

# A experiência brasileira de política industrial: uma avaliação\*



Eduardo Augusto  
Guimarães



Pedro da Motta  
Veiga



Sandra Polónia  
Rios

**Eduardo Augusto Guimarães**  
é economista

**Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios**  
são diretores do Cindes - Centro de Estudos  
de Integração e Desenvolvimento

O Brasil tem uma longa tradição de política industrial, baseada na estratégia de substituição de importações. Nem sempre a política industrial teve um papel determinante no direcionamento do processo de industrialização e há períodos em que outros fatores – a dinâmica macroeconômica e/ou mudanças no quadro institucional e regulatório – foram mais relevantes para o desempenho da indústria do que aquela política. Além disso, em diversas situações a política industrial efetivamente implementada, sujeita a fatores e circunstâncias variadas, distanciou-se da política industrial explícita, formulada em documentos programáticos.

Ainda assim, é inegável que a política industrial (explícita e implícita) desempenhou papel muito relevante na formação e consolidação de uma estrutura industrial bastante diversificada no Brasil. E o fez seguindo, em diferentes momentos históricos e sob regimes políticos diversos, uma estratégia de substituição de importações que combinava barreiras tarifárias e não tarifárias elevadas e uma política liberal relativa ao investimento direto estrangeiro.

## OS ANTECEDENTES: AS ORIGENS DA INDUSTRIALIZAÇÃO<sup>1</sup>

A economia brasileira apresentava na década de 1930 as seguintes características:

- mercado doméstico associado a uma população em forte crescimento (40 milhões de habitantes em 1940 e 70 milhões em 1960);
- estrutura produtiva na qual predominava a atividade agropecuária, a indústria de transformação respondia por 17% do PIB e a atividade de mineração era inexpressiva;

<sup>1</sup> Este texto tem como referência documentos governamentais e os seguintes documentos: Bonelli (1995), Bonelli et al. (1997), Ferraz (2009), Guimarães (1992), Guimarães (1994), Horta (1974), Pinheiro et al. (1993), Suzigan (1978), Suzigan e Villela (1997), Motta Veiga et al. (2013).

\* Nota: Esse artigo é parte de um projeto desenvolvido em cooperação pelo Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes) e o OCP *Policy Center* (Marrocos) voltado para a análise das oportunidades de cooperação entre Brasil e Marrocos na África Subsaariana. A análise da evolução da política industrial brasileira teve como motivação a identificação de lições para políticas industriais de países africanos de renda média a partir da experiência brasileira. Esse artigo está também publicado como Breves Cindes 97 em [www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org).



## A POLÍTICA INDUSTRIAL NAS DÉCADAS DE 1940 E 1950: O ESTADO COMANDA A INDUSTRIALIZAÇÃO

As etapas subsequentes da industrialização brasileira dão continuidade a esse processo de substituição de importações. Nessa nova fase do processo, a reduzida capacidade de importar dificultava o atendimento da demanda de bens de capital e de insumos gerada pelas atividades industriais implantadas nas etapas anteriores, o que induzia a emergência de novos segmentos industriais e a progressiva diversificação do parque manufatureiro.

Assim, a substituição de importações de bens intermediários (notadamente, metalurgia, química e papel) avançou durante a década de 1940; a de material elétrico no imediato pós-guerra e na década de 1950, e a de veículos automotores na segunda metade dos anos 1950. A participação do setor manufatureiro no PIB, inferior a 20% no início dos anos 1940, cresceu para 34% no final da década seguinte.

No entanto, ao contrário da experiência das décadas anteriores, a continuidade da substituição de importações não resultou apenas da evolução da capacidade de importar do país, mas decorreu também da intervenção do Estado, adotando medidas de política econômica e industrial para viabilizar, orientar e acelerar o processo de industrialização. De fato, o período foi crescentemente marcado pela visão de que o desenvolvimento econômico do país — e seu motor, o processo de industrialização — deve ser apoiado por uma ação articulada do setor público, explicitada em programas que orientem a atuação governamental.

Essa visão se traduziu de forma especialmente nítida no Plano de Metas, executado no período 1957/1961 e determinante da efetiva implementação e conclusão dessa etapa de diversificação do parque industrial.

O plano compreendia programas setoriais nas áreas de energia elétrica, transportes, alimentação, indústria básica e educação. Tais programas articulavam um conjunto de ações de política governamental dirigidas aos setores escolhidos e estabeleciam metas indicativas de investimento e de capacidade instalada. No tocante à indústria básica, o plano tinha por objetivo a expansão da capacidade produtiva já existente nos setores contemplados e a instalação de novos segmentos produtivos, com foco especial em atividades tecnologicamente mais complexas.

O Plano de Metas articulava, em apoio ao cumprimento das diversas metas setoriais, um conjunto de instrumentos de política industrial combinando, em diferentes graus:

- pauta de exportação composta basicamente de produtos agrícolas, cuja trajetória determinava a evolução do nível de atividade da economia brasileira; e
- presença de investimentos estrangeiros concentrados na infraestrutura (geração e distribuição de energia elétrica e gás, ferrovias e transportes urbanos).

A atividade manufatureira já implantada na década de 1930 compreendia basicamente setores produtores de bens de consumo não duráveis (66% da produção industrial, sobretudo têxtil e vestuário e produtos alimentares) e os setores de metalurgia e de material de construção (12%).

O desenvolvimento desses setores resultara da própria dinâmica da economia brasileira nas décadas anteriores: de um lado, subsequentes contrações do fluxo de exportação de produtos agrícolas acarretavam a contração da capacidade de importar, reduzindo a oferta de produtos importados; de outro, no entanto, a queda da receita de exportação tinha como contrapartida forte desvalorização cambial, que sustentava a renda do setor exportador e, por conseguinte, a demanda doméstica. Não havia política industrial no período, mas a conjugação desses dois movimentos favorecia o início da produção no país de bens até então importados. No final dos anos 1930, o processo de substituição de importação, induzido pela dinâmica da economia, reduzira o coeficiente de importação dos bens de consumo não duráveis a menos de 10%.

- mecanismos de proteção ao produtor doméstico, nacional ou estrangeiro, da concorrência de produtos provenientes do exterior: tarifas alfandegárias; taxas de câmbio múltiplas; controle administrativo das importações; reserva de mercado associada ao conceito de similar nacional; e exigência de conteúdo local mínimo em alguns dos produtos contemplados (notadamente, no caso de veículos automotores); e
- instrumentos de incentivo e subsídio à oferta: financiamento de bancos públicos, em geral com juros subsidiados; incentivos fiscais e cambiais ao investimento e à operação de empresas nacionais e de subsidiárias de empresas estrangeiras; e participação de empresas estatais no processo produtivo.

Os principais componentes da política industrial adotada nesse período são apresentados a seguir.

### • **Atuação do setor público como produtor de bens e serviços**

A política governamental na primeira metade da década de 1940, que refletia as dificuldades enfrentadas pelo país em decorrência da segunda guerra mundial, marcou o início da atuação do setor público como produtor de bens e serviços. Nesse período, foram criadas empresas estatais nas indústrias siderúrgica, química (álcalis) e mecânica (motores pesados, que evoluiria para a produção de veículos comerciais).

Esse processo teve continuidade na década seguinte com a instituição do monopólio estatal do petróleo e a criação da Petrobras, a implantação de novas empresas siderúrgicas e de empresas de geração de energia elétrica e de transporte (ferrovias e portos), bem como com a nacionalização de concessionários estrangeiros de serviços de infraestrutura urbana.

### • **Política de importação como instrumento de promoção da industrialização**

A política governamental utilizou, de forma complementar, tarifas alfandegárias, controle administrativo das importações e política cambial para intervir no processo de importação. Além de conferir proteção às indústrias nascentes, essas medidas visavam assegurar o acesso, em condições favoráveis, das empresas manufatureiras existentes e de investidores potenciais, às importações requeridas para a implantação e operação do setor industrial.

### • **Financiamento público ao investimento privado**

Ao longo dos anos 1950, o volume de financiamento público para o setor industrial experimentou forte cres-

cimento, em decorrência da expansão das operações do Banco do Brasil e, sobretudo, da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado em 1952. Esse financiamento, notadamente o do BNDES, era orientado basicamente para os setores considerados prioritários pela política governamental e era concedido a taxas de juros fortemente subsidiadas e com condições de pagamento muito favoráveis.

### • **Atração de investimento estrangeiro direto**

A política industrial, notadamente a partir de meados da década de 1950, buscou induzir a participação de empresas estrangeiras no processo de industrialização do país. A presença dessas empresas era valorizada por sua contribuição para mobilização dos recursos financeiros requeridos e como um veículo de transferência de tecnologia capaz de viabilizar a implantação e operação de segmentos tecnologicamente mais complexos.

As empresas estrangeiras tiveram acesso, de modo geral, a todos os benefícios e incentivos mobilizados para promover a diversificação do setor manufatureiro no país. Beneficiaram-se, em particular, de legislação introduzida em 1955 que permitia a importação de conjuntos industriais completos sem cobertura cambial, possibilidade particularmente relevante em face do controle governamental do acesso dos agentes econômicos às divisas para importação então vigentes. Embora essa permissão estivesse disponível também para as empresas nacionais, ela favorecia especialmente as empresas estrangeiras, que tinham maior capacidade de utilizá-la.

## **DO AJUSTE MACROECONÔMICO AO “MILAGRE”: A POLÍTICA INDUSTRIAL EM SEGUNDO PLANO (1960-1974)**

O final dos anos 1950 marcou também o fim de uma etapa da trajetória de crescimento da economia brasileira baseada no processo de substituição de importações. A expansão da produção industrial reduzira a participação dos produtos importados no mercado doméstico, em 1961, para menos de 20% no caso dos setores de material elétrico, material de transportes, química e borracha; para 12 % no caso de metalurgia; e para menos de 10% nos demais setores, à exceção de setor de máquinas e equipamentos mecânicos no qual era ainda de 46%.

Esgotava-se, assim, a possibilidade de continuar avançando no processo de substituição de importações ao ritmo observado até então, interrompendo o fluxo de investimentos privados. Por outro lado, a exaustão da capacidade de financiamento do setor público, que en-

tre outros fatores refletia o impacto fiscal das isenções tributárias e subsídios concedidos, inviabilizava a continuidade dos investimentos governamentais.

O fim desse ciclo de investimentos foi acompanhado de aceleração do processo inflacionário decorrente dos mecanismos de financiamento que haviam viabilizado o surto de crescimento — investimento público e expansão do crédito bancário, alimentados, ambos, por expansão dos meios de pagamentos. Essa conjugação resultou em forte crise econômica que se estendeu até a segunda metade da década de 1960 e teve como desdobramento grave crise política que desembocou na implantação de regime militar, o qual perduraria por duas décadas.

Nos primeiros anos do regime militar, o foco da política governamental deslocou-se da política industrial para políticas de natureza macroeconômica, que contemplavam o controle do processo inflacionário e a modernização da economia brasileira — notadamente, da administração pública e do setor financeiro.

No âmbito da política anti-inflacionária, foi instituído um mecanismo de controle de preços de produtos agrícolas e industriais, com base na evolução dos custos de produção dos diversos setores, que seria mantido por mais de 20 anos. Essa sistemática gerava despreocupação com a eficiência e os custos da produção e resultaria na disseminação, dentro dos setores industriais, de comportamento colusivo entre as empresas, impactando negativamente o processo de concorrência no âmbito do mercado doméstico.

As iniciativas implementadas no âmbito da política industrial tiveram como objetivos:

- a expansão da capacidade produtiva do parque manufatureiro, agora desvinculada do processo de substituição de importações, mas incorporando os instrumentos adotados na década anterior, estruturados como uma política de incentivo à formação de capital na indústria; e
- a promoção da exportação de produtos manufaturados, marcando uma inflexão em relação à política vigente até então.

Os principais instrumentos dessas duas linhas de política são apresentados a seguir.

#### • **Expansão da capacidade produtiva: incentivo à formação de capital na indústria**

A política de incentivo à formação de capital na indústria visava propiciar a redução do custo dos bens de ca-

“

**Nos primeiros anos do regime militar, o foco da política governamental deslocou-se da política industrial para políticas de natureza macroeconômica, que contemplavam o controle do processo inflacionário e a modernização da economia brasileira**

”

pital importados ou adquiridos no país. As iniciativas nesse sentido compreendiam:

- no caso dos bens de capital e componentes importados, isenção do imposto de importação e dos impostos sobre valor agregado federal e estadual, concedida apenas a máquinas e equipamentos sem similar nacional;
- no caso dos bens de capital produzidos no país, isenção dos impostos sobre valor agregado federal e estadual, bem como depreciação acelerada no cálculo do imposto de renda do investidor e subsídio sob a forma de crédito tributário; e
- a criação, no âmbito do BNDES, da agência de financiamento industrial, Finame, para financiar a aquisição de máquinas e equipamentos de produção nacional, bem como a exportação e importação desses bens.

A fruição dessas isenções e subsídios dependia da aprovação do projeto de investimento por uma agência governamental — o Conselho de Desenvolvimento Industrial – (CDI). Embora o incentivo fosse restrito aos setores considerados prioritários, a progressiva ampliação do número de setores passíveis de apoio tornou o benefício universal. O ato de aprovação de um projeto por aquela agência podia estabelecer condições específicas a serem observadas em sua execução (frequentemente, impunha exigência de conteúdo local mínimo dos produtos a serem fabricados pelo investidor). Em alguns setores, a aprovação do projeto levava em consideração as projeções de demanda e a capacidade instalada prevista, tendo em vista evitar a geração de excesso de capacidade instalada na indústria.

#### • **Promoção à exportação de produtos manufaturados**

A política de promoção às exportações de produtos manufaturados recorreu à retirada de gravames e à conces-



são de subsídios às exportações, bem como a programa de estímulo ao aumento da capacidade produtiva. As iniciativas nesse sentido compreenderam:

- no plano fiscal, a implantação sucessiva, a partir de 1964, do mecanismo de *drawback*; da isenção dos impostos incidentes sobre os produtos exportados; e de subsídios fiscais;
- a concessão de financiamento subsidiado por meio de um fundo governamental de financiamento à exportação (Finex) criado em 1966; e
- a criação de um programa especial de exportação - Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befiex) - que visava comprometer grandes empresas com projetos de longo prazo de exportação de produtos manufaturados. Os benefícios do Befiex eram concedidos a empresas que assumissem compromisso com metas de volume de exportação, de saldo líquido de divisas, de investimento e de aquisição de um valor mínimo de equipamentos no mercado interno.<sup>2</sup>

Ao contrário do que ocorrera no período anterior, os efeitos das iniciativas de política industrial sobre o dinamismo da economia e mesmo do setor industrial foram limitados. Os impactos da política governamental sobre a evolução e o desempenho da indústria brasileira decorreram sobretudo das medidas de natureza macroeconômica, relacionadas ao setor financeiro. Tais medidas viabilizaram a reativação da demanda interna pela expansão do financiamento habitacional e da aquisição de bens de consumo duráveis, bem como a expansão das importações de bens de capital e intermediários requeridas para a retomada do crescimento.

A reorganização institucional do setor público e do sistema financeiro criou condições favoráveis à retomada do processo de crescimento da economia brasileira e à sua expansão acelerada no período 1968/1974, em que o setor industrial cresceu a uma taxa anual média de 12,9%. Na indústria, os setores mais dinâmicos foram os produtores de bens de consumo duráveis (crescimento de 22,4% ao ano), em particular o de veículos de passageiros.

Essa “explosão” da indústria automobilística, que multiplicou por cinco a produção de automóveis entre 1967 e 1974, foi induzida, do lado da demanda, pela expansão

do crédito ao consumo e, do lado da oferta, pela entrada das montadoras norte-americanas no mercado brasileiro de automóveis. Também contribuiu para esse desempenho a mudança de estratégia comercial das empresas produtoras, que passaram a recorrer à diversificação de modelos e à diferenciação de seus produtos.

## AUGE E DECLÍNIO DA POLÍTICA INDUSTRIAL (1974 - 1990)

O ritmo de crescimento da economia brasileira sofreu forte desaceleração em meados da década de 1970. A taxa anual de crescimento da produção industrial declinou de 14,8% e 15,8%, em 1972 e 1973, respectivamente, para taxas de 7,8%, em 1974, e 3,8%, em 1975. A desaceleração foi generalizada, mas particularmente acentuada nos segmentos de maior dinamismo, os setores produtores de bens de consumo durável e de bens de capital. Essa tendência era acompanhada, no plano econômico, pelo aumento de pressões inflacionárias e do nível de endividamento externo.

Essas evoluções foram simultâneas à primeira crise do petróleo. Apesar da perspectiva de forte deterioração das contas externas e de aceleração do processo inflacionário, decorrente da mudança no quadro externo, o governo evitou a adoção de medidas de ajuste que envolvessem o desaquecimento da economia, optando por uma política voltada para a manutenção do ritmo de crescimento acelerado do período anterior.

As diretrizes da política econômica do período e as medidas delas decorrentes foram formuladas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), com vigência no período 1975-1979. Ao contrário da política econômica no primeiro decênio do regime militar (1964-1974), a política industrial, voltada para o aprofundamento da substituição de importações, era peça central da estratégia definida nesse plano.

A ênfase renovada na política industrial teve como objetivo concluir o projeto de construção do parque manufatureiro do país, interrompido pela crise do final dos anos 1950. Na formulação do próprio plano (II PND), trata-se de “política industrial voltada para realizar a configuração definitiva (definitiva quanto ao estágio)

.....  
<sup>2</sup> Esses benefícios não estavam vinculados necessariamente a investimentos ou à produção voltados para a exportação. Nesse sentido, o programa recorria ao benefício de redução dos custos do investimento e da produção orientados para o mercado doméstico para induzir o aumento das exportações; o comprometimento da empresa com a atividade exportadora aparecia assim como cobrança requerida para um acesso a condições mais favoráveis de participação no mercado doméstico.

do perfil industrial que se deseja, no Brasil”. Daí, a ênfase nas indústrias de bens de capital, de eletrônica de base e de insumos básicos.

A política industrial do II PND apresenta, no entanto, diferenças significativas em relação à política industrial da década de 1950.

De um lado, porque inclui elementos incorporados à política econômica no período imediatamente anterior: a política de promoção de exportações de manufaturados e o recurso ao endividamento externo como mecanismo de financiamento do investimento público e privado e do fluxo de importações.

De outro, porque a configuração definitiva do perfil industrial que deseja para o país não é exatamente a mesma contemplada pelo Plano de Metas — uma estrutura industrial verticalmente integrada e, tanto quanto possível, autárquica. De fato, quanto a este objetivo, o II PND vai além do Plano de Metas ao acrescentar duas novas dimensões à política industrial.

Em primeiro lugar, trata-se não apenas de alcançar a autossuficiência produtiva, mas também de reduzir a dependência tecnológica do país. Ou seja, pretende-se promover, além da substituição de importação de produtos, a substituição de importação de tecnologia.

Em segundo lugar, pretende promover o “equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro”, “assegurando à empresa nacional papel importante na estrutura industrial moderna e poderosa” que deseja consolidar no país.

Ou seja, a política industrial do II PND retomou os instrumentos mobilizados nas décadas anteriores, adequando-os, no entanto, aos seus novos objetivos. Nessa atualização, sobressai a ênfase conferida à indústria de bens de capital, que constitui, sem dúvida, o foco da política industrial do II PND, não só por ser o segmento da indústria com coeficiente de importação ainda elevado, mas também por seu potencial de difusão de tecnologia nos demais segmentos do setor produtivo do país.

Os principais instrumentos da política industrial nesse período são apresentados a seguir.

#### ● **Incentivo à formação de capital na indústria**

Os instrumentos de natureza fiscal eram, basicamente, os mesmos adotados no período anterior: isenções dos impostos de importação e de impostos internos incidentes sobre bens importados ou produzidos no país, bem como subsídios e créditos fiscais para esses últimos.

“

**Os impactos da política governamental sobre a evolução e o desempenho da indústria brasileira decorreram sobretudo das medidas de natureza macroeconômica, relacionadas ao setor financeiro**

”

Contudo, ao contrário do observado no período anterior, a aprovação dos projetos passou a observar critérios mais rigorosos, que refletem os novos objetivos da política industrial: além da substituição de importações, compromissos de exportação, uso mais intenso de insumos nacionais (adoção de programas de nacionalização) e preferência à empresa privada nacional.

Do ponto de vista setorial, a concessão de incentivos priorizava os setores produtores de bens de capital, matérias-primas básicas, componentes eletromecânicos para bens de capital, produtos de mineração, alguns produtos de minerais não metálicos e alguns bens de consumo não duráveis.

#### ● **Financiamento público ao investimento privado**

O financiamento subsidiado concedido pelo Banco do Brasil e, sobretudo, pelo BNDES, além de financiar a expansão dos setores industriais prioritários e o investimento na infraestrutura, se torna também um instrumento para assegurar maior presença da empresa nacional na estrutura industrial do país, em particular, nos setores produtores de bens de capital e de insumos básicos e na mineração.

Para alcançar esses objetivos, o BNDES recorria ao financiamento com taxas de juros fortemente subsidiadas e condições de pagamento muito favoráveis, bem como à participação acionária minoritária na empresa privada nacional. Nos setores de insumos básicos e mineração, em particular, a política industrial promoveu frequentemente projetos de investimento estruturados, como associações entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o próprio governo, cada parceiro respondendo por um terço do investimento.

### • **Política de importação como instrumento de apoio à indústria**

Os mecanismos de controle introduzidos nas etapas anteriores permaneciam em vigor. Promoveu-se, no entanto, elevação das tarifas alfandegárias e foram implementados novos instrumentos destinados a orientar a demanda para a produção doméstica. Entre esses instrumentos, encontra-se a exigência de conteúdo local mínimo estabelecida em programas de nacionalização, como condição para que os produtos pudessem usufruir de benefícios de natureza fiscal, cambial ou creditícia. Essa exigência era especificada em índices mínimos de nacionalização (percentuais de peso e valor) a serem alcançados no prazo estabelecido.

### • **Política para o setor de bens de capital**

A indústria de bens de capital constituiu a principal prioridade setorial da política industrial do II PND. Assim, além dos incentivos disponibilizados aos investimentos prioritários em geral, indicados anteriormente, a política para a indústria de bens de capital compreendia ainda:

- formalização de acordos para garantir a participação (acordos de participação) dos fabricantes locais, nacionais e estrangeiros, no fornecimento de bens de capital para projetos industriais e de infraestrutura. Tais acordos eram coordenados e homologados pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex);
- coordenação das compras de bens de capital das empresas estatais, por meio de núcleos de articulação com a indústria, visando promover a preferência pelos equipamentos nacionais e também orientar os novos investimentos da indústria de bens de capital e a compra de tecnologia no exterior;
- concessão aos bens de capital produzidos localmente, em concorrências internacionais realizadas no país, dos mesmos estímulos fiscais conferidos às exportações, bem como concessão de margem de preferência de 15% à empresa nacional; e
- adoção, na aprovação de projetos de investimento, de mecanismos para evitar um excessivo número de empresas na mesma linha de produção.

### • **Reserva de mercado de informática para as empresas nacionais**

As diretrizes governamentais relativas à indústria de informática no país, que começaram a ser definidas na segunda metade da década de 1970, vão se traduzir, em 1984, em uma política estruturada que estabelece a reserva

do mercado de produtos de informática para a empresa nacional. A Política Nacional de Informática então formulada:

- restringiu às empresas nacionais os incentivos concedidos à produção local;
- disponibilizou, apenas para essas empresas, incentivos a projetos de P&D de bens e serviços de informática, de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de *software*;
- impôs controle das importações de bens e serviços de informática pelo período de oito anos (até 1992), condicionando-as à aprovação prévia da Secretaria Especial de Informática (SEI);
- previu a imposição de restrições de natureza transitória à produção, comercialização e importação de bens e serviços técnicos de informática, para assegurar adequados níveis de proteção às empresas nacionais, enquanto estas não estivessem consolidadas e aptas a competir no mercado internacional; e
- conferiu preferência, nas aquisições governamentais de bens e serviços de informática, àqueles produzidos por empresas nacionais.

### • **Promoção de exportações de produtos manufaturados**

Os instrumentos de natureza fiscal e financeira eram, basicamente, os mesmos adotados no período anterior.

No início da década de 1980, agravaram-se os desequilíbrios da economia brasileira, caracterizados pela aceleração do processo inflacionário, crescimento do endividamento externo e ampliação da crise fiscal. Esse quadro resultou, em boa medida, da política econômica implementada ao longo da década de 1970 que evitou a adoção de medidas de ajuste envolvendo desaquecimento da economia, em meados da década.

A duplicação do preço do petróleo e a elevação das taxas internacionais de juros no início dos anos 1980 agravaram o quadro doméstico, acentuando o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos e dificultando o refinanciamento da dívida externa.

Frente a esse cenário, a política macroeconômica adotada na primeira metade da década de 1980 teve como foco o enfrentamento do desequilíbrio externo, por meio do controle da demanda interna. Este controle deveria reduzir as importações e induzir maior esforço de exportação das empresas.



Na segunda metade da década — que corresponde ao fim do regime militar implantado em 1964, com a eleição de um presidente civil em 1985 e a aprovação de uma nova Constituição em 1988 — predomina a preocupação com o agravamento do processo inflacionário, sendo implementados sucessivamente três planos de combate à inflação, todos malsucedidos.

Com a deterioração do quadro macroeconômico, a política industrial perde, nos anos 1980, o protagonismo que tivera na segunda metade da década anterior. Os principais instrumentos da política — incentivos aos investimentos, controle das importações e promoção das exportações — continuam sendo utilizados, mas agora como instrumentos da política macroeconômica. Em particular, a operação desses instrumentos não reflete mais a preocupação com a configuração setorial do parque produtivo, que orientou seu uso nas décadas anteriores. A exceção é a política nacional de informática, anteriormente mencionada.

No final da década, a ênfase na política industrial ressurgiu, com a formulação, em 1988, de uma Nova Política Industrial que não diferia significativamente do padrão vigente nas décadas anteriores. Ainda assim, a nova política revia, simplificava e consolidava todo o aparato legal e institucional vigente, além de introduzir certa flexibilização nos entraves e restrições característicos da tradição brasileira de política industrial. Retomou também a preocupação com a configuração da estrutura industrial, ausente nos anos anteriores, deslocando, no entanto, o foco de sua atenção dos setores industriais para as cadeias produtivas ou complexos industriais.

A Nova Política Industrial instituiu ainda o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial, que estabeleceu isenções tributárias e incentivos fiscais relativos às despesas de investimento e custeio de atividades de desenvolvimento tecnológico, bem como, sob certas condições, aos pagamentos por assistência técnica realizados no país e no exterior pelas indústrias de alta tecnologia ou de bens de capital.

No entanto, a Nova Política Industrial teve curta vigência dado o cenário de crescente aceleração do processo inflacionário e de aprofundamento da crise econômica.

Paralelamente à formulação da Nova Política Industrial, o governo promoveu duas reformas sucessivas em suas tarifas de importação, em 1988 e 1989. Até então a estrutura tarifária vigente no Brasil era aproximadamente a mesma implementada 30 anos antes, em 1957, quando a estratégia de substituição de importações estava em seu

“

**A política macroeconômica adotada na primeira metade da década de 1980 teve como foco o enfrentamento do desequilíbrio externo, por meio do controle da demanda interna. Este controle deveria reduzir as importações e induzir maior esforço de exportação das empresas**

”

estágio inicial. A liberalização do final dos anos 1980 foi cautelosa, eliminando a redundância tarifária, suprimindo algumas sobretaxas e eliminando parcialmente os regimes tributários especiais aplicados às importações então vigentes. Essas medidas reduziram a tarifa média nominal de 57,5% em 1987 para 32,1% em 1989.

## MUDANÇA E CONTINUIDADE NA REVISÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL (1990-2002)

A experiência de política industrial nas décadas de 1940 a 1980 mostra uma forte continuidade nos objetivos e instrumentos utilizados. Embora o peso e a relevância da política industrial no *menu* de políticas econômicas variem no tempo, o conteúdo e os instrumentos da política industrial herdados de etapas anteriores são preservados nas subseqüentes, apenas promovendo-se ajustes pontuais e incorporando-se novos elementos para adequá-las a novas realidades e novos objetivos.

Em contraste, a política industrial adotada no início dos anos 1990 representou efetivamente uma ruptura — ainda que sem desdobramentos e sem continuidade — com a experiência das cinco décadas anteriores. A nova política — Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice) — diferia das anteriores por deslocar seu eixo central de preocupação da construção de uma estrutura industrial verticalmente integrada e da expansão da capacidade produtiva para o aumento da eficiência e da competitividade. Contemplava, portanto, como objetivos prioritários o aumento de produtividade e a redução de custos, a melhoria da qualidade dos produtos e o repasse desses ganhos ao consumidor.

Nesse sentido, a Pice incluía duas linhas de ação:

✓ uma **política de concorrência**, que visava eliminar entraves ao aumento da eficiência do sistema produtivo e induzir as empresas à busca da competitividade. Essa política se desdobrava, por sua vez, em:



- política de liberalização comercial, orientada para a remoção da estrutura de proteção erigida nas décadas anteriores e para a exposição da indústria brasileira à concorrência externa; e
- política de concorrência *stricto sensu*, que visava coibir práticas monopolistas e induzir a intensificação do processo de competição no mercado doméstico.

✓ uma **política de competitividade**, destinada a apoiar as empresas em seus esforços para aumentar sua eficiência e a induzir as transformações requeridas na estrutura produtiva.

Essa ruptura com as políticas anteriores se traduziu em uma ampla revisão dos instrumentos e da regulamentação então vigente.

### • **Política de liberalização comercial**

No tocante à política comercial, foram revogadas todas as isenções e reduções de imposto de importação e de impostos internos incidentes sobre as importações, que constituíam peça central da política de incentivo e orientação setorial dos investimentos.

Foram também eliminados os mecanismos de controle administrativo das importações, notadamente a lista de bens com importações suspensas, bem como as exigências de apresentação de programas de importação pelas empresas e de anuência prévia de órgãos da administração federal. Tais mecanismos continuaram, no entanto, vigentes para os bens de informática.

Além de revogar os mecanismos de controle das importações, a Pice promoveu um programa de reforma geral das tarifas, segundo cronograma de reduções gradativas que se estenderia até 1993, reduzindo a tarifa média de 32,1%, em 1989 para cerca de 13%. Em 1994, quando o Plano Real foi implementado, algumas reduções adicionais de tarifas reduziram a tarifa média nominal para 11,2%.

### • **Política de competitividade – instrumentos horizontais**

Do ponto de vista da política de competitividade, a Pice apontava como suas diretrizes, além da eliminação de incentivos e subsídios:

- o fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência;
- a reestruturação competitiva da indústria, inclusive através da exposição planejada da indústria à competição internacional; e

- a capacitação tecnológica da empresa nacional, através de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores.

Essa proposta inicial da política de competitividade, que enumerava objetivos e instrumentos de política, encontrou dificuldades de implementação, ressentindo-se do baixo grau de coordenação entre instituições governamentais.

Ainda assim, a dimensão “horizontal” da política de competitividade gerou importantes iniciativas, sem precedentes na tradição brasileira de política industrial:

- a privatização de empresas estatais industriais dos setores de siderurgia, petroquímica, fertilizantes e aeronáutica, no âmbito de um amplo programa de privatização que compreendia ainda empresas dos setores de energia elétrica, telecomunicações e transporte;
- a adoção do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, voltado para o desenvolvimento e difusão de métodos modernos de gestão empresarial, capacitação de recursos humanos e adequação da infraestrutura de serviços tecnológicos; e
- a aprovação de legislação de defesa da concorrência e de código de defesa do consumidor.

Por outro lado, foram gradualmente retomados, com nova configuração, alguns dos instrumentos de política industrial que haviam sido extintos quando da divulgação da Pice. Dentre essas iniciativas, registre-se o restabelecimento dos incentivos fiscais associados às exportações, à exceção do Beflex; a criação do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) — que vinha substituir o Finex, extinto no início do governo; o restabelecimento de incentivos à formação de capital na indústria; e a reformulação do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), concedendo incentivos fiscais a empresas industriais que empreendessem atividades de P&D e às empresas de desenvolvimento de circuitos integrados.

### • **Política de competitividade – políticas industriais setoriais**

Embora a Pice enfatize, em sua formulação, políticas e instrumentos horizontais, o foco setorial não esteve ausente da política industrial implementada no período. No caso da política de informática, legislação aprovada em 1991 revogou os mecanismos vigentes que configuravam a reserva de mercado para a empresa nacional,

viabilizando a importação de equipamentos de informática e a participação de empresas estrangeiras no setor. Mas foram mantidos os incentivos fiscais e financeiros em vigor e a preferência nas compras governamentais concedida às empresas nacionais.

O foco setorial aparece ainda, no plano institucional, na estruturação de câmaras setoriais como mecanismo de articulação e troca de informações entre governo e empresas. Esse mecanismo não gerou, no entanto, maiores resultados do ponto de vista da proposição de iniciativas de política industrial.

As mudanças introduzidas nas políticas industrial e comercial no início da década de 1990 representaram efetivamente uma ruptura com a experiência das décadas anteriores e tiveram efeitos significativos sobre a evolução da economia nos anos subsequentes.

A abertura comercial, sobretudo, teve impacto importante no desempenho da indústria nos anos 1990, contribuindo diretamente para configurar um ambiente de negócio caracterizado por um nível de contestabilidade muito superior ao observado nas décadas anteriores, o que impôs a busca de produtividade e competitividade como um objetivo a ser priorizado pela estratégia das empresas industriais. Além disso, a liberalização comercial constituiu uma pré-condição para o sucesso da política anti-inflacionária implementada pelo Plano Real.

Contudo, o impacto da liberalização comercial sobre a estrutura da indústria foi limitado. Na verdade, a política comercial e industrial implementada nesse período pode ser caracterizada como de ruptura com continuidade. O episódio da liberalização comercial unilateral resultou em uma estrutura de proteção baseada em escalada tarifária. As alíquotas tarifárias mais elevadas protegem os mesmos setores favorecidos nas décadas anteriores: automobilística, eletroeletrônicos, têxtil e vestuário e bens de capital. De resto, a continuidade não esteve restrita à reforma tarifária, manifestando-se também na política industrial: muitos dos setores favorecidos até então se beneficiaram também dos novos regimes setoriais que ofereciam incentivos ao investimento e à produção, como apontado a seguir.

Na segunda metade da década e nos dois primeiros anos do século XXI, a política industrial efetivamente implementada se caracterizou por um conjunto de iniciativas horizontais e setoriais pouco articuladas.

“

**A liberalização comercial constituiu uma pré-condição para o sucesso da política anti-inflacionária implementada pelo Plano Real. Contudo, seu impacto sobre a estrutura da indústria foi limitado. A liberalização comercial unilateral resultou em uma estrutura de proteção baseada em escalada tarifária**

”

No campo da política setorial, a iniciativa mais significativa foi a política voltada para a indústria automotiva — induzida pelas crescentes importações de automóveis observadas nesse período — que resgata objetivos e instrumentos da tradição brasileira da substituição de importações:

- em um primeiro momento, a elevação da tarifa de importação — que havia sido reduzida de 85%, em 1989, para 45%, em 1990, e 20%, em 1994 — para 70%, em 1995, e a fixação de cotas temporárias para as importações de automóveis;<sup>3</sup> e
- em seguida, em 1996, a formulação de uma política setorial mais articulada (regime automotivo), que recuperava instrumentos de política industrial adotados no passado, concedendo às montadoras instaladas no país, a redução, por três anos, do imposto de importação incidente sobre os veículos, bens de capital, componentes e matérias-primas importados pela empresa, dentro de limites definidos em função de suas aquisições no mercado interno e de seu desempenho exportador.

Ainda no âmbito das políticas setoriais, o setor de informática continuou a ser uma prioridade, revogando-se dispositivo daquela política que restringia às empresas nacionais os incentivos fiscais e financeiros e a preferência nas compras governamentais. Essa mudança representou a eliminação do último vestígio da reserva de mercado conferida pela política nacional de informática de 1985.

Outras medidas voltadas para setores específicos incluíram o estabelecimento de linhas de crédito para capital de giro oferecidas pelo BNDES em condições favorecidas para empresas de setores mais fortemente impactadas pela liberalização comercial, como calçados, têxteis e vestuário e móveis.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> As tarifas de importação de automóveis foram gradualmente reduzidas a partir de 1996 até atingir o nível de 35%, consolidado pelo país na Rodada Uruguai do GATT.

<sup>4</sup> O BNDES também ampliou nesse período sua atuação no financiamento às exportações, até então restrita a bens de capital, passando a considerar elegíveis para fins de apoio todos os setores da indústria.

Alguns desses setores foram também beneficiados por aumentos de tarifas de importação, revertendo parcialmente as reduções introduzidas no início da década. O impacto dessas elevações de tarifas esteve longe de ser marginal: em 1997, a tarifa nominal média era 4,5 pontos de percentagem maior do que a registrada em 1994. Além disso, a partir de meados dos anos 1990, o recurso ao mecanismo *antidumping* se tornou mais intenso.

Essas políticas setoriais conviveram, na segunda metade dos anos 1990, com uma agenda de reformas – algumas horizontais, outras focadas em setores – com viés liberalizante, incluindo notadamente a eliminação dos monopólios estatais na exploração de petróleo e de serviços de telecomunicações; a privatização de empresas estatais de energia elétrica e da principal empresa pública de mineração; a concessão de rodovias, ferrovias e portos à iniciativa privada; e a eliminação da discriminação entre empresas de capital nacional e estrangeiro.

Registrou-se ainda, no período, um forte crescimento dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros ao Brasil, incentivados não apenas pelo regime automotivo e por outros regimes industriais de cunho setorial, mas também e principalmente pelos programas de privatização e concessão de serviços públicos, que atraíram significativos recursos externos.

### O NOVO CRESCIMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL (2003 - 2016)

A mudança de governo em 2003 marcou o início de um período de 13 anos de continuidade na direção política do país. Essa continuidade não impediu, no entanto, inflexões significativas no âmbito da política industrial — seja nas políticas divulgadas em documentos oficiais publicados em diferentes momentos, seja nas medidas efetivamente adotadas no período.

Distintamente da gestão anterior, o novo governo enfatizou a necessidade de uma política industrial ativa. Contudo, para além da retórica oficial, o primeiro documento definindo objetivos, ações e instrumentos nessa área de política — Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior divulgado em 2004 (Pitce-2004) — era bastante semelhante àquele produzido e divulgado pelo governo anterior quase dez anos antes, em 1995.

A nova política tinha como objetivo o aumento da eficiência econômica e o desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. O documento estabelece que as empresas beneficiadas pela política deveriam fornecer contrapartidas, traduzidas em metas definidas, e que a duração temporal dos benefícios deveria ser limitada, para evitar a criação de estruturas empresariais ineficientes.

A Pitce-2004 compreende linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial) e linhas de ação setoriais focadas na expansão da capacidade produtiva de setores produtores de bens intermediários, que se encontravam próximos da plena ocupação de capacidade instalada, e de setores e tecnologias estratégicas.

Entre as iniciativas de política industrial no período, destacam-se:

- a ampliação dos incentivos fiscais à capacitação tecnológica de empresas industriais; a formulação de política de biotecnologia e de programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria de semicondutores e *displays*;
- a instituição de regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras, com novas isenções de tributos e a isenção ou redução do imposto de importação para máquinas e equipamentos sem produção no país; e
- a exigência de conteúdo local mínimo nos investimentos realizados para a exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás.<sup>5</sup>

Uma nova versão da política industrial foi divulgada em 2008, em momento em que um processo de mudança na política macroeconômica se consolidava como resposta à crise econômica internacional. A inflexão da política econômica se traduz em uma estratégia de crescimento baseada na expansão do consumo privado, do investimento e dos gastos governamentais, estimulada por forte expansão do crédito e flexibilização da política fiscal. O resultado é a sustentação da taxa de crescimento da economia e uma significativa valorização da moeda.

O documento Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), com vigência no triênio 2008-2010, se diferen-

<sup>5</sup> Essa exigência difere das medidas de conteúdo local adotadas no passado por não estar associada à fruição de incentivo ou subsídio concedido à empresa industrial que produz o produto incentivado, mas por constituir condição para a participação em atividade concedida pelo poder público.



cia do seu antecessor Pitce-2004 e também dos programas da década de 1990 não apenas pela orientação da política industrial proposta, mas também pela natureza e estrutura do seu programa de ação. Sob esse último aspecto, a PDP retoma modelo adotado nas décadas de 1950 e 1970, ao estabelecer amplo conjunto de programas com metas quantitativas e mecanismos de acompanhamento, instrumentos, recursos e responsabilidades definidas.

A PDP tem como objetivo fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar a exportação. Compreende programas de natureza horizontal, orientados para a persecução de quatro macrometas — ampliação do investimento fixo, elevação do gasto privado em P&D, ampliação das exportações e dinamização das micro e pequenas empresas; e 25 programas setoriais, com diretrizes e metas quantitativas específicas, cuja implementação supõe a mobilização dos instrumentos adequados a cada caso.

Os instrumentos de política industrial efetivamente mobilizados durante a vigência da PDP não diferiram dos vigentes em períodos anteriores, mas foram utilizados com mais intensidade e com maior foco setorial. O conjunto de medidas de combate à crise de 2008 e estímulo à produção foi implementado de forma mais eficiente, mas os avanços nas linhas de ação que configuram a política de competitividade foram pouco significativos.

A política industrial do novo governo que assume em 2011, divulgada no documento Plano Brasil Maior (PBM), dá continuidade à política formulada na PDP. O novo plano tem como prioridades a criação de competências críticas na economia; o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; a ampliação dos mercados interno e externo das empresas brasileiras; e a garantia de um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável.

O PBM compreende, como a PDP, programas de natureza horizontal e setorial (agora reduzidos de 25 para 16 programas). As medidas contempladas pelas políticas horizontais são agrupadas segundo seu foco:

- estímulos ao investimento e à inovação: desonerações tributárias; financiamento ao investimento e à inovação; marco legal da inovação;
- comércio exterior: desonerações das exportações; defesa comercial; financiamento e garantias para exportações; promoção comercial; e
- defesa da indústria e do mercado interno: desoneração da folha de pagamentos; outros benefícios tributários; regimes especiais setoriais e preferências para empresas nacionais em compras governamentais, entre outras.

“

**A partir de 2003 a política foi direcionada para o aumento da eficiência econômica e o desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional**

”

O PBM difere da PDP (e da Pitce) por justapor, à proposta estratégica de inovar, competir e crescer, a preocupação com a defesa da indústria e do mercado interno, ausente no plano anterior. Aliás, o PBM indica, dentre os desafios a serem enfrentados pela política industrial, “combater os efeitos da ‘guerra cambial’ e das incertezas do cenário internacional” e “enfrentar o acirramento da concorrência internacional nos mercados doméstico e externo”.

Essa mudança de foco na política industrial está associada ao fraco desempenho da indústria brasileira no início da corrente década. De fato, a participação das importações no consumo aparente de produtos industriais do país cresceu de um patamar de 15,0% em torno do qual flutuara ao longo de toda a década anterior, para 18,7%, em 2012 (alcançando 20%, em 2014).

Essa conjuntura gerava crescente pressão do setor industrial por uma política comercial que assegurasse maior proteção à indústria brasileira, através do aumento de tarifas ou do uso mais intensivo de instrumentos de defesa comercial.

A política de proteção à indústria brasileira suscitada por essas pressões assumiu, no entanto, formato distinto da política protecionista que vigorou no século passado. De fato, embora a política industrial tenha recorrido a barreiras tarifárias e a mecanismos de defesa comercial, sua ênfase recaiu, nesse período, sobre instrumentos voltados para orientar a demanda interna para o produtor local, tendo como alvo as compras governamentais e os dispêndios do setor produtivo. Esses instrumentos aparecem, inclusive, como condicionantes em um conjunto significativo de medidas de estímulo ao investimento e às exportações adotadas no período.

Como se viu, esses instrumentos — preferência nas compras governamentais e exigência de conteúdo local — estiveram também presentes na política industrial das décadas anteriores. Naquele período, constituíam



mecanismos de proteção a indústrias nascentes ou de construção de uma estrutura industrial verticalmente integrada. Nos últimos anos, no entanto, o recurso a esses instrumentos teve, predominantemente, a função de preservar uma indústria perceptivelmente pouco competitiva.

As principais medidas adotadas no período e relativas aos três focos da política industrial mencionados anteriormente são apresentadas a seguir.

### • **Estímulo às exportações, ao investimento e à inovação**

- expansão muito significativa dos recursos destinados pelos bancos públicos, notadamente pelo BNDES, para financiamento às exportações e investimentos em setores prioritários, a taxas de juros subsidiadas pelo Tesouro Nacional, que correspondiam em certas linhas a taxas de juros reais negativas;
- ampliação das medidas de desoneração tributária, condicionada por exigência de conteúdo local mínimo, e concessão de novas isenções e reduções de tributos, principalmente para os setores de bens de capital (incluindo veículos comerciais) e para alguns setores intensivos em mão de obra;
- eliminação da contribuição patronal para a previdência social incidente sobre a folha de pagamentos, com compensação parcial incidente sobre o faturamento bruto, restrita inicialmente a setores intensivos em mão de obra, mas gradualmente estendida a outros setores; e
- a adoção de novo regime automotivo, que concede benefícios tributários aos produtores locais no período 2012-2017, condicionados ao cumprimento de exigências de conteúdo local e à realização de dispêndios e atividades de pesquisa tecnológica no país.

### • **Defesa da indústria e do mercado interno**

- elevação das tarifas de importação de um número significativo de produtos industriais, entre os quais predominam insumos (químicos e siderúrgicos em sua maioria) e partes e peças para produtos diversos e bens de capital;
- na direção oposta, isenção ou redução temporária da alíquota do imposto de importação para bens

de capital e de informática e telecomunicações sem similar nacional ou para produtos específicos em razão de desabastecimento interno;

- complementação do marco regulatório associado aos regimes de defesa comercial, inclusive das regras aplicáveis aos regimes anti-subsídios e de salvaguardas, bem como aumento significativo da utilização do mecanismo *antidumping*, concentrado em setores da indústria de bens intermediários; e
- concessão de margens de preferência de até 25% nas compras governamentais de um número significativo de produtos industriais.

Em síntese, durante o período 2003-2016, assiste-se a uma intensificação do recurso aos instrumentos de política industrial, mobilizando recursos fiscais significativos e uma gama crescente de instrumentos. Esse processo se aprofunda a partir da crise internacional de 2008. Superada a fase mais crítica da retração econômica no Brasil e no mundo, o recurso à política industrial adquire contornos crescentemente defensivos, em face do crescimento das importações industriais e do desempenho medíocre da indústria e de suas exportações na fase pós-crise internacional. Nesse período, cresceu o papel do BNDES na execução da política industrial de *facto*, “alavancado” por expressiva expansão dos créditos do Tesouro Nacional ao banco que permitiam oferta de recursos subsidiados às empresas, muitas vezes com taxas de juros negativas — algo que não se via na trajetória do BNDES desde meados da década de 1970 do século passado.<sup>6</sup> Por outro lado, o governo promoveu significativo aumento dos níveis de proteção concedido à produção doméstica.

Em 2015, o fracasso dessas políticas se tornou patente. Não apenas elas não funcionaram para atingir seus principais objetivos — defender a indústria do crescimento das importações e mitigar o processo de desindustrialização em curso — como ainda contribuíram para o forte agravamento da situação fiscal do país nos últimos anos.

De resto, um conjunto significativo de políticas adotadas a partir de 2010 foi recentemente condenado pela Organização Mundial de Comércio (OMC), justamente a instância de negociação comercial historicamente priorizada pela diplomacia brasileira.

<sup>6</sup> Nesse período, o BNDES também teve papel central na execução da política de apoio à constituição e internacionalização de um grupo de grandes empresas brasileiras, os chamados “campeões nacionais”, que beneficiou empresas dos setores de alimentos, de construção e engenharia e químicos, entre outros.

## UMA AVALIAÇÃO SINTÉTICA DA EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL DO BRASIL

Três características da experiência brasileira de política industrial merecem ser destacadas.

- **A política industrial contribuiu intensamente para a diversificação industrial no Brasil**

A política de industrialização sob um regime de substituição de importações foi um sucesso, quando o critério de avaliação escolhido é o grau de diversificação da estrutura industrial – que é o critério central da lógica de substituição de importações. No final dos anos 1980, o Brasil tinha praticamente preenchido os vazios da matriz de insumo-produto de uma estrutura industrial típica daquele período.

Em boa medida, o êxito da estratégia decorreu de sua capacidade para articular tendência da economia brasileira já em curso no imediato pós-guerra a tendências internacionais que então se delineavam e que abriam oportunidades para a substituição de importações e, de forma mais ampla, para a industrialização.

No plano interno, a política industrial constituiu, entre os anos 1950 e 1970 sobretudo, uma intervenção no processo de substituição de importações em curso nas décadas anteriores, que visava remover obstáculos a seu desdobramento, orientar sua trajetória e acelerar a velocidade da transformação da estrutura do país.

No plano externo, o período do pós-guerra se caracterizou pelo forte fluxo de investimentos das grandes empresas industriais norte-americanas e europeias no exterior. Esse movimento teve como objetivo a produção local para suprimento do mercado doméstico dos países hospedeiros. No tocante aos investimentos cruzados entre as duas economias desenvolvidas, a presença do outro lado do Atlântico era, muitas vezes, requisito para assegurar a entrada ou a expansão em um mercado nacional, tendo em vista as vantagens competitivas que a proximidade da demanda conferia a concorrentes locais.

Essa motivação não existia no caso das economias em desenvolvimento, inclusive porque não existiam, em geral, concorrentes locais, mas a necessidade do investimento para acessar ou manter a participação em mercados desses países podia ser criada com a imposição de obstáculos à importação. Em um momento em que a produção no exterior fazia parte das estratégias de crescimento das grandes empresas norte-americanas e europeias, a polí-

“

**Superada a fase mais crítica da retração econômica no Brasil e no mundo em 2008, o recurso à política industrial adquire contornos crescentemente defensivos, em face do crescimento das importações industriais e do desempenho medíocre da indústria e de suas exportações na fase pós-crise internacional**

”

tica industrial associou a imposição desses obstáculos a incentivos à presença da empresa estrangeira no país.

A participação das empresas estrangeiras foi decisiva para viabilizar a superação de obstáculos e sobretudo para acelerar o ritmo do processo de diversificação do parque industrial brasileiro, notadamente no tocante à implantação dos setores mais intensivos em capital e de tecnologia mais complexa.

Esta convergência de tendências domésticas e externas e a adaptação dos objetivos e instrumentos da política industrial brasileira a tais tendências explicam em boa medida o sucesso da política de substituição de importações na formação de uma estrutura industrial altamente diversificada no Brasil, entre os anos 1950 e 1970.

- **A política industrial ajudou a moldar um sistema industrial pouco competitivo**

A estrutura industrial diversificada, resultante de décadas de substituição de importações, teve como característica qualitativa marcante um baixo nível de competitividade. Isto constituiu, desde o período de sua implantação, um sério *handicap* para que o novo parque manufatureiro acompanhasse as rápidas transformações ocorridas na economia mundial nas últimas décadas.

Tal resultado decorreu da fixação de um objetivo excessivamente ambicioso para a estratégia de substituição de importações — a construção de uma estrutura industrial verticalmente integrada e, tanto quanto possível, autárquica — mas também do manejo de alguns instrumentos de política e da combinação entre eles.

No que se refere ao objetivo central da estratégia de industrialização, é importante observar que, no Brasil, o projeto de industrialização foi identificado ao projeto de nação e à própria ideia de desenvolvimento (como supe-

ração do subdesenvolvimento, de origem agrária e exportadora). Esta visão, construída socialmente desde os anos 1950, foi – e ainda é – amplamente compartilhada por uma coalizão de interesses empresariais e de formuladores de política, acadêmicos e líderes políticos e sindicais.

O projeto de nação subjacente à política de industrialização implementada no Brasil era o de um país desenvolvido com uma estrutura industrial verticalmente integrada e, tanto quanto possível, autossuficiente.<sup>7</sup> O projeto visava reproduzir no Brasil a estrutura industrial dos Estados Unidos e dos maiores países europeus e seria “autorizado” pela dimensão do mercado interno, pela dimensão territorial do país e pela disponibilidade de recursos minerais. Essa visão subsiste desde então, embora de forma mitigada, e traduzida hoje na ênfase no adensamento da estrutura produtiva.

No que diz respeito ao uso dos instrumentos da estratégia de substituição de importações, alguns deles parecem ter contribuído de forma particularmente intensa para conformar um ambiente doméstico pouco favorável à competição e à busca da competitividade. Entre estes, vale citar:

- o uso excessivo das barreiras tarifárias e não tarifárias às importações, mantidas em níveis elevados na comparação internacional, apesar da liberalização moderada dos anos 1990. As barreiras comerciais deram origem a uma indústria imune à concorrência dos produtos importados, durante grande parte do período aqui considerado;
- o recurso ao controle de preço como instrumento de política anti-inflacionária, que vigorou ao longo de mais de duas décadas no Brasil. Esse mecanismo contribuiu decisivamente para inibir a concorrência entre os produtores locais no mercado protegido. Isso não só porque o preço-teto constituía um ponto focal para a fixação de preços, facilitando uma coordenação tácita entre os concorrentes, mas ainda porque a negociação dos ajustes de preço com a agência de controle de preços induziu a organização e o entendimento entre os produtores, o que facilitava comportamento colusivo nos mercados de produtos industriais. Esse ambiente pouco competi-

vo, em que o preço não era um instrumento para o posicionamento da empresa no mercado, aumentou a despreocupação com custo e eficiência, bem como inibiu o empenho da empresa em inovar.

Outros instrumentos que discriminam a favor da produção doméstica também tiveram papel relevante nas diferentes etapas da substituição de importações e concorreram para a consolidação de um ambiente de negócios de baixa contabilidade doméstica e externa. Entre essas, destacam-se as exigências de conteúdo nacional — que se tornaram mais estritas ao longo do tempo — e as preferências nacionais concedidas pelas regras de compras governamentais.

O peso da lógica setorial nas políticas industriais tradicionalmente adotadas pelo Brasil também gerou efeitos negativos sobre a competitividade da indústria, além de contribuir para consolidar a coalizão de interesses empresariais defensores do status quo em matéria de política industrial.

De fato, nas etapas iniciais da substituição de importações – voltadas para os bens de consumo – os efeitos dos preços elevados gerados pela proteção comercial se restringem ao ônus imposto aos consumidores finais. Quando o processo de substituição de importações passa a abranger os produtos intermediários e os bens de capital, preços elevados desses produtos podem ameaçar a viabilidade de novos investimentos e afetar a competitividade de outros segmentos do setor produtivo.

A resposta da política industrial brasileira diante destas distorções foi, em geral, conceder aos setores afetados novos incentivos que compensassem aqueles efeitos negativos, assegurando a todos a proteção requerida contra a concorrência dos produtos importados. A falta de competitividade e a dependência a incentivos e proteção vai assim se disseminando em toda a estrutura da indústria, aumentando a dificuldade e as resistências à revisão dessas medidas.

À medida que o processo de substituição de importações se estende a atividades em que as desvantagens comparativas do país eram mais acentuadas — caso dos bens de capital, nos anos 1970 — reforçava-se a dosagem dos incentivos e da proteção, aumentando o ônus fiscal das medidas compensatórias adotadas<sup>8</sup> e os efeitos adversos da proteção sobre os segmentos industriais a jusante dos setores protegidos.

<sup>7</sup> Na década de 1970, o II PND amplia essa ambição. Ao pretender não apenas alcançar a autossuficiência produtiva, mas também reduzir a dependência tecnológica do país — promover, além da substituição de importação de produtos, a substituição de importação de tecnologia.

<sup>8</sup> Os incentivos concedidos pela política industrial compreendem reduções ou isenções de tributos e subsídios que afetam a receita tributária ou acarretam dispêndio de recursos públicos. A magnitude do impacto fiscal desses incentivos foram sistematicamente ignorados quando da definição dos instrumentos de política industrial — frequentemente, eles não são mesmo percebidos porque são deferidos ao longo do tempo ou estão implícitos nas condições dos financiamentos concedidos pelos bancos públicos, não se refletindo de imediato na contabilidade do setor público. Não obstante, o custo fiscal dos incentivos concedidos pela política industrial pode ser significativo. Vale lembrar que os períodos em que a política industrial foi mais ativa — correspondentes ao Plano de Metas na década de 1950, ao II PND na segunda metade dos anos 1970 e ao Plano Brasil Maior na década atual — foram seguidos de graves crises econômicas, nas quais o desequilíbrio fiscal pode não ter sido o fator determinante, mas foi certamente componente importante.



O elenco de políticas industriais implementadas pelo Brasil também incluiu medidas associadas, na experiência internacional, a ganhos de produtividade e de competitividade. Entre elas, encontram-se as políticas de inovação, de apoio à exportação e de atração de investimentos externos diretos. No entanto, no caso brasileiro, por diferentes razões estas políticas não tiveram impacto mais relevante no ambiente de negócios e no comportamento das empresas.

No caso da inovação, empresas industriais que se instalaram no país replicando produtos anteriormente importados e recorrendo frequentemente à tecnologia transferida do exterior não apresentavam, em geral, maior vocação inovadora. A ausência de concorrência nos mercados em que essas empresas atuavam sancionou essa postura pouco ativa por parte delas. De resto, existia a percepção de que o avanço do processo de industrialização prescindia, a curto prazo, de desenvolvimento tecnológico próprio.

Tais características da estrutura industrial brasileira contribuíram para reduzir a eficácia das políticas de promoção do desenvolvimento tecnológico e de incentivo à inovação adotadas ao longo do período analisado. Em boa medida, essas políticas não decorriam de uma demanda firme do setor industrial, mas antes procuravam estimular essa demanda.

Durante um longo período, as iniciativas governamentais voltadas para o desenvolvimento tecnológico do país tiveram existência paralela à política industrial, sendo formuladas e implementadas por segmentos da administração pública que tinham mais vínculos com a comunidade acadêmica do que com a indústria. De resto, mesmo quando houve esforços para integrar a dimensão da inovação às políticas industriais, inclusive com o desenho de novos instrumentos, a ausência de concorrência no mercado doméstico constituía um desincentivo à integração buscada pela política industrial.

As políticas de apoio às exportações foram adotadas ainda no auge da substituição de importações — nos anos 1970 — mas sob um enfoque eminentemente compensatório, buscando mitigar os efeitos do viés anti-exportador da estratégia de industrialização. Com a demanda interna em expansão, não havia motivo para que essas empresas se voltassem para o mercado externo, onde a concorrência, o nível de exigência e os riscos eram maiores. Assim, os períodos em que as exportações de produtos manufaturados experimentaram maior crescimento corresponderam, em geral, a períodos de crise econômica e de contração da demanda interna, quando o mercado externo aparecia como um escoadouro para

a produção dessas empresas industriais, ainda que com *mark-ups* mais reduzidos. Frequentemente, superada a crise no mercado doméstico, as exportações dessas empresas eram reduzidas. Em consequência, embora as políticas de exportação tenham viabilizado a integração dos mercados externos à estratégia de crescimento de empresas de diversos setores, elas não foram capazes de compensar o viés antiexportador da substituição de importações e de contribuir para o crescimento sustentado das exportações.

Historicamente aberto aos investimentos externos diretos, o Brasil manteve esta tradição ao longo do período de substituição de importações, inclusive ampliando o acesso dessas empresas a setores em que havia restrições significativas ao investimento estrangeiro (serviços públicos de infraestrutura, petróleo e gás). No entanto, como já se observou, os investimentos externos recebidos pelo Brasil tinham, nesse período, o mercado doméstico protegido como seu alvo quase sempre exclusivo. Beneficiários da proteção tarifária e não tarifária e de mecanismos de restrição da oferta doméstica, os investimentos externos acabaram por reforçar o viés antiexportador da estrutura industrial e a coalizão de interesses protecionistas que resistem à revisão do modelo de industrialização.

- **A política industrial não foi capaz de se adaptar às mudanças no ambiente doméstico e global**

A perda de dinamismo da indústria brasileira, observada a partir dos anos 1980, reflete — ao menos em parte — a incapacidade do setor e da política industrial para se adaptar a um novo quadro de condicionantes internos e externos que retiravam funcionalidade à estratégia de substituição de importações.

O contraste entre o desempenho da indústria no período entre 1950 e 1980, de um lado, e aquele que se segue a 1980 é impressionante. Certamente não se pode atribuir tal contraste exclusivamente à incapacidade da política industrial para rever seus pressupostos e questionar seus paradigmas. Desde 1980, o Brasil atravessou períodos de forte instabilidade macroeconômica e as taxas de crescimento da economia como um todo se reduziram significativamente, na comparação com a fase anterior.

Mas, desde o ponto de vista de uma avaliação da política industrial, pode-se formular a hipótese de que a inadequação dos objetivos e instrumentos da política a um ambiente sob forte transformação reduziu significativa-



mente as chances de que a indústria brasileira adotasse o rumo de uma estratégia calcada em ganhos de produtividade e competitividade.

De fato, o que mais chama a atenção na experiência brasileira de política industrial é a continuidade do papel hegemônico da estratégia de substituição de importações, ao longo de mais de meio século. No Brasil, durante o período aqui considerado, o conteúdo e os instrumentos da política industrial herdados de etapas anteriores são preservados nas subsequentes, apenas promovendo-se ajustes pontuais e incorporando-se novos elementos para adequá-las a novas realidades e novos objetivos.

Ora, o que a experiência de industrialização brasileira explicita é o fato de que a relação virtuosa estabelecida, a partir dos anos 1950 e até o final dos 1970, entre políticas industriais, dinâmica da industrialização por substituição de importações e estratégias das grandes empresas transnacionais de diversos setores industriais perde consistência a partir dos anos 1980 e não mais se recompõe daí para diante.

De um lado, em consequência do próprio sucesso da substituição de importações, a estrutura industrial brasileira se diversificou e reduziu as possibilidades de que substituições adicionais de importações fossem capazes de continuar desempenhando o papel de motor da industrialização e do crescimento econômico. Gradualmente, a substituição de importações perdeu tração enquanto *driver* da mudança estrutural na economia e a industrialização “extensiva” por ocupação dos “vazios” da matriz de insumo — produto chegava a seu limite como motor do crescimento industrial.

De outro, a indústria entrou, a partir dos anos 1970 — mas com maior força nos anos 1980 — em um processo de radical transformação tecnológica e organizacional, relacionada à emergência e consolidação da eletrônica. Esse processo já se desdobrou em diversas “gerações” de inovações, envolvendo crescentemente não apenas a indústria, mas os demais setores da economia, afetando crescentemente as relações entre economias nacionais e as estratégias internacionais das grandes empresas. A organização da produção fragmentada internacionalmente em cadeias de valor é uma das manifestações mais relevantes — do ponto de vista da discussão de política industrial — deste processo.

Ou seja, mudaram radicalmente os ambientes doméstico e internacional relevantes para o desenho das políticas industriais nacionais, mas o Brasil não se afastou dos rumos da substituição de importações. É interessante

observar que, frente ao choque da emergência de uma nova tecnologia de aplicação sistêmica, como a informática, a reação de política no Brasil, nos anos 1980, tenha sido desenhar uma estratégia setorial específica em que à substituição de importações se juntava a rejeição a investimentos externos no setor — o que nunca se observara na trajetória da política industrial brasileira.

A política industrial adotada a partir de 2011 no Brasil confirma a vitalidade da substituição de importações como fonte de inspiração dos formuladores de política industrial. Desde os anos 1970, um conjunto tão grande de instrumentos de discriminação em favor da produção doméstica não era utilizado — e com tamanha intensidade. Mas os resultados negativos dessa política também atestam a inadequação da estratégia a um ambiente econômico interno e externo muito diverso daquele que vigeu no período em que a substituição de importações foi bem-sucedida. Mais do que promover novas substituições de importações, em sua mais recente versão a política industrial brasileira tinha como objetivo implícito a mera preservação de uma estrutura industrial construída há mais de 30 anos.

Se a substituição de importações continua a ser a grande referência para a política industrial brasileira, isso se deve, em alguma medida, ao êxito da estratégia — sem igual na América Latina. No entanto, o esgotamento da estratégia se manifesta há mais de 30 anos e este argumento não parece suficiente para explicar a resiliência do paradigma.

Outros fatores devem ser considerados, entre os quais a solidez da coalizão de interesses econômicos consolidada ao longo das últimas décadas. Contribuíram para a formação e consolidação desta coalizão o uso generalizado da proteção comercial e o manejo de incentivos e medidas compensatórias setoriais que impediam que as contradições entre setores em relação às políticas adotadas se manifestassem.

Além disso, aumentou a resiliência do paradigma de substituição de importações o fato de que o projeto de industrialização foi identificado ao projeto de nação e à própria ideia de desenvolvimento (como superação do subdesenvolvimento, de origem agrária e exportadora), conferindo-lhe elevado grau de legitimidade política.

Fato é que os setores que competem com importações mantiveram, nos últimos 50 anos, posição hegemônica no direcionamento da política industrial e comercial, sem enfrentar praticamente qualquer resistência dentro da indústria, já que a rigor não há setores industriais eminentemente exportadores no Brasil (exceto o setor aeronáutico).

## BIBLIOGRAFIA

BONELLI, Regis. 1995. A industrialização brasileira em perspectiva histórica: cronologia da política econômica e industrial no século XX. *In: \_\_\_\_\_*. **Ensaios sobre política econômica e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Senaiu/DN/Ditec/DPEA VCIET.

BONELLI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta; e BRITO, Adriana Fernandes. 1997. As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão).

FERRAZ, Max Benjoi. 2009. Retomando o debate: a nova política industrial do Governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, Vol. 32, jan./jun.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. 1992. A política industrial do Governo Collor: uma sistematização. Rio de Janeiro: Funcex.

\_\_\_\_\_. 1994. **A experiência recente de política industrial no Brasil: uma avaliação**. Brasília: Ipea.

HORTA, Maria Helena T. 1974. Algumas considerações sobre as novas diretrizes de política industrial. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. 4, nº 3, p. 687-704, dez.

PINHEIRO, Armando Castelar; BORGES, Cláudia Pio; ZAGURY, Sônia e MESQUITA, Mário. 1993. Composição setorial dos incentivos às exportações brasileiras. **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 47, nº 4, p. 473-501, out./dez.

SUZIGAN, Wilson. 1978. Política Industrial no Brasil. *In: \_\_\_\_\_*. (Ed.). **Indústria: política, instituições e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes.

SUZIGAN, Wilson; VILLELA, Annibal. 1997. **Industrial policy in Brazil**. Campinas: Unicamp/IE.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia; e NAIDIM, Leane Cornet. 2013. Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma. Breves Cindes. Rio de Janeiro: Cindes.