

# POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL E A CONTRIBUIÇÃO DO VALE DO PARAÍBA PAULISTA<sup>1</sup>

*Flávio Mendes Furtado<sup>2</sup>*

*Francis Regis Irineu<sup>3</sup>*

*Marcela Barbosa de Moraes<sup>4</sup>*

*Roberta Manfron de Paula<sup>5</sup>*

*Edson Aparecida de Araújo Querido Oliveira<sup>6</sup>*

## **Resumo**

Este artigo pretende retomar a discussão sobre Política Industrial, que tem sido pautada nas últimas décadas por divergências entre correntes liberais, que defendem simplesmente a adoção de ações de caráter horizontal e a ausência de medidas setoriais e correntes intervencionistas, que são partidárias da seleção de setores prioritários para fins de substituição de importações. A partir da reconstituição histórica das políticas adotadas após o pós-guerra no Brasil, busca-se formar um painel com a visão de diferentes economistas sobre o conteúdo mínimo para uma Política Industrial no Brasil contemporâneo, considerando as políticas horizontais e verticais que deveriam ser adotadas e corrigindo os erros do passado. Em seguida, o artigo procura inserir o Vale do Paraíba neste contexto, analisando alguns aspectos que poderiam impulsionar a atividade econômica nesta região, por meio do crescimento no comércio exterior e aproveitando a sua grande vocação tecnológica, com destaque para as indústrias aeronáutica, automobilística e petrolífera.

**Palavras-chave:** Política industrial; Vantagens comparativas; Vale do Paraíba.

## **INDUSTRIAL POLICY IN BRAZIL AND THE CONTRIBUTION FROM THE VALE DO PARAÍBA PAULISTA**

### **Abstract**

This article intends to recover the discussion on Industrial Politics, that has been marked in the last decades by divergences among liberal currents, that defend the adoption of horizontal actions and the absence of sectorial measures and interventionist currents that support the selection of priority sectors for substitution of importations. Starting from the historical rebuilding of the politics adopted after the postwar period in Brazil, it seeks to create a panel with the vision of different economists about the minimum content for an Industrial Politics in contemporary Brazil, considering the horizontal and vertical politics that should be adopted and correcting the mistakes committed in the past. After that, the article tries to insert the “Vale do Paraíba” region in this context, analyzing some aspects that could foster the economic activity in this area, by means of foreign trade growth and taking advantage of its great technological endowment, with distinction for the aeronautics, automobile and oil industries.

**Key words:** Industrial politics; Advantage comparative; Vale do Paraíba.

<sup>1</sup> *Contribuição técnica ao 64º Congresso Anual da ABM, 13 a 17 de julho de 2009, Belo Horizonte, MG, Brasil.*

<sup>2</sup> *Engenheiro. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional – MGDR – Univ. Taubaté.*

<sup>3</sup> *Administrador. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional – MGDR – Univ. Taubaté*

<sup>4</sup> *Economista. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional – MGDR – Univ. Taubaté*

<sup>5</sup> *Professora Universitária. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional – MGDR – Univ. Taubaté*

<sup>6</sup> *Prof. Dr., Coordenador – Progr. Pós-graduação em Administração – PPGA – Univ. de Taubaté*

## 1 INTRODUÇÃO

Política Industrial no Brasil é um assunto extremamente complexo e polêmico, dividindo-se em muitas formas de pensamento e teorias diferenciadas, abordando em maior ou menor intensidade a figura do Estado frente ao mercado externo potencial.

Uma crença muito difundida nos últimos anos é a de que não existe espaço para política industrial no contexto de uma economia global, já que as formas clássicas de protecionismo como tarifas, quotas e outros expedientes de comércio administrado estão em vias de extinção.

A experiência brasileira recente revela que dificilmente a estabilidade macroeconômica, de um lado, ou mesmo a adoção de políticas industriais horizontais ou localizadas em um ou outro setor, sem que os objetivos desse conjunto de políticas econômicas sejam definidos e sujeitos a coordenação institucional, de outro lado, são condições suficientes para promover a mudança estrutural da economia e do padrão exportador do país em termos dinâmicos.

Este artigo pretende contribuir com sugestões práticas que vão desde a discussão dos critérios gerais para a adoção de políticas setoriais até a recomendação dos segmentos e cadeias produtivas que deveriam ser fixados como prioritários, tendo em vista aspectos teóricos e empíricos.

Em primeiro lugar serão abordados os conceitos teóricos e fundamentais sobre Política Industrial no Brasil, mostrando suas características singulares e suas ações para uma melhor implementação no contexto político econômico e social atual.

Em seguida serão abordadas as vantagens comparativas por meio de análises horizontais e verticais; por fim serão apresentadas algumas razões teóricas e empíricas que justificam a adoção de uma moderna política industrial no Brasil, como também a participação da região do Vale do Paraíba neste contexto.

## 2 POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

A industrialização acelerada do Brasil entre o pós-guerra e o final dos anos 1970 foi impulsionada por políticas industriais. Foi nesse período que a industrialização entrou de fato na agenda política e econômica. Surgiram ou fortaleceram-se novos atores políticos: associações industriais, sindicatos patronais e de trabalhadores, órgãos regionais e setoriais; e a política econômica refletia o novo quadro político. Prevalciam o desenvolvimentismo nacionalista e o intervencionismo estatal, que agregavam as forças políticas e os interesses econômicos do projeto industrializante.

A industrialização e o crescimento econômico se aceleraram e o país logrou iniciar um processo de mudança de seu padrão de inserção internacional, deixando de ser apenas fornecedor de *commodities* agropecuárias e agroindustriais e se tornando crescentemente importante como fornecedor de manufaturados e semimanufaturados. Mas isto não se traduziu em mudanças sociais.<sup>(1)</sup>

O momento de mudar o modelo normativo da Política Industrial talvez tenha sido a transição dos anos 1970 para os anos 1980. Cabia reduzir o foco na construção de setores, reconhecendo o fim da substituição de importações como processo de industrialização e passar a estabelecer metas mais qualitativas, voltadas para inovação, desenvolvimento tecnológico, qualidade e produtividade.

Essa mudança chegou a ser cogitada a partir de um ensaio de reforma das

políticas de comércio exterior e de incentivos fiscais em 1979, e um esboço de política para o desenvolvimento das indústrias representativas das novas tecnologias de informação começou com a criação da Secretaria Especial de Informática, que daria origem depois à Lei de Informática, promulgada em outubro de 1984.

Mas o processo de mudança foi atropelado por alterações no comando da economia em fins de 1979 e pela crise macroeconômica que se instalou a partir de 1980-81. Assim, ao invés de mudança houve de 1981 em diante, uma reversão do processo histórico com involução de tecnologias, de estruturas empresariais e industriais e de instituições *lato senso*. No campo político e da política econômica, o desenvolvimentismo e o intervencionismo estatal perderam espaço, o comando e a liderança e deixou de haver, no governo federal, uma atitude pró Política Industrial. Ao contrário, predominaram os objetivos de estabilização macroeconômica.

Para Furtado e Suzigan <sup>(1)</sup>

Desde então a política de estabilização, e depois a política monetária e a política cambial do Real, submeteram a indústria e o setor produtivo como um todo, inviabilizando a Política Industrial. Até fins dos anos 1980 restrições não-tarifárias fecharam ainda mais o acesso a importações, exportações foram subsidiadas, investimentos públicos em infra-estrutura foram reduzidos, os orçamentos públicos para financiamento industrial foram drasticamente cortados, os incentivos de fomento também foram reduzidos e os controles de preços e tarifas públicas tornaram-se mais apertados. Tímidos sinais de mudança surgiram em 1988-89 com uma reforma da tarifa aduaneira, de todo modo inócua porque a proteção era dada por restrições não-tarifárias, e por novos incentivos de fomento ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico criados pela Nova Política Industrial. Entretanto, o insucesso da política de estabilização inflacionária sepultou qualquer esperança de retomar o desenvolvimento industrial. (p. 172)

Os anos 1990 foram anos de grandes transformações, para o bem e para o mal. Embora o desenvolvimento industrial tenha voltado momentaneamente a ocupar espaço político na política econômica, a tentativa de implementar uma Política Industrial no contexto do Plano Collor fracassou, e a única componente da Política Industrial de Comercio Exterior - PICE efetivamente implementada foi a liberalização do comércio exterior. Os acordos multilaterais de comércio, assinados no âmbito da Organização Mundial do Comércio - OMC e a posterior sobrevalorização do Real completaram o quadro da abertura comercial. Esta foi combinada com maior abertura ao investimento direto estrangeiro e com a saída de cena do Estado como agente do desenvolvimento industrial. Foi abandonado o sistema de fomento à indústria e iniciado um amplo processo de privatizações de indústrias e de infra-estrutura. <sup>(1)</sup>

Isto mudou radicalmente o ambiente econômico, submetendo a indústria, enfraquecida por muitos anos de estagnação, à concorrência predatória de importações e investimentos estrangeiros, resultando em fortes processos de desnacionalização, conflitos entre Estado e entidades representativas das empresas, fortes pressões setoriais por proteção, crise do federalismo devido às políticas estaduais de atração de investimentos que ocupavam o espaço vazio da Política Industrial, baixo dinamismo da indústria que lutava para se ajustar ao novo quadro, desemprego crescente e enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas.

A estabilização monetária veio acompanhada por forte instabilidade macroeconômica, sobretudo no *front* externo, maiores incertezas e riscos

associados à volatilidade de câmbio e juros e supremacia do financeiro sobre o produtivo, fechando o círculo vicioso de causação circular.<sup>(1)</sup>

A indústria se ajustou. As empresas enxugaram suas estruturas operacionais e buscaram melhorar a qualidade de seus produtos, aumentando a produtividade e voltando-se para a exportação; e as estruturas das indústrias encolheram com a desarticulação de cadeias produtivas, sobretudo em eletrônica, bens de capital e químico-farmacêutica, e com a desativação de segmentos de alta tecnologia.

Uma nova estrutura de poder emergiu: Estado regulador, capital estrangeiro dominante em algumas indústrias estratégicas do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico, e grupos privados nacionais reestruturados, mas com limitada capacidade financeira e fraca sinergia produtiva, sobretudo em novas tecnologias. No final dos anos 1990 e início da década de 2000 o país continuava sem Política Industrial.<sup>(1)</sup>

No final do primeiro semestre de 2003, o governo federal divulgou um documento contendo os principais pontos da nova política industrial e de comércio exterior, preparado conjuntamente pelos principais ministérios e órgãos encarregados da elaboração e execução das diretrizes econômicas, incluindo o BNDES. Tendo em vista a trajetória da economia brasileira nos últimos 20 anos, caracterizada por estagnação econômica, inflação crônica pelo menos até meados da década de 1990) e *performance* insatisfatória de inserção no comércio global, o documento fixa os dois objetivos prioritários da nova política econômica: crescimento econômico sustentável com melhora dos indicadores de inserção social – o que implica, entre outros condicionantes, o controle permanente da inflação – e incremento do volume do comércio exterior.<sup>(2)</sup>

O documento também estabelece três prioridades para as políticas públicas que venham a ser implementadas no Brasil nos próximos anos:

- melhora e expansão do sistema de infra-estrutura;
- incremento da eficiência produtiva da economia, notadamente dos setores produtores de bens *tradeables* (comercializáveis); e
- aumento da capacidade de inovação das empresas, com maior incremento das exportações.

Enquanto a primeira abordagem ampara a intervenção do poder público somente naqueles casos em que a mão invisível do mercado falha como mecanismo propiciador da otimização dos níveis de eficiência alocativa e produtiva em termos estáticos, a segunda questiona a possibilidade de que políticas incondicionais de *laissez-faire* e de livre-comércio assegurem a competitividade da economia em termos dinâmicos. Nesse caso, o papel do poder público, antes que substituir, consiste em complementar o mercado no processo de coordenação da alocação de recursos, visando assegurar a eficiência da economia não somente em termos estáticos, mas também dinâmicos.<sup>(2)</sup>

O Brasil não foi bem-sucedido em modificar seu padrão de especialização internacional em direção às indústrias de maior dinamismo competitivo nos mercados internacionais numa perspectiva de longo prazo. Nesse caso, a principal justificativa para a implementação de uma nova Política Industrial passa a ser a necessidade de remodelagem da estrutura produtiva brasileira, por meio de mecanismos que não apenas estimulem a agregação de valor aos bens e serviços produzidos e de que o país já desfrute de vantagens comparativas estáticas, como também induzam a maior capacitação tecnológica dos setores mais dinâmicos nos mercados internacionais.<sup>(2)</sup>

Pode-se ressaltar que toda Política Industrial discutida no Brasil deve ser

feita no contexto de uma economia aberta a partir da última década, visualizando um ambiente em que há compromissos com parceiros comerciais e acordos a serem respeitados, como é o caso do MERCOSUL e das normas da OMC.<sup>(3)</sup>

Para Nassif<sup>(2)</sup> quaisquer que sejam o formato e os instrumentos de políticas industriais que venham a ser implementados, deverão ser respeitados, pelo menos, três parâmetros, até certo ponto, irrevogáveis:

- *mudança de paradigma tecnológico* - políticas substitutivas de importações, mesmo que “competitivas”, ainda continuam sendo defensáveis, mas podem ser contraproducentes se impuserem pesadas restrições ao comércio intra-industrial;
- *predominância dos fluxos intra-industriais (e intrafirma) no comércio internacional de produtos manufaturados e relevância dos investimentos externos diretos* - Isso significa que a opção de menor risco relativo para o Brasil é propiciar um ambiente propício à atração de investimentos externos, preferencialmente nos setores produtores de bens comercializáveis (*tradeables*) e de maior intensidade tecnológica; e
- *acordos multilaterais e regionais de que o país é signatário* - ainda há um conjunto de instrumentos permitidos pela nova ordem mundial, sendo os mais importantes os subsídios ao investimento e à P&D. Se é importante a prudência para não violar os dispositivos multilaterais ou regionais firmados pelo país, muitas vezes é possível, com inteligência, ir além das entrelinhas dos direitos e deveres constantes nas cláusulas e artigos desses acordos.

A crítica à política industrial costuma enfatizar, genericamente, os seguintes aspectos: em primeiro lugar, alega-se que ela costuma envolver esquemas de proteção tarifária que hoje são proibidos ou inibidos pela OMC. Em segundo lugar, questiona-se a concessão de subsídios, sob o argumento de que o Brasil não tem uma situação fiscal que lhe permita arcar com esse custo fiscal. Em terceiro lugar, critica-se a “escolha de vencedores” que uma Política Industrial implicaria, com dois argumentos: a) a dificuldade de arbitrar que o setor A ou a empresa B seriam escolhidos para ser beneficiários da política, em detrimento do setor C ou da empresa D; e b) o fato de que a ausência de regras claras e a atribuição a uma casta burocrática a definição de quem vai ser o “vencedor escolhido” poderia potencialmente, no limite, favorecer o surgimento de esquemas de irregularidades administrativas. Por último, associa-se sempre Política Industrial com o chamado “velho modelo” de substituição de importações, onde a reserva de mercado representava um papel fundamental, favorecendo a produção de empresas e setores com elevados graus de ineficiência e sem o incentivo à inovação representada pela concorrência com as importações, no que muitos definiam como uma “conspiração contra o consumidor”.<sup>(4)</sup>

Vale dizer, ainda, que as críticas à Política Industrial misturam dois argumentos: o econômico e o político. A discordância se dá, de fato, muito mais na área política, uma vez que desde a antiga discussão da indústria infante é possível mostrar que existem casos onde se justifica a intervenção da política econômica. O que os críticos em geral argumentam é que o governo é incapaz de fazer a intervenção adequadamente.<sup>(4)</sup>

Para Nassif<sup>(2)</sup> os argumentos em defesa de uma nova Política Industrial no Brasil estão relacionados tanto aos objetivos de curto prazo quanto de longo prazo. Os critérios de política devem estar voltados para alcançar dois objetivos fundamentais:

- eliminação das restrições externas ao crescimento da economia; e

- aumento da eficiência econômica, em perspectiva estática (aumento da produtividade e redução de custos) e dinâmica (absorção, criação e difusão de tecnologias, bem como mudança quantitativa e qualitativa do padrão exportador do país).

Para Baumann<sup>(5)</sup> o escopo da política industrial tende a ser visto em longo prazo, em três sentidos:

- as estruturas industriais eficientes só realizam todo o seu potencial sob um ambiente macroeconômico de crescimento com pleno emprego e estabilidade de preços;
- a credibilidade de certos instrumentos como os que visam coibir práticas desleais de comércio e o abuso de poder econômico é uma função direta do tempo em que estiverem vigorando de forma transparente e em harmonia com as demais condutas do governo; e
- o ingrediente básico da política de ciência e tecnologia é a atualização permanente do sistema educacional (p. 83).

Para finalizar o contexto histórico e a importância da política industrial no Brasil vale reforçar que os vínculos da política industrial com as demais ações do governo necessitam ser periodicamente reavaliadas, sobretudo aqueles relativos à política macroeconômica e às formas jurídicas que preservam a ética e a transparência dos mercados.

O próximo capítulo discorre sobre políticas horizontais e verticais como base para uma Política Industrial coerente com os rumos da economia contemporânea.

### **3 POLÍTICAS HORIZONTAIS E VERTICAIS E AS VANTAGENS COMPARATIVAS**

A questão da Política Industrial tem sido debatida nos últimos anos por economistas de várias tendências. Os mais intervencionistas defendem que ações de governo são imprescindíveis para corrigir falhas de mercado, como economias de escala, externalidades, existência de bens públicos e outras, além de agir como marco regulatório, em defesa da concorrência e contra práticas desleais de mercado, principalmente no comércio exterior.<sup>(4)</sup> Estes grupos são favoráveis à adoção de medidas adicionais de cunho setorial, também chamada políticas verticais, voltadas para setores da economia que possuam vantagens comparativas em relação aos demais.

Outra corrente mais liberal defende que medidas de caráter geral, denominadas políticas horizontais, são suficientes para impulsionar o crescimento nacional, com a vantagem de estarem menos sujeitas à pressão de grupos organizados. Como referência, citam o caso dos países do leste asiático, que tiveram crescimento substancial em decorrência de políticas industriais de caráter eminentemente horizontal.<sup>(6)</sup> Desde que a taxa de câmbio reflita adequadamente as forças de mercado e a situação fiscal esteja controlada, os investimentos em setores de bens comercializáveis (*tradeables*) fatalmente ocorrerão, sem necessidade da intervenção ostensiva do governo para garantir a ocorrência deste processo.

Neste artigo, defende-se uma combinação de políticas horizontais e verticais, tomando-se o cuidado de não repetir os erros do passado, como a reserva de mercado de informática e abertura de mercado generalizada e sem critérios do início da década de 90. Estas políticas devem levar em consideração critérios rigorosos na seleção dos setores beneficiados, explicitando os benefícios e os custos macroeconômicos agregados, bem como parâmetros de cobrança de desempenho que incluam sanções pelo não cumprimento e prazo definido de vigência.<sup>(4)</sup>

### **3.1 Políticas Horizontais**

As Políticas Horizontais envolvem todos os elementos que, direta ou indiretamente, contribuem para a criação e manutenção da competitividade da economia, vista em caráter global. Têm como objetivo melhorar a imagem do Brasil no exterior, estimulando novos investimentos estrangeiros no país. Na visão de Nassif<sup>(2)</sup> e Alem, Barros e Giambiagi,<sup>(4)</sup> as principais políticas de caráter sistêmico são as seguintes:

#### **3.1.1 Estabilidade econômica**

Nenhuma política industrial tem condições de se sustentar em um ambiente de instabilidade de preços, seja por problemas monetários, cambiais ou fiscais. É condição *sine qua non* para o crescimento da economia e para que haja investimentos externos, que o país tenha controle da inflação.

#### **3.1.2 Racionalidade tributária**

Deve-se buscar a eliminação de impostos e taxas que incidem, cumulativamente, sobre diversos bens em uma cadeia produtiva, além de impostos sobre as exportações, com o objetivo de aumentar a competitividade do país e sua maior inserção no comércio mundial.

#### **3.1.3 Infra-estrutura física**

As políticas orientadas para solucionar os gargalos na infra-estrutura brasileira (transportes, comunicações, portos, energia e saneamento asseguram a manutenção da competitividade sistêmica do país e garantem inclusão social.

#### **3.1.4 Melhora na Educação**

A elevação dos padrões educacionais no Brasil está entre as principais condições para o aumento da competitividade frente os concorrentes internacionais na disputa por investimentos externos diretos, além de melhorar a capacitação da mão-de-obra em geral.

#### **3.1.5 Coordenação institucional**

É necessária uma estreita articulação entre as instituições encarregadas da implementação das políticas econômicas de curto e longo prazos no país (ministérios econômicos, bancos de desenvolvimento, agências reguladoras etc.), evitando superposição de funções e conflitos quanto aos objetivos traçados.

#### **3.1.6 Marcos regulatórios**

O fortalecimento das agências reguladoras é imprescindível para sinalizar a firme determinação do país em cumprir acordos estabelecidos e fiscalizar as regras de comércio interno e externo.

### **3.2 Políticas Verticais**

A adoção de políticas setoriais é o tema de maior controvérsia em qualquer política industrial, atual ou passada. Porém, segundo Nassif,<sup>(2)</sup> existem evidências teóricas e empíricas que confirmam a necessidade de priorizar alguns setores da atividade econômica, o que não deixa de envolver alguns riscos e incertezas quanto aos resultados futuros. Para minimizar estes riscos, deve-se redobrar o cuidado com a definição dos critérios para a seleção dos setores a serem beneficiados.

Por outro lado, com a globalização da economia internacional, a participação de um país nos fluxos de comércio mundiais passou a indicar o seu sucesso.<sup>(4)</sup> Por este motivo, políticas de promoção de exportações passaram a desempenhar um papel importante na busca de maior competitividade. Novas e mais abrangentes

políticas de competitividade combinam instrumentos de política horizontal e vertical, com destaque para esta última. O objetivo principal é aumentar a importância relativa dos setores de alta tecnologia (por exemplo, o setor eletrônico).

Alguns instrumentos de política industrial que podem ser utilizados para este fim são: o uso do poder de compra do Estado, reduções de carga tributária, concessão de subsídios como empréstimos a taxas preferenciais de juros etc. Segundo Nassif,<sup>(2)</sup> a melhor opção para políticas setoriais é identificar os setores segundo seu padrão de competitividade efetivo e potencial, bem como os problemas a ser superados para o aumento da capacitação, competitividade e exportações.

### **3.3 Vantagens Comparativas e a Seleção de Setores Estratégicos**

Nassif<sup>(2)</sup> defende que, independentemente do perfil competitivo atual da economia brasileira, como os setores se distinguem quanto às características de mercado, intensidade do capital e tecnologia, existência de economias de escala, entre outras, uma política de corte vertical deverá identificar elementos comuns e analisar grupos separados por vantagens comparativas. Utilizando a metodologia de Lafay, que desenvolveu indicadores denominados VCR (vantagens comparativas reveladas) baseados nos fluxos de comércio exterior, Nassif<sup>(2)</sup> divide os setores da indústria brasileira em três grupos:

#### **3.3.1 Grupo I: Setores com Vantagens Comparativas Efetivas (índice VCR acima de 2)**

Siderurgia; refino de óleos vegetais e de gorduras; abate e preparação de carnes; extrativa mineral; outros veículos; calçados, couros e peles; madeira e mobiliário; indústria do açúcar; papel e gráfica; e indústria do café;

#### **3.3.2 Grupo II: Setores com Vantagens Comparativas Potenciais (índice de VCR maior que zero e menor que 2)**

Metalurgia dos não-ferrosos; beneficiamento de produtos de origem vegetal; indústrias alimentares e de bebidas; produtos de minerais não-metálicos; automóveis, caminhões e ônibus; e indústria têxtil;

#### **3.3.3 Grupo III: Setores com Desvantagens Comparativas (índice de VCR menor ou igual a zero)**

Material eletrônico e de comunicações; extração de petróleo e gás natural; equipamentos e material elétrico; resfriamento e preparação de leite e laticínios; indústria da borracha; refino de petróleo e indústria petroquímica; máquinas e equipamentos; produtos farmacêuticos e de perfumaria; químicos diversos; e transformação de material plástico.

De um modo geral, a maioria dos setores listados nos grupos I e II não necessita de políticas setoriais clássicas, bastando a adoção de mecanismos horizontais como linhas de crédito à produção e exportação, melhoria do sistema tributário, medidas de estímulo à exportação, e algumas medidas mais verticais para formação de marcas no exterior, *design* e *marketing* internacional. Nesses setores, devido à maior presença de pequenas e médias empresas, deve-se adotar políticas para fomentar a formação de APLs (arranjos produtivos locais), visando aumento de competitividade e mais exportações.

Porém, para o grupo III é que devem estar direcionadas as políticas essencialmente verticais, com o objetivo de promover a substituição competitiva de importações e uma maior inserção exportadora. Deste grupo fazem parte as indústrias com maior intensidade tecnológica e maior dinamismo no mercado global.

Segundo Nassif,<sup>(2)</sup> os critérios de escolha dos setores que terão prioridade para substituição competitiva de importações são: a capacidade de promover maior adensamento tecnológico ao longo das cadeias produtivas e a obtenção de economias de escala nos mercados doméstico e internacional. Por este motivo, os mecanismos de política setorial deverão incluir estímulos à atração de investimentos estrangeiros. De um modo geral, as escolhas devem se restringir a poucos segmentos, cujas tarifas nominais de importação, como a TEC (tarifa externa comum) deveriam ficar moderadamente mais elevadas que as tarifas nominais médias.

Nassif<sup>(2)</sup> aponta no grupo III as indústrias de material eletrônico e comunicações, química e petroquímica e máquinas e equipamentos como os setores prioritários para promover a substituição competitiva de importações. No grupo II, a indústria têxtil necessita de mecanismos de política vertical visando à reestruturação industrial e a indústria automobilística carece de políticas de fomento à exportação para escoamento do excedente de produção. No caso do grupo I, os setores de siderurgia e indústria aeronáutica são aqueles que demandam medidas de promoção comercial externa e a intensificação de negociações internacionais para eliminação de práticas discriminatórias como cotas tarifárias, abuso de alegações de *dumping* etc.

Alem, Barros e Giambiagi<sup>(4)</sup> distinguem quatro setores que seriam candidatos a uma estratégia oficial destinada a promover a substituição competitiva de importações: petróleo, bens de capital, complexo químico e eletroeletrônicos, segundo critérios associados ao desempenho comercial destes setores. Pode-se perceber que são setores convergentes com a visão de Nassif.<sup>(2)</sup>

O que se pode perceber na visão de diferentes economistas é que a superação de restrições externas que tem barrado o crescimento da economia brasileira nas últimas décadas é um exemplo da necessidade de intervenção estatal em alguns setores, centrado na atuação do BNDES, com o objetivo de contribuir para a diminuição deste desequilíbrio externo. Esta intervenção deve compreender esforços em favor da promoção de exportações e o estímulo à instalação no país de fabricantes de produtos que o país hoje importa em grande escala, como é o exemplo de eletrônicos.

No próximo capítulo abordar-se-á alguns aspectos de política industrial no contexto do Vale do Paraíba.

#### **4 VALE DO PARAÍBA NO CONTEXTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL**

A Região do Vale do Paraíba, notório centro industrial e tecnológico pode dar a sua contribuição para o desenvolvimento do país, caso seja exercida uma Política Industrial voltada para o fortalecimento das exportações de produtos manufaturados, sendo também, porta de entrada de produtos importados.

O Vale do Paraíba representa uma parcela importante do PIB nacional, pois estão instaladas indústrias dos setores do grupo I, como indústria aeronáutica, do grupo II, como indústrias automobilísticas e Indústrias do setor III, como as de materiais eletrônicos e de comunicações, elementos químicos; resfriamento e preparação de leite e laticínios; refino de petróleo e indústria petroquímica; produtos farmacêuticos e de perfumaria; e químicos diversos.

No setor aeronáutico, a participação da Embraer na economia local é fundamental para a alavancagem da região; a empresa atua no setor de jatos regionais com a família de jatos 170 e 190<sup>(7)</sup> abrindo novas vagas e atraindo com

isso empresas que dão suporte como empresas parceiras oferecendo produtos e serviços na fabricação de aviões. Atualmente a EMBRAER conta com 23.770 funcionários e, além do Brasil, tem unidades nos Estados Unidos, Portugal, França, Cingapura e China.<sup>(8)</sup>

O grande gargalo é a falta de espaço físico na planta de São José dos Campos, obrigando a empresa a criar novas unidades em outras regiões do estado de São Paulo.

O setor automobilístico, também muito importante na região, com a presença de diversas montadoras, vem passando por sucessivas etapas de modernização, observando o crescimento dos índices de automação e a implementação de diversos programas de terceirização nessas fábricas. Necessita, porém, de inovação tecnológica e de criação de programas para ampliação de suas atividades para atender ao mercado interno e externo.

Estas indústrias foram planejadas e remodeladas de forma a terem maior participação de compras externas. Essas plantas são praticamente dedicadas, produzindo, principalmente, os modelos compactos. Pela elevada escala de produção, para o padrão brasileiro, buscou-se a instalação dos fornecedores em região próxima à planta, pelo significativo número de entregas diárias.<sup>(9)</sup>

As empresas do grupo III, têm se desenvolvido na região, principalmente pela característica de serem de alta tecnologia, e a região conta com o INPE, CTA, ITA, além de dois parques tecnológicos, propiciando o desenvolvimento local.

O setor de material eletrônico e de comunicações conta com diversas indústrias na região, porém a grande parte dos componentes é importado.

O Brasil é hoje um importante explorador de petróleo, porém ainda tem pouco investimento no refino deste produto e a indústria petroquímica necessita de muitos investimentos, principalmente financeiros e tecnológicos. O Vale do Paraíba já saiu na frente com a ampliação da Refinaria Henrique Laje, a REVAP.

A região ainda conta com indústrias de produtos farmacêuticos e químicos, cuja participação econômica é muito importante no desenvolvimento local.

No Vale do Paraíba existem alguns critérios importantes para análise antes da adoção de Políticas Industriais, como os fatores ambientais e sociais.

A região está situada entre a Serra do Mar e a Serra da Mantiqueira, onde existem restrições ambientais, ou seja, áreas de proteção ambiental. Quaisquer alterações nas condições atuais destes parques podem acarretar problemas futuros como o aumento do aquecimento global e má visibilidade no exterior por conta de desmatamentos.

Existe também o problema social que pode ser criado com um aumento na produção industrial, pois as cidades deverão ser preparadas para receber novos trabalhadores, sem prejuízo na área da saúde, da educação e da moradia no município.

Dadas estas condições, a criação de políticas horizontais, claras e necessárias contribuirão para a melhoria estrutural da região. O país encontra-se em condição estável economicamente, um quesito chave para o crescimento da economia, porém é necessária uma reforma tributária, ainda em discussão no congresso nacional.

Para o crescimento do Vale do Paraíba, as principais condições que emperram o processo são de infra-estrutura. O governo nacional, por meio do BNDES, principal fonte financiadora local deve, em parceria com a iniciativa privada, investir na modernização da malha viária, ferroviária e naval, com a duplicação da Rodovia dos Tamoios, melhoria na rodovia Rio-Santos, principalmente no trecho

entre as cidades de Caraguatatuba e São Sebastião, além da modernização e ampliação do porto desta cidade.

Outra contribuição importante seria a modernização do aeroporto de São José dos Campos, bem como a criação do aeroporto-empresa, objetivo da Prefeitura Municipal, no qual as empresas teriam espaço para receber e armazenar produtos importados ou oriundos de outras regiões do país. Também no aeroporto de São José dos Campos já atuam empresas como estação de reparos, pinturas e manutenção de aeronaves.<sup>(10)</sup>

A renovação da malha ferroviária tem extrema importância neste processo, pois pode baratear o transporte de produtos até o aeroporto, ou indo mais longe, até o porto de São Sebastião.

O desenvolvimento regional passa também pela inovação e tecnologia, pois o investimento na criação e na expansão do parque tecnológico é constante. O núcleo do parque tecnológico reúne instituições públicas e privadas, além da Faculdade de Tecnologia (FATEC), contribuindo para a formação de novos profissionais para o mercado de trabalho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Região do Vale do Paraíba, notório centro industrial e tecnológico, pode dar a sua contribuição para o desenvolvimento do país, caso seja exercida uma Política Industrial voltada para o fortalecimento das exportações de produtos manufaturados, sendo também, porta de entrada de produtos importados.

Porém não se pode programar qualquer tipo de Política Industrial regional ou setorial sem antes haver uma coordenação institucional, ou seja, uma integração entre governo, iniciativa privada, bancos de fomento, população e agências reguladoras.

O artigo pretendeu apontar não apenas razões teóricas e empíricas que justificam a adoção de uma moderna política industrial no Brasil, como também a participação da região neste contexto.

Quaisquer medidas que envolvam a concessão de benefícios públicos a setores específicos devem se pautar por três critérios rigorosamente essenciais:

- os incentivos devem ser temporários;
- devem ser cobradas exigências de *performance* e de contrapartida por parte dos setores contemplados, tais como redução de custos e melhora na qualidade; e
- caso não sejam mostrados resultados efetivos ao longo dos prazos preestabelecidos por lei ou em contrato, os incentivos devem ser imediatamente retirados, impondo-se às empresas inadimplentes as devidas sanções estabelecidas.

Essas proposições finais de Política Industrial e de Comércio Exterior para a região do Vale do Paraíba têm a pretensão de iniciar um debate na sociedade sobre os investimentos que poderão ser realizados para o desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

- 1 FURTADO João, SUZIGAN Wilson. **Política Industrial e Desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006
- 2 NASSIF André. **Uma proposta da Política Industrial para o Brasil: Objetivos, critérios e setores prioritários**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 10, N. 20, P. 79-120, DEZ.

2003

- 3 FERREIRA Pedro Cavalcanti, HAMDAN Guilherme. **Política Industrial no Brasil: Ineficaz e Regressiva**. Revista Econômica, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p.305-316, dezembro 2003
- 4 ALEM Ana Claudia, BARROS José Roberto Mendonça, GIAMBIAGI Fabio. **Bases para uma política industrial moderna**. XIV Fórum Nacional Rio de Janeiro, maio de 2002
- 5 BAUMANN Renato. **O Brasil e a Economia Global**. Editora Campus Elsevier. São Paulo. 2004.
- 6 PINHEIRO, et al. **Porque o Brasil não precisa de Política Industrial**. Fundação Getúlio Vargas – Ensaios Econômicos, MAR. 2007
- 7 SANTOS, Isabel, **Um Modelo estruturado de gestão do conhecimento em indústrias de base tecnológica**: Estudo de caso de uma empresa do setor aeronáutico. Disponível em: [http://portal.vanzolini-ead.org.br/siteBuilder/upload/br/site\\_160/arquivos/secao\\_947/BIBLIOTECA%20VIRTUAL%20DA%20POLI%20TESE%20ISABEL.pdf](http://portal.vanzolini-ead.org.br/siteBuilder/upload/br/site_160/arquivos/secao_947/BIBLIOTECA%20VIRTUAL%20DA%20POLI%20TESE%20ISABEL.pdf). Acesso em 05 dez. 2007
- 8 Site da EMBRAER, **Empresa Brasileira de Aeronáutica**. Disponível em: [http://www.embraer.com.br/portugues/content/imprensa/embraer\\_numeros.asp](http://www.embraer.com.br/portugues/content/imprensa/embraer_numeros.asp), acessado em 07 dez 2007, às 12h15.
- 9 SANTOS, A. M. M. M.; PINHÃO, C. M. A. **Pólos automotivos brasileiros**. *BNDES Setorial*, set. 1999.
- 10 ANDRADE, Fernando **A influência do aeroporto de São José dos Campos na economia da região**. São José dos Campos: Univap, jul. 2002. Disponível em:< [http://www.univap.br/biblioteca/hp\\_julho\\_2002/Monografia%20Revisada%20julho%202002/01.pdf](http://www.univap.br/biblioteca/hp_julho_2002/Monografia%20Revisada%20julho%202002/01.pdf) >. Acesso em: 05 dez. 2007