

# Nota Técnica

NÚMERO 11 – DEZEMBRO 2005  
**NOTA TÉCNICA**

**POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL:  
O QUE É A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL**

# Política industrial no Brasil: o que é a nova política industrial

## Introdução

**U**ma política industrial pressupõe um conjunto de medidas que forneça bases adequadas para o desenvolvimento do setor, tais como:

- incentivos fiscais;
- investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D);
- créditos subsidiados;
- intervenção direta do Estado no processo produtivo;
- parcerias público-privadas;
- criação de zonas francas e de processamento para exportação (ZPE), entre outros.

Geralmente, a política industrial vem acompanhada de ações complementares na área de comércio exterior e de tecnologia. Isso porque, nos dias atuais, a tendência é de crescente participação das economias no comércio internacional, vale dizer, no processo mundial de produção e circulação de mercadorias e serviços. Pressupõe-se, então, a adequação da produção nacional, ou, pelo menos, de parte dela, ao comércio internacional no sentido de produzir aqueles bens que apresentem maior competitividade em relação aos demais países produtores.

Além disso, o comércio internacional é regulamentado por organismos internacionais multilaterais<sup>1</sup>. As relações comerciais entre as nações são mediadas por regras que atingem as políticas industriais dos países, principalmente em relação ao tratamento fiscal e à forma de financiamento de produção, evitando-se subsídios que provoquem distorções nos custos de produção e, conseqüentemente, nos preços.

A tecnologia, por sua vez, é um fator de produção tão importante quanto o capital ou a mão-de-obra. A tecnologia de produto ou de processo produtivo irá determinar, em grande parte, a

---

<sup>1</sup> Organização Mundial do Comércio (OMC) e tratados regionais, no caso brasileiro, o Mercosul

capacidade competitiva dos produtos no comércio internacional. O desenvolvimento e a absorção de tecnologia compõem um dos pilares do desenvolvimento da indústria de um país. Daí sua importância para a política industrial.

Esta Nota Técnica se propõe a discutir a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), apresentada à Nação em março de 2004, além de avaliar o que já houve de política industrial no país.

## **No Brasil**

O Brasil, ao longo de sua história recente, tem adotado políticas explícitas de incentivo a indústria e, portanto, de política industrial. Tais políticas integravam os planos estratégicos de desenvolvimento. Os planos de maior êxito e, portanto, mais conhecidos, 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 eles tiveram como ponto central o setor industrial e foram decisivos para o desenvolvimento e integração da indústria brasileira.

A partir da década de 80, os planos de desenvolvimento foram substituídos pelos planos de estabilização, que procuravam combater a inflação e estabilizar a economia. Nesse novo contexto, pouco ou nada se fez em relação à política industrial. A exceção foi o Plano Collor que, reduzindo as alíquotas do Imposto de Importação, provocou uma abertura da economia que forçou a reestruturação produtiva de grande parte da indústria. Essa abertura, no entanto, não obedeceu a critérios que pudessem ser considerados como parte de uma política industrial consistente e conseqüente. Esse mesmo Plano iniciou o processo de desestatização, que consistia em transferir para a iniciativa privada, por meio de leilões públicos, as empresas estatais. A exemplo da abertura comercial, o processo de privatização não se relacionava a estratégias que fizessem parte de uma política industrial. Tanto a abertura comercial quanto as privatizações foram continuadas e aprofundadas no governo posterior, em toda a década de 90.

Nesse ínterim, políticas setoriais foram implementadas. Logo no início dos anos 90, instalou-se a Câmara Setorial do Setor Automotivo, que fazia parte de um programa que pretendia agir dentro das cadeias produtivas. A Câmara Setorial Automotiva foi instalada para atender uma emergência do setor que enfrentava problemas de queda de vendas, com ameaça à produção e ao emprego. Ato contínuo, foram instaladas, dentro do mesmo programa, as câmaras setoriais do setor de bens de capital, de eletroeletrônicos, da indústria naval e outras. No entanto, a que logrou pleno êxito foi a Câmara do Setor Automotivo. 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 idéia de câmara setorial de cadeias produtivas foi retomada, a partir de 2002, já no atual governo, 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.

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.

## **A atual política industrial**

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), formulada em novembro de 2003 e anunciada em março de 2004, constitui um conjunto de providências que pode ser considerado, em sentido amplo e no aspecto técnico, diretrizes de uma política industrial. Compõem e permitem a implementação da PITCE, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, que se submete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, este último composto por ministros de Estado e representantes da indústria e dos sindicatos. O Conselho é comandado pelo Presidente da República. Cabe à Agência, de acordo com o estabelecido pela PITCE, cuidar da execução da política industrial.

As diretrizes contidas na PITCE deixam claro que o Estado deve criar um ambiente favorável ao desenvolvimento da indústria (e de outras atividades) e facilitar a iniciativa empreendedora: “A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior busca, 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”<sup>2</sup>. Nesse aspecto, talvez, resida a grande diferença entre a atual política e as políticas de desenvolvimento experimentadas no passado. Assim, “a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência

---

<sup>2</sup> “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”. Casa Civil da Presidência da República.

da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações.”<sup>3</sup>

O documento elaborado pelo governo sublinha as linhas de ação consideradas pelo Governo Federal na implementação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. São elas:

### **Inovação e desenvolvimento tecnológico:**

- a. Projeto de Lei de Inovações – incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, aumentando a cooperação entre empresas e instituições científicas e tecnológicas;
- b. Incentivo para pesquisa, desenvolvimento e inovação – no cálculo da contribuição social sobre o lucro, as empresas podem abater despesas com projetos de pesquisa e inovação e com projetos transformados em depósito de patentes;
- c. Incentivo ao setor de informática e automação – extensão dos benefícios previstos na Lei de Informática até 2019. Além disso, a reforma tributária previu a extensão, por mais dez anos, tanto dos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus, quanto ao setor de informática;
- d. Programa de nanociência e nanotecnologia<sup>4</sup> – áreas potenciais para o país, receberam grande aporte de recursos para incentivo à pesquisa;
- e. Programa de Apoio à Pesquisa em Pequenas Empresas – governo apóia a geração de pequenas empresas de base tecnológica;

### **Inserção externa**

- f. Sistema de Radar Comercial – ferramenta de prospecção de negócios para os exportadores, dispõe de dados de importações de 41 países;
- g. Novo Recof – Regime Aduaneiro de Entrepasto Industrial sob Controle Informatizado, lançado em abril de 2004, que estabelece limites mínimos de compromisso, do governo e das empresas de exportação na área de informática e telecomunicações, componentes semicondutores, aeronáutica e automotiva;

---

<sup>3</sup> Idem. Op. cit.

<sup>4</sup> A nanociência e a nanotecnologia visam, respectivamente, a compreensão e o controle da matéria na escala nanométrica ou, desde a escala do átomo até cerca de 100 nanômetros, que coincidentemente é a escala típica de um vírus.

h. Nova Cofins – A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social eliminou a cumulatividade da contribuição e estabeleceu a cobrança para os produtos importados, protegendo a indústria nacional;

## **Modernização industrial**

i. Através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e agentes financeiros foram criadas linhas de crédito para aquisição/renovação de máquinas e equipamentos e frota de caminhões, através dos Programas Modercarga e Modermaq. Foram reinstalados seis Fóruns de Competitividade e criados mais sete novos fóruns, que são instrumentos de desenvolvimento da indústria, com o investimento em setores de bens intermediários como aço, celulose, petroquímica, entre outros;

## **Opções estratégicas**

j. O governo está priorizando setores como *software*, semicondutores, fármacos e medicamentos, e bens de capital, com o objetivo de substituir importações e assegurar a auto suficiência do Brasil, através da concessão de crédito, empréstimos, redução de alíquotas de impostos.

## **Considerações Finais**

Uma vez que o mercado não é capaz de resolver todos os problemas relacionados à alocação de recursos, parece que a presença do Estado passa a ser necessária para que se criem regras e instituições adequadas que garantam o desenvolvimento da iniciativa privada. Sob este ponto de vista, o governo assume certa responsabilidade sobre os destinos do setor industrial do país. O limite dessa responsabilidade, porém, é a estabilização. Ou seja, o Estado não desenvolverá qualquer política de estímulo ou incentivo ao setor produtivo que ponha em risco a estabilidade macroeconômica, a saber: as contas públicas, as contas externas e a inflação.

É importante lembrar que, a despeito dos inegáveis sucessos, tanto do Plano de Metas quanto do II PND, ambos foram concebidos dentro de um modelo de substituição de importações, que restringia o intercâmbio externo, tanto de produtos quanto de tecnologia. Ademais, a maneira como o Estado atuou em ambos provocou, no momento seguinte, sérios desequilíbrios macroeconômicos, que implicaram no aumento do desemprego e em crises sociais, chegando até, no caso do Plano de Metas, à descontinuidade do processo democrático (golpe militar de 1964). Essa memória sugere um entendimento diverso daquele que deve ser o papel do setor público na implementação de uma política industrial. A PITCE tem isso muito claro.

Nas Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, documento que apresenta a PITCE, não há menção específica que relacione as medidas a serem implantadas pela

política e a criação de empregos. O aumento do emprego, se ocorrer, será apenas contingência das ações prioritárias.

Nesse ponto encontra-se uma flagrante contradição, uma vez que um dos mais graves problemas do país é o desemprego e a nova Política Industrial, além de abarcar poucos setores, não mostra uma preocupação prioritária com a questão do emprego. À época do lançamento do PITCE, o presidente da Fiesp fez o seguinte comentário: “ainda abarca poucos setores e não tem, como imaginávamos, uma preocupação prioritária com a questão do emprego”.<sup>5</sup>

Os setores para os quais serão destinadas as maiores atenções, denominados no documento de “Opções Estratégicas”, são os de: semicondutores, *software*, fármacos/medicamentos e bens de capital. Trata-se de atividades intensivas em capital e os recursos humanos ali empregados são de alta qualificação, algo escasso no mercado de trabalho brasileiro.

A ausência de setores produtores de insumos básicos<sup>6</sup> na PITCE que – segundo o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) “são fundamentais no atendimento do mercado interno e na alavancagem das exportações” e trabalham com baixos níveis de ociosidade –; dos setores de bens de consumo não duráveis e semiduráveis<sup>7</sup> – produtores de bens-salários – e do setor da construção civil revela o viés presente nas diretrizes da Política Industrial, qual seja, grande ênfase nos setores intensivos em tecnologia e com potencial exportador, pouco intensivos em mão-de-obra.

Essa pouca atenção ao mercado interno é justificada no documento da seguinte forma:

*“Numa economia com barreiras tarifárias em tendência decrescente, a competitividade internacional é um imperativo tanto para operações de mercado externo quanto interno. Ou seja, não se trata de privilegiar o mercado externo em detrimento do interno, pois ambos estão ligados de forma indissociável. Trata-se de aproveitar as potencialidades da base produtiva e induzir a criação de vantagens competitivas dinâmicas. Por isso, uma característica básica da política é o estímulo à eficiência, que deve ser também um critério de avaliação dos resultados obtidos, bem como de seleção dos beneficiários diretos”.*

---

<sup>5</sup> “Notícias”. Nr. 115 – Abril 2004. Revista Mensal da Fiesp/Ciesp.

<sup>6</sup> Aço, papel, celulose, minérios, vidro, química e petroquímica.

<sup>7</sup> Não-duráveis: medicamentos, produtos de higiene e limpeza, livros, revistas e material escolar. Semi-duráveis: roupas, calçados, artigos de cama, mesa e banho, brinquedos, artigos de couro, utensílios domésticos, móveis etc.

## **DIEESE**

### **Direção Executiva**

Carlos Andreu Ortiz – Presidente

STI. Metalúrgicas de São Paulo

João Vicente Silva Cayres – Vice-presidente

Sind. Metalúrgicos do ABC

Antonio Sabóia B. Junior – Secretário

SEE. Bancários de São Paulo

Mônica Oliveira L. Veloso – Diretora

STI. Metalúrgicas de Osasco

Paulo de Tarso G. Paixão – Diretor

STI. Energia Elétrica de Campinas

Zenaide Honório – Diretora

APEOESP

Pedro Celso Rosa – Diretor

STI. Metalúrgicas de Curitiba

Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor

Sind. Energia Elétrica da Bahia

Levi da Hora – Diretor

STI. Energia Elétrica de São Paulo

Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor

Femaco – FE em Asseio e Conservação

do Estado de São Paulo

Mara Luzia Feltes – Diretora

SEE. Assessoria Perícias e Porto Alegre

Célio Ferreira Malta – Diretor

STI. Metalúrgicas de Guarulhos

Eduardo Alves Pacheco – Diretor

CNTT/CUT

### **Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico

Francisco J.C. de Oliveira – coordenador de pesquisas

Nelson de C. Karam – coordenador técnico de relações sindicais

Ademir Figueiredo – coordenador de desenvolvimento e estudos

### **Equipe Técnica Responsável**

Airton Gustavo dos Santos

Cornélia Nogueira Porto

Patrícia Lino Costa