

**Título do capítulo**

**LINHAS GERAIS PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL**

**Autores (as)**

Regis Bonelli

**DOI**

**Título do livro**

O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental

**Editor (es)**

**Volume**

**Série**

**Cidade**

**Editora**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano**

1994

**Edição**

1ª

**ISBN**

**DOI**

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# Linhas Gerais para a Política Industrial

Regis Bonelli\*

## 1 - Introdução e Aspectos Conceituais

As lições da história ensinam que nem sempre o desenvolvimento industrial foi incentivado por medidas específicas de política econômica. Nos países de industrialização retardatária, no entanto, a importância de diversos instrumentos de política industrial é reconhecidamente fundamental. O Brasil não é exceção a esta regra até, pelo menos, meados da década de 80. O fato de que não disponhamos, mais recentemente, de uma política industrial explícita — ao contrário da política de comércio exterior em vigor — reflete uma transição na qual o papel do Estado como promotor do desenvolvimento está sendo repensado. O importante a ressaltar é que *todos* os países adotam medidas de estímulo à indústria, mesmo que seu uso seja intermitente ou não-explícito.

A política industrial a ser adotada pelo Brasil deve ter como objetivo o aumento da eficiência geral do setor manufatureiro, a ser obtida pela expansão do estoque de capital físico e humano e pela introdução de novas tecnologias. Ela deve, além disso, enquadrar-se nas diretrizes mais gerais de política econômica do governo. No contexto da liberalização econômica em curso, isto significa exposição à competição externa e interna com aumento simultâneo da competitividade da indústria. Deve-se buscar formas de elevar estruturalmente os níveis de qualidade e produtividade, fatores identificados como os principais determinantes da competitividade industrial. A estratégia de política industrial deve ser, portanto, a de elevar a eficiência do sistema industrial como um todo.

---

\* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA e atualmente Diretor do BNDES.

No entanto, a definição de uma visão estratégica para a indústria deve também levar em devida conta que a estrutura industrial brasileira inclui segmentos operando sob distintos padrões de eficiência, indo desde aqueles caracterizados por níveis de tecnologia próximos das *best practice techniques* até ramos nos quais se faz necessário algum tipo de apoio — seja para reconversão para outra atividade, seja para retomar níveis adequados de competitividade. Isso acontece em praticamente todos os países: o fato de existirem setores tecnologicamente defasados não é necessariamente razão para que as firmas que neles operam sejam desativadas. Os programas de reestruturação industrial são precisamente uma das formas de lidar com o problema dos setores em declínio.

Outro problema fundamental está na nossa limitada capacidade de gerar progresso técnico endogenamente. Embora reconhecendo que há um enorme campo para absorver, no curto prazo, tecnologias já em uso pelo *catching-up*, o esforço na geração autônoma de progresso técnico é necessariamente de longo prazo. É evidente que a pouca disposição revelada pela indústria brasileira quanto a lançar novos produtos ou a criar novos processos produtivos nada tem a ver com uma falta de apetite inovador dos empresários, mas sim com a inexpressiva atividade governamental no que diz respeito ao apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Pensar uma política industrial para o Brasil significa, finalmente, reavaliar o papel dos principais instrumentos utilizados no passado, como os esquemas de proteção e os instrumentos fiscais e creditícios. Quanto aos primeiros, é evidente que necessitamos de mecanismos *antidumping* ágeis e eficientes. Quanto aos segundos, é preciso não perder de vista que, uma vez adequadamente encaminhada a questão do financiamento do setor público, medidas fiscais e financeiras poderão e deverão ser adotadas para estimular a indústria.

Qualquer que seja a política industrial a ser adotada, ela deve contemplar quatro aspectos: *objetivos*, *instrumentos*, *instituições* e *estágio de desenvolvimento*. Quanto ao primeiro, a ênfase da política industrial deve estar, como já assinalado, na *busca da eficiência e dos ganhos de competitividade*, aceitando-se a premissa de que é possível aumentar o nível agregado de bem-estar pela intervenção governamental. Os *instrumentos* podem ser: diretos, que incluem principalmente os programas setoriais e regionais, a participação direta do Estado como empresário, a política de compras de empresas públicas e os incentivos fiscais e creditícios; e indiretos, que compreendem, de modo geral, os da política de comércio exterior como os da política comercial (tarifas de importação) e de proteção. A multiplicidade de *instituições* envolvidas na formulação e implementação da política industrial no Brasil constitui um problema à parte. Ela reflete, em parte, o

caráter generalizado dos instrumentos de uso mais freqüente, não raro gerando problemas de coordenação: uma vez que, não necessariamente, as ações de política industrial são compatíveis com as da política econômica geral, freqüentemente surgem dificuldades na consecução das primeiras, dado que se aceita, comumente, a subordinação do setorial ao geral. Finalmente, no caso dos *países em desenvolvimento*, os desafios da política industrial devem levar em devida conta o fato de que o progresso técnico tem a propensão a erodir as vantagens comparativas tradicionais — mão-de-obra barata e disponibilidade de recursos naturais como matérias-primas — na medida em que poupa precisamente estes fatores. Diante da existência do hiato tecnológico, que separa estes países daqueles do Primeiro Mundo, e da dependência quanto à importação de tecnologia, os desafios a enfrentar são ainda maiores do que no caso dos países ricos. Operando em efeito contrário está a possibilidade de adquirir (ou copiar) tecnologia moderna, o que possibilitaria o efeito de convergir mais rapidamente (*catch-up*) na direção dos países desenvolvidos.

As experiências internacionais mais bem-sucedidas no âmbito de diversos países em desenvolvimento, especialmente os NIC asiáticos, apontam para a importância de um conjunto de características em que se destaca, em *primeiro lugar*, o papel da *conglomerção*, que permite: *a*) que sejam atingidas economias de escala; *b*) o uso mais efetivo de recursos limitados, como o trabalho qualificado e de gerentes, ou um *pool* de técnicos qualificados, em geral; *c*) no que toca às exportações, economia de despesas de *marketing* e outras de escala; e *d*) desenvolver mercados de capital internos às empresas pela prática do *risk-sharing*. Em *segundo lugar*, caracteriza-se por um forte e contínuo *compromisso com a educação*, especialmente nos níveis primário e técnico. Em *terceiro lugar*, a lição da experiência internacional aponta para o uso de *juros favorecidos* (em determinados momentos) e *financiamentos de longo prazo*, tanto para facilitar a reconversão de setores em declínio quanto para apoiar os retardatários em termos de competitividade.

## 2 - A Política Industrial Brasileira: Passado e Presente

As medidas de estímulo à indústria adotadas no Brasil foram eficazes no que se refere ao crescimento da produção, mas tiveram como resultado uma certa negligência em relação a questões tais como competitividade (interna e externa) e eficiência. A rigor, a industrialização brasileira beneficiou-se em suas diversas fases de três instrumentos principais: proteção tarifária e não-tarifária elevada, controles de câmbio e desvalorizações cambiais. Exceto por estas últimas, todos os demais esquemas caracterizaram-se por

subsidiar importações consideradas essenciais e prejudicar as exportações devido ao imposto implícito no câmbio sobrevalorizado — o que acarretava ainda o desestímulo ao ingresso de capitais externos. O sistema financeiro público e privado tem sido, até hoje, inadequado para o financiamento de longo prazo, à exceção dos créditos do BNDES.

Os esquemas de proteção, estímulo e regulação da atividade industrial sofreram diversas mudanças ao longo do tempo, até bem recentemente, na virada da presente década. Suas características mais salientes foram: o caráter subsidiado dos créditos do então BNDE; os diversos incentivos fiscais e financeiros concedidos por diversos órgãos e agências governamentais — especialmente pelo CDI — Conselho de Desenvolvimento Industrial —, no período 1969/88, cujo papel coordenador teve fases de grande importância — e pelos bancos estaduais de desenvolvimento; limitações ao licenciamento do investimento estrangeiro direto; acordos setoriais de preços, como os efetuados no âmbito do extinto CPI — Conselho Interministerial de Preços; e requisitos de índices de nacionalização para acesso a incentivos.

Sem perda de generalidade, é possível afirmar que nos anos 80, em resposta à crise da dívida e estrangulamento das contas externas, foram reforçados diversos mecanismos já adotados em algum momento no passado, bem como criados outros esquemas visando quase que unicamente à economia de divisas — com *escassa*, se é que alguma, *preocupação com a eficiência industrial*:

a) políticas de repressão às importações, com ênfase nas restrições quantitativas às compras externas (com destaque também para os “regimes especiais de importação”, os quais funcionavam visando reduzir o custo das importações); e

b) reforço de regulação doméstica (acesso a incentivos fiscais, crédito de instituições oficiais e compras do setor público condicionados ao atingimento de índices mínimos de nacionalização, por exemplo), incluindo consultas a agências governamentais setoriais e associações de classe.

A novidade em relação às tentativas anteriores de racionamento de divisas foi o recurso às políticas de promoção de exportações — que haviam sido temporariamente amenizadas em 1979, devido à pressão internacional — como uma forma de contrabalançar o viés antiexportação implícito nos esquemas de proteção. Após 1980, os subsídios e incentivos às exportações passaram a ter progressivamente mais importância. Esses esquemas tiveram a virtude de colocar diversas indústrias em um regime mais neutro. Desde então, o Brasil foi bem-sucedido nesta área durante a maior parte do período, como testemunhado pelo aumento de competitividade das suas exportações de manufaturados e os conseqüentes ganhos de mercado. Com a instabilidade macroeconômica da segunda metade dos anos 80, os ganhos de

competitividade (em boa medida devido à desvalorização real sustentada de fevereiro de 1983) foram parcialmente perdidos — *mas não a experiência das firmas exportadoras*. A prova disso são os elevados níveis de exportação alcançados em 1988 e 1989, quando os indicadores de competitividade acusavam seus níveis mais baixos na década de 80.

À medida que nos aproximamos do presente, a política industrial confunde-se mais e mais, em seus traços principais, com a política comercial do país. A ênfase na liberalização comercial representa, de fato, uma ruptura em relação à política industrial e comercial brasileira no passado. É claro, no entanto, que utilizar *apenas* a liberalização *como mecanismo de promoção da eficiência e da produtividade* não é suficiente. A liberalização é um remédio amargo, e provavelmente ineficaz, se usada apenas com este objetivo.

Um aspecto positivo é que, ao contrário do que se especulava, não houve um *boom* de importações, particularmente de bens de consumo, o que se explica apenas em parte pela recessão do triênio 1990/92. Realmente, essa não-explosão mostra que o efeito-renda parece ser superior ao efeito-preço. Mas o desempenho das importações pode ser ainda explicado: *a)* pelo fato de que diversas alíquotas são ainda hoje altas para padrões internacionais, fornecendo proteção à indústria; e *b)* por uma falta de agilidade no processo de importação, talvez por força da existência de resíduos do aparato protecionista construído no passado. É preciso também considerar o fato de que a redução lenta e gradual das tarifas pressupunha que a economia brasileira iria se ajustar em cerca de dois anos a partir de março de 1990, com inflação e juros em queda e aumento do crédito para as atividades produtivas. No entanto, sabe-se hoje que tal não ocorreu.

A ênfase da ação do Estado refletiu, portanto, as necessidades que se apresentaram em cada momento histórico específico, não havendo motivo para prever que tal vá se alterar a curto prazo. Assinale-se, por outro lado, que o aparato estatal deve ser dotado de uma flexibilidade semelhante à do setor privado, no sentido de poder atuar rápida e eficientemente em áreas selecionadas, retirando-se logo após terminada a intervenção. Em princípio, a recomendação é no sentido de quanto menos intervenção melhor, para evitar a criação de zonas de fricção que dificultem a ação empresarial e minimizar erros sobre a alocação de recursos. A tarefa de lubrificar o sistema econômico para, por exemplo, incentivar a competição recomenda uma desregulamentação ampla em áreas em que a ação estatal inibe o funcionamento das forças de mercado. Por último, é desnecessário lembrar que o Estado não é apenas uma arena para a competição entre grupos sociais, mas também um ator estratégico em um jogo caracterizado por um misto de conflito e cooperação entre grupos de interesse e classes sociais.

O fato de que a política industrial tenha no Brasil tantos pontos em comum com a de comércio exterior é necessariamente verdade em um país que experimenta um rápido processo de abertura. Mas isso não exclui *a priori* o uso de instrumentos e políticas de ambos os cortes recomendados pela experiência internacional de diversos países. Em particular, um tema em debate refere-se à distinção entre políticas gerais ou “horizontais” — cujo alcance é generalizado em relação a todos os segmentos industriais e não-industriais instalados ou a instalar no país — e instrumentos de aplicação restrita a setores (também ditos “verticais”). Embora a divisão possa conter superposições, o segundo grupo diferencia-se do primeiro por ser mais discricionário do ponto de vista de selecionar “quem é que vai ser beneficiado” no contexto de uma política industrial ativa. A não-identificação de ganhadores (e, por exclusão, de perdedores), por outro lado, recomendaria o emprego de medidas de uso mais difundido.

Medidas e políticas horizontais são geralmente aquelas que visam aumentar a eficiência (e diminuir os custos, presentes e/ou futuros) do sistema industrial e econômico como um todo. Alguns exemplos seriam: melhoria da infra-estrutura portuária, ferroviária e rodoviária; redução de impostos de importação sobre matérias-primas e/ou bens de capital; incentivos de crédito e financiamento com base em indicadores de desempenho; programas de treinamento, de melhoria educacional e de formação de mão-de-obra; agilização de esquemas de transferência de tecnologia e comércio de tecnologia em geral; créditos à exportação pré e pós-embarque; políticas antitruste; reforma da tributação, com redução do número de tributos; e políticas de concorrência e de proteção contra práticas desleais de comércio.

Sem ser exaustivo, medidas setoriais são mais claramente discriminatórias, incluindo: incentivos fiscais e creditícios a determinados setores ou segmentos industriais; concessão de crédito nas mesmas bases; escolha de segmentos a estimular (os “vencedores”); imposição de requisitos de nacionalização e de compras das estatais como instrumentos de uma política ativa setorialmente discriminatória; e uso de câmaras setoriais para, como o nome indica, coordenar a lógica empresarial e criar foros de negociação em segmentos selecionados.

Nossa experiência recente com política industrial oscilou entre os dois modelos cujas características estilizadas foram brevemente descritas acima. Ao final do Governo Sarney adotamos um conjunto de medidas que introduziram alguma liberalização em um ambiente de política industrial francamente dominado por políticas “setoriais”. O processo de abertura culminaria decisivamente com a liberalização comercial iniciada em 1990. Um resumo das ações adotadas desde então servirá de pano de fundo para proposições gerais de política.

O tom da nova política industrial e de comércio exterior seria radicalmente alterado com a Medida Provisória 158 (15/3/90) — depois transformada, com modificações, na Lei 8.032 —, com a Portaria MEF 56 e com a Medida Provisória 161 (depois Lei 8.034, em 12/4/90, com algumas modificações) da mesma data. Esses textos simplificavam radicalmente o sistema de política industrial e de comércio exterior através da revisão da política de importações e da abolição de diversos incentivos fiscais e regionais.<sup>1</sup>

Outras indicações de que a tendência da política industrial se inclinava para medidas horizontais viriam em junho de 1990, quando as Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior (Portaria 365) anunciaram a nova estrutura tarifária, que seria gradualmente implementada ao longo de cinco anos: previa-se, como de fato aconteceu, que em 1994 a tarifa média sobre importações chegasse a 14 %, ficando a tarifa modal em 20 %. Dada a proteção natural representada pelos custos de transporte, seguros e portuários na faixa de 20-40 % (dependendo, por exemplo, do tipo de produto e da distância em que se localiza o fornecedor), o resultado era um nível de proteção satisfatório em condições normais de funcionamento da economia.

No que diz respeito às barreiras não-tarifárias, as medidas também estavam em sintonia com o espírito da liberalização: a) em agosto de 1990, suspensão (abolição, em fevereiro de 1991) de requisitos mínimos para o financiamento de importações de equipamentos de grande porte (segundo o valor das importações); b) redução de índices de nacionalização nos créditos da Finame — Agência Especial de Financiamento Industrial — para bens de capital sob encomenda (de 85 para 70 %; em fevereiro de 1991 o índice passaria a 60 % para todos os créditos de instituições oficiais e compras governamentais); e c) abrandamento dos controles sobre os bens de informática e claras indicações de que a reserva de mercado para esses bens deveria expirar em outubro de 1992. Quando o Programa de Competitividade Industrial foi lançado, em dezembro de 1990, incluía algumas prioridades setoriais. A falta de definição inicial quanto às prioridades, no entanto, se, por um lado, poderia indicar uma medida potencialmente “horizontal”,

---

1 Os destaques incluíam: a) passos para desmobilizar a Zona Franca de Manaus pela eliminação da isenção de impostos sobre as vendas para o restante do Brasil; b) redução à metade do Adicional sobre Fretes para Renovação da Marinha Mercante e modificação dos critérios que regulam o uso destes recursos pelo BNDES; c) suspensão (provisória) do decreto de criação das ZPE — Zonas de Processamento de Exportações; d) eliminação de regimes especiais de importação; e) eliminação de subsídios fiscais, inclusive às exportações, em geral relacionados à redução do pagamento do imposto de renda; f) redução substancial dos recursos destinados ao financiamento das exportações; g) anúncio da eliminação de obstáculos administrativos às importações.



por outro, sugeria a necessidade de criar instâncias de negociação que significavam, essencialmente, a possibilidade de voltar a identificar “ganha-dores” e “perdedores” no processo de concessão de benesses por parte do Estado no contexto dos GEP — Grupos Executivos de Política Setorial. Estes grupos, que incluíam também os sindicatos relevantes, eram mecanismos de articulação e troca de informações entre governo e empresas, cabendo-lhes discutir e submeter à decisão governamental medidas referentes à aplicação dos instrumentos de política industrial, assim como estimular a interação de empresas e outras entidades em cada complexo industrial (Portaria MEFP 367, de 26/6/1990). Os GEP foram criticados por alguns analistas, pois seriam, segundo eles, principalmente canais de expressão de interesses localizados (*lobbies*). E, à medida que se difundissem para todo o setor industrial, sua utilização generalizada não faria sentido.<sup>2</sup>

A consolidação dos GEP em 1990 seria dificultada por dois motivos, daí resultando que eles tiveram atuação de pouca ou nenhuma expressão — a não ser como modelo ou embrião para as Câmaras Setoriais. O primeiro derivava da necessidade de equilíbrio fiscal e do clima de austeridade em relação aos gastos e concessão de benesses (ao menos no nível da retórica) existente à época, que fazia com que o governo ficasse pouco inclinado a distribuir isenções de pagamentos de impostos ou incentivar a criação de reservas de mercado naquele momento. O segundo, relacionado ao primeiro, decorreu do insucesso do programa de estabilização do Governo Collor, que ficou transparente à medida que 1990 se aproximava do seu término: enquanto a taxa de inflação aumentava e o governo investia publicamente contra o poder remarcador de preços dos “oligopólios”, tornava-se mais e mais difícil promover os GEP como instrumento de política.

A visão “setorial” de política industrial seria reforçada ainda em 1990 com o anúncio do PADTI — Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico Industrial — e do PBQP — Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade —, cujos resultados são, passados quatro anos do lançamento, praticamente negligenciáveis pelas mesmas razões pelas quais os GEP falharam: ausência de incentivos significativos.

A experiência com os GEP inspiraria a das Câmaras Setoriais — mecanismo criado em 1991 para ajudar na flexibilização do congelamento de preços imposto pelo Plano Collor II, de fevereiro daquele ano. Essas Câmaras tinham, com o novidade em relação aos GEP, a inclusão de sindicatos de

---

2 A mesma crítica, aliás, poderia ser feita às sucessoras dos GEP, as Câmaras Setoriais: os setores não incluídos, aqueles para os quais não havia GEP (ou Câmaras), ficariam fora dos esquemas de incentivo, arranjos esses estabelecidos segundo um modelo neocorporativista.

trabalhadores. Com o tempo iriam se tornar o *locus* preferencial para iniciativas de política industrial e comercial. Essas negociações envolvem atualmente cerca de 80 grupos de trabalho em mais de 50 Câmaras Setoriais e incluem principalmente as grandes firmas e os grandes sindicatos.

Em termos concretos, o principal resultado alcançado pelas Câmaras, do ponto de vista da política industrial e de comércio exterior, refere-se ao acordo, ainda não totalmente implementado, relativo ao complexo automobilístico. Por este acordo, metas de exportação seriam trocadas por facilidades de importação principalmente de partes e bens de capital para os fabricantes estabelecidos no Brasil. Estes se comprometeriam ainda a manter índices de nacionalização em relação aos carros vendidos no mercado doméstico e a adquirir parte do seu equipamento de fornecedores instalados no país.

O modelo vertical teria ainda outra vitória com a reintrodução de diversos mecanismos “setoriais” anteriormente eliminados ou de impacto anteriormente suavizado: as ZPE e os benefícios à Zona Franca de Manaus, além dos incentivos fiscais para a compra de bens de capital e para exportadores, justificados como fatores amenizadores da recessão por que atravessava o país. O alcance dessas medidas também foi limitadíssimo. Na verdade, boa parte do que se fez nessa área — ou, melhor dizendo, não se fez — refletia a indecisão governamental quanto à escolha do modelo de política industrial. Em uma situação de indefinição como essa, é crucial explicitar, mais do que nunca, as questões relevantes na definição da política industrial. A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda dedica-se atualmente a elaborar um documento de princípios e ações precisamente nessas linhas.

### **3 - Ações de Política Industrial: Os Limites do Possível**

O contexto macroeconômico atual limita as opções da política industrial. Isso se deve: *a)* à crise fiscal do Estado, que coloca óbvios limites no curto prazo ao que pode ser feito em termos de estímulos fiscais e creditícios; e *b)* ao dilema de política cambial presente na política de estabilização do Plano Real e na “ancoragem” cambial que o caracteriza. Para alcançar os ganhos de competitividade estrutural requeridos e incentivar o investimento industrial, será necessário neutralizar o efeito do câmbio não só como forma de incentivar exportações, mas também para não estimular desnecessariamente importações. Uma forma de contra-arrestar isto é através dos ganhos de produtividade. O pior dos mundos seria uma situação em que as tarifas de importação diminuam, os preços em dólares das importações caem e o

câmbio real se valoriza. A evolução da competitividade das exportações na década de 80 ilustra este último aspecto.<sup>3</sup>

Do ponto de vista das limitações estruturais, a consecução do objetivo de elevar a competitividade requer também, a mais médio prazo: a) maiores gastos de investimento em capital fixo e infra-estrutura econômica; b) elevação dos investimentos em pesquisa e tecnologia; e, especialmente, c) substanciais investimentos visando à elevação do conteúdo educacional da mão-de-obra.

Em relação a este último aspecto — a reestruturação do sistema educacional para melhorar nossa posição competitiva —, é importante reconhecer a importância das estratégias educacionais que privilegiam a educação básica. Essencial para uma nova estratégia industrial é a elevação do nível de escolaridade da população como um todo — o que implica prioridade para a universalização do ensino básico, a ser obtida, essencialmente, pela recuperação dos sistemas públicos de ensino. Com as necessidades do novo paradigma da automação flexível, a ênfase está mais no aproveitamento de *capacidades* (de leitura e compreensão, de fala e comunicação, de interpretação e de identificação de problemas, de formulação de alternativas, de iniciativa, de negociação etc.) que o uso de máquinas “versáteis” e a colaboração do “chão da fábrica” exigem, independentemente da área de especialização. Quanto à questão da flexibilidade no mercado de trabalho, reconhece-se que os trabalhadores que detêm maior dotação de capital humano geral (isto é, maior nível de escolaridade) são mais capazes de perceber e interpretar corretamente mudanças no meio econômico em que atuam, além de possuírem maior capacidade de aprendizado.

Para finalizar: há consenso em torno da idéia de que a *busca de competitividade deve ser um elemento central* da política industrial brasileira. A ênfase das propostas de política industrial, baseando-se na aceitação da *busca de competitividade como estratégia industrial básica e na modernização e reestruturação da indústria como meios para tal*, deve estar na defesa de *mecanismos de política gerais ou horizontais tão transparentes quanto possível*. Aceitando-se isso, qual a política industrial a adotar enquanto se processa a transição na direção de um novo paradigma de

---

3 A competitividade-preço é, abstraindo-se de questões tais como qualidade, apresentação, prazo e confiabilidade de entrega etc., o elemento fundamental de competitividade das exportações. Uma vez que é impossível comprimir continuamente as margens de lucro (preço sobre custo, ou *mark-up*), segue-se que os custos no país em relação aos custos no exterior é que determinam as variações de competitividade. *Aproximando-se os custos totais pelos custos salariais*, é possível concluir que a competitividade das exportações brasileiras é positivamente influenciada pela taxa cambial em termos reais e pelos ganhos relativos de produtividade. A competitividade é negativamente influenciada pelos ganhos salariais superiores aos dos nossos parceiros comerciais.

crescimento? A resposta a esta questão passa pelo reconhecimento de que a indústria brasileira encontra-se ainda no final da fase de ajuste associada à abertura *cum* recessão do início da década. Passa também pelo reconhecimento de que a escolha inegavelmente envolve aspectos técnicos, mas é, essencialmente, uma questão política. A escolha de ações setorialmente localizadas necessariamente implica identificar, por exclusão, os perdedores. O elo político é, portanto, evidente.

Isso não implica, no entanto, imobilismo em relação a definição e discussão de alguns itens na agenda da política industrial. O seguinte decálogo de sugestões pode servir de base para discussão:

a) desenvolver novos instrumentos e programas de apoio creditício, com taxas de juros reais condizentes com taxas de remuneração do capital em nível internacional;

b) expandir os investimentos governamentais, apoiar os investimentos privados em infra-estrutura e modernizar a regulamentação dos serviços respectivos;

c) reforçar e agilizar mecanismos de defesa da concorrência, bem como definir instrumentos de salvaguarda para setores ou produtos em que a penetração das importações seja julgada excessiva diante da existência de capacidade e tradição produtiva no país (*antidumping*), o que implica também definir e implementar mecanismos gerais capazes de minimizar os custos do ajuste em setores críticos, ou naqueles cuja competitividade seja deficiente, pela reestruturação destes setores;

d) criar programas de reestruturação e reconversão para os setores em declínio, acoplados a programas de retreinamento da mão-de-obra;

e) criar balcão de informações de apoio à difusão de inovações e à incorporação de tecnologia nos setores em que é possível absorver novas técnicas a baixo custo e no qual o nível de informação empresarial é baixo;

f) promover a redução do número e do valor dos tributos incidentes sobre as exportações;

g) propor a implementação progressiva da redução de índices de nacionalização para permitir a incorporação de tecnologia, especialmente nas indústrias produtoras de bens de capital;

h) ampliar linhas de financiamento ao comércio exterior com a criação, por exemplo, de um embrião de Eximbank no BNDES;

i) promover a redução dos custos dos serviços portuários;

j) criar programas de desenvolvimento de recursos humanos com o objetivo de treinar pessoal técnico e administrativo dotado de flexibilidade para fazer face aos desafios tecnológicos dos anos 90.

Em resumo, o que se requer de uma política industrial que tenha como objetivo a melhoria de competitividade do sistema industrial é que lubrifique o sistema de produção de manufaturas pela concessão de crédito em níveis de juros internacionais, seja ágil, transparente na definição de critérios e contenha mecanismos de defesa contra a competição desleal, tanto interna quanto externa. Nada muito diferente do que se faz no resto do mundo.