

A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA: diagnóstico, desafios e perspectivas

Karen dos Santos Vieira¹
Rafael Cândido Arruda da Silva²
Raquel Germano Rodrigues Silva³
Prof. Daniel Italo Richard Furletti

RESUMO

A Política Industrial pode ser definida como um grupo de instrumentos utilizados por governos em prol de dar incentivo a determinados setores da economia, em uma sua maioria, relacionados à indústria e desenvolvimento. Todas as Políticas Industriais, quando tem o objetivo de obter benefícios sociais maiores que os custos, tais retornos não são imediatos, o que significa que os efeitos da Política Industrial aplicada são notáveis à longo prazo, especialmente no caso se os incentivos envolvem investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento.

Palavras-chave: Política Industrial. Crescimento Econômico.

Área de conhecimento: Economia. Organização Industrial.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Rodrigues (2015), Política Industrial pode ser definida como um grupo de instrumentos utilizados por governos em prol de dar incentivo a determinados setores da economia, em uma sua maioria, relacionados à indústria e desenvolvimento. A sua importância vem do conceito em que estes setores são estratégicos para o crescimento econômico.

O Estado dentro de suas medidas de Política Industrial, pode fornecer subsídios para esses setores, segundo Rodrigues (2015), com o objetivo de incentivá-los à produção. A Política Industrial também é notada pela proteção alfandegária desses setores estratégicos, incluindo impostos sobre a importação ou acréscimo de burocracia, com o objetivo de beneficiar a indústria nacional. Ou então, na forma de crédito, aplicada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O governo também pode atuar em sua Política Industrial diretamente através das empresas estatais, como Petrobras, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Eletrobras, entre outras.

Todos as vantagens de se aplicar uma Política Industrial convém quando existem falhas de mercado, conforme mencionada Rodrigues (2015). A aplicação da Política Industrial existe para proteger um setor que apresenta um retorno social maior do que o retorno privado. Ainda conforme Rodrigues (2015) "a intervenção só se justifica [...] se o retorno privado não for elevado o suficiente para que se invista em determinada atividade, apesar de seu elevado retorno social". A política industrial deverá ser incentivada no momento que os benefícios sociais são maiores que os custos gerados.

É importante citar que todas as Políticas Industriais, quando tem o objetivo de obter benefícios sociais maiores que os custos, tais retornos não são imediatos, o que significa que os efeitos da Política Industrial aplicada é notada no longo prazo, especialmente no caso se os incentivos envolvem investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento. Como menciona Rodrigues (2015), os custos e retornos de uma Política Industrial não são correntes, mas sim, ao longo do tempo.

2 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA

Para tratar sobre a evolução da política industrial no Brasil, pode-se começar mencionando o que trata Gonçalves (1998), a respeito das mudanças que aconteceram desde meados da década de 70, tanto na questão técnica quanto nos fluxos de capitais e mercadorias, trouxeram importantes alterações aos limites e ao escopo da política industrial. Em resumo, os movimentos nesse começo da evolução da política industrial brasileira podem ser absorvidas em dois: a globalização e as transformações na base técnica, através de inovações gerenciais e tecnológicas.

A globalização foi caracterizada pela internacionalização das economias nacionais, empreendida por uma expressiva integração dos mercados financeiros e pela intensificação dos fluxos de comércio e de investimento, fenômenos que ocorreram em vários países pelo mundo. Ainda conforme Gonçalves (1998), o segundo movimento, emergiu igualmente do ajustamento à crise internacional dos 70 e 80. Como resposta às novas restrições macroeconômicas impostas pela crise de 1979, as principais economias industrializadas firmaram-se em um processo de renovação da base técnica. A onda de inovações que se seguiu deu novo alento ao desenvolvimento industrial dos países do primeiro mundo; simultaneamente, porém, criaram-se importantes desafios à incorporação desses mesmos avanços pelas economias em desenvolvimento, onde inclui-se o Brasil. Como complementa Guimarães (1996), houve uma criação de uma estrutura de proteção nessas décadas da indústria brasileira à concorrência externa.

De acordo com Gonçalves (1998), em oposição com o padrão defensivo de ajustamento produtivo, observado no Brasil desde o início do processo de abertura em 1990, a experiência internacional tem demonstrado que os processos de ajustamento industrial bem-sucedidos, promovidos ao longo dos anos 70 e 80, mantiveram uma relação com a inovação e aprendizado do sistema industrial.

Como menciona Guimarães (1996), a política e de comércio exterior introduzida em 1990 foi muito diferente da política nas décadas anteriores por deslocar seu eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva para a questão da eficiência e da competitividade, com objetivos de aumento de produtividade e a redução de custos, buscando a melhoria da qualidade dos produtos e o repasse desses ganhos ao consumidor.

A política estava em duas principais ações, como cita Guimarães (1996), em uma política de concorrência, com o objetivo de reduzir barreiras para o aumento de eficiência do sistema produtivo, com o objetivo de levar as empresas para a

competitividade e assegurar ganhos e vantagens ao consumidor, fazendo com que o mercado seja mais eficiente. A política de concorrência então, poderia ser dividida em liberação comercial, derrubando barreiras alfandegárias, com o objetivo de reduzir práticas monopolistas e aumentar a competição do mercado doméstico; e uma política de competitividade, em prol de elevar a eficiência das empresas, incentivando transformações tecnológicas e gerenciais (na estrutura produtiva).

Sobre os resultados, Guimarães (1996) comenta:

Uma avaliação do processo de implementação da política industrial nos últimos cinco anos sugere que os resultados alcançados nessas diversas linhas de política foram desiguais. Assim enquanto a política de abertura comercial foi bem sucedida, os avanços observados na implementação da política de concorrência e da política de competitividade forma modestos. (GUIMARÃES, 1996, p. 17).

A partir de 2004, o viés da política industrial brasileira mudou de foco. Como menciona Almeida (2009), ocorreu uma demanda por políticas industriais mais abrangentes, que foi uma aplicada em 2004, com um foco mais neoschumpeteriano, ou seja, parte da premissa defendida por Schumpeter que a mudança tecnológica é o motor do desenvolvimento capitalista sendo a empresa a principal forma de atuação do empresário para desenvolvimento das inovações.

Como complementa Almeida (2009), os diagnósticos que existiam sobre política industrial no Brasil sempre abordavam diversos tipos de políticas industriais. A definição de política industrial enfrenta sempre um dilema implícito entre o objetivo, de tornar o Brasil um país com uma estrutura produtiva especializada em produtos de alta tecnologia, com exportações de produtos e serviços de alto valor agregado e o que o Brasil é atualmente um país com estrutura produtiva diversificada, com vantagens competitivas na produção de commodities.

Os defensores da política industrial argumentam: o comércio mundial está concentrado em produtos de média e alta tecnologia, a demanda mundial por estes produtos tende a crescer mais rapidamente, favorecendo aqueles países cuja pauta de exportação esteja mais próxima do padrão mundial e dos países desenvolvidos (UNCTAD, 2002, apud ALMEIDA, 2009). Com isso, na visão neoschumpeteriana, para um país crescer mais rápido, ele precisa produzir tecnologia própria no longo prazo e ganhar expertise em setores geradores de inovação. Com isso, o maior fomento à inovação, da escala e a internacionalização das empresas aumentam as exportações das exportadoras, como também a aumenta probabilidade das empresas que ainda não exportam se tornarem firmas exportadoras.

3 DESAFIOS PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL

De acordo com Almeida (2009), a política industrial brasileira, apesar de estar aumentando o seu foco nas políticas direcionadas a inovação e desenvolvimento, ainda apresenta características de políticas antigas – aquelas usadas no período da década de 50, 60 e 70, como políticas de substituição de importações entre outras.

Devido à divergência entre indústrias que buscam intensificar a tecnologia e indústrias que ainda utilizam de políticas industriais clássicas - estas que objetivam apenas a competitividade de seus produtos com baixo investimento em tecnologia, a política industrial brasileira se encontra numa situação diversificada.

Almeida (2009) enfatiza a atual situação industrial brasileira: “a real política industrial termina sendo uma política diversificada, com possibilidade maior de sucesso no fortalecimento da atual estrutura produtiva do que na modificação na direção de setores mais intensivos em tecnologia”.

O problema da utilização de políticas industriais “ultrapassadas”, é que seus dirigentes, sejam os governos ou os próprios empresários donos de indústria, não reconhecem que as políticas que ainda são implantadas em sua cadeia produtiva, não contribuem para o esclarecimento da importância da política industrial quanto aos indicadores de sucesso, sendo que o próprio Estado que delibera políticas industriais antigas, mostra para a sociedade que detêm de políticas modernas, mesmo o histórico da industrialização brasileira dizer o contrário.

O histórico da industrialização brasileira mostra que houve inserção de políticas industriais que ajudaram a aumentar a concentração de renda no país, políticas estas caracterizadas por gerar benefícios em prol de grandes grupos industriais/empresariais. Além da criação de grandes indústrias nacionais com determinados benefícios que só elas receberam, Almeida (2009) chama atenção para o controle sobre o investimento estrangeiro, o que impossibilita de forma geral a inovação e o desenvolvimento econômico.

Após a abertura comercial e financeira na década de 90, setores da economia contaram com maior privatização e foram afetados por políticas de fomento para aumentar a competitividade de seus produtos, políticas modernas para aumento da inovação, recebimento de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e políticas de promoção de arranjos produtivos locais – estas que objetivam estimular o desenvolvimento local através de empresas de médio e pequeno porte. (ALMEIDA, 2009).

Estas políticas explicitadas acima causam a dúvida se são realmente políticas de cunho industrial. Alguns autores não concordam com algumas políticas e outros concordam, mas o essencial da conclusão destes, é que a diversificação da indústria é a chave para se ter vantagens competitivas comerciais, ou seja, as políticas precisam ser mais abrangentes para serem aceitadas pelos empresários. Assim, as indústrias brasileiras se internacionalizam a partir do processo de vantagens comparativas.

As características da atual política industrial no Brasil mostram que há incentivos para a formação de grandes grupos empresariais nacionais e não há clareza ao avaliar o sucesso dessas políticas de incentivo. A relação entre o governo e as elites empresarias continuam ditando o processo e o desenvolvimento da indústria nacional. Há ineficiência na avaliação dos resultados dessas políticas à curto prazo, quando deveriam ser analisadas a longo prazo.

Almeida (2009) conclui que “o dilema entre optar-se por uma política industrial mais voltada ao fomento à inovação e uma política industrial mais pragmática e multissetorial é uma dificuldade das políticas industriais modernas não apenas no Brasil, mas também nos demais países da América Latina.”.

Assim cria-se uma contradição entre o que realmente é a política industrial brasileira e o que o Estado e os empresários adotam. Isso impossibilita o esclarecimento da estrutura industrial brasileira. O dilema da atual política industrial brasileira é se as empresas nacionais irão conseguir aproveitar e chegar o mais próximo da chamada fronteira de produção e ao mesmo tempo, obter competitividade no curto prazo, utilizando de tecnologias e pesquisa e inovação. (ALMEIDA, 2009).

4 PERSPECTIVAS

As experiências nacionais bem-sucedidas na implementação de medidas de políticas industriais tiveram como resultados a recomposição da pauta de exportações. Essa recomposição privilegiou itens de maior valor agregado e de elasticidades-renda mais elevados, o que exigiu esforços para a capacitação inovadora e para o aprendizado. (GONÇALVES, 1998).

No caso brasileiro, a busca pela reinserção produtiva, utilizando-se de uma melhora da pauta tradicional de produtos da indústria, traria muitas vantagens. Uma delas seria a garantia de aproveitar os potenciais da indústria, incrementando assim o processo de especialização. Mas, estratégias de alteração da pauta de exportação podem aumentar os custos de aprendizado, e dispersar as economias de escala e escopo que já são auferidos nas atividades tradicionais. (GONÇALVES, 1998).

De acordo com Gonçalves (1998), o desempenho das exportações brasileiras da década de 80, e os ganhos de produtividade da década de 90, ofereciam uma base para buscar trajetórias mais sustentáveis. Visando assim elevar a eficiência da indústria e também ampliar a internacionalização da economia doméstica.

Cabe ressaltar que nos anos 90, a economia brasileira, com a abertura econômica, mostrou-se preocupada em elevar o potencial competitivo da indústria e de se vincular de forma mais efetiva com o processo de globalização. Isso gerou uma modificação significativa na orientação da política industrial, deixando de lado a ênfase na expansão da capacidade produtiva e adensamento da matriz interindustrial, passando a buscar a competitividade global, ou seja, a internacionalização da economia nacional. (GONÇALVES, 1998).

Porém, no final dos anos 90, segundo Gonçalves (1998), nota-se o retorno da ênfase no adensamento das cadeias produtivas. As mudanças no padrão brasileiro de

desenvolvimento não foram suficientes para modernizar tecnologicamente as exportações, de forma a inserir o país nos fluxos mais dinâmicos do comércio internacional.

Segundo Gonçalves (1998), observa-se uma frágil inserção produtiva externa, o que pode ser comprovado com a participação pouco expressiva do Brasil no volume mundial de comércio. Porém, de acordo com o autor, com a implantação do Plano Real, em 1994, a abertura comercial e a estabilidade econômica marcaram o cenário econômico brasileiro, e isso abre caminho para um futuro mais otimista de crescimento.

De acordo com Lyra (1996), a política industrial proposta pelo governo brasileiro nos anos 90 visava reestruturar a expansão competitiva da indústria brasileira. E para isso, a intervenção governamental era essencial, suplementando os mecanismos de mercado. O autor ressalta a importância de se criar um ambiente favorável ao desenvolvimento das estratégias de competitividade, reduzindo o custo Brasil. E esse custo engloba as distorções no sistema tributário, as carências de infraestruturas, o alto custo do financiamento, a regulamentação excessiva e inadequada da atividade econômica, dentre outros.

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

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

Para desenvolver esses objetivos, existem estratégias que podem ser seguidas, como a conformação de um ambiente favorável ao investimento e ao aumento da competitividade das empresas; aceleração do processo de capacitação tecnológica; internacionalização crescente com participação nas redes industriais globais; ênfase na industrialização regional; reestruturação de segmentos industriais com problemas de competitividade; vigorosa expansão do comércio exterior e consolidação do MERCOSUL; fortalecimento das microempresas e empresas de pequeno porte; proteção ao meio ambiente e um estado eficiente voltado para a infraestrutura econômica-social e o planejamento/coordenação.

Segundo Gonçalves (1998), dilema da atual política industrial brasileira é se as empresas nacionais irão conseguir aproveitar e chegar o mais próximo da chamada fronteira de produção e ao mesmo tempo, obter competitividade no curto prazo, utilizando de tecnologias e pesquisa e inovação. Dito isso, torna-se necessário identificar a precedência estratégica entre as políticas comercial e industrial. Não é mais possível colocar a política comercial como uma simples estratégia de proteção da indústria nacional, e o ajuste produtivo que a concorrência externa impõe pode

comprometer a viabilidade macroeconômica da abertura comercial, por insuficiência de desempenho exportador. Dessa forma, com o foco na abertura comercial e na estabilização, a sustentabilidade desses processos depende da reestruturação industrial bem sucedida. Pois sem ela torna-se inviável, no longo prazo, elevar os níveis de bem-estar doméstico. (GONÇALVES, 1998).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explicitado ao longo do trabalho, a Política Industrial pode ser definida como um grupo de instrumentos utilizados por governos em prol de dar incentivo a determinados setores da economia, em sua maioria, relacionados à indústria e desenvolvimento.

No Brasil, sua evolução se deu a partir de reformas obtidas ao longo dos últimos 60 anos, caracterizadas por diversos tipos de políticas. O dilema implícito foi o de tornar o Brasil um país com uma estrutura produtiva especializada em produtos de alta tecnologia ou se tornar um país com uma estrutura produtiva diversificada, com vantagens competitivas na produção de commodities.

Devido a divergência entre indústrias que buscam intensificar a tecnologia e indústrias que ainda utilizam de políticas industriais clássicas, surge o dilema da atual política industrial brasileira, que é se as empresas nacionais irão conseguir aproveitar e chegar o mais próximo da chamada fronteira de produção e ao mesmo tempo obter competitividade no curto prazo, utilizando de tecnologias e pesquisa e inovação.

Assim, a escolha dos tipos de políticas indutoras de desenvolvimento econômico no viés da indústria, irão salientar a reestruturação e expansão competitiva para expansão da produção, do consumo, do fluxo de comércio exterior de bens e serviços e do volume de investimentos estrangeiros, para fins de inserir a tecnologia, a inovação e a pesquisa e alavancar a competitividade internacional da indústria brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI. TD: 1452. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1452.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2017.

GONÇALVES, Robson R. A Política Industrial em uma Perspectiva de Longo Prazo. TD: 590. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/DFs/TDs/td_0590.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2017.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto de Almeida. Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação. TD: 409. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>

images/stories/PDFs/TDs/td%20409a.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2017.

LISTA DE EMPRESAS ESTATAIS DO BRASIL. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Lista_de_empresas_estatais_do_Brasil&oldid=48524146>. Acesso em: 04 jun. 2017.

LYRA, Flavio Tavares de. A Política Industrial Brasileira: Mudanças e Perspectivas, 1996. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0413.pdf>. Acesso em 08 maio 2017.

RODRIGUES, Mauro. Política Industrial. Por quê?, 2015. Disponível em: <http://porque.com.br/_homolog/cards/o-que-e-politica-industrial/>. Acesso em: 04 jun. 2017.