



POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA

INDUSTRIAL POLICY: THEORETICAL AND ANALYTICAL BASIS IN PERSPECTIVE

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EN PERSPECTIVA

Ana Claudia de Queiroz Lira¹, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti², Maria de Lourdes Barreto Gomes³

e432833

<https://doi.org/10.47820/recima21.v4i3.2833>

PUBLICADO: 03/2023

RESUMO

A indústria, no momento histórico atual, é considerada um dos vetores de impulsionamento de forças que moldam o desenvolvimento econômico, entre essas: o investimento estrangeiro direto, o comércio de bens e serviços e os fluxos de tecnologia. Essas forças estão impulsionando nações e empresas no sentido de sua internacionalização, globalização e adoção de modelos radicalmente distintos de gerência e produção. Assim, as políticas industriais contemporâneas devem focar em novas tecnologias de produção, desenvolvimento de produtos e modelo de negócios, além da diversificação da economia para setores e atividades com maior valor agregado, conteúdo tecnológico e produtividade. Neste contexto, este trabalho tem como objetivo compreender política industrial dentro de uma perspectiva conceitual, histórica e aplicada considerando, principalmente, o que dizem entidades nacionais dedicadas a produzir e difundir informações sobre política industrial no Brasil, entre essas: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI, e Confederação Nacional da Indústria – CNI, que consideram que a estratégia de desenvolvimento sustentado do país deverá passar inevitavelmente pela dinamização do parque produtivo nacional e pela concepção atual da política industrial indissociável da concorrência, da atualização tecnológica e do aumento da produtividade, deve ser continuamente renovada e deve estar alinhada às políticas macroeconômicas (e mesmo às microeconômicas) tendo como objetivo o crescimento e o desenvolvimento do País.

PALAVRAS-CHAVE: Política industrial. Crescimento econômico. Desenvolvimento.

ABSTRACT

Industry, at the current historical moment, is considered one of the driving forces behind economic development, including: foreign direct investment, trade in goods and services and technology flows. These forces are driving nations and companies towards internationalization, globalization and the adoption of radically different models of management and production. Thus, contemporary industrial policies must focus on new production technologies, product development and business models, in addition to the diversification of the economy towards sectors and activities with greater added value, technological content and productivity. In this context, this work aims to understand industrial policy within a conceptual, historical and applied perspective, considering, mainly, what national entities dedicated to producing and disseminating information on industrial policy in Brazil say, among these: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI, and the National Confederation of Industry - CNI, who consider that the country's sustainable development strategy must inevitably pass through the dynamization of the national productive park and the current conception of the industrial policy inseparable from competition, technological updating and increased productivity, must be continuously renewed and must be aligned with macroeconomic policies (and even microeconomic ones) with the objective of the country's growth and development.

KEYWORDS: Industrial policy. Economic growth. Development.

¹ Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil.

² Departamento de Física, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil.

³ Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

RESUMEN

La industria, en el momento histórico actual, es considerada uno de los vectores de fuerza impulsora que configuran el desarrollo económico, entre ellos: la inversión extranjera directa, el comercio de bienes y servicios y los flujos tecnológicos. Estas fuerzas están impulsando a las naciones y empresas hacia su internacionalización, globalización y adopción de modelos radicalmente distintos de gestión y producción. Por lo tanto, las políticas industriales contemporáneas deben centrarse en las nuevas tecnologías de producción, el desarrollo de productos y el modelo de negocio, además de diversificar la economía en sectores y actividades con mayor valor agregado, contenido tecnológico y productividad. En este contexto, este trabajo tiene como objetivo comprender la política industrial dentro de una perspectiva conceptual, histórica y aplicada considerando, principalmente, qué entidades nacionales dedicadas a producir y difundir información sobre política industrial en Brasil, entre ellas: Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial - IEDI, y Confederación Nacional de la Industria - CNI, que consideran que la estrategia de desarrollo sostenido del país debe pasar inevitablemente debido al impulso del parque productivo nacional y la concepción actual de la política industrial inseparable de la competencia, la actualización tecnológica y el aumento de la productividad, debe renovarse continuamente y debe alinearse con las políticas macroeconómicas (e incluso las políticas microeconómicas) dirigidas al crecimiento y desarrollo del país.

PALABRAS CLAVE: Política industrial. Crecimiento económico. Desarrollo.

INTRODUÇÃO

Políticas industriais são ações e instrumentos utilizados pelos países com o objetivo de fomentar o setor industrial e aumentar as taxas de crescimento econômico. Dentro de uma conjuntura hierárquica de planejamento, pode ser entendida como uma visão estratégica do futuro industrial do país - ou outra unidade político administrativa, e os meios - instrumentos, mecanismos e arranjos institucionais de concretizá-la.

Em termos microeconômicos, as políticas industriais podem afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, influenciando a estrutura de produção, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em âmbito nacional. Em termos macroeconômicos, a política industrial deve ser vista como um componente de uma estratégia de fortalecimento da indústria e parte indispensável de uma política mais geral de desenvolvimento, a qual, além do setor industrial, deve contemplar outros setores da economia e as instituições de apoio à indústria, infraestrutura, normas e regulamentações (FRISCHTAK, 1993; IEDI, 2011).

Enquanto política de promoção da competitividade em um contexto globalizado, estudos do IEDI (2011) destacam que a concepção atual da política industrial deve ser indissociável da concorrência, da atualização tecnológica e do aumento da produtividade, deve ser continuamente renovada e deve estar alinhada às políticas macroeconômicas (e mesmo às microeconômicas) tendo como objetivo o crescimento e o desenvolvimento do País.

Neste contexto, este trabalho tem como objetivo compreender a política industrial dentro de uma perspectiva conceitual, histórica e aplicada considerando, principalmente, o que dizem entidades nacionais dedicadas a produzir e difundir informações sobre política industrial, entre essas: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI, e Confederação Nacional da Indústria - CNI, que consideram que a estratégia de desenvolvimento sustentado do país deverá passar inevitavelmente



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

pela dinamização do parque produtivo nacional rumo à inovação e pela inserção internacional da produção industrial nas cadeias globais de valor de alto nível, conferindo à indústria um papel de destaque para o crescimento econômico, para o crescimento da produtividade e também para a oferta do emprego.

O texto está estruturado em quatro partes, além dessa introdução e das considerações finais. A Seção 2 apresenta uma base conceitual e contrapontos sobre políticas industriais. A Seção 3 traz uma descrição de políticas industriais sob três dimensões. A Seção 4 apresenta um breve histórico das políticas industriais adotadas no Brasil nos últimos anos e o entendimento sobre os critérios para uma nova agenda de política industrial brasileira, de acordo com a Confederação Nacional da Indústria – CNI e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI.

2 POLÍTICA INDUSTRIAL E RESPECTIVOS CONTRAPONTO

Os argumentos que norteiam o uso de políticas industriais não apresentam uma interpretação consensual na literatura econômica. Para economistas de cunho heterodoxo, as políticas industriais são importantes para o desenvolvimento, pois contribuem para a superação dos entraves ao crescimento industrial.

Assim sendo, prevalece a ideia de que uma política industrial é condição fundamental para a superação das restrições macroeconômicas ao crescimento econômico; promove o desenvolvimento de setores econômicos fundamentais para a geração de divisas, difusão de tecnologias e expansão dos níveis de emprego, colaborando, desta forma, para o aumento da competitividade industrial e impulsionando o uso mais eficaz dos recursos naturais (KRUGMAN, 1989; KUPFER, 2003 *apud* CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Do outro lado existem os autores de cunho neoclássico, a exemplo de Ferreira e Hamdan (2003), Pack e Saggi (2006), Pinheiro *et al.*, (2007) citado por Coronel, Azevedo, Campos (2014), que apresentam restrições à utilização de tais políticas, principalmente em países como o Brasil, pois, argumentam que além de o Estado escolher os setores que serão vencedores, colaboram para o aumento dos vícios públicos e dos benefícios privados. De acordo com esta visão, as políticas industriais só devem ser utilizadas com o objetivo de corrigir falhas de mercado. Assim, a melhor forma de o governo proteger o setor industrial é através de políticas horizontais, tais como política fiscal austera, controle das taxas de inflação, estímulo à concorrência e sistema judiciário eficiente. De acordo com esses autores, o uso de políticas horizontais não faz distinção dos setores que receberão proteção por parte do governo, e ter uma economia com fundamentos macroeconômicos sólidos é a melhor maneira de o governo promover a competitividade do setor industrial (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Partindo desses contrapontos, a importância da política industrial pode ser entendida a partir de diferentes correntes teóricas no que tange à intervenção do Estado na economia, entre as principais: a neoclássica, a desenvolvimentista e a evolucionista, conforme descrição a seguir.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

3 POLÍTICA INDUSTRIAL SOB TRÊS DIMENSÕES

Stein e Herrlein Júnior (2016) analisam a política industrial sob a ótica de sua formulação estratégica, avaliando essas correntes em três dimensões: diretrizes e objetivos, instituições e processo de tomada de decisões e instrumentos, conforme informações sistematizadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Bases teórico-analíticas de política industrial

CAMPO HETERODOXO
<p>i) Política industrial sob a ótica do Estado desenvolvimentista: está associada à vertente mais heterodoxa, atribuindo grande importância ao papel do Estado na elucidação dos fenômenos econômicos e esteve presente fortemente no país da década de 1930 à década de 1970, além de apresentar uma retomada na política industrial recente. Ao contrário da abordagem prévia, esta compreende a atuação do Estado como um elemento ativo, sendo sua atuação respaldada por sua capacidade de impulsionar o desenvolvimento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretrizes e objetivos: natureza discriminatória e particularista (vertical), destinada às indústrias específicas (e empresas enquanto seus componentes) para alcançar resultados que são percebidos pelo Estado como sendo eficientes para a economia como um todo. ▪ Instituições e processo de tomada de decisões: ministério forte dentro do complexo estatal; cooperação com o setor privado: conselhos, associações comerciais, circulação de burocratas nas empresas privadas, grupos de discussão formais. Esses arranjos são complementados por um conjunto de instituições que possibilitam um papel ativo do Estado no desenvolvimento econômico e no direcionamento do investimento a setores estratégicos. ▪ Instrumentos: direcionamento do crédito bancário e controle dos padrões e dos níveis de investimento; política antitruste; uso de licenças e autorizações governamentais para conduzir os objetivos de desenvolvimento e investimento; atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) conduzidas ou financiadas pelo Estado; proteção tarifária à indústria nascente, mesmo que temporária; <i>recession cartel</i> – em períodos de baixa demanda, o Estado pode impor limites à produção, evitando guerra de preços; <i>negotiated exit/capacity scrapping</i>: em períodos de recessão prolongada ou decadência setorial, o Estado pode coordenar a saída de firmas e a realocação de recursos.
<p>ii) Política industrial sob a ótica neoschumpeteriana ou evolucionária: também de caráter heterodoxo combina a visão schumpeteriana do papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico e a formalização teórica da economia evolucionária. Esta linha de pensamento enfatiza o conhecimento como predominantemente tácito e dependente de um ambiente institucional que favoreça a inovação. De acordo com esta visão, o mercado não necessariamente garante que haja alocação de recursos nas atividades mais intensivas em conhecimento e inovação e, portanto, o governo tem que utilizar uma série de incentivos para modificar os preços relativos, tornando mais atrativo o investimento nos setores intensivos em tecnologia. Desta forma, a política industrial identificada com a concepção neoschumpeteriana envolve a criação de setores que utilizem mais tecnologia como, por exemplo, a produção de <i>software</i>, tecnologias de informação e comunicação, biotecnologia etc. Este tipo de política é aquele mais identificado com a concepção moderna de política industrial, no qual é reconhecida a necessidade de se criar um sistema nacional de inovação em que atores públicos e privados interajam continuamente na busca de conhecimento e inovação.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretrizes e objetivos: na ótica neoschumpeteriana, cabe ao Estado promover um ambiente concorrencial em que se promova a rivalidade e se fortaleça os agentes. A política industrial deve operar em duas dimensões: curto prazo, na qual a política deve fomentar a inovação incremental sobre a estrutura presente de competitividade; longo prazo, a política deve ser estrategicamente orientada à mudança estrutural, tendo em vista fomentar inovações que alterem as condições de competitividade futura. ▪ Instituições e processo de tomada de decisões: o Estado deve criar instituições públicas de geração, difusão e adoção de tecnologias; também é importante a criação de instituições de financiamento que viabilizem crédito ao setor privado destinado à P&D; percepção da necessidade de integração entre



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

diferentes ministérios (Ciência, Tecnologia e Inovação, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Defesa, Minas e Energia) na gestão e políticas científicas, tecnológicas e de inovação. Também, nessa perspectiva, assume-se que é desejável a participação da sociedade na condução dessas políticas.

- **Instrumentos:** regimes e regulamentações específicas sobre as externalidades positivas; indução pública à inovação e a sua difusão, pelo lado da oferta e da demanda; políticas educacionais e de treinamento tecnológico; incentivar a elevação dos gastos em P&D do setor privado, por exemplo, por meio de incentivos fiscais; apoio a projetos de cooperação e formação de redes entre empresas inovadoras; políticas de melhorias em infraestrutura, especialmente na área de telecomunicações e tecnologia da informação (TI); políticas de treinamento e realocação de mão de obra; estabelecimento de organizações públicas de pesquisa, laboratórios, universidades e centros de pesquisa; formação de *clusters* e distritos industriais.

CAMPO ORTODOXO

i) **Política industrial sob a ótica neoclássica:** nesta visão, a intervenção via políticas industriais seria justificada apenas quando se verificasse falhas de mercado tais como estruturas ou condutas não competitivas – oligopólios e monopólios – externalidades, bens públicos e direitos de propriedade comuns. Seguindo essa lógica, seria necessário minimizar o protecionismo.

- **Diretrizes e objetivos:** política industrial de caráter horizontal, com foco na elevação da concorrência e da eficiência sistêmica atingindo a todos os mercados. Desta forma, a função do Estado em uma política industrial é garantir que os mercados operem com o maior nível de concorrência possível. Os mercados levam aos “*right prices*” e à alocação eficiente de recursos, sendo um mecanismo capaz de alcançar o equilíbrio no curto e no longo prazos.
- **Instituições e processo de tomada de decisões:** as instituições responsáveis pela gestão de políticas industriais têm a necessidade de serem ao máximo protegidas dos interesses políticos. Destacam-se os órgãos reguladores da concorrência e a legislação antitruste.
- **Instrumentos:** políticas de regulação da concorrência; aprimoramentos tributários e incrementos institucionais no ambiente de negócios; regulação dos monopólios naturais e restrição de seus lucros, por meio de políticas de preços com fórmulas predeterminadas ou taxações; políticas de ampliação de acesso a informações sobre mercados e tecnologias; incentivos a parceria de empresas com universidades; políticas de defesa do consumidor e certificações que atestem a qualidade dos produtos e dos processos; fomento a um mercado de capital robusto e um sistema de crédito privado que facilite o compartilhamento de risco entre empresas e investidores; isenções fiscais para compensar os riscos envolvidos em projetos de investimento, inovação e exportação; ampliação da capacidade administrativa e empreendedora da economia, por meio de políticas educacionais nessa área.

Fonte: Elaborado a partir de Botelho (2015); Stein e Herrlein Júnior (2016); Stumm (2019).

O campo heterodoxo/correntes desenvolvimentista e evolucionista, indica a importância da ação do Estado para o desenvolvimento das estruturas produtivas dos países. Teve maior influência nos governos petistas.

Nesse contexto, o desenvolvimento econômico e, sobretudo, a industrialização são discutidos quanto à necessidade ou não de políticas de desenvolvimento e qual o papel do Estado em relação a essas políticas. Defende uma participação ativa do Estado na definição dos rumos da economia e do processo de industrialização. A política industrial desenvolvimentista tem como principal característica a atuação ativa do Estado como promotor do desenvolvimento da indústria nacional a fim de fomentar o crescimento econômico do estado-nação a partir de promoção e ações de fomento setorializadas à indústria.

A corrente evolucionista, também em oposição ao pensamento neoclássico, enfoca as relações entre estrutura de mercado, estratégia empresarial e avanço tecnológico. Inspirado em Joseph Alois



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

Schumpeter, o pensamento evolucionista, ou evolucionário, enfatiza que as inovações se constituem no motor principal do desenvolvimento capitalista – a competência em inovar está intimamente ligada ao progresso tecnológico inserido nas forças produtivas.

Na concepção neoclássica/ortodoxa, a política industrial deve ter como foco o conjunto da economia, ou seja, deve abranger toda a economia, não discriminando nenhum setor ou ator em específico. É o que se intitula política industrial de cunho horizontal, que focaliza temas mais amplos e que tem reflexos gerais no tecido produtivo nacional, como, por exemplo, na tecnologia, na infraestrutura e na educação. Preconiza ainda a existência do livre comércio internacional como propulsor do crescimento das economias nacionais.

Durante toda a década de 1990 até o início do século XXI, o Brasil seguiu o trajeto pensado pela corrente ortodoxa enraizada nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso.

O contraste entre essas correntes teóricas distintas ajuda a entender melhor a razão das diferenças elementares nos desenhos das políticas industriais, segundo seu propósito e sua orientação e, apontar as variadas formas que uma política industrial pode adotar no momento de sua montagem considerando: a importância que a política industrial deve ter no conjunto de atribuições do Estado – determinando o grau de restrição da atuação e a intervenção do setor público no mercado; a intencionalidade da política em termos de corrigir falhas de mercado ou de influenciar a *performance* industrial, determinando o grau de preservação da integridade dos mercados e da defesa da concorrência; a compreensão sobre os arranjos de política industrial verticais (setoriais) aos horizontais (industrial em geral); a determinação da experiência internacional com políticas industriais no processo de desenvolvimento das nações.

Acompanhando as discussões mundiais, os ciclos nacionais de políticas industriais passaram por profundas transformações em décadas - excessos do liberalismo e intervencionismo além da importância da institucionalidade e da estrutura de governança dessas políticas estão na pauta de discussões.

A seguir, tem-se um resumo do enquadramento dessas teorias em relação às experiências de política industrial brasileira, em uma perspectiva histórica.

4 A IDEIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO

As primeiras ações públicas brasileiras, com objetivo de induzir o setor industrial, ocorreram com as políticas de substituição de importações e protecionismo nacional entre as décadas de 1930 e 1970. Essas políticas de forte intervenção estatal, caracterizaram-se tanto por aspectos meritórios, criando uma estrutura industrial integrada e diversificada, quanto por problemas relacionados ao protecionismo indiscriminado, sem metas e prazos, subsídios de várias naturezas (FRISCHTAK, 1993; CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Nesse período, além do aumento considerável do PIB industrial houve também o fortalecimento de setores industriais tradicionais, consolidação da indústria de base e a construção de infraestrutura básica. A matriz industrial se diversificou setorial e regionalmente, ocupando tanto espaços urbanos



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

quanto rurais. Houve também o desenvolvimento institucional do ensino técnico e desenvolvimento científico. Novos atores políticos surgiram, se fortaleceram e se integraram aos processos decisórios.

Por outro lado, tem-se as “controvérsias” sobre as externalidades negativas do projeto implementado: o protecionismo excessivo, não seletivo e sem metas ou prazos – sem contrapartidas de desempenho, modernização tecnológica ou melhoria de produtividade, os setores protegidos rapidamente perderam competitividade quando a economia acelerou o ritmo de internacionalização. Como resultado, criou-se no Brasil uma indústria pouco eficiente, não-competitiva interna e externamente e com reduzida capacidade inovativa e desatenta ao desenvolvimento tecnológico (BOTELHO, 2015; DIOGO, 2017; STUMM, 2019).

A partir de meados da década de 1980, dada a seriedade da crise econômica brasileira, a restrição de liquidez internacional ocasionada pelos choques do petróleo e o fracasso de diversos planos consecutivos de desenvolvimento, a indústria foi afetada de modo que sua participação no PIB e nível de produtividade caíram.

Assistiu-se, neste período, a um processo de redemocratização e ascensão de outro conjunto de ideias sobre política industrial no cenário político-econômico, que negava a participação mais ativa do Estado - políticas industriais liberais. Visando basicamente a correção de falhas de mercado, o incentivo às exportações e à entrada de investimentos estrangeiros. Tais políticas pressupõem a participação reduzida do Estado que atuaria somente no âmbito regulatório. A nova orientação, de acordo com Stumm (2019), rejeitava de forma radical a estratégia intervencionista, pois ligava a ideologia ao atraso econômico, ao populismo e à hiperinflação. Assim, observa-se o fim da agenda desenvolvimentista, o esgotamento do modelo de substituição de importações e a ascensão de ideias liberais no âmbito da ação estatal, com ênfase na estabilização econômica e nas reformas institucionais que facilitassem a ação dos mercados.

A partir de 1990, uma nova política industrial é anunciada e está alinhada nas tentativas de planos de estabilização da economia - entra em cena o Estado atrelado ao mercado como agente regulador da economia, com a implantação das agências reguladoras, a abertura comercial e o processo de privatizações, intensificados na década de 1990 a início dos anos 2000. As privatizações funcionariam como uma sinalização de novas possibilidade de investimento, o que, em um segundo momento, liberaria poupança governamental para investir em outras áreas (BOTELHO, 2015; STUMM, 2019).

A intenção era que a indústria ganhasse competitividade e inovação, com a diminuição do protecionismo acarretado pela concorrência. A abertura comercial estabelecida no período provocou uma melhora nos preços e na tecnologia, pois trouxe acessibilidade e competição, porém houve uma diminuição nos níveis de emprego, devido à dificuldade de algumas empresas nacionais em se manter com o nível de tributação e juros altos e a dificuldade na infraestrutura, frente a seus concorrentes internacionais.

A transição institucional em direção ao novo paradigma liberal passou a dar prioridade à estabilidade econômica com ênfase ao combate ostensivo à inflação. Assim, sob a égide do modelo



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

liberal, o desenho da política industrial e sua implantação foram alinhados aos vieses da política macroeconômica vigente à época, pois existia a convicção de que uma economia com sólidos fundamentos macroeconômicos era a condição necessária para alavancagem do setor industrial e considerava-se que as “forças de mercado” promoveriam a modernização produtiva, a melhoria da competitividade e o aporte generoso de capital, tecnologia e conhecimento oriundo do exterior.

Tais experimentos impactaram negativamente o desempenho do setor industrial, causando ajuste defensivo, expansão do capital estrangeiro, aumento do hiato tecnológico, *deficit* na balança comercial e desindustrialização. Assistiu-se, dessa maneira, a uma mudança brusca e gradual da estrutura industrial, envolvendo padrões de empregabilidade, produção, comercialização etc. que circunscreveram a realidade do setor durante as décadas de 1980 e 1990 e “abriram” o processo de crise da indústria brasileira - a carência de políticas industriais ativas e a falta de complementação das reformas estruturais promoveram, pelo menos nas últimas duas décadas, a perda de participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, bem como a dos bens industrializados na pauta exportadora brasileira (STUMM, 2019; ROCHA 2019).

Em um cenário de insatisfação crescente, a partir de 2003, O Partido dos Trabalhadores assume à Presidência da República trazendo para dentro do Estado ideias mais intervencionistas sobre política industrial. Para marcar sua diferença quanto ao projeto neoliberal, apresentou um projeto com feições “desenvolvimentistas” que não replicava, no entanto, a fase de substituição de importações. Tratava-se de incentivar o crescimento econômico por meio uma política industrial ativa, orientada à integração com mercados externos e estabilidade (STUMM, 2019).

De acordo com Stein e Herrlein Júnior (2016), no período de 2003 a 2014, a política industrial brasileira adotada simbolizou uma retomada à heterodoxia, afastando-se das práticas utilizadas na década anterior, mas com um viés modernizado, com foco em inovação e pesquisa e desenvolvimento (P&D), porém ainda fazendo uso extensivo de incentivos como, por exemplo, a seleção de setores e empresas a serem apoiadas, porém sem contar com mecanismos formais de avaliação das empresas incentivadas. O Quadro 2, traz um resumo das três principais políticas vigentes neste período.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR

ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

Quadro 2 - Políticas industriais no Brasil – 2003-2014

<p>Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)</p>	<p>Lançada no governo Lula, no final de 2003. Em termos de diretrizes e objetivos, a PITCE aproxima-se muito de uma política industrial de ótica neoschumpeteriana, dando significativa ênfase à inovação tecnológica como elemento central que conduz ao aumento da eficiência econômica, focada em três eixos:</p> <p>(i) linhas de ação horizontal, com inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, apoio às exportações brasileiras, adequando-as às exigências dos mercados importadores, modernização industrial, com destaque para criação do Parque Industrial Nacional e ambiente institucional;</p> <p>(ii) atividades portadoras de futuro: biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis;</p> <p>(iii) promoção de setores estratégicos: semicondutores, softwares, bens de capital e fármacos.</p> <p>A PITCE promoveu a aprovação de duas mudanças legislativas importantes para a inovação no Brasil, a Lei da Inovação, de 2004, que suscitou avanço nas parcerias público privadas entre firmas e universidades para P&D e a Lei do Bem, de 2005. Por falta de objetivos bem definidos e conjuntura desfavorável, A PITCE não atingiu os objetivos a que se propunha, entre esses, os esforços não resultaram em melhores indicadores de inovação: a porcentagem do total da receita gasta em P&D das empresas privadas não aumentou.</p>
<p>Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)</p>	<p>Lançada em 2008 como uma nova tentativa de fomentar o setor industrial, a PDP teve como objetivos os incentivos creditícios, subsídios, isenção e redução de tributos e marcos regulatórios para algumas atividades setoriais. Esta ação, entretanto, não conseguiu atingir boa parte de suas metas muito em função da falta de critérios, objetivos dos setores que seriam estratégicos para o melhor desenvolvimento e uma maior inserção do setor industrial brasileiro.</p>
<p>Plano Brasil Maior (PBM)</p>	<p>Lançado em 2011, previa ações a serem executadas até o ano de 2014. O cenário em que foi concebido era pessimista para o setor industrial, com a vigência de juros altos, câmbio valorizado, pouca margem para manobras macroeconômicas, crise internacional e queda nos índices de crescimento da indústria, o que reascendeu os debates sobre desindustrialização. O PBM elevou os incentivos para inovação nas cadeias produtivas, e assim como a PDP, estimulou setores específicos via instrumentos verticais de política industrial. Em seus objetivos, previa elevar a competitividade industrial, fomentando a inovação e a agregação de valor. Contudo, o PBM se distanciou das duas políticas predecessoras à medida que dependeu mais de medidas de proteção comercial.</p>

Fonte: Elaborado a partir de Coronel, Azevedo, Campos (2014); Botelho (2015); Stein e Herrlein Júnior (2016).

Partindo das tipologias resumidas no quadro, Stein e Herrlein Júnior (2016), ao analisarem a conduta das políticas industriais no Brasil no período entre 2003 e 2014, afirmam a predominância de traços neoschumpeterianos e significativa continuidade entre as políticas industriais no Brasil.

Entre as três políticas industriais, percebe-se que há fortes elementos de continuidade e a maior parte das mudanças foram incrementais, podendo-se interpretar a política subsequente como uma atualização da política anterior. Os instrumentos e as medidas em sua maioria foram mantidos, renovados e ampliados, não havendo mudanças substanciais em sua lógica. Houve significativo esforço de melhorar a formulação conceitual das políticas, principalmente entre a PITCE e a PDP, e de dar conta dos problemas de coordenação entre as diversas instâncias estatais responsáveis pela execução. Contudo, a estrutura de gestão não sofreu alterações profundas.

De acordo com Stein e Herrlein Júnior (2016), no período de 2003 a 2014, a política industrial brasileira adotada simbolizou uma retomada à heterodoxia, afastando-se das práticas utilizadas na



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

década anterior, mas com um viés modernizado, com foco em inovação e pesquisa e desenvolvimento (P&D), porém ainda fazendo uso extensivo de incentivos como, por exemplo, a seleção de setores e empresas a serem apoiadas, porém sem contar com mecanismos formais de avaliação das empresas incentivadas.

Na linha de entendimento sobre o foco das políticas industriais contemporâneas e sobre os critérios para uma nova agenda de política industrial brasileira, a Confederação Nacional da Indústria – CNI (2019) destaca que a política industrial mudou ao longo dos anos. As boas práticas internacionais para a sua formulação e execução a afastaram da imagem de um mero pacote de incentivos e subsídios concedidos por um Estado complacente com a ineficiência. Assim sendo, o foco das políticas industriais contemporâneas são a mudança estrutural e o aumento da produtividade da economia.

Nesta direção, de acordo com o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento da Indústria - IEDI (2021), o fortalecimento da indústria brasileira é parte fundamental na agenda para se estabelecer uma trajetória de crescimento sustentado e para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Trajetórias duradouras de crescimento econômico têm contado com o suporte de políticas públicas ao longo da história, em que o setor industrial ocupa um papel central.

Nestes termos, o IEDI defende uma estratégia industrial voltada para o futuro, com ênfase na geração e difusão de mudanças tecnológicas, com efeitos positivos sobre a produtividade e competitividade e com implicações importantes sobre as formas organizacionais das empresas e sobre a totalidade da estrutura produtiva brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES

O Brasil, ao longo de sua história de desenvolvimento, passou por ciclos de políticas industriais com diferentes enfoques e escopos. Atualmente, o país enfrenta alguns desafios: incrementar sua produtividade ao mesmo tempo em que deve reduzir a heterogeneidade na estrutura produtiva que, conseqüentemente, reflete-se em desigualdades econômicas, regionais e sociais; e estabelecer uma estratégia industrial que alinhe nos seus objetivos a busca por competitividade, sofisticação tecnológica e a criação de empregos e, nos seus meios, uma articulação eficiente e contínua entre o setor público e setor privado de forma a construir uma trajetória de crescimento econômico sustentável e de melhoria das condições de vida dos cidadãos (CEPAL/IPEA, 2018; CNI, 2019; IEDI, 2021).

A partir do avanço nestas condições precedentes, o IEDI (2021) considera uma trajetória mais assertividade na questão da competitividade e a da produtividade, pilar essencial da agenda de desenvolvimento socioeconômico.

Além desses pontos, o IEDI também avalia como muito pertinentes e inadiáveis iniciativas de grande alcance, tais como a sequência da Reforma Trabalhista; o desenvolvimento do mercado de capitais e o novo papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; a diminuição do custo do crédito; os ajustes na regulação econômica e a redução da insegurança jurídica; e o incentivo aos investimentos em infraestrutura, inclusive aquela necessária à transformação digital e à sustentabilidade.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

Ao se respeitar padrões adequados na área macroeconômica, na tributação, na infraestrutura, na segurança jurídica, no financiamento e no custo do crédito, que são comuns nas economias desenvolvidas e nos países emergentes de maior estatura, e ao melhor se integrar na economia internacional, o País desfrutará plenamente do potencial que sua economia, e em particular, seu setor industrial, poderá aportar ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- BOTELHO, Svetlana Haspar Vasco. **Análise da política industrial recente**: sugestões de uma agenda para o Brasil. 2015. 67 f. TCC (Graduação) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11190/1/2015_SvetlanaHasparVascoBotelho.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.
- CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Critérios para uma nova agenda de política industrial**. Brasília: CNI, 2019. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/9/criterios-para-uma-nova-agenda-de-politica-industrial>. Acesso em: 05 nov. 2021.
- CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, v. 34, n.1, p. 103-119, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/rep/a/hQnhpRSttPcPdn9VXJTJfWM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 set. 2021.
- DIOGO, José Victor. **Política Industrial**: uma tipologia de análise e o caso brasileiro para políticas industriais verdes. 2017. 73 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2017. Disponível em: <https://agendapos.fclar.unesp.br/agenda-pos/economia/4172.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2021.
- FRISCHTAK, Cláudio R. **O que é política industrial ?**. Rio de Janeiro: BNDES AP/COPED, 1993. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2021.
- IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Indústria e política industrial no Brasil e em outros países**. Brasília: IEDI, 2011. Disponível em: https://www.iedi.org.br/anexos_legado/4e29efc37b032090.pdf. Acesso em: 24 set. 2021.
- IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Indústria e estratégia de desenvolvimento socioeconômico do Brasil**. Brasília: IEDI, 2021. Disponível em: https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20210920_industria_e_estrategia.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de desempenho de Brasil Mais Produtivo**. Brasília: CEPAL, Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/44275-avaliacao-desempenho-brasil-mais-produtivo>. Acesso em: 10 set. 2021.
- ROCHA, Daniela Cristina Comin. Estado e desenvolvimento: as políticas industriais brasileiras (2003-2014). **Rev. Cadernos de Campo**, n. 27, p. 59-82, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/13132/9063>. Acesso em: 21 out. 2021.
- STEIN, Guilherme de Queiroz; HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e políticas**



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

POLÍTICA INDUSTRIAL: BASES TEÓRICO-ANALÍTICAS EM PERSPECTIVA
Ana Claudia de Queiroz Lira, Vladyr Yuri Soares de Lima Cavalcanti, Maria de Lourdes Barreto Gomes

públicas, n. 47, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7375>.
Acesso em: 25 ago. 2021.

STUMM, Michelli Gonçalves. **Ideias e política industrial**: uma análise dos governos petistas. 2019. 212 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Curitiba, 2019. Disponível em: https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/nexojornal/www/nexo_academico/p9yA8ZRrww8K62dGp/trabalho_file. Acesso em: 05 out. 2021.