



A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA: da pice ao Brasil maior

Daiane Alves Rodrigues¹

Marcos Nicácio Fascina²

RESUMO

O presente artigo consiste em realizar um breve retrospecto sobre a implantação das políticas industriais no Brasil de 1990 á 2011. Após muitas transformações na economia brasileira, observadas desde o abandono do modelo agroexportador para a adoção do modelo de industrialização, as decisões políticas e econômicas procuram compreender qual a melhor direção e discutir políticas industriais que atendam ás necessidades de uma indústria capaz de desenvolver sua competitividade frente ao mundo globalizado. Observa-se que as políticas industriais brasileiras possuem um caráter evolutivo, e a cada medida implantada ou reformulada tem por objetivo inserir a indústria no cenário de competição e inovação e tentar alinhar-se com as políticas macroeconômicas do período.

PALAVRAS-CHAVES: INDÚSTRIA. POLÍTICA INDUSTRIAL. BRASIL.

¹ Mestranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio - UNIOESTE Universidade do Oeste do Paraná. Especialização em Controladoria e Finanças - PUC Pontifícia Universidade Católica - Campus Londrina. Bacharelado em Ciências Econômicas - Faculdade Estadual Ciências Econômicas de Apucarana. Docente Faculdade Catuaí - Vínculo: Celestista; Área de Atuação: Administração (Macroeconomia e ambiente empresarial). Docente Unespar - Universidade Estadual do Paraná - Vínculo: Professor Colaborador. Área Atuação: Economia, Administração e Turismo (Formação Econômica do Brasil, História Econômica Geral e Economia do Turismo).

² Mestrando em Engenharia de Produção – UININOVE – Universidade Nove de Julho. Especialização: Planejamento e Gerenciamento Estratégico – PUC Pr. MBA Economia Empresarial – Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana; Didática no Ensino Superior – UNIFIL; Gestão Industrial – UTFPR-PG. Bacharelado em Administração - Faculdade Estadual Ciências Econômicas de Apucarana. Docente Faculdade Catuaí - Vínculo: Celestista; Área de Atuação: Administração (Adm. Produção e Qualidade). Docente Faculdade Dom Bosco - Vínculo: Celestista; Área de Atuação: Administração (Adm. Produção e Logística).



INTRODUÇÃO

Após um processo de industrialização que enfrentou vários obstáculos, desde o abandono do modelo agroexportador até um duro processo de substituição de importações que experimentou períodos favoráveis e desfavoráveis da economia brasileira, surge então a necessidade de buscar uma linha tênue entre as necessidades da indústria nascente e as políticas econômicas, abrindo espaço para o extenso debate sobre as políticas industriais.

Com um cenário de crise nos anos 80 onde havia o esgotamento da capacidade de ação do governo, inflação e crescimento da dívida, *pari passu*, péssimo desempenho econômico, em uma economia fechada em processo de abertura, era possível observar um baixo nível de incentivos ao investimento e a inovação, desta forma, a indústria brasileira apresentava perda de competitividade e dinamismo e apesar de um amplo setor industrial, este se mostrava carente de produtos de alto valor agregado.

Diante deste contexto, de uma crise de esgotamento de um padrão de desenvolvimento, a posição para a retomada da industrialização, com novas formas de produção e acumulação, envolve também modificações nas normas de incorporação do progresso técnico, financiamento, relação salarial, intervenção do Estado e inserção internacional. (ERBER, 1992)

Assim, as Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (criada em 1990) passam a ser foco de uma discussão pertinente e ao mesmo tempo contraditória sobre o desenvolvimento da indústria brasileira. Após abertura para o debate em torno destas políticas, o destino da indústria no Brasil passa a ser palco de grandes atores como o governo e as empresas.

O importante a destacar no momento é uma caracterização mais geral e contemporânea a respeito da política industrial. Neste sentido, a compreensão conferida por Ferraz, Paula e Kupfer:

(...) o objetivo mais tradicional pretendido pela política industrial é a promoção da atividade produtiva, na direção de estágios de desenvolvimento superiores aos preexistentes em um determinado



espaço nacional. Do ponto de vista conceitual, política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional (FERRAZ, PAULA E KUPFER, 2002, p. 545).

Neste aspecto a PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior) de 1990, a PITCE (Política Industrial Tecnológica de Comércio Exterior) de 2004, a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) de 2008 e o Plano Brasil Maior de 2011, reúnem características semelhantes, porém, complementares no sentido de apresentarem-se como um conjunto de medidas e regulações, entrelaçadas com governo e agentes industriais na busca de um desempenho produtivo e inovador no cenário da economia brasileira e mundial.

1 A INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Desde a época colonial (1500) até a República Velha (1930) a economia brasileira dependia quase exclusivamente do desempenho de algumas *commodities* agrícolas. Esse fato caracterizava o Brasil como uma economia agroexportadora (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO-JUNIOR, 2005).

Este modelo a partir da exportação de produtos como açúcar, algodão, café, borracha etc. passavam por ciclos e a economia brasileira estava atrelada às condições do mercado internacional, desse modo, as crises internacionais criavam sérias dificuldades à economia de modo geral, por isso o modelo agroexportador era considerado de alta vulnerabilidade.

Com a crise de 1930, iniciada nos Estados Unidos e repercutida em toda Europa, esta chegou ao Brasil por meio de uma rápida queda na demanda por café, acompanhada de forte queda nos preços. Assim houve uma grande crise no balanço de pagamento brasileiro.

Conforme (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO-JUNIOR, 2005) o Brasil frente a crise teve um comportamento chamado por Furtado de “deslocamento do



centro dinâmico”, ou seja, o elemento central da determinação do nível de renda deixa de ser a demanda externa e passa ser a atividade voltada para o mercado interno, precisamente o consumo e investimento doméstico. Portanto, a forma assumida pela industrialização brasileira pós 30 foi o chamado Processo de Substituição de Importações (PSI).

A industrialização brasileira realizou-se de acordo com esse modelo de desenvolvimento. A economia voltou-se para dentro. O coeficiente de importações, ou seja, a relação entre as importações e a renda, baixou violentamente. Girava em torno de 22% no fim dos anos vinte e havia caído para aproximadamente 7% no início dos anos sessenta. A industrialização realizou-se com a substituição dos bens anteriormente importados, enquanto que as exportações permaneciam relativamente estagnadas. (BRESSER PEREIRA, 1973, p. 122)

A industrialização por substituição de importações era caracterizada pela ideia de “construção nacional”, alcançando o desenvolvimento e a autonomia, assim a indústria iria se diversificando e diminuindo a necessidade de importação.

Neste processo de industrialização, considerado como o “auge”, o plano de Metas (1956-1960) adotado por Juscelino Kubitschek, vai além do PSI, objetivando estabelecer uma economia industrial madura no país aprofundando o setor de bens de consumo duráveis, como por exemplo a indústria automobilística.

Juscelino Kubitschek, ao propor seu Plano de Metas, deliberou intensificar o ritmo de industrialização no país e, ao mesmo tempo, realizar a obra faraônica de construir a nova capital federal em Brasília. O ritmo maior de industrialização se daria mediante uma rápida substituição de importação de bens consumo (sobre tudo automóveis) e de bens intermediários (combustíveis líquidos, siderurgia, alumínio, papel e celulose etc.), o que requeria também vultuosos investimentos estatais em energia elétrica e transportes. [...] (SINGER, 1989, pg.50).

Em meados dos anos 60, o país possuía um setor secundário relativamente estruturado e uma indústria iniciante, que serviu como o suporte para o desenvolvimento capitaneado pelo processo de industrialização por substituição de importações e fez com que o processo de formação de capital passasse a apoiar-se, principalmente, na produção interna. Assim, essa indústria com pouca dinâmica no



setor externo, apresentava-se, na década de 50 e 60, com força e assumia, na década de 70, a função de pilar para um desenvolvimento pautado na industrialização, o que ficou conhecido na história como o período do “milagre econômico” (BONI; CUNHA, 2002).

O período do “milagre” de 1968-1973 foi caracterizado pelas maiores taxas de crescimento do produto brasileiro, em média 10% a.a., com destaque para o produto industrial conforme a tabela abaixo demonstra:

Tabela 1 – Produto Brasileiro – Taxas de Crescimento (%): 1968-1973

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14	4	12,5
1973	14	16,6	0	13,5

Fonte: IBGE (1994)

Essa performance foi decorrência das reformas institucionais e da recessão do período anterior, que gerou uma capacidade ociosa no setor industrial e logo após uma retomada da demanda. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JUNIOR, 2005).

Neste contexto, o rápido crescimento ao longo do período do milagre conseguiu ocupar toda a capacidade ociosa, levando a uma sensação de pleno emprego, e simultaneamente propiciou o aparecimento de alguns desequilíbrios que gerariam pressões inflacionárias e complicações na balança comercial. O ciclo expansionista observado no milagre dependia também de um cenário externo favorável, cenário este, que seria afetado pelo primeiro choque do petróleo em 1973.

Com o preço do petróleo quase quadruplicado, juntamente com o aumento do valor dos bens de capital e insumos básicos que eram essenciais para manter o ritmo de produção do período do milagre, o Brasil queimou suas reservas em virtude



de déficits do saldo das transações correntes e assim deparou-se com um momento delicado e de alta vulnerabilidade.

Diante da restrição externa considerada a partir de 1974, Geisel adota o chamado o modelo de ajuste estrutural, com a implantação do II PND. O plano previa investimentos públicos e privados de grande envergadura a serem realizados entre 1974 e 1979 e tinha como meta eliminar os pontos de estrangulamento e a dependência produtiva estrutural da economia brasileira por bens de capital e energia, mantendo o crescimento econômico e industrial. A opção pelo crescimento com endividamento levaria a “[...] uma multiplicação por três da dívida externa líquida entre 1974 e 1979.” (ALMEIDA, 2006, p. 215).

Apesar do grande esforço de retomar “o sonho” do crescimento, o II PND encontrava dificuldades naquele cenário, o qual seria agravado pelo segundo choque do petróleo em 1979, onde houve uma reversão nas condições de financiamento internacional, elevação da taxa de juros e um endividamento externo brasileiro crescente. A piora na situação cambial levou o governo já em 80 adotar outra forma de política econômica (ortodoxa), na busca de um ajuste voluntário. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JUNIOR, 2005).

O resultado da política de ajustamento foi uma profunda recessão entre 1981 e 1983, com baixo crescimento e queda na renda per capita, novamente uma aceleração na inflação e a deterioração financeira do Estado.

De acordo com Suzigan (1988) no início dos anos 80, a indústria também sofreu uma série de problemas, (fruto da política de ajustamento), como queda na produção em torno de 17%, os níveis de investimentos caíram pela metade, o nível de emprego na indústria reduziu 20% e a indústria passou a operar com capacidade ociosa. Porém, o maior prejuízo pode ser contabilizado na questão da ampliação tecnológica que adiou programas de pesquisa e desenvolvimento e atraso de investimentos em setores de tecnologia.



2 A CRISE E A IMPLANTAÇÃO DAS DIRETRIZES PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL

A crise dos anos 80 pode ser entendida como uma crise de esgotamento do modelo de desenvolvimento, entendido este como um conjunto de normas que regem os processos econômicos e políticos (ERBER, 1992). Destarte, no que tange a retomada do processo da industrialização, novas formas de produção, incorporação de progresso técnico, financiamento, relação salarial e envolvimento do Estado, seriam revistos.

Com o fim do período militar e o esgotamento da capacidade de ação do governo, inflação, e políticas de contracionistas a década de 80 teve um de seus piores desempenhos econômicos, e que ficou conhecida como a década perdida.

Diante deste cenário inicia-se um processo de transformações de um novo modelo de desenvolvimento industrial implementado a partir da abertura comercial iniciada em 1989, a qual foi aprofundada em 1990 por meio das Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior, divulgado em 26 de junho de 1990. Esse documento aponta, como objetivo da política industrial, o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, mediante a modernização e reestruturação da indústria. (GUIMARÃES 1996).

Conforme comenta Guimarães (1996) esse novo estilo de política industrial deveria estimular a competição como regra do jogo e a busca de competitividade como objetivo empresarial básico. Desta maneira, deveria criar regras estáveis e transparentes para a competição industrial, e também redefinir o conjunto de instrumentos destinados a incentivar a competitividade das empresas nacionais.

A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) deveria contemplar as seguintes estratégias com os mecanismos e instrumentos conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 - Estratégias, mecanismos e instrumentos contemplados pela Política Industrial e de Comércio Exterior

Estratégia	Mecanismos	Instrumentos
Redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios, e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência	<i>Programa de Competitividade Industrial (PCI)</i> , voltado para o desenvolvimento dos setores de tecnologia de ponta e a reestruturação dos setores industriais e de serviços que possam alcançar preços e qualidade em padrões internacionais. (com programas subsetoriais)	<i>Política de financiamento:</i> ao investimento em capital fixo, à capacitação tecnológica e ao financiamento do comércio exterior
Reestruturação competitiva da indústria por meio de mecanismos de coordenação, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica	<i>Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP)</i> , organizado por meio de subprogramas de conscientização e motivação, de desenvolvimento e difusão de métodos modernos de gestão empresarial, de capacitação de recursos humanos, de adequação da infra-estrutura de serviços tecnológicos e de articulação institucional (com programas subsetoriais)	<i>Política de exportações:</i> criação de mecanismo de financiamento para a exportação de produtos de ciclo longo, com a criação do Banco de Comércio Exterior; simplificação dos controles operacionais exigidos; modernização da infra-estrutura operacional; e revisão da estrutura tributária

<p>Fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção</p>		<p><i>Política de importações:</i> utilização da tarifa aduaneira como único instrumento da política de importação; redução das tarifas no período 1991/1994, a partir de estudos setoriais; ênfase na legislação de defesa da concorrência para a criação de mecanismos <i>anti-dumping</i>;</p>
<p>Exposição planejada da indústria à competição internacional, possibilitando maior inserção no mercado externo, melhoria de qualidade e preço no mercado interno e aumento da competição em setores oligopolizados</p>		<p><i>Apoio à capacitação tecnológica da indústria:</i> montagem e fortalecimento de redes de informação tecnológica; atualização da infra-estrutura tecnológica; formação e desenvolvimento de recursos humanos para a capacitação tecnológica; e adequação da política de contratação e transferência de tecnologia</p>
<p>Capacitação tecnológica da empresa nacional, por meio de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores</p>		<p><i>Utilização do poder de compra do Estado:</i> estabelecimento de especificações de materiais e equipamentos em padrões internacionais; geração de demanda para os setores tecnológicos de ponta;</p>



		e promoção de projetos de pesquisa com participação pública e privada.
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2013) com base em Guimarães (1996)

Por fim, a Política Industrial e de Comércio Exterior compreenderia também uma política de defesa da concorrência, porém, ainda havia resquícios da legislação herdada pelos governos anteriores. Há que se dizer que existia na nova política uma visão schumpeteriana, na ênfase do progresso técnico e prioridades em setores de ponta, no entanto, possui ainda alguns traços de um velho “paradigma liberal”, que identifica como raiz da crise industrial, os empecilhos postos ao livre funcionamento dos mecanismos de mercado pela produção da indústria nacional, pelas estruturas oligopólicas e diferenças no tratamento do capital nacional e estrangeiro (ERBER, 1992).

Observa-se então que a estratégia de desenvolvimento industrial se baseava na abertura comercial, por meio da redução de barreiras não tarifárias, centralizada em setores oligopolizados da economia, neste aspecto, pode-se dizer que a política possuía restrições e com caráter eminentemente seletivo.

Sob outro enfoque, o objetivo das Diretrizes do governo possui certa ambiguidade, pois, de um lado a capacitação tecnológica das empresas nacionais, entendida como possibilidades de desenvolver e melhorar tecnologias, aumentando gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (*P&D*), se contrapõe, ao objetivo da capacitação tecnológica suficiente para produzir bens e serviços competitivos internacionalmente, assim, a capacitação tecnológica recai para produção e não para inovação.

Neste contexto, há uma preocupação com o enobrecimento das exportações, com produtos de maior valor agregado, e a importação da tecnologia é parte indispensável no processo da capacitação, porém, ao contrário do que se esperava, providências em relação aos mecanismos referente á capacidade de inovação ainda apresentavam-se insuficientes. (ERBER 1992).



Em síntese, conforme comenta Erber (1992), apesar da Política Industrial e de Comércio Exterior ambicionar ser um componente central do novo modelo desenvolvimento, do ponto de vista de capacitação tecnológica o alcance era limitado, conseguindo no máximo um “aperfeiçoamento” da capacitação.

Vista a questão de pano de fundo, a recessão no início dos anos 90, combinada á abertura comercial e tentativa de diversos planos de estabilização corroboravam para um cenário ainda mais confuso para as empresas brasileiras, que seguindo o modelo das diretrizes tentavam encontrar o caminho para este novo momento da reestruturação. “O quadro da abertura acompanhado do processo de estabilização em 1994 com o plano Real viria trazer consigo uma relativa euforia, colocando a estrutura industrial brasileira em movimento” (CASTRO, 2001).

A questão da política industrial ganha foco com os êxitos iniciais do Plano Real (estabilidade da moeda, fim do imposto inflacionário e populismo cambial) as concepções ortodoxas, baseadas no caráter auto-regulador do mercado, foram ganhando espaço. Setores alinhados ás ideias do Consenso de Washington colocaram em prática medidas de política econômica ortodoxas na condução da política econômica.

O Brasil seguiria, com relativo atraso, os passos do México e da Argentina, onde combinavam políticas de câmbio valorizado e abertura econômica com política fiscal restritiva (ajuste fiscal, reforma patrimonial do Estado, etc.) destinadas a aliviar a pressão orçamentária do governo e eliminar ou mitigar ineficiências econômicas diversas (má alocação de recursos, baixa escala e produtividade setoriais, eliminar atividades rentistas, etc. (CAMPANÁRIO; SILVA, 2004).

Percebidas algumas dificuldades e fragilidades ainda fruto do modelo de estabilização adotado, a discussão em torno da política industrial, vez ou outra, entrava na pauta da agenda nacional e ganharia força no fim da década de 1990.



3 A REVISÃO E A PITCE - POLÍTICA INDUSTRIAL TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR

Apesar da expectativa na fase do plano real, apresentou-se uma breve frustração no ano de 1995 que trouxeram dificuldades para as empresas brasileiras. No entanto, em meados de 1996 a economia voltava ao crescimento liderado pela indústria e por expectativas otimistas, e logo em 1997 a indústria continuaria a crescer, porém, posteriormente o advento da crise asiática passaria a afetar o cenário nacional e a economia brasileira entraria novamente em políticas econômicas severas o que interromperia a caminhada de crescimento anterior.

O Brasil havia herdado, no início da década de 1990, uma estrutura industrial robusta, mas com uma capacidade de competir internacionalmente ainda a desejar. Em 1999, foi bem sucedido o controle inflacionário e levada a cabo a abertura comercial; alcançou-se uma maior internacionalização das cadeias produtivas, avanços significativos de produtividade e um movimento razoavelmente difundido de modernização do capital instalado. Entretanto, não bastava a recuperação do investimento. (ABID, 2007)

A seguir, o ano de 2000 mostrou-se favorável inicialmente, porém, no segundo semestre, surgiram vários problemas na economia internacional como: movimentos voláteis das bolsas de valores, incertezas relacionadas ao crescimento norte-americano, preços do petróleo em níveis altíssimos e a crise da Argentina. Com este cenário de deterioração internacional o ano seguinte apresentaria algumas dificuldades.

Apesar de algumas conquistas no plano macroeconômico, estas contrastam com os desequilíbrios e fragilidades do parque produtivo nacional. Nesse contexto, ressurgiu a discussão em torno da necessidade de adoção de políticas como instrumentos capazes de direcionar, regular e solucionar desequilíbrios no processo de desenvolvimento industrial e cenário econômico. A partir deste momento cria-se o ambiente favorável para um novo debate e formulação da PITCE, (anunciada em março de 2004), que constitui um conjunto de providências que pode ser



considerado, em sentido amplo e no aspecto técnico, diretrizes de uma política industrial, sendo mais coerente e compatível com uma economia em processo de ajustamento macroeconômico.

Compõem e permitem a implementação da PITCE “A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior buscar, no curto prazo, diminuir as restrições externas do país e, no médio e longo prazos, equacionar o desenvolvimento de atividades-chave, de modo a gerar capacitações que permitam ao Brasil aumentar sua competitividade no cenário internacional” (DIEESE, 2005).

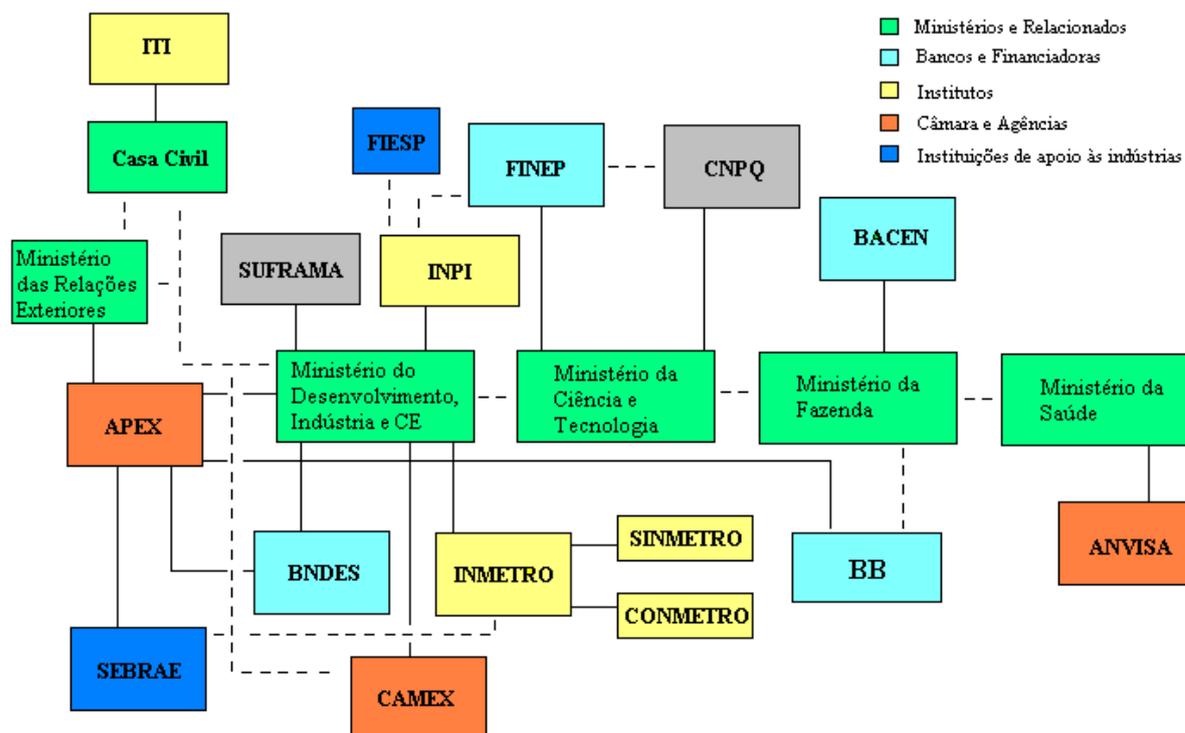
Segundo ABID, a Pitce atuaria em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa e exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos como software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos e em atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).

Os programas e medidas apresentadas na PITCE são desta vez coerente com os documentos estratégicos elaborados pelo governo. Conforme aponta Bastian:

O caráter e a postura da PITCE foi forjado ao longo do tempo variando entre proposições de caráter ortodoxas de caráter horizontal (metrologia, qualidade industrial, normatização etc) passando por uma postura desenvolvimentista ou vertical, até incorporar aspectos evolucionistas centrados em inovação na esfera das empresas. Trata-se de enfatizar a geração de inovação dentro das empresas, combinando políticas de cunho vertical e horizontal. (BASTIAN, 2005, P.6)

Para a compreensão da política industrial, que possui 11 programas e 57 medidas, integra ainda seus órgãos executores, que nesse contexto, a criação do Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial (CNDI) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), ao concentrar o estabelecimento e balizamento de diretrizes e a coordenação de ações, em conformidade com a PITCE, são de importância fundamental para o êxito da política:

Figura 1 - Esboço de inter-relacionamentos entre as instituições e operadoras da PITCE



Fonte: CAMPANÁRIO; COSTA; SILVA (2005)

A figura 1 ilustra a forma com que as instituições se relacionam e a importância que cada uma delas possui, exercendo seu papel afim de contribuir para a implementação das medidas da PITCE, alcançando seus objetivos e atingindo o sucesso. Pari Passu, apesar do conjunto de medidas serem consistentes, no que tange á questão de execução, percebe-se uma situação desafiadora tanto para a coordenação das instituições tirando do papel efetivamente sua implementação, e para o governo que com outras ações pode contrastar os objetivos da política.

Para Ferraz (2009), para avaliar os resultados da PITCE existem poucos elementos disponíveis que permitam uma avaliação mais ampla. Ademais, tal análise é dificultada pela existência de descasamento entre os investimentos em P&D e seus resultados, os quais demoram mais a aparecer.

Ainda para Kupfer *apud* Ferraz(2009), em uma matéria do jornal Valor Econômico de 2006, “os resultados observados na Pitce são pouco animadores, na

medida em que foram encontradas grandes dificuldades durante a fase inicial de sua execução, em especial no que diz respeito à insuficiência do aparato institucional e às incompatibilidades entre os objetivos da política macroeconômica e o desenvolvimento industrial”.

4 DA PITCE AO BRASIL MAIOR

Entre o desenvolvimento das políticas da Pitce e o lançamento do Plano Brasil Maior, o governo divulgou em maio de 2008 a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), ou também conhecida por Pitce II. Esta tem por objetivo central, dar sustentabilidade ao ciclo de expansão da economia brasileira, dando ênfase á quatro pontos: a ampliação da capacidade de ofertar, a preservação da robustez do balanço de pagamentos, a elevação da capacidade de inovar e o fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPEs).

Conforme o MIDC, a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) almeja promover a competitividade de longo prazo da economia brasileira, consolidando a confiança na capacidade de crescer, com uma maior integração dos instrumentos de política existentes, fortalecimento da coordenação entre instituições de governo e aprofundamento da articulação com o setor privado.

Figura 2 - Objetivos Estratégicos:



Fonte: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2013)



As medidas da PDP são várias, amplamente delineadas e extensas para o contexto deste trabalho, mas cabe ressaltar que essa política aponta para dois conjuntos de metas: as chamadas macrometas, a serem implementadas até o ano 2010; e metas por programas específicos, e comenta Ferraz:

A Pitce apresentou resultados pouco alentadores, dadas as dificuldades encontradas em sua fase inicial de execução. Ao que tudo indica em que pese o caráter de continuidade da Pitce, a PDP (ou Pitce II) parece ir ao encontro da necessidade de aprofundamento das medidas propostas na Pitce, bem como na definição de metas e instrumentos claros que sinalizem ao setor privado a forma de atuação do setor público sobre a atividade econômica, o que não havia sido claramente expresso na Pitce (FERRAZ, 2009, p. 253).

De um ponto de vista positivo, a PDP aborda como um dos aspectos centrais uma linha evolucionária, tendo por foco, o progresso tecnológico e a geração de incentivos às empresas na experimentação de novos produtos e processos, reforçando uma percepção que possui seus alicerces em fatores muito mais qualitativos do que quantitativos. Ainda destaca-se neste processo, que a formulação da política de desenvolvimento produtivo, indica avanços no esforço de articulação institucional.

Entre as propostas da PDP que caminham nesta direção encontram-se: os incentivos aos gastos com P&D; o reforço das linhas de financiamento para possibilidade de inovação tecnológica (como o apoio ao capital de risco realizado pela Finep); isenções tributárias como incentivo para capacitação de pessoal em empresas de software e TI, que possuem elevado conteúdo tecnológico; subvenções econômicas à inovação; entre outras.

Ainda segundo a colocação de Ferraz (2009), através deste enfoque evolucionário, adquirem-se novos contornos as questões relacionadas às inter-relações entre os agentes econômicos (universidades, empresas, centros de pesquisa, consumidores etc.) e a participação do Estado, através dos governos, ministérios, agências governamentais e instituições públicas, passa a ser fundamentais.



O avanço na questão da política industrial brasileira, de fato, não deixa de ser um processo evolutivo que está ligado à ação governamental bem como a organização empresarial. Desse modo, após as mediadas da PDP, no ano de 2011, o governo de Dilma Rousseff propõe um outro programa para aumentar a competitividade da indústria nacional, sob o lema "Inovar para Competir. Competir para Crescer". Buscando traçar um novo perfil para a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do governo federal.

Segundo o MIDC, o Plano Brasil Maior é a política industrial, tecnológica e de comércio exterior, que surge num contexto conturbado da economia mundial. De um lado, os países desenvolvidos mergulhados numa crise sem precedentes desde a Grande Depressão de 1929, podendo levar o mundo para uma crise sistêmica. De outro, o vigor econômico dos países emergentes, liderados pelo crescimento chinês, que tem garantido o crescimento mundial e evitado a queda.

Portanto, o desafio do Plano Brasil Maior é visto como grandioso: sustentar o crescimento econômico inclusive num contexto econômico adverso; sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial.

“O Plano está estruturado em diretrizes setoriais e temas transversais que definem o conjunto de ações a serem implantadas em um grupo de setores definidos pelo governo como estratégicos para o fortalecimento da indústria nacional”.(DIEESE, 2011).

Conforme Dieese (2011) foram definidos como estratégicos os seguintes sistemas setoriais:

- Sistemas da mecânica, eletroeletrônica e saúde;
- Sistemas intensivos em escala;
- Sistemas intensivos em trabalho;
- Sistemas do agronegócio; e
- Comércio, logística e serviços pessoais.



No que tange às diretrizes que estruturam as ações, é prioritário citar o fortalecimento das cadeias produtivas e desenvolvimento das cadeias de suprimentos em energias; a ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios; a diversificação das exportações compreendendo mercado e produtos e internacionalização corporativa e por fim um fortalecimento de competências na economia do conhecimento natural.

Além dos temas que merecem destaque no plano como a desoneração dos investimentos e das exportações e ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações, fazem parte o aumento de recursos para inovação bem como estímulos ao crescimento de micro e pequenos negócios entre outros. Há que se lembrar também do sistema de gestão e acompanhamento de metas.

Quadro 2 – Metas

Metas	Posição Base	Meta (2014)
1. Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4% (2010)	22,4%
2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (meta compartilhada com Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação – ENCTI)	0,59% (2010)	0,90%
3. Aumentar a qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio	53,7% (2010)	65,0%
4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)	44,3% (2009)	45,3%
5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria	30,1% (2009)	31,5%
6. Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras	37,1 mil (2008)	58,0 mil
7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB	150,7 tep/ R\$ milhão (2010)	137,0 tep/R\$ milhão

industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo – tep por unidade de PIB industrial)		
8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional	1,36% (2010)	1,60%
9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia	64,0% (2009)	66,0%
10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL)	13,8 milhões de domicílios (2010)	40,0 milhões de domicílios

Fonte: Plano Brasil Maior (2013)

Assim como a PITCE e a PDP, a iniciativa do plano busca o caminho um caminho mais coerente ao colocar o Estado como indutor do desenvolvimento econômico e industrial, porém, se apresenta como forma de atenuar os impactos do atual cenário macroeconômico ancorado em uma política de altos juros e câmbio valorizado.

Conforme aponta Dieese (2011) a inovação fundamental para as características e os problemas enfrentados, num cenário atual, pela indústria nacional e relacionada como uma dimensão fundamental do Plano, apesar de apresentar melhora do marco legal e do aumento de recursos, ocorrerá dentro de programas já existentes, que apresentaram em determinados momentos algumas dificuldades de execução e monitoramento. Assim também, pode-se perceber que apesar do envolvimento do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Educação e Cultura, a participação das universidades públicas e dos centros de pesquisa e inovação no processo de interlocução com o Plano é muito pequeno.



Mesmo diante de alguns obstáculos o país vai mobilizar suas forças produtivas para inovar, competir e crescer. O mercado grande e pujante, o poder de compras públicas criado pelas políticas inclusivas, a extensa fronteira de recursos energéticos a ser explorada, a força de trabalho jovem e criatividade empresarial constituem trunfos institucionais, de recursos naturais e sociais formidáveis para desenvolver um Brasil Maior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa das considerações é importante reiterar que a análise histórica sobre o desenvolvimento da indústria brasileira permitiu trazer à luz, algumas características das políticas industriais adotadas ao longo do tempo, visto as orientações da própria política econômica.

De fato, a crise dos anos 80, e as iniciativas em termos de crescimento econômico conseguiram se mostrar inexistentes ou, pouco articuladas para a criação de uma ambiente coerente entre indústria e políticas econômicas. Para tanto, é diante da adversidade que surgem as necessidades da criação de medidas que tragam a indústria brasileira para um cenário de competição internacional e capaz de evoluir internamente melhorando a capacidade das empresas nacionais.

O lançamento em 1990 da PICE (política de comércio exterior), a considerar-se uma das formas iniciais de organizar diretrizes e medidas relacionadas à política industrial, traz em seu cerne, a ideia de melhorar capacidade produtiva, reestruturando a indústria com caráter mais eficiente e competitivo. Por outro lado, apesar do esforço para uma indústria mais capacitada em termos de produção, acaba por deixar a desejar a capacidade de inovação.

Nota-se que as políticas industriais posteriores ainda carregam consigo resquícios da PICE, objetivando a competitividade internacional e capacitação produtiva. O que é possível notar é que a política industrial também está relacionada com o cenário macroeconômico, tendo esta que ser coerente com o momento e as políticas do governo num plano econômico geral.



Da prática da PITCE (política industrial tecnológica e de comércio exterior), esta apresenta uma tentativa justamente de se adequar melhor, ou apresentar-se mais entrelaçada com o cenário macro, de uma economia aberta e que se preocupa também, além da competitividade, com desenvolvimento tecnológico, inserção externa e exportações e modernização industrial.

Observa-se neste aspecto, que a política industrial, nada mais é que um conjunto de medidas, incentivos e regulações associadas à ação do Estado, que tem por objetivo promover uma relação entre inter e intra-industrial influenciando a estrutura produtiva e o desempenho dos agentes envolvidos no espaço econômico. Ainda neste sentido, as políticas industriais brasileira possuem um caráter evolutivo, ou seja, a cada governo e a cada discussão sobre o tema da indústria novas necessidades e formas de direcionar o desenvolvimento deste setor vão surgindo de modo a preencher as lacunas das políticas anteriores.

Num cenário mais recente a PDP (política de desenvolvimento produtivo) em meados de 2008, tem por finalidade, consolidar a confiança na capacidade de crescer, com uma maior integração dos instrumentos de política existentes, fortalecimento da coordenação entre instituições de governo e aprofundamento da articulação com o setor privado.

O que ainda se pode notar, é que no contexto geral as medidas relacionadas as políticas industriais são efetivamente claras e objetivas, porém no quesito articulação entre as instituições e órgãos e execução de tais medidas apresentam-se como ponto fraco.

E com uma discussão refletida em debates de pauta atual, o Plano Brasil Maior anunciado em 2011, que tem por lema "Inovar para Competir. Competir para Crescer" apresenta-se como mais uma série de medidas que buscam articular o setor industrial agora para a inovação, obtendo condições de competitividade e crescimento, no entanto, num cenário econômico de crise e baixos níveis de crescimento o que seria o maior desafio para implantação da política.

Além da superação do estado de crise, merece destaque no plano a desoneração dos investimentos e das exportações e ampliação e objetividade no



financiamento ao investimento e às exportações, fazendo parte das metas o aumento de recursos para inovação bem como estímulos ao crescimento de micro e pequenos negócios entre outros.

Apesar da preocupação com a questão do investimento em P&D e envolvimento de instituições de pesquisas e universidades, os números apresentam baixa significância frente ao contexto e ao desafio do plano.

Por fim, as políticas industriais no Brasil são frutos de necessidades desenvolvidas para atender a indústria perante às mudanças do mundo globalizado e competitivo. Possuem uma característica de evolução a cada formulação e implantação, na tentativa de entrelaçar as políticas macroeconômicas com as mediadas apresentadas nos planos anunciados.

Historicamente a indústria brasileira sofre um processo evolutivo tardio, mas que abre espaço para almejar e consolidar conquistas, como muitas das políticas implantadas conquistaram, porém ainda há muito que se fazer, principalmente com relação á incentivos de P&D e execução das próprias medidas formuladas pelos governos.



BRAZILIAN INDUSTRIAL POLICY: from pice to the greatest Brazil

ABSTRACT

This article is to conduct a brief review on the implementation of industrial policies in Brazil from 1990 to 2011. After many changes in the Brazilian economy observed since the abandonment of the agro-export model for the adoption of industrialization, economic policy decisions and seek to understand what the best direction and discuss industrial policies that meet the needs of an industry capable of developing its competitiveness against the globalized world. It is observed that Brazilian industrial policies have an evolutionary character, and each measure implemented or reformed aims to put the industry on a scenario of competition and innovation in line with the macroeconomic policies of the period.

KEYWORDS: INDUSTRY. INDUSTRIAL POLITIC. BRAZIL.



REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. A. Experiência brasileira em planejamento econômico: Uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2006. p. 193-228.
- BASTIAN, E. F. Fundamentos teóricos da nova Política Industrial Brasileira. In **X. Encontro Nacional de Economia Política**, UNICAMP, Campinas, 2005.
- BONI, C. E.; CUNHA, M. S.. Evolução da estrutura fundiária no estado do Paraná no período de 1970 a 1995/96. In: CUNHA, M. S.; SHIKIDA, P. F. A; ROCHA-JUNIOR, W. F. **Agronegócio paranaense: potencialidades e desafios**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2002.
- CAMPANARIO, M.A.; SILVA, M.M. Fundamentos de uma nova política industrial. In: FLEURY, M.T.L.; FLEURY, A. **Política Industrial**. São Paulo: Publifolha, 2004. p.13-45. (Coleção Biblioteca Valor)
- CASTRO, A. B. A Reestruturação Industrial Brasileira nos anos 90: uma interpretação. **Revista Economia Política**, vol 21, n 3, 9/2001.
- DIEESE. **Nota técnica da política industrial**. Acessado de: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatecPoliticaindustrial.pdf> em 01/2013.
- _____. **Plano Brasil Maior**. Agosto, 2011. Acessado de: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notaTec102PlanoBrasilMaior.pdf> em 01/2013.
- _____. **Política Industrial no Brasil: o que é a Nova Política Industrial**. 2005. Acessado de: <http://www.dieese.org.br/> em 01/2013.
- ERBER, F. S. A política Industrial – Paradigmas teóricos e modernidade. In: Tavares, M. C. et al. **Aquarella do Brasil: ensaios políticos e econômicos sobre o Governo Collor**. Rio Fundo Editora: Rio de Janeiro, 1992.
- 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.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S; TONETO-JUNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- IPEA **A recente experiência da política industrial no Brasil**. Acessado de: <http://www.ipea.gov.br/> em 01/2013.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR.
Brasil Maior. Acessado de <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128/>,
acesso em 01/2013.

PEREIRA, L. C. B. O Novo Modelo Brasileiro de Desenvolvimento. **Revista Dados**,
Rio de Janeiro, n. 11, p. 122-145,1973.

SINGER, P. **A crise do “milagre”.** **Interpretação crítica da economia brasileira.**
8. ed.Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.