

POLÍTICA INDUSTRIAL: UMA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO NOS ÚLTIMOS CINQUENTA ANOS. Ana Carolina dos Santos Baradel. – Economia – Departamento de Economia – Faculdade de Ciências e Letras – Campus Araraquara.

O tema de política industrial (PI) retornou ao cenário econômico brasileiro nos últimos anos depois de muito tempo de esquecimento, com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em março de 2004. Esse esforço para a retomada do desenvolvimento industrial após vinte anos de esquecimento, com algumas tentativas anunciadas, mas não efetivamente implementadas, dá-se com um foco diferenciado: o da inovação.

A grande maioria dos países em destaque na atualidade, seja por seu desenvolvimento tecnológico - Coreia do Sul e Taiwan - ou pelas taxas de crescimento do PIB - Irlanda e China -, tem a sua história marcada pela adoção de políticas industriais. Nesses países, essas políticas conduziram a uma diferenciação da estrutura produtiva e superação dos estrangulamentos inerentes ao processo de desenvolvimento econômico, resultando, assim, no progresso em direção a setores mais avançados tecnologicamente.

O objetivo deste estudo é discutir as diferentes políticas industriais aplicadas no Brasil a partir dos diferentes fundamentos teóricos envolvidos na formulação e implementação destas políticas. Pretendemos descrever e analisar as políticas industriais empregadas no país nos últimos cinquenta anos e, neste contexto, situar a atual política.

De acordo com Suzigan & Furtado (2006) há várias abordagens teóricas sobre política industrial. De um lado, estão os autores de extração liberal que lançam mão da teoria hegemônica para justificar a intervenção governamental para sanar possíveis falhas ou imperfeições do mercado. Em oposição, há os autores neoschumpeterianos e da economia evolucionária, para os quais, a inovação norteia a co-evolução de tecnologias, estruturas (industrial e empresarial) e instituições (infra-estrutura, normas e regulamentações, entre outras).

Os autores liberais, ou menos intervencionistas, defendem que a intervenção estatal não pode ser feita em qualquer situação, mas somente naqueles casos em que a economia esteja se afastando de seu nível ótimo ou de equilíbrio, dado os recursos disponíveis. Nessas circunstâncias, a intervenção do governo minimizaria o impacto da redução da eficiência econômica ou bem estar dos indivíduos. Nesse sentido, os afastamentos das condições econômica e socialmente desejáveis geralmente advêm de falhas ou imperfeições nos mercados, ou seja, das vantagens apropriadas por alguns (poucos) agentes devido à existências de externalidades, mercados pouco competitivos, entre outros.

Para esses autores, as políticas industriais devem ser reativas, ou seja, o Estado deve apoiar setores que se encontram em dificuldade ou decadência. Esse tipo de política pode assumir, em alguns países, um caráter planejado (a partir de um cronograma de execução). Entretanto, na maioria dos casos, são ações descoordenadas e sem antecedentes, políticas de governo sem um histórico. São, por exemplo, ajudas financeiras pontuais e, por isso, não conduzem à realização de nenhum objetivo mais consistente. Estas PIs são também denominadas horizontais, isto é, aquelas que devem atingir o mais amplo leque de setores da economia, sem distinção, como no caso de políticas voltadas para investimento em infra-estrutura, educação, etc. Ainda assim, para essa corrente a PI só é permitida se os benefícios superarem os custos da intervenção do governo na economia.

A outra perspectiva teórica é de autores neoschumpeterianos que não consideram o pressuposto de equilíbrio, pois o ambiente econômico sofre ininterrupta pressão competitiva pela força da inovação. Essa corrente é influenciada pela visão de que as inovações e o progresso tecnológico constituem os elementos essenciais do processo de desenvolvimento econômico e social. Mas a inovação é, inerentemente, promotora de desequilíbrios. Logo, cabe ao Estado, por meio de PIs, estimular o surgimento da concorrência entre diferentes empresas e de fornecer o aparato legal e institucional para que isso ocorra.

Assim, a PI deve ser voltada a setores com maior potencial de assimilação, criação e difusão de inovações, ou seja, setores indutores ou condutores de mudança tecnológica. Esse tipo de política industrial é chamada de política vertical ou seletiva, por se caracterizar pelo incentivo e auxílio a setores industriais específicos, exigindo um papel mais ativo do Estado.

No entanto, para se pensar esse tipo de política industrial como forma de desenvolvimento, na medida em que condiciona a evolução das estruturas das empresas e setores econômicos, é imprescindível a sua coerência com a política macroeconômica, como afirma Strachman (2004). A sinergia entre essas políticas é necessária, fato que geralmente não ocorre. Enquanto a política macroeconômica busca a estabilidade e é pensada em curto prazo, a política industrial tem como objetivo o progresso econômico e social, ou seja, em um período de tempo mais extenso.

Uma vez que as decisões na esfera macroeconômica condicionam as decisões das empresas de um determinado setor e considerando a interseção entre os dois tipos de políticas (macroeconômica e industrial), Coutinho (2002) estabeleceu o conceito de regimes macroeconômicos. Há os regimes macroeconômicos “benignos”, cujas características são baixa taxa de juros aliada ao câmbio subapreciado, estimulando exportações. E há os regimes “malignos” em que há combinação de taxa de juros elevada com câmbio sobrevalorizado. É possível considerar posições intermediárias, contudo, em regimes macroeconômicos benignos a PI teria eficácia e reforçaria a política macro.

Desde meados da década de 1950 observamos esforços do Governo para formular políticas para superar os pontos de estrangulamento existentes em alguns setores da economia brasileira. De acordo com Suzigan (1975), as causas para o retardamento do processo de desenvolvimento industrial, de estavam relacionadas aos argumentos antiindustrialista, de princípio do liberal em voga até então. Durante o período há dois grandes momentos a favor de PIs: O Plano de Metas no governo Juscelino Kubitschek e, no período da ditadura, os Plano Nacional de Desenvolvimento (PNDs).

Para Lessa (1975 e 1988), as metas dos planos eram estabelecidas por motivos relacionados ao balanço de pagamentos, especificamente os recorrentes déficits na conta comercial. O objetivo era substituir importações e expandir exportações, esse último fato mais intenso nos anos de 1970. Portanto, a PI buscava construir setores, buscando uma convergência com as economias industrializadas (basicamente bens de capital e química), ao mesmo tempo em que construía uma rede de infra-estrutura - primeiramente com o binômio energia-transporte e depois telecomunicação. Para atingir as metas estabelecidas organizou-se o aparato econômico em torno do chamado tripé formado pelo capital privado nacional, responsável pelas indústrias tradicionais e algumas dinâmicas, os capitais estrangeiros, que ficou com os setores dinâmicos e o Estado, que forneceria a infra-estrutura e atuava nas indústrias de base, onde os dois primeiros não ingressavam. Paralelamente, houve no período toda a construção de um aparato institucional, com a criação de órgãos de planejamento, instituições e políticas de financiamento público, de fomento e de comércio exterior, normas e regulações, investimento estrangeiro direto entre outros. Contudo, a articulação das instituições e instrumentos era precária.

A industrialização e o crescimento econômico se aceleraram no período, levando o país a mudar o seu tipo de inserção internacional, passando de fornecedor de *commodities* agrícolas para exportador de manufaturados e semi-manufaturados. Com as alterações na economia mundial nos anos 70, e as condições em 1979 (alta taxa de juros norte americanos, escassez de divisas) houve uma involução nas políticas voltadas ao setor industrial e a recorrente perseguição da estabilidade macroeconômica. Várias tentativas de formular e implementar PIs foram completamente desenhovidas ou implementadas como a Nova Política Industrial que ficou só no papel.

De acordo com Suzigan & Furtado (2006), nos anos de 1990, o governo Collor fez uma tentativa fracassada de PI (Política Industrial e de Comércio Exterior), da qual só foi implementada a liberalização do comércio exterior. Foi retirado o papel do Estado como agente interventor e desenvolvimentista.

A indústria estava enfraquecida por diversos fatores, entre eles a concorrência acirrada das importações, a estagnação econômica, baixo dinamismo industrial e desemprego crescente, conduzindo a pressões por proteção. Frente a esse cenário Coutinho (1997) descreve a desindustrialização de alguns setores como a substituição de insumos produzidos no país por importados, com o fechamento de linhas de produção e de unidades fabris inteiras. Apenas em setores tipicamente domésticos, não afetados pelo comércio internacional ou os setores produtores de *commodities*, em que a competitividade brasileira é forte, não foram muito afetados.

O lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em março de 2004 mostra-se como superação do período sem apoio ao desenvolvimento da indústria do país. Foram escolhidos quatro setores: bens de capital, semicondutores, *softwares* e fármacos e medicamentos. Os três primeiros setores são chamados transversais, pois cortam toda a indústria e são

importantes para a produtividade dos demais setores da economia ao possibilitarem aos últimos a incorporação de progresso tecnológico. Essa PI é essencialmente um instrumento de coordenação entre o governo e os agentes econômicos para superar os possíveis atrasos da estrutura econômica e mudança tecnológica. Este é um desafio que se coloca na atualidade enxergar a PI atual como instrumento de transformação e de desenvolvimento para o Brasil.

Referências Bibliográficas

COUTINHO, L. Marcos e Desafios de uma Política Industrial Contemporânea. BNDES, Desenvolvimento em Debate, Painéis de Desenvolvimento Brasileiro-I. Rio de Janeiro, Mauad, BNDES, 2002.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização”, in VELLOSO, J. P. R. (org.). Brasil: desafios de um país em transformação. Fórum Nacional 1997. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1997.

LESSA, C. Quinze Anos de Política Econômica. Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp. São Paulo, Brasiliense, 1975, p. 49.

LESSA, C. A Estratégia de Desenvolvimento: Sonho e Fracasso. Funcep, Brasília, 1988, 1º edição.

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.

SUZIGAN, W. Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica. Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico, 5(2) dez. 1975.

SUZIGAN, W. & FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185, abril-junho 2006.

Bolsa: Finep/ Geein

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.