PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais

Curso de Ciências Econômicas – Noite

Organização Industrial

Cristina Amorim dos Santos

Felipe Moreira Galante

Laissa Wanderley Borges

**A POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA**

Belo Horizonte

2015

**INTRODUÇÃO**

A política industrial brasileira ocorrida anteriormente ao Plano Real era eficaz no que se refere ao crescimento da produção, mas aspectos como competitividade e eficiência da produção manufatureira deixavam a desejar.

Em 1994, a abertura comercial permitiu a remoção de barreiras à importação e facilitou à mobilidade de capitais. Ocorreu o avanço do processo de desestatização que intensificaram os níveis de concorrência, tendo alto efeito para ampliar os níveis de competitividade, maior acesso a bens e serviços, capitais e tecnologia importados.

A política industrial também buscou a expansão econômica do Brasil por meio da inclusão da sua produção e circulação de mercadorias e serviços no comércio internacional. Assim, o novo contexto brasileiro deveria atender a maior competitividade os quais outros países já possuíam, tornando um desafio e uma nova oportunidade de crescimento para o Brasil.

Imediatamente antes do início da implementação do Plano Real em junho de 1994, o impacto da concorrência de produtos importados em condições de cambio relativamente valorizados foi beneficiado pelo seu efeito na demanda. Porém em longo prazo os fatores referentes à oferta tendem a sobressair e acarretar mudanças na estrutura produtiva, que se aperfeiçoa com a utilização dos insumos e melhoram a qualidade do produto final, além de diminuir os custos de produção.

Dentro desse novo cenário junto com o Plano Real, estabeleceu-se um ambiente de relativa estabilidade monetária. O governo se esforçou para conseguir realizar o reequilíbrio das contas públicas, buscando reduzir o chamado “custo Brasil”. Ocorreu a redução da presença direta do Estado na esfera produtiva por meio de parcerias público-privadas (PPP´s), desregulamentações, concessão de serviços públicos e racionalização tributária.

A atuação do Estado passou a ser norteada pelo condicionamento da concessão de incentivos, tais como financiamentos em pesquisa e desenvolvimento, exigências em termos de desempenho e aprimoramento competitivos.

**CONTEXTO HISTÓRICO**

Nas ultimas décadas o Brasil, tem voltado sua politica industrial para redução das importações e expansão da capacidade produtiva, sendo essas politicas integradas nos planos estratégicos de desenvolvimento. Os planos mais conhecidos no Brasil e que tiveram maior eficiência no mercado, são os Planos de Metas, da segunda metade da década de 50 e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), principalmente o II PND, na década de 70, todos com o objetivo central o setor industrial, sendo decisivos para o desenvolvimento da indústria brasileira e sua integração com o mercado.

Segundo Lyra (1996), após a crise de 1980, ocorreu mudanças no modelo de políticas industriais, período no qual o país passava por uma fase de estagnação e forte pressão inflacionaria. Estes aspectos fizeram com que o país modificasse sua politica industrial.

A partir da década de 80, os planos de desenvolvimento foram modificados pelos planos de estabilização, que procuravam combater a inflação e estabilizar a economia, nesse período pouco ou nada foi feito em relação à politica industrial. No final da década de 1980, no governo de Fernando Collor de Melo, foi promovida abertura comercial e diversas modificações no setor industrial, reduzindo as alíquotas do imposto de Importação, provocou uma abertura da economia que forçou a reestruturação produtiva de grande parte da indústria. Nesse cenário ocorreu a tentativa de mudar as empresas estatais para as iniciativas privadas, por meio de leiloes públicos.

De acordo com Guimaraes (1996), em 15 de novembro de 1990 foi estabelecida a Medida Provisória número 158, que associava a política industrial aos objetivos estratégicos do governo, sendo eles: a elevação do salário real de forma sustentada, a promoção de maior abertura e a desregulamentação do setor. A nova política visava à maximização da taxa de crescimento da produtividade.

Segundo ainda Guimaraes (1996), com o intuito de estimular a competitividade foram tomadas várias medidas como: revisão dos incentivos ao investimento, a produção e a exportação, o apoio maciço a capacitação tecnológica da empresa nacional, e a definição de uma estratégia geral de promoção de industriais nascentes em áreas de alta tecnologia. Com a nova política industrial e de comercio exterior a mudança deveria contemplar algumas estratégias, dentre elas:

* Capacitação tecnológica da empresa nacional;
* Reestruturação competitiva da indústria por meio de mecanismos de coordenação;
* Exposição planejada da indústria a competição internacional;
* Fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores;
* Redução progressiva dos níveis de proteção tarifária.

Para Lyra (1996), o novo modelo de política industrial foi adotado diversas medidas de impacto:

* Liberação das importações;
* Desestatização;
* Produtividade e qualidade;
* Tratamento ao capital estrangeiro;
* Apoio as exportações;
* Implementação do MERCOSUL;
* Financiamento dos investimentos;
* Incentivos fiscais aos investimentos.

Levando no início dos anos 90, a criação da Câmara Setorial do Setor Automotivo, programa que pretendia agir nas cadeias produtivas, sendo instalada para atender uma emergência do setor que enfrentava problemas de queda de vendas, com ameaça à produção e ao emprego. Outras Câmaras foram instaladas em outros setores de bens e de capital, porem não conseguiu o mesmo êxito que a Câmara do Setor Automotivo atingiu. As câmaras eram tripartites e as principais medidas tomadas para alavancar os setores foram a renúncia fiscal, com a redução das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A contrapartida era a manutenção nível de emprego.

A ideia de câmara em outros setores das cadeias produtivas foi retomada, a partir de 2002 com a denominação de “Fóruns de Competitividade – Diálogo para o Desenvolvimento”. Os Fóruns foram constituídos para diversas cadeias produtivas – 17, em princípio – e o processo de seleção dos setores obedecia ao potencial de cada um em relação às variáveis de emprego e renda; desenvolvimento regional; exportação e competição com importação.

Nessa acepção pode-se afirmar que essas foram as medidas de política industrial praticadas nas duas últimas décadas do século passado e início deste. Enfim, não existiram ações conjuntas e coordenadas que pudessem ser consideradas como política industrial. Pelo contrário, as autoridades econômicas não viam a política industrial como algo relevante para o desenvolvimento do país. Entendiam que o equilíbrio macroeconômico, por si só, criaria as condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento dos setores produtivos. O que ocorreu, a exemplo das Câmaras Setoriais e Fóruns de Competitividade, foram intervenções pontuais e específicas em determinados setores produtivos. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2005).

**A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL**

O artigo mostra alguns argumentos sobre Política Industrial no Brasil: um quadro de referência sugere que em seu atual estágio de desenvolvimento econômico, o Brasil deve enfatizar políticas gerais ou horizontais, e não verticais ou setoriais. Sendo as políticas horizontais mais compatíveis com a perspectiva geral da economia do Plano Real, com sua ênfase na economia de mercado e no papel a ser desempenhado pelas autoridades, o qual deve se restringir à criação da estrutura institucional e física necessária ao seu funcionamento adequado.

Além da necessidade de abordar problemas relacionados à infraestrutura (particularmente de transportes), a chave para o país seria a adoção de políticas horizontais nas áreas da concorrência e da regulamentação, da informação e dos mercados financeiros. O artigo sugeriu, também, que os argumentos a favor das políticas verticais não têm base sólida e mencionou como essas políticas podem favorecer a criação de *lobbies* industriais e a corrupção.

De acordo com Guimaraes (1996), com a reforma administrativa implementada no governo Collor foram efetuadas diversas mudanças no aparato institucional responsável pela formulação e execução da política industrial. O aparato institucional estava dividido em diversos ministérios, e ao Ministério da Indústria e Comércio, cabia a responsabilidade formal pela elaboração da política industrial e a administração da política de incentivos e das políticas setoriais, bem como a política de transferência de tecnologia e normatização; ao Ministério da Fazenda cabia o controle da política de comércio exterior e os mecanismos de controle de preços; o Ministério da Ciência e Tecnologia, passou em 1985 a gerir a política tecnológica e de informática; o Ministério do Interior administrava os incentivos ao desenvolvimento regional; e o BNDES inseria-se na Secretaria do Planejamento da Presidência da Republica.

Ainda segundo Guimarães (1996), com a criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento no inicio do governo Collor, implicou na extinção da Secretaria de Planejamento da Presidência da Republica e do Ministério da Industria e Comércio. Com isso, o Ministério da economia passou a englobar as responsabilidades pela formulação e execução da política industrial e da política de comércio exterior. Outros instrumentos e mecanismos associados à política industrial permaneceram sob a responsabilidade do Ministério da Justiça, da Secretaria da Ciência e Tecnologia e da Secretaria do Desenvolvimento Regional. Com relação ao Ministério da Economia, os órgãos associados a política industrial foram reunidos na Secretaria Nacional de Economia, que se compunha do: Departamento da Industria e Comércio, Departamento do Comércio Exterior e do Departamento do Abastecimento e Preços.

Para Guimarães (1996), política industrial introduzida em 1990, se preocupava com a questão da eficiência e da competitividade, tendo como objetivos prioritários o aumento da produtividade e redução de custos, a melhoria da qualidade dos produtos e repasse dos ganhos ao consumidor.

Assim, ante o exposto, o artigo mostra que hoje o que mais atrapalha a competitividade do setor industrial brasileiro é o sistema tributário, as condições de financiamento, a infraestrutura de serviços públicos e o sistema educacional.

**PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA**

As políticas públicas brasileiras para promover a capacidade de inovação e competitividade internacional, precisam estar estruturadas a fim de alavancar a eficiência da infraestrutura econômica e permitir a ascensão social da população. (Fleury, 2004).

É necessário que país tenha uma política tecnológica e industrial voltada para os bens populares, além de incentivos que proporcione estímulos a invocação tecnológica e de gestão nas empresas brasileiras, sendo assim, é necessário que haja integração entre as indústrias de pequeno e médio porte a fim de atender a demanda do mercado interno e à geração de emprego. (Fleury, 2004).

Segundo Corder (2006), o Brasil como um país em desenvolvimento se destaca por conter agências de apoio às instituições de ensino e pesquisa como por exemplo a Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal do ministério da Educação (Capes), o Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), na esfera federal, e as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs), nas esferas estaduais.

Essas instituições porém, não são suficientes para promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação, uma vez que, seus instrumentos de incentivos são, em muitas das vezes, iguais aos oferecidos para a pesquisa acadêmica, que financia alunos através de bolsas e auxílios individuais. (CORDER, 2006).

Fleury (2004), acredita que objetivo principal da política industrial nacional deve ser o estímulo e ao crescimento de grupos empresariais fortes e internacionalmente competitivos, criando assim uma base sustentável de desenvolvimento.

Segundo Bacha (2013), a partir de 2005, o Brasil experimentou um episódio considerado como a doença holandesa que é um aumento significativo no preço de suas exportações de *commodites* e fluxo de capital que leva a uma apreciação da taxa de câmbio real.

A bonança experimentada pelo setor externo seguido por um modelo macroeconômico simples, permitiu níveis mais elevados de absorção doméstica, aumentando assim a demanda por bens não comercializáveis e, portanto, provocou um deslocamento da mão de obra da indústria para o serviço, provocando uma desindustrialização. (BACHA, 2013).

O Brasil passou por uma estagnação dos níveis de produto ao longo dos anos 80, conquistando uma melhora a partir da abertura econômica iniciada no ano de 1990.

Segundo Gonçalves,

Em que pesem os percalços da política antiinflacionária e a forte recessão do período 1990/92, a remoção de toda uma série de barreiras administrativas à importação, somada à significativa redução de médias e variâncias do espectro tarifário, representou uma importante alteração do ambiente de atuação da indústria do país, conduzindo a uma crescente ampliação dos níveis de contestabilidade do mercado interno.

Devido as fragilidades históricas da indústria nacional, o país não conseguiu definir uma tendência de superação que pudesse impulsionar os investimentos em inovações em produtos e processos e no incremento do potencial de aprendizado (gastos em P&D e em capital humano). Segundo Amadeo, Scandiuzzi e Pero, citado por Gonçalves (1998), estudos recentes demonstraram que, a expansão das atividades terceirizadas desestimularam os investimentos com treinamento de mão de obra, uma vez que, boa parte das atividades terceirizadas vem se concentrando no mercado informal e possuem o investimento em capital humano desvalorizado.

No momento atual, o Brasil vem enfrentando os desafios da área da ciência, tecnologia e inovação de uma maneira mais retraída e ainda que com adoção de uma nova política industrial com uma aparente aproximação entre política tecnológica e a agenda econômica, as ações adotadas são insuficientes. (CORDER, 2006).

Segundo Corder:

Os instrumentos de financiamento (não tradicionais) e de risco (atualmente denominado de capital empreendedor), além de destinar um montante reduzido de recursos às atividades inovativas, estão entrando lentamente em operação. Da mesma maneira, os incentivos fiscais foram minimizados a partir de 1998 por causa da crise fiscal do Estado e só depois da aprovação da Lei no 11.196/05 é que foram vislumbradas novas perspectivas para o melhor aproveitamento desse instrumento. (CODER, 2006)

Mesmo que tenha havido avanços aos incentivos fiscais, ainda há muito o que se fazer para que seja possível atrair um maior número de empresas no intuito de desenvolver P&D e definir estratégicas mais agressivas para seus investimentos inovadores. (CORDER, 2006).

Segundo Fleury (2004), a política industrial brasileira tem que priorizar tecnologias de infraestrutura que permitam que o país aumente sua escala, sua capacidade e sua produtividade em setores no qual possui vantagens comparativas.

Para Fishlow (2013), o futuro da indústria brasileira depende da integração dos setores agrícolas. Mineral e de petróleo, de manufaturas e de serviços, uma vez que poucos países podem tirar proveito de uma estrutura tão diversificado como é o caso brasileiro.

**A DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL**

Segundo Bacha (2013), atividades como a indústria de vestuários e acessórios, couro e artefatos, produtos de madeira, borracha, material plástico entre outros, perdeu peso na estrutura industrial, porém, as atividades voltadas para os produtos farmacêuticos, máquinas, aparelhos e materiais elétricos, outros equipamentos de transporte (que inclui aeronaves) e com destaque para indústria automobilística que concentrou seus ganhos no período de 2003 e 2011, ganharam peso na estrutura industrial.

A valorização da taxa de câmbio nominal, a diferença existente entre a taxa de juros interna e externa e a expansão do crédito doméstico são as variáveis que, segundo Bacha (2013), tem grande destaque sobre o debate da desindustrialização.

Como já mencionado, a grande magnitude da bonança externa, mesmo que o câmbio permanecesse fixo e o crédito doméstico não fosse expandido, teria causado na mesma intensidade a desindustrialização ocorrida no país. Segundo Bacha (2013), no período de 2005 a 2011, ao mesmo tempo que a indústria penava, houve um significativo aumento da taxa de formação bruta de capital fixo.

Conforme Bacha (2013), a desindustrialização ocorreu devido à alta dos preços das commodities e à entrada de capitais estrangeiros, sendo coadjuvada pela apreciação cambial e pelo crescimento do consumo doméstico acima do PIB.

Desde 2008, a produção industrial brasileira encontra-se em processo de estagnação, o que não é possível explicar essa desaceleração baseado apenas como consequência de algum choque externo que afetou negativamente diversas outras regiões no mundo.

Segundo Patore, Gazzano e Cristina (2013), a estagnação produtiva brasileira se deve pelo o excesso de produtos manufaturados no mercado externo e pelo aumento do custo relativo de produção, devido ao crescimento da taxa salarial acima da produtividade do trabalho.

O aumento real do salário teve como consequência o aumento da demanda por bens e serviços manufaturados, sendo esta última atendida via aumento das importações. (PATORE, GAZZANO, CRISTINA, 2013).

Nas conclusões realizadas pelos autores Goldfajn e Biclaho (2013), aponta que os efeitos defasados das políticas monetárias associadas ao menor crescimento global podem explicar parte do enfraquecimento da indústria, sobretudo no período de 2011 a 2012. Eles também concluem que o impacto da política fiscal expansionista teve seu efeito mais significativo no PIB do serviço do que no PIB industrial.

**CNI – Mapa Estratégico da Industria (2007 - 2015)**

O Fórum Nacional da Indústria da CNI ocorrido em 2005 reuniu diversas organizações e empresários onde foi discutido o futuro da indústria brasileira. Foram realizados seis meses de trabalho o qual foi definido o Mapa Estratégico Industrial, que demonstra os planos para alavancar a indústria brasileira em frente a uma economia cada vez mais competitiva.

Robert Kaplan, professor da Harvard University e David Norton, consultor de empresas, desenvolveram o Mapa Estratégico da Indústria com base na metodologia do Balanced Scorecard (BSC). Essa ferramenta tornou-se um modelo importante de gestão administrativa para traçar metas a longo prazo de fácil implementação.

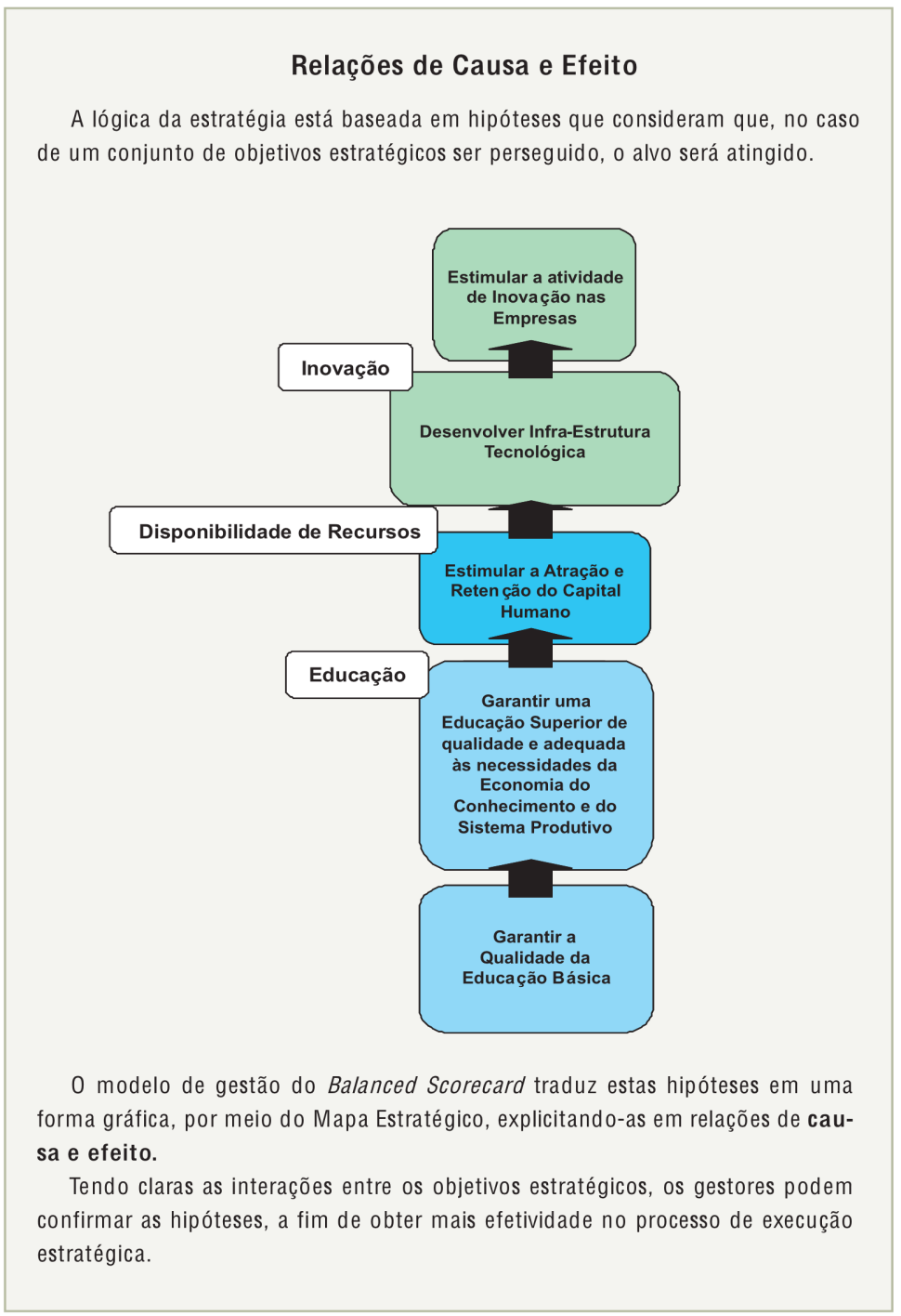
Basicamente o método Balanced Scorecard é composto por: mapa estratégico, o qual sendo a parte mais importante define a estratégia a ser implementada; os objetivos, que através da discussão expressa o que deve ser alcançado; os indicadores; as metas mínimas a serem alcançadas e os programas, que são planos e ações para que seja cumprida as metas e satisfaçam os objetos.

A parte mais relevante é o posicionamento almejado, o qual a indústria brasileira deseja aumentar a sua ocupação na economia global discutindo as estratégias que possibilitam que isso seja possível.

Atualmente é proposto pelas indústrias que deve-se aumentar o reconhecimento internacional oferecendo produtos de qualidade e valor agregado. É de estrema importância que o Brasil acelere o crescimento da indústria e a participação no comercio externo, atentando-se para a sustentabilidade e da geração de empregos.

O Mapa Estratégico da Industria, tem como estrutura as relações de causa e efeito com os resultados esperados: Expandir a base industrial, promovendo o fomento de pequenas e médias empresas e de regiões menos favorecidas; Inserir-se internacionalmente, a partir do desenvolvimento da cultura exportadora doméstica e da melhoria das condições de acesso aos mercados internacionais; Melhorar a gestão empresarial, aumentando a qualidade e a produtividade; Dar ênfase à inovação, a fim de preparar as empresas para a competição da economia do conhecimento; Desenvolver cultura de responsabilidade socioambiental, visualizando-a como uma oportunidade de negócio e um benefício para a sociedade.

A estrutura brasileira com as condições adequadas de infraestrutura, de recursos humanos, ambientais e financeiros permitiria que todos estes processos a serem desempenhados pela indústria. É de grande importância que a indústria brasileira vivencie um ambiente institucional moderno, ágil e eficiente. Mas para que isso aconteça é necessárias condições de um sistema de saúde de qualidade, como também educacional de acordo com os requisitos básicos para tal.



Fonte: CNI – Mapa Estratégico da Industrial (2007 2015) parte 1 - pag. 16

**REFERÊNCIAS**

BACHA, Edmar. **O Futuro da Indústria no Brasil, desindustrialização em debate.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. 418p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior. **Brasil Maior**, 2011. < <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/oplano/brasilmaior/>>. Acesso em: 08 out. 2015.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação,** 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_409.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

HAY, Donald A. **Política Industrial no Brasil: Um Quadro de Referência.** 1997. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/118>>. Acesso em: 20 out. 2015.

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: 28 out. 2015.

Mapa Estratégico da Indústria – 2007/2015 – CNI Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C2CD648A0.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.