

A EXPERIÊNCIA RECENTE DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

Antônio Vieira Resende
Professor do Departamento de Economia da FACE/UFMG

*Na segunda metade dos anos 80,
vários documentos
de política industrial foram elaborados
pelo governo buscando alternativas
para o então decadente modelo
de substituição de importações.*

*Entretanto,
o rompimento de fato com esse modelo
só ocorreu a partir da política
de abertura comercial pós-1990.*

*Este texto faz uma síntese
dessas novas estratégias,
ressaltando que o modelo
que está sendo implementado
necessita de mudanças.*

1 INTRODUÇÃO

A análise da experiência recente de política industrial no Brasil mostra que, com o término do processo de substituição de importações, não houve criatividade no sentido de inserir o país no novo paradigma tecnológico. Algumas estratégias apontavam nessa direção, mas foram ineficientes, incompletas e, principalmente, faltou vontade política.

Apesar dessa falta de criatividade, uma nova política industrial começou a ser delineada no Brasil a partir de 1988. Esse novo modelo de política industrial só vai ganhar corpo a partir dos anos 90 com a onda neoliberal.

Neste trabalho, apresentamos uma síntese das estratégias adotadas nessas duas últimas décadas. Começamos com as tentativas frustradas de mudanças de rumo – busca de uma estratégia para substituir o modelo de substituição de importações – durante os anos 80. Depois, subdividimos a década de 90 em dois períodos: o primeiro, que vai de 1990 a 1993, faz uma síntese da política industrial proposta pelo governo, que avança com o processo de abertura; o segundo, que vai de 1994 a 1999, procura ressaltar os elementos básicos da política industrial do Plano Real.

Na parte dedicada à conclusão, procuramos ressaltar que a superação das deficiências tecnológicas do Brasil exigiria uma estratégia que vai além do livre jogo das forças de mercado.

2 TENTATIVAS FRUSTRADAS NA DÉCADA DE 1980

Os documentos de política industrial do período de 1985-1987 ressaltam a necessidade de abandonar a estratégia de substituição de importações e propõem diretrizes visando à conformação de um novo padrão de industrialização. No entanto, são, em geral, documentos vagos e sem as devidas bases institucionais e financeiras para a sua implementação.

A “Nova Política Industrial – NPI”, de maio de 1988, foi, em termos metodológicos, bem mais consistente do que as políticas anteriores da Nova República. A grande inovação estaria nos “Programas Setoriais Integrados – PSI” e nos “Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial – PDTI”. A NPI visava, entre outras coisas, ao desenvolvimento tecnológico (modernização e capacitação), ao desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia e privilegiava as cadeias produtivas (e não projetos isolados). Além disso, pretendia estimular vínculos entre empresas e instituições de pesquisa. Aqui poderia estar o embrião de uma rede de instituições geradoras de externalidades tecnológicas.

Entretanto, a NPI não foi implementada. Isso se justifica por diferentes motivos: estruturais (crise fiscal, cambial e instabilidade econômica), políticos (governo impopular, a Nova Constituição assumia cores protecionistas e nacionalistas), falta de articulação de interesses (governo/sociedade civil), *etc.* Apesar disso, a NPI conseguiu dar início a um tímido processo de abertura:

- a) simplificou alguns procedimentos nas importações;
- b) reduziu alíquotas de importação de bens de capital e intermediários;

- c) eliminou parte substancial do Anexo C da CACEX;
- d) a tarifa média caiu de 51% (1987) para 35% (1989) e a tarifa máxima baixou de 105% para 85%;
- e) a estrutura tarifária tornou-se mais transparente, favorecendo, assim, uma posterior política de redução do nível de proteção.

Porém, muitas restrições foram mantidas, especialmente nas barreiras não-tarifárias (emissão de guias de importação pela CACEX) e no rígido controle sobre importações de bens de informática.

3 A POLÍTICA INDUSTRIAL DO PERÍODO DE 1990 A 1993

A partir de 1990, as condições internas e externas passaram a favorecer o processo de abertura: a resistência política e empresarial às questões polêmicas – privatização, desregulamentação e abertura – havia arrefecido e o movimento do capital internacional ganharia novos rumos com a intensificação da onda neoliberal. No Brasil, assume o poder um governo tipicamente neoliberal e sua política ganharia uma nova feição.

A política industrial do Governo Collor tinha como objetivo básico o aumento da eficiência da produção e da comercialização. Para isso, criou dois mecanismos: forte pressão sobre as empresas (política de concorrência) e apoio/estímulo à busca de eficiência (política de competitividade). O primeiro deles foi acionado de imediato, especialmente a abertura comercial. O segundo, que contava com três programas (PACTI, PBQP e PCI), ficou aguardando decisões políticas.

Essa falta de sincronia entre os dois mecanismos provocou uma reestruturação de emergência por parte das empresas – redução da diversificação, terceirização, ISO 9000 e outras formas para redução de custos – sem, contudo, induzir inovações mais profundas, que pudessem provocar ganhos significativos de competitividade no

mercado interno e externo. E mais, a política industrial do Governo Collor deixou indefinido e desarticulado os setores de tecnologia de ponta, não atacou de forma objetiva as deficiências estruturais – precária infra-estrutura de C&T, falta de recursos humanos qualificados, sistema de financiamento deficiente, *etc.* – e liberalizou a economia de forma precipitada, prejudicando, assim, a reestruturação da indústria nos moldes do novo paradigma tecnológico.

4 A POLÍTICA INDUSTRIAL PÓS-1994

A partir de julho/1994, a política de liberalização da economia foi mantida, porém apoiada agora numa âncora cambial e numa política monetária restritiva. A conjugação desses dois ingredientes de política macroeconômica viabilizaria atingir dois objetivos importantes: um relacionado com a própria política macroeconômica (controle da inflação) e, o outro, relacionado com a política industrial (aumento da eficiência e da produtividade). A forte pressão gerada pelo corrente externo, via importações, forçaria o empresariado brasileiro a assimilar acréscimos de custos, reduzindo, assim, sua margem de lucro e forçaria também a buscar maior eficiência e acréscimos de produtividade.

Apesar da coerência entre os meios e os objetivos dessa política, seus reflexos negativos na balança comercial viriam bem antes do esperado. A partir de novembro/1994, os persistentes e crescentes déficits comerciais forçariam o governo a tomar medidas preventivas e até contrárias à própria política de abertura. As tarifas de importação de bens de consumo duráveis foram novamente aumentadas e, posteriormente, a política comercial passaria a sofrer constantes inovações para minimizar o risco cambial (limitação do prazo de financiamento das importações, isenção do ICMS, IPI e Cofins nas exportações, ampliação do PROEX, *etc.*).

A política industrial pós-1994 teve também seus ingredientes explícitos: implementou políticas setoriais (automotivo, aeroespacial, telecomunicações, *etc.*), políticas de regulação, políticas

tecnológicas e de comércio exterior. Porém, todas essas políticas foram implementadas de forma desarticulada – para solucionar problemas localizados – sem a preocupação com a geração de efeitos sinérgicos. Isso evidencia que o governo estava essencialmente preocupado com as questões macroeconômicas e que a política industrial seria implementada, na sua forma explícita, apenas para minimizar os impactos negativos daquela sobre essa.

Entretanto, a própria política industrial implícita na política macroeconômica já havia criado uma situação de dependência externa estrutural difícil de ser revertida. O perfil das importações brasileiras evidencia uma forte dependência de bens de maior intensidade tecnológica. Por outro lado, as exportações concentram-se em *commodities* industriais e agrícolas.

5 CONCLUSÃO

Tal situação sugere que o Brasil está entrando de forma bastante precária na nova divisão internacional do trabalho. A estratégia adotada no período recente parece supor que o livre jogo das forças de mercado irá minimizar a nossa dependência tecnológica e que os mecanismos de política industrial devem ser utilizados apenas para corrigir falhas de mercado. Isso implica em negligenciar o importante papel desempenhado pelas variáveis extra-mercado, especialmente num período como este de intensas mudanças tecnológicas. A superação dessa deficiência estrutural exigiria uma política industrial integrada – envolvendo setores como Bens de Capital, Aeroespacial, Eletroeletrônica, Automotiva, Telecomunicações, entre outros. Isso sem descuidar da efetivação de investimentos em educação, habilidades básicas (capacidade para integrar diferentes atividades, como invenção, projeto, fabricação, venda, logística e serviços) e infra-estrutura tecnológica (telecomunicações, centros de pesquisa em tecnologias-chave, aparato institucional integrado e eficiente, dados e informações). Essa estratégia criaria uma estrutura com poder de atração de investimentos nas áreas de alta tecnologia (Thurow, 1997, cap. 4).

Em linhas gerais, uma nova estratégia deveria priorizar os seguintes aspectos:

- a) ênfase nas políticas do tipo "Cluster" que geram efeitos simbióticos e sinérgicos, com apoio especial para os setores intensivos em conhecimento;
- b) maximização da oferta de atributos geradores de externalidades: meios de comunicação e transporte, educação, qualificação da mão-de-obra e arcabouço institucional eficiente. Devemos ressaltar que investir apenas para ter acesso às novas tecnologias não basta, pois o conhecimento e o processo de aprendizado estão vinculados a pessoas e instituições eficientes;
- c) incentivos fiscais ao desenvolvimento científico e tecnológico e à capacitação dos trabalhadores;
- d) estímulo à cooperação entre instituições públicas e privadas, especialmente aquelas voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico;
- e) desregulamentação no sentido de favorecer a cooperação/compartilhação intersectorial de "know-how", principalmente quando se trata dos setores de telecomunicação, informática e entretenimento;
- f) programa amplo e diversificado voltado para a expansão das exportações;
- g) ênfase nas barreiras comerciais não-tarifárias (e sutis), tais como barreiras técnicas, fitossanitárias e padrões de qualidade.

Admitindo-se que o novo paradigma tecnológico não se encontra plenamente estruturado (novos setores estão ainda em processo de conformação – engenharia genética, biotecnologia, novos materiais – e a microeletrônica ainda não cessou seu processo de difusão), que existe ainda alguma oportunidade para os NIC's (Newly Industrializing Countries), a implementação de

uma estratégia de reestruturação industrial voltada para esse novo padrão tecnológico é fundamental para que o Brasil não continue à margem dessa oportunidade histórica. Essa estratégia já deveria estar em curso desde início dos anos 80, fato que, conforme vimos, não vem ocorrendo.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONELLI, R. Uma agenda de política industrial. In: *Perspectivas da economia brasileira – 1994*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. p. 93-115.
- , et al. *As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Textos para discussão, 527).
- DOSI, G. The nature of the innovative process. In: -----, et al. *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988. p. 221-238.
- , *Institutions and markets in a dynamics world*. Manchester School, v. 56, n. 2, p. 119-146, June 1988.
- ERBER, F. S. A política industrial e de comércio exterior: uma avaliação. In: *Perspectivas da econ. brasileira: 1992*. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. p. 305-333.
- PINDYCK, R. S., RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- SUZIGAN, W., VILLELA, A. *Industrial policy in Brazil*. São Paulo: Unicamp, 1997.
- THUROW, L. *O futuro do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- VALÉRY, N. Alguma coisa no ar impulsiona as inovações, *Gazeta Mercantil*, 19 mar. 1999, p. C-6.
- VILLELA, A., CORREA, P. G. Fundamentos teóricos da política industrial. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 27-67, jun. 1995.

NOTAS AOS COLABORADORES

- A revista tem preferência por matérias inéditas tanto no país como no exterior.
- As colaborações não serão remuneradas, considerando que o objetivo maior é contribuir com a classe contábil, buscando o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento técnico e cultural.
- Cada autor receberá, sem ônus, 3 exemplares da revista em cujo número sair publicado seu trabalho.
- O trabalho poderá ser enviado ao Conselho Editorial da seguinte forma:
 - em disquete acompanhado de uma cópia impressa, especificando o nome do editor de textos utilizado, formatado preferencialmente na fonte Courier, tamanho 12, entrelinha equivalente ao espaçamento 1,5, obedecendo as margens de 2cm de todos os lados (superior, inferior, esquerda e direita) ou por e-mail para geova@face.ufmg.br / seccic@face.ufmg.br

ou

- datilografado em papel branco, duas vias, no formato A-4 (210mm x 297mm), em uma só face, em espaço dois. A datilografia deverá ser de boa qualidade, sem rasuras ou emendas, obedecendo as margens: 3,5cm, margens superior e esquerda e 2,5cm, margem inferior e direita.
 - Cada trabalho deverá vir precedido por um resumo (até 250 palavras) que permita uma visão global e antecipada do seu conteúdo.
 - As ilustrações, tabelas e os gráficos que acompanham os artigos, devem ser entregues para publicação como anexos, com as respectivas legendas numeradas e indicação da localização desejável no texto, entre dois traços horizontais, para facilitar a publicação.
 - As fórmulas matemáticas devem ser claras no próprio texto, não podendo oferecer dupla interpretação.
- Ex: Não confundir o algaismo *l* com a letra *l*.
- Notas de rodapé devem ser reduzidas ao mínimo e reservadas às notas explicativas.
 - As citações bibliográficas deverão ser indicadas no corpo do texto, apenas pelo sobrenome do autor citado, em letras maiúsculas, pelo ano da obra e número da(s) página(s) citada(s), tudo entre parênteses.

Ex: (MASI, 1971, p. 36-37).

- Se o autor fizer parte integrante do texto, menciona-se a(s) data(s) da(s) publicação(ões) citada(s) e páginas entre parêntese, logo após o nome do autor.

Ex: Afirma PRIETO (1989, p. 19) do DCC da Universidade de Uberlândia, em artigo recentemente publicado, com que concordamos plenamente.

- A **bibliografia** ou **referências bibliográficas** deverão ser apresentadas no final do artigo, em ordem alfabética de acordo com a NBR 6023.

Ex: Livro: MARION, J. C. *Contabilidade empresarial*. 2. ed. São Paulo : Atlas, 1973.

Periódico: ASSIS, J. L. F. A microempresa, nos âmbitos federal, estadual e municipal. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 5, n. 1, p. 34-40, fev. 1995.

**ATIVIDADES DE EXTENSÃO DESENVOLVIDAS
PELO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS DA FACE/UFMG**

O Departamento de Ciências Contábeis (CIC) da FACE/UFMG oferece ao público em geral vários cursos de curta duração nas modalidades de reciclagem, atualização, aperfeiçoamento e especialização de acordo com as diretrizes e Normas Gerais da UFMG em observância ao que determina a Congregação da Faculdade de Ciências Econômicas.

• **Curso de Especialização em Auditoria Externa**

Específico para contadores que desejam atuar no mercado como auditores independentes.

480 horas aulas – março a novembro – 2ª a 5ª feira

480 horas aulas – agosto a maio – 6ª e sábado

Inscrição e seleção em outubro/novembro

Informações: Fone/Fax (031) 201-2431 – E-mail: seccic@face.ufmg.br

• **Curso Atualização em Contabilidade Pública**

Curso destinado a profissionais que atuam em órgãos e empresas públicas da área federal, estadual e municipal.

160 horas aulas – oferecido todo semestre

Informações: CENEX – (031) 201-6422 – E-mail: cenex@face.ufmg.br

• **Curso de Controladoria e Finanças**

Curso destinado a profissionais de empresas privadas que lidam diariamente com tomadas de decisões.

240 horas aulas

Inscrições em março e agosto

Informações: CENEX – (0__31)201-6422 – E-mail: cenex@face.ufmg.br

• **Curso de Contabilidade para Não Contadores**

Curso destinado a profissionais e executivos que necessitam e utilizam da contabilidade como instrumento para tomada de decisões.

45 horas aulas – oferecido todo semestre

Informações: CENEX – (0__31) 201-6422 – E-mail: cenex@face.ufmg.br

• **Curso de Matemática Financeira e Análise de Investimentos**

Curso destinado ao público em geral.

36 horas aulas – oferecido todo semestre

Informações: CENEX – (0__31) 201-6422 – E-mail: cenex@face.ufmg.br

O CIC desenvolve projetos e propostas de consultoria e assessoria técnica contábil nas áreas de auditoria, finanças, gerencial e de custos, junto a empresas privadas e órgãos da administração pública municipal, estadual e federal, através de seus professores e alunos.

Todas as atividades do CIC são de acordo com a Resolução 10/96 do Conselho Universitário e de acordo com a Resolução 01/97 da Congregação da FACE.

Contatos pelo Fone/Fax (0__31) 201-2431 ou e-mail: seccic@face.ufmg.br
Secretaria Geral do Departamento de Ciências Contábeis
Rua Curitiba, 832/706 – Centro
Belo Horizonte/MG

Assine a revista "Contabilidade Vista & Revista" por apenas R\$ 18.00 (dezoito reais) por ano.

Fone/Fax: (0__31) 201-2431
Professor Geová Madeira – Coordenador
geova@face.ufmg.br