), o gasto empresarial na verdade se reduziu de 2008 a 2011 de 0,53% do PIB para 0,50%. De 2005 a 2011, esse indicador praticamente não aumentou, passando de 0,49% do PIB para 0,50% (ALMEIDA e SCHNEIDER, 2012). Portanto, esses dois indicadores, dos mais importantes na PDP, revelaram-se decepcionantes.

No que concerne à meta para ampliação das exportações brasileiras, Almeida e Schneider (*op. cit)* afirmam ser problemático o uso das exportações como índice de avaliação da política industrial, visto que no curto prazo, um aumento da participação dessas nas exportações mundiais pode apenas ter sido resultado de um crescimento dos setores nos quais o Brasil já tem vantagem comparativa, tais como o de recursos naturais, sem que tenha ocorrido avanço na composição das exportações industriais relativo a produtos com maior valor agregado. A participação das exportações brasileiras cresceu de 0,86% em 2000 para 1,25% em 2008. No entanto, muito desse crescimento pode ser explicado pelo preço favorável das commodities (DE NEGRI e KUBOTA, 2009).

O crescimento do número de MPEs exportadoras é outra medida questionável da política industrial. As exportações no Brasil são bastante concentradas – grandes companhias representavam 92% do valor exportado pelo país em 2007 – mas o benefício em apenas aumentar o número das MPEs não é claro: o modo como essas empresas estão inseridas no mercado e se estão indo para atividades de maior ou menor valor agregado seria mais relevante do que somente aumentar o número total de firmas (ALMEIDA e SCHNEIDER, 2012).

Finalmente, os objetivos estabelecidos pela PDP foram todos de curto prazo e coincidem com o ciclo eleitoral, ainda que muitas das mudanças esperadas para as políticas industriais só possam ser balanceadas no longo prazo. O calendário eleitoral é um elemento que atrapalha o estabelecimento de metas realistas, uma vez que os governos só podem definir metas para seus mandatos. Em resumo, os alvos da PDP

não contribuíram para a eficácia da política industrial e não foram atingidos (FIESP, 2011).

Em relação ao PBM, repete-se o problema das metas agregadas, de curto prazo e coincidentes com os mandatos eleitorais. No mais, a taxa de investimento no segundo trimestre de 2014 foi de 16,5% do PIB, valor menor do que o de 2010 e muito inferior ao almejado de 18,4% e também não foi cumprida a meta do Plano Brasil Maior de exportar o equivalente a 1,60% das exportações mundiais, em que pese o argumento já feito de que a expansão das exportações brasileiras não deveria ser uma medida do aumento da capacidade competitiva do setor industrial.

O PBM se concentrou muito mais no protecionismo industrial para defender o país da dita "competição injusta e predatória" que em efetivamente promover mais gastos em P&D e inovação para poder competir à altura. Dentre as medidas do plano quase 14% apresentam viés protecionista. Canêdo-Pinheiro (2013) ressalta que um dos principais fatos que explica o fracasso desse Plano e das políticas anteriores foi a ênfase em proteção excessiva por tempo indeterminado. Assim, o conjunto de medidas protecionistas pode acabar tendo efeito oposto ao esperado sobre o crescimento econômico dado que a teoria econômica ratifica a importância da concorrência para a inovação e produtividade. Isso não significa que a estratégia exclua a proteção seletiva dos produtos com competição acirrada em setores nascentes, mas deve haver um horizonte temporal definido para essa proteção.

Outra falha do PBM foi o fato de não haver exigência de contrapartida e nem desempenho dos beneficiários das desonerações, com ausência de qualquer sinalização de que as vantagens seriam removidas no caso de má performance. (MATTOS, 2013)

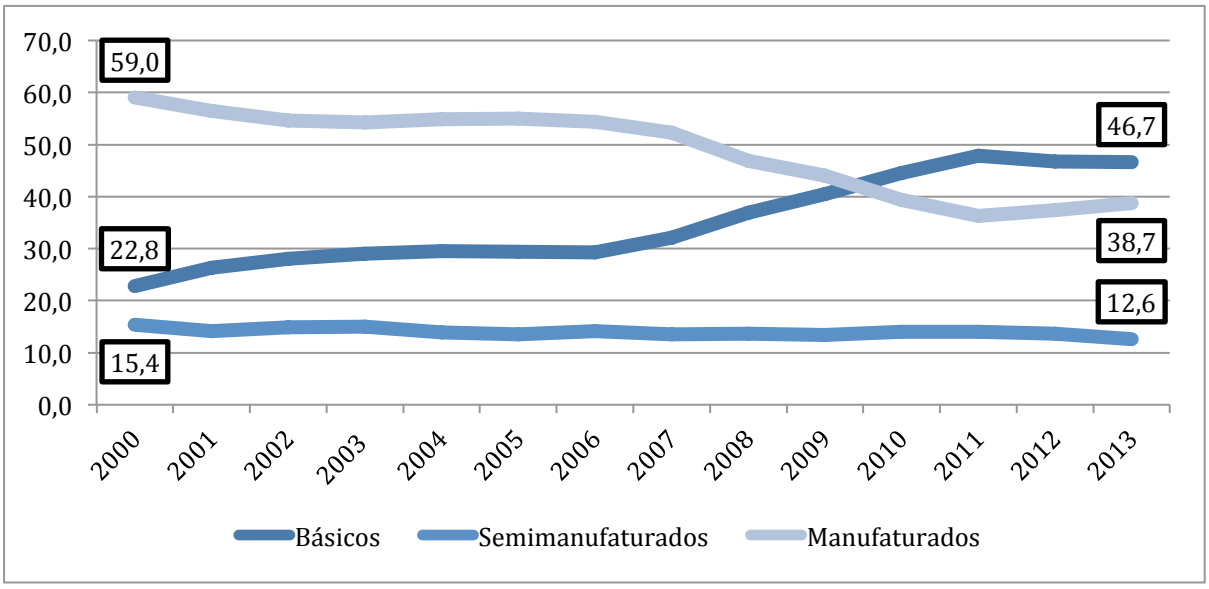
O que se assume da política industrial recente é que ela tem sido executada cada vez com maior ênfase em intervenções verticais no mercado que distorcem preços relativos de determinados setores, além de protecionismo. Ela se assemelha ao conceito de Almeida e Schneider (2012) de "Velha Política Industrial", i.e., consiste na formação de grandes empresas domésticas e na diversificação de investimento para a criação de vantagens comparativas, tendo como foco a criação setores intensivos em capital. Com essa política, o apoio do setor público está ligado a uma maior variedade

na produção das grandes empresas e não em uma maior quantidade, com o Estado subsidiando as empresas.

O papel do BNDES foi gradativamente aumentado, cresceu a importância de políticas de requerimento de conteúdo local e de uso do poder de compra do governo para aquecer a indústria doméstica, foi estimulado o crescimento de campeões nacionais (através de fusões incentivadas pelo BNDES ou por fundos de pensão estatais) e criadas políticas de desoneração voltadas para alguns setores. Também aumentou o foco no incentivo à inovação, inclusive com a criação de mecanismos de fomento à P&D no âmbito do setor privado. No entanto, pouco se avançou em termos de estabelecimento de mecanismos de incentivo condicionados e regras de saída em caso de fracasso da política industrial (CANÊDO-PINHEIRO, 2013).

Outro ponto importante ressaltado por Magalhães (2010) foi que a falta de estratégia de política industrial levou o crescimento do país a evoluir no sentido da especialização em commodities agrícolas e industriais (siderurgia, papel e celulose, derivados do petróleo, etc), especialização indesejável por se tratar de um setor de baixo valor adicionado por trabalhador, mercado em lento crescimento e baixo nível tecnológico. Na inexistência de uma estratégia que orientasse a ação do governo no sentido de criar competitividade em setores dinâmicos e de alto valor agregado e inserir-se na cadeia global, o mecanismo de preços promoveu aqueles básicos, em que o país é naturalmente competitivo (Gráfico 6).

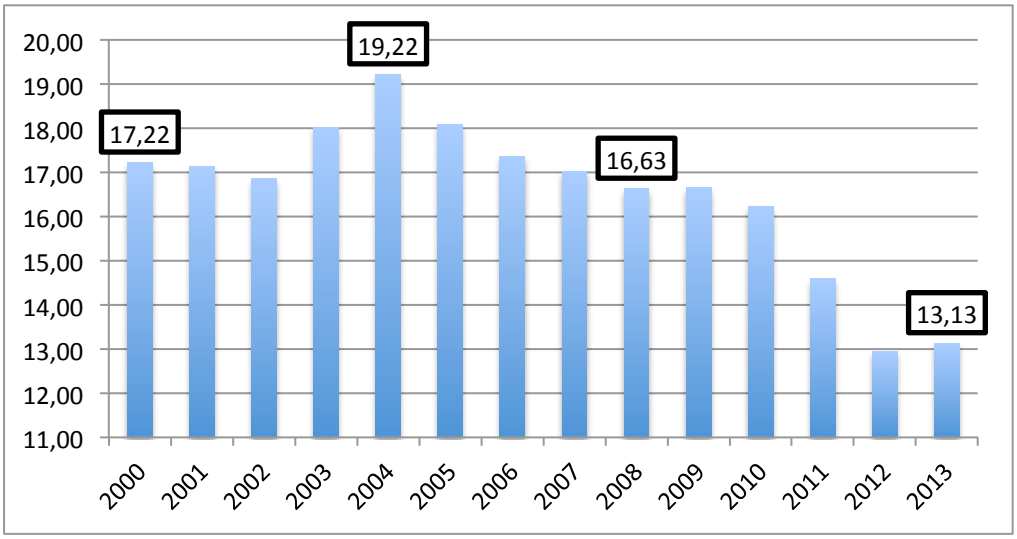
Gráfico 6: Participação no total de exportações por fator agregado (em %)



Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

Filgueiras e Gonçalves (2007) corroboram que há perda de dinamismo da indústria de transformação, visível no Gráfico 6, com a especialização em setores intensivos em recursos naturais e a desarticulação em cadeias produtivas: "O país está aprofundando o padrão de especialização retrógrada, que se caracteriza pela reprimarização das exportações por meio da crescente participação dos produtos primários no valor das mesmas" (p.94).

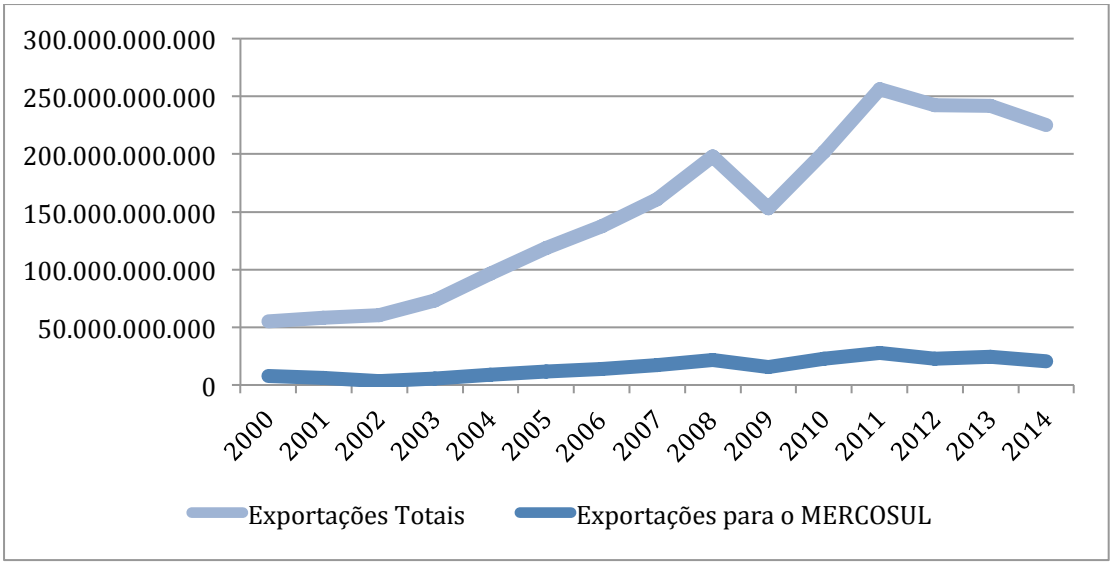
Gráfico 7: Participação da Indústria de Transformação no PIB (em %)



Fonte: Contas Nacionais/IBGE.

Apesar de ter ocorrido uma maior diversificação no destino das exportações brasileiras, motivado principalmente pelo crescimento econômico generalizado que atingiu todos os países, as estruturas das exportações e das importações mantiveram-se praticamente as mesmas: de um lado, exportações de commodities (agrícolas e minerais) e produtos industriais de baixo conteúdo tecnológico e, de outro, importações de produtos com alto conteúdo tecnológico, em particular componentes e bens de capital. Muito do agravamento da vulnerabilidade da economia brasileira no longo prazo se associa diretamente à natureza dessas exportações do país, no que se refere à sua composição (Filgueiras *et al*., 2010).

Gráfico 8: Exportações Brasileiras por destino (em US$)



Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

O intercâmbio comercial do Brasil com o MERCOSUL ilustra a ausência de uma estratégia baseada em vantagens comparativas e construção de uma cadeia integrada (e consequentemente mais eficiente) à medida em que há bens que aparecem tanto entre os cinco principais produtos importados quanto entre os cinco principais produtos exportados (Tabela 6).

Ademais, nenhum desses bens é de alta tecnologia. Por isso, não basta que o país esteja apenas inserido em blocos econômicos: é preciso enobrecer os termos e a pauta de intercâmbio comercial entre o Brasil e outras regiões e economias, criando uma agenda de inserção ou construção de estruturas de Cadeia Global de Valor (CGV) de alto nível.

Tabela 6: Cinco Principais Produtos Comercializados com o MERCOSUL (2014)

Principais Produtos Importados	Principais Produtos Exportados
Automóveis c/ motor diesel p/ carga	Automóveis c/ motor explosão, 1500<CM3<=3000, até 6 passageiros
Trigos e misturas de trigo c/ centeio	Óleos brutos de petróleo
Automóveis c/ motor explosão,1500<cm3<=3000,até 6 passageiros	Automóveis c/ motor explosão, 1000<cm3<=1500, até 6 passageiros
Automóveis c/ motor explosão, cil<=1000cm3	Chassis c/ Motor Diesel e Cabina p/ Carga
Automóveis c/ motor explosão p/ carga	Tratores rodoviários p/ semirreboques

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

4.2 Proposta de Reformulação da Política Industrial no Brasil

A industrialização representa o mecanismo básico do crescimento econômico. O IPEA (2009) indica o significado da indústria no processo de desenvolvimento nos seguintes termos:

> "A experiência dos países asiáticos confirma que o recurso à estratégia consistente de desenvolvimento com políticas industriais adequadas é condição necessária para que os desafios impostos pela concorrência internacional possam converter-se em fatores propulsores do desenvolvimento das nações" (p. 31).

Dessa forma, a presente seção tem por objetivo apresentar uma breve exposição de alguns dos desafios referentes à seara industrial do Brasil e dar sugestões para tentar resolvê-los ou, pelo menos, amenizá-los.

4.2.1 Política Industrial Interna

As políticas industriais dos Governos Lula e Dilma representaram uma guinada rumo à heterodoxia na formulação de políticas públicas, afastando-se das práticas utilizadas nos anos 1990. A incapacidade das forças de mercado em produzir o desenvolvimento econômico esperado com a liberalização da economia foi a desculpa que abriu espaço para que a coordenação estatal, reformulada de molde a compatibilizar-se com a nova ordem das economias globalizadas, pudesse ganhar espaço novamente.

As metas das políticas industriais adotadas nesse período são muito amplas, de modo a impossibilitar o monitoramento de cada empresa, o que compromete o sucesso do plano. Além disso, apesar do modelo de política industrial se assemelhar ao modelo da "Velha Política Industrial" adotada na Coréia nas décadas de 60 e 70 no que tange a criação de grandes empresas nacionais, a política brasileira não possui os mecanismos de reciprocidade como na naquele país.

O que o Estado deve fazer é criar esses mecanismos de reciprocidade. Ao invés de trabalhar com metas amplas, é preciso estipular metas individuais a cada

empresa que estiver sendo incentivada (pelo menos nos casos dos grandes grupos empresariais), monitorá-las e dar punições, suspendendo o apoio àquelas que não alcançarem o alvo pretendido.

A política industrial brasileira no período em questão foi voltada para a criação de grandes empresas multinacionais domésticas em setores de baixa e média-baixa tecnologia nos quais o Brasil já tem vantagem comparativa, ou seja, que não precisariam de incentivos. Como o comércio mundial concentra-se em produtos de média e alta tecnologia, a demanda por estes produtos tende a crescer de forma mais rápida, o que favorece os países que tem a pauta de exportações que esteja mais próxima do padrão mundial e dos países desenvolvidos. Adicionalmente, muitos economistas acreditam que a capacidade de inovação passa necessariamente pelo desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia, de modo que para um país crescer mais rápido, ele precisa produzir tecnologia própria (ALMEIDA, 2009).

Com relação a esse desafio, algo que o Estado pode fazer é aumentar os incentivos para as indústrias de média-alta e alta tecnologia em que o país não possua vantagem comparativa, com o objetivo de criá-la, promovendo a industrialização nesses setores.

O governo também deveria tentar a aplicação do modelo da "Nova Política Industrial", onde, ao invés de se desenvolver setores ou escolher vencedores, a política parte do pressuposto de que os empresários não sabem quais produtos poderiam ser produzidos de modo economicamente viável no mercado doméstico. Esse processo de descoberta tem um custo elevado para o empresário, mas um retorno também elevado para a sociedade. Neste caso, a política industrial teria o papel de estimular o empreendedorismo em novas atividades (ALMEIDA e SCHNEIDER, 2012).

As políticas industriais adotadas no Brasil não se enquadram nem na Velha nem na Nova Política Industrial. Uma política precisa de planejamento e dos mecanismos pelos quais a política será adotada e nas políticas brasileiras não há esse planejamento e o único mecanismo utilizado são os financiamentos do BNDES na maior parte das vezes para empresas que não precisam. Evidentemente, a sugestão aqui se trata de planejar as políticas industriais, chegando ao nível de projeto, e criar

mais mecanismos de operacionalização da política visando a inovação em setores de alta tecnologia.

Por fim, outro ponto importante e relacionado ao problema exposto acima seria criar uma agenda de conhecimento, agregação de valor e diferenciação de produto, para contribuir à capacidade do país de desenvolver tecnologias e melhorar sua posição nas CGVs. Segundo a publicação "Competitividade Brasil: comparação com países selecionados" o país ocupa uma posição intermediária no ranking do fator tecnologia e inovação[13] desde o relatório de 2010, como oitavo de 15 avaliados[14]. Nesse contexto, será preciso avançar investindo nas áreas de ciência, tecnologia e educação, além de (IEDI, 2011):

- Explorar mais e melhor as muitas oportunidades de acesso ao conhecimento disponível internacionalmente, como tem feito a China e a Coreia do Sul. O país pode e deve buscar se beneficiar mais e mais efetivamente de licenças, assistência técnica, empresas de consultoria, educação e treinamentos no exterior, feiras comerciais, conferências técnicas, bancos de dados e serviços produtivos de toda natureza, bem como de suas diásporas para absorver e transferir conhecimentos e experiências de forma a elevar a nossa densidade industrial;
- Ampliar os investimentos na formação e qualificação de recursos humanos, em todos os níveis e em particular nas áreas de ciências e engenharia;
- Apoiar e encorajar o acesso de empresas de pequeno e médio portes ao conhecimento de forma a lhes dar melhores condições de competir e participar ativamente das CGV. Como estas empresas empregam a grande maioria dos trabalhadores e têm, em geral, baixa produtividade, haverá criação de mais e melhores empregos, aumento da densidade industrial e da produtividade sistêmica;
- Adaptar a inovação de produtos, processos, serviços e formas de organização à realidade e necessidades locais, de forma a que as empresas médias e pequenas se sintam encorajadas a fazer uso dos mesmos. Acesso a crédito,

[13] São algumas das variáveis levadas em consideração para o cálculo da posição no ranking: despesa total com P&D; compra governamental de produtos de tecnologia avançada; gastos de P&D nas empresas e capacidade de inovação.
[14] O conjunto de países compreende África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Índia, México, Polônia, Rússia e Turquia.

subvenções, treinamento, informações, tecnologias, assistência técnica e parcerias com grandes empresas também serão úteis para esta agenda;

- Promover a integração do sistema público de C&T com o setor privado e estimular as atividades de P&D e inovação do setor privado, mediante subsídios, incentivos fiscais e fundos de capital de risco.
- Identificar e encorajar setores que sejam potenciais consumidores e desenvolvedores de conhecimento, que tenham maiores possibilidades de absorção de tecnologias e que tenham potencial para fazer upgrade industrial nas CGVs. Atividades com maiores externalidades e *spillovers* tecnológicos e de conhecimento e setores portadores de futuro deveriam merecer atenção especial;
- Promover e encorajar o aprendizado da criação, produção, comercialização e gestão de portfólios de tecnologias e conhecimentos protegidos pelo sistema de propriedade intelectual e o desenvolvimento de sistemas institucionais de conhecimento que contribuam para a atração de investimentos, parcerias tecnológicas, industriais e comerciais.
- Promover a colaboração estratégica entre Estado e empresas para que a política industrial seja coerente e tenha critérios claros e objetivos na identificação dos setores e atividades prioritários e fixação das metas; e
- Seletivizar a atração de IED, com exigência de transferência tecnológica.

4.2.2 Política Industrial Externa

Até aqui, os problemas estavam relacionados a políticas industriais de caráter mais voltado para dificuldades dentro do país. No entanto, outra dificuldade se apresenta atualmente: um maior engajamento na economia mundial. O Brasil se encontra à margem da CGV. O que tem sido feito em relação à integração industrial do Brasil com o resto do mundo?

Pode-se dizer que hoje, falta a adoção de uma tática, em termos globais, necessária para recolocar o Brasil na trilha do crescimento acelerado, tática em que uma política industrial constituiria o núcleo básico (MAGALHÃES, 2010) e que integraria o Brasil aos demais mercados, seja no âmbito dos blocos comerciais dos

quais o país faz parte, como MERCOSUL e BRICS, ou também na esfera de macrorregiões, por exemplo, América Latina, ALCA, EUA, União Europeia, etc.

Assim, faz-se necessária a elaboração de uma pauta de ingresso nesses mercados. O foco da análise em torno das Cadeias Globais de Valor se justifica porque as evidências empíricas sugerem que a participação em CGV está associada a taxas mais elevadas de crescimento, maiores oportunidades de comércio (60% do comércio global é de bens e serviços intermediários), atração de investimentos (a participação em CGVs está fortemente associada à entrada de investimento direto estrangeiro (IDE), aumento da produtividade das firmas, maiores oportunidades de aprendizado em processos, governança, gestão e formação de competências, oportunidades de *upgrade* industrial e funcional e aumento da sofisticação da matriz industrial (ARBACHE, 2014).

Uma política industrial moderna que favoreça as CGV é, em boa medida, uma política horizontal, mas com ênfase em instrumentos tecnológicos, concorrenciais e de mitigação de riscos que reforcem as capacidades setoriais e facilitem o comércio. Esta agenda deveria considerar recomendações como as de Arbache (*op. cit*) que seguem:

- Explorar as muitas oportunidades de avanços científicos e tecnológicos e industriais associados às vantagens comparativas estáticas e dinâmicas do país, as quais podem encurtar o caminho, aumentar as chances de sucesso e capturar oportunidades de valor adicionado de bens e serviços novos e/ou em desenvolvimento. Áreas como energias renováveis, agricultura, biodiversidade, mineração, óleo e gás, setor aeronáutico e moda merecem ser consideradas;
- Celebrar mais acordos comerciais, notadamente com países que tenham maior potencial de complementaridade e de comércio intraindústria com o Brasil e fortalecer a integração econômica regional baseada na complementaridade produtiva de forma a estimular o desenvolvimento de CGVs;
- Encorajar a internacionalização de empresas brasileiras e o investimento brasileiro direto no exterior através de acordos de tributação, diplomacia econômica, parcerias com a rede de brasileiros no exterior e acordos de promoção de investimentos;

- Reforçar estratégias de negociações internacionais com vistas a remover picos tarifários, modernizando e simplificando medidas tarifárias e não tarifárias e promover reformas alfandegárias;
- Lançar medidas de integração transfronteiriça e reformas regulatórias que facilitem o comércio;
- Promover marcas brasileiras em nível internacional;
- Fomentar a competição e a modernização dos serviços comerciais em geral e os voltados para a indústria e o comércio exterior em particular; e
- Implementar políticas mais atrativas de compensação de créditos tributários para os exportadores.

5. CONCLUSÃO

A partir da segunda metade do século XX notou-se um crescimento robusto da economia brasileira que persistiu até o final da década de 70, no qual a indústria teve um papel fundamental. Nessa época alcançou-se o ponto máximo de diversificação produtiva em direção a setores mais dinâmicos. No entanto, em meados dos anos 80, com a restrição de liquidez internacional ocasionada pelos choques do petróleo, a indústria foi afetada de modo que sua participação no PIB e nível de produtividade despencaram.

Na década seguinte foram postas em prática medidas neoliberais para alterar esse quadro, como a abertura comercial e financeira, as privatizações, a redução e eliminação de tarifas e a reestruturação do setor produtivo, colocando o Brasil num novo arranjo e com novas prioridades. Pela primeira vez, a busca pelo aumento da competitividade e produtividade da estrutura preexistente passaram a constituir um eixo da política industrial brasileira. Ademais, o capital privado substituiu o capital estatal como principal indutor do desenvolvimento. Contudo, a capacidade de crescimento da indústria ficou estagnada no período.

Levando em conta essa conjuntura de fraco desempenho industrial, Cano e Silva (2010) consideram que os governos seguintes, a partir de 2003, ainda que com todos os entraves, implementaram políticas industriais – a PITCE, a PDP e o PBM – que contribuíram para que o Brasil avançasse no sentido de recuperar o caminho de desenvolvimento. O foco em inovação e P&D das políticas recentes também foi elogiado.

Por outro lado, foram muitas as críticas realizadas às políticas adotadas pelos Governos Lula e Dilma, especialmente em relação a alguns dos instrumentos utilizados: desonerações fiscais sem contrapartidas, promoção de setores já consolidados, medidas de caráter protecionista e linhas de financiamento junto ao BNDES.

Não obstante, as metas escolhidas como indicadores de performance das políticas (aumento da taxa de investimento, do gasto privado com P&D, das exportações e do número de MPEs) também sofreram questionamentos, uma vez que, por serem metas agregadas e amplas, não contribuíram muito no monitoramento do impacto da política industrial. Outra complicação referente a elas foi o fato de não

mensurarem com propriedade a eficácia da política industrial e estarem sujeitas à falhas, além de serem todas de curto prazo e coincidentes com o ciclo eleitoral. No mais, a maioria dos alvos estabelecidos no período não foram atingidos.

Para lidar com esses problemas conclui-se que é preciso, em suma, criar mecanismos de reciprocidade (estabelecendo contrapartidas das indústrias beneficiadas), estipular metas individuais a esses grupos de empresas (com critérios explícitos de desempenho e monitoramento efetivo), substituir os gastos voltados a setores tradicionais por promoção do setor privado industrial, MPEs e setores de maior valor agregado e produtividade, evitar medidas protecionistas, aprofundar a abertura da economia e entender que os resultados da política industrial só aparecem no médio e longo prazo.

Outro desafio que merece atenção no período analisado é a drástica mudança qualitativa que vem ocorrendo na indústria brasileira, com um processo de redução da participação relativa da indústria na economia nacional e especialização regressiva das exportações, com menor diversidade e desarticulação de cadeias produtivas nos segmentos industriais mais dinâmicos, intensivos em capital e tecnologia, e ampliação do peso relativo de ramos industriais de pouco dinamismo, intensivos no uso de recursos naturais e mão de obra, como o setor de commodities (CARNEIRO, 2012).

Esse tipo de especialização é indesejável como expõe Magalhães (2010), por se tratar de um setor de baixo valor adicionado por trabalhador, mercado em lento crescimento e baixo nível tecnológico. Neste sentido é imprescindível construir uma estratégia de desenvolvimento nacional, que permita tanto o fortalecimento da estrutura produtiva existente, criando competitividade e produtividade no setor, como a inserção internacional da produção nacional nas Cadeias Globais de Valor, com uma pauta de exportação mais qualificada, com produtos de maior valor agregado e intensidade tecnológica (CANO E SILVA, 2010).

As estatísticas mostram que as taxas anuais de crescimento de exportações são muito maiores para os produtos de alta tecnologia. O índice de crescimento das exportações mundiais de produtos primários no período de 1985-2000 foi de apenas 3,8%, enquanto o de produtos manufaturados de baixa, média e alta intensidade tecnológica chegaram a 8,9, 8,5 e 13,2% ao ano, no mesmo período (IPEA, 2005).

Entretanto, a configuração atual da estrutura exportadora brasileira em termos globais não está centrada nos produtos de alto nível tecnológico, e sim em dois eixos: de um lado, exportações de manufaturados para o continente americano, em especial Estados Unidos e América do Sul, e de outro, exportações de produtos intensivos em recursos ambientais, particularmente produtos primários agrícolas e minerais para Europa e Ásia (MINEIRO, 2010).

Neste sentido, é necessário preencher a lacuna presente na política industrial, desenvolvendo uma estratégia concreta de participação na Cadeia Global de Valor, que vise uma integração mais virtuosa do Brasil com o MERCOSUL, BRICS e também outras macrorregiões fora dos blocos econômicos nos quais o Brasil está inserido, incluindo a América Latina, EUA, Canadá, União Europeia, e outras economias.

Finalmente, a agenda de política industrial deve contar com a celebração de mais acordos comerciais com países que tenham maior potencial de complementaridade e de comércio intraindústria com o Brasil e fortalecer a integração econômica, de forma a estimular o surgimento de novas CGVs ou a inserção nas cadeias já existentes. Além disso, a agenda deve encorajar a internacionalização de empresas brasileiras, incentivar a cooperação técnica entre o Brasil e demais economias, reforçar estratégias de negociações internacionais com vistas a remover ou reduzir picos tarifários, estabelecer centros de excelência científica e tecnológica para geração de novos produtos ou processos que possibilitem o engajamento do país nas CGVs e motivar o acesso de empresas de pequeno e médio portes ao conhecimento de forma a lhes dar melhores condições de competir e participar das CGV (ARBACHE, 2014).

Dito isto, o Brasil pode e deve ser ambicioso no seu engajamento com as CGV. O significativo tamanho do mercado doméstico e regional e do potencial das compras governamentais, o enorme e sofisticado parque industrial já instalado, as experiências bem sucedidas de liderança de CGV (tal como a Embraer), e as oportunidades de industrialização das vantagens comparativas indicam que o país pode se beneficiar de uma maior adesão à economia internacional (ARBACHE, *op. cit*).

6. REFERÊNCIAS

ABREU, M. P (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ALEM, A.C.; MENDONÇA DE BARROS, J.R.; GIAMBIAGI, F. **Bases para uma política industrial moderna.** *Estudos e Pesquisas* n. 22. In: XIV Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 2002.

ALMEIDA, M. **Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI.** *Texto para Discussão*, nº 1452. Brasília: IPEA, 2009.

ALMEIDA, M.; SCHNEIDER, B, R. **Globalization, Democratization, and New Industrial Policies in Brazil**. 2012.

AMADEO, E. **Política industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso**. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro.* I Painel Política Industrial. BNDES, 2002.

BAER, W. **A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**, Caderno Dívida Externa n. 6, 2ª ed. São Paulo: PEDEX, 1994.

BAUMANN, R. **Befiex: efeitos internos de um incentivo à exportação.** *Revista Bras. Econ.*, 44(2), abr-jun, 1990.

BRANDÃO, L. A.; DRUMOND, C. E. I. **Políticas pró-inovação: uma análise da política industrial nos oito anos do governo Lula.** *Revista Economia & Tecnologia (RET)*, v. 8 (2), abr/jun, 2012.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. 1974.

CANÊDO-PINHEIRO, M. **Experiências Comparadas de Politica Industrial no pós-guerra: lições para o Brasil**. In "Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira". Orgs: Veloso, F.; Ferreira, P.C.; Giambiagi, F. e Pessoa, S. Editora Campus Elsevier, 2013.

CANO, W.; DA SILVA. A. L. G. **Política industrial do governo Lula**. Texto para Discussão, n. 181, Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, jul., 2010.

CARNEIRO, R. M. **Velhos e novos desenvolvimentismos**. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.

CASSIOLATO, J. E.; ERBER, F. S. **Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE**. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2 (66), abr./jun. 1997.

CASTILHOS, C.C. **Contradições e limites da política industrial do Governo Lula**. *Indicadores Econômicos*, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 54-74, 2005.

CEPAL. **Estudio econômico de América Latina, Capítulo 1**. Santiago: Comisión Económica para América Latina, 1949.

CHANG, H. **The Political Economy of Industrial Policy**. Londres: MacMillan Press, 1994.

CHENERY, H. *et al*. Industrialization and growth: A comparative study. Ed. by Hollis Chenery, Sherman Robinson and Moshe Syrquin. Oxford University Press, 1986.

CORAZZA, G. **Vargas: O Capitalismo em Construção.** *Ensaios FEE*, Porto Alegre, 10(2), 1989.

CORDEN, W. M. **Relationships between macroeconomic and industrial policies**.*The World Economy*, 3 (2), 1980.

CORONEL, D. A.; CAMPOS; A.C.; AZEVEDO; A. F. Z. **Política Industrial e Desenvolvimento Econômico: A Reatualização de um Debate Histórico.** *Revista de Economia Política*, v. 34 (1). São Paulo, 2014.

COUTO, J. M. **O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch.** *Economia e Sociedade*, **16**, n. 1 (29), 2007.

FERRAZ, M. B. **Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula.***Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, jan./jun., 2009.

FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M.; KUPFER, D. **Política industrial**. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia industrial*: *fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FILGUEIRAS, L. E GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FURTADO, J. **Sistematização do debate sobre política industrial**. CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I*. Painel Política Industrial. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

_____. **Quatro eixos para política industrial**. In: FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L.

(Ed.). *Política industrial*. São Paulo: Publifolha*,* v. 1, Cap. 2, 2004.

GADELHA, C. A. G. **Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural**. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 4 (84), out-dez, 2001.

GENNARI, A. M. **Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos Anos 90.** *Pesquisa & Debate*, v. 13, n. 1(21), 2002

GIAMBIAGI, F. *et al.* (Ed.)**. Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004.** Rio de Janeiro: Campus, 2011.

IEDI. **A Política de Desenvolvimento Industrial: o que é e o que representa para o Brasil.** IEDI, abril, 2002.

____. **Indústria e Política Industrial no Brasil e em Outros Países.** IEDI, maio, 2011.

IPEA. **Brasil: o estado de uma nação.** Eds. Fernando Rezende e Paulo Tafner. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

JOHNSON, C. **Introduction: The Idea of Industrial Policy**. JOHNSON, C. (ed.). *The Industrial Policy Debate.*San Francisco: ICS Press, 1984.

KRUGMAN, P.R. **Industrial organization and international trade**. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. (Eds.). Handbook of industrial organization. New York: Elsevier, 1989.

KUPFER, D. Política industrial. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 281-298, 2003.

LAGO, L. A. C. **A retomada do crescimento e as distorções do milagre**. In: ABREU, M. P. (org.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*, Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica***,* São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

LIST, F. **The National System of Political Economy.** Londres: Longmans, Green, and Co, 1909.

MASIERO, G.; COELHO, D. B. **A Política Industrial Chinesa como Determinante de Sua Estratégia Global.** *Revista de Economia Política,* vol. 34, no 1 (134), pp. 139-157, jan-mar, 2014.

MATTEI, L. e SANTOS JÚNIOR, J. **Industrialização e Substituição de Importações no Brasil e na Argentina: Uma análise histórica comparada**. *Revista de Economia*, *35*(1), 2009.

NELSON, R. R. & WINTER, S. G. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge, MS: Harvard University Press, 1982.

PERES, W. **The slow comeback of industrial policy in Latin America and the Caribbean**. *CEPAL Review*, abr, 2006.

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago: Cepal, 1949.

REGO 2000

RODRIK, D. **Industrial Policy for the twenty-first century**. Cambridge, 2004. Disponível em: www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf. Acesso em: 08/04.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. Londres: Allen & Unwin, 1943.

SOUZA, L.E.S.D.; FONSECA, P.C.D. **O processo de substituição de importações**. São Paulo: LTCE, 2009.

STRACHMAN, E. **Políticas industriais: fundamentação teórica**. In: KON, A. & de OLIVEIRA, L.G. (Orgs.) *Pesquisas em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia*, São Paulo, Fapesp. p 171-231, 2004.

_____. **Políticas industriais: definição e importância (ou não) de fundamentação teórica (parte 1)**. *Economia & Tecnologia*, v. 16, jan-mar, 2009.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**, São Paulo: Hucitec, Campinas: Editora da Unicamp, 2000.

_____. **Experiência histórica de política industrial no Brasil.** *Revista de Economia Política,* v.16, n.1 (61), jan-mar, 1996.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. **Política Industrial e Desenvolvimento.** *Revista de Economia Política*, vol. 26, n. 2 (102), pp. 163-185 abr-jun, 2006.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. **Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a Partir da Experiência Brasileira.** *Est. econ., São Paulo,* 40(1), jan.-mar. 2010.

VINER, J. **Studies in the Theory of International Trade**. New York: Harper and Brothers, 1965. Disponível em: http://oll.libertyfund.org/titles/1414. Acesso em: 09/04.

VERSIANI, F. R. e SUZIGAN, W. **O Processo Brasileiro de Industrialização: Uma Visão Geral.** *X Congresso Internacional de História Econômica,* Louvain, ago, 1990.

VERSIANI, F. R. e BARROS, J. R. M. **Formação Econômica do Brasil: A Experiência da Industrialização.** São Paulo: Saraiva, 1977.