

## A POLÍTICA INDUSTRIAL DA RETOMADA DO CRESCIMENTO

Helson C. Braga<sup>\*</sup>  
Virene Matesco<sup>\*</sup>

### 1 - INTRODUÇÃO

Os anos 80 já podem ser considerados, para o Brasil, uma década perdida em termos de crescimento econômico e, em particular, de crescimento industrial: no período 1981/88, o PIB aumentou à taxa média anual de 2,6% e o produto industrial a apenas 1,4%.<sup>1</sup> Entre os principais fatores responsáveis por esse fraco desempenho encontram-se: a) as sucessivas crises de estabilização econômica, em grande parte produzidas por choques externos; b) a insuficiência dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento, provocada pelas dificuldades financeiras do governo e pela interrupção dos fluxos voluntários de capital do exterior; e c) o esgotamento do modelo de industrialização posto em prática desde o pós-guerra.

Por motivo de espaço, apenas esta última questão será tratada neste artigo. Mais especificamente, pretende-se: a) identificar as principais características, resultados e imperfeições do modelo utilizado; b) delinear o quadro internacional atual e suas tendências, que condicionarão, em grande medida, a natureza e as possibilidades de sucesso de um novo padrão de industrialização; c) analisar, criticamente, o que tem sido feito, mais recentemente, em termos de política industrial; e d) indicar as linhas gerais de uma política industrial coerente com o diagnóstico do modelo atual e com a avaliação dos condicionantes externos.

---

<sup>\*</sup> Do Instituto de Pesquisas do IPEA. Os autores agradecem os comentários feitos a uma primeira versão do trabalho por Sonia Dahab, Régis Bonelli, Renato Baumann e os participantes de um seminário no INPES/IPEA.

<sup>1</sup> Na década anterior, essas taxas foram de 8,7% e 9,4%, respectivamente.

## 2 - O MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRO: UM DIAGNÓSTICO

As duas características mais importantes do modelo de industrialização brasileiro adotado no pós-guerra foram: a) a generalizada e extremamente elevada proteção concedida à indústria doméstica contra a concorrência estrangeira, mediante tarifas e diversos tipos de barreiras não-tarifárias; e b) a participação direta do Estado no suprimento da infra-estrutura econômica (energia e transportes) e no desenvolvimento de alguns setores considerados prioritários (mineração, petroquímica e siderurgia).

Ao contrário do que sugere uma interpretação bastante difundida da natureza desse modelo, seu traço característico mais importante não foi o papel desempenhado pelo Estado em impulsionar esse processo - que foi, obviamente, bastante ativo -, mas os instrumentos e os meios empregados com essa finalidade. Como se verá mais adiante, essa distinção tem enorme relevância do ponto de vista da definição de uma nova estratégia de desenvolvimento industrial. Enquanto a primeira visão, diante do atual esgotamento do modelo brasileiro de industrialização, conduz, algo vagamente, à conclusão de que se precisa "recuperar a capacidade de intervenção do Estado", a segunda interpretação recomenda, mais simplesmente, que são o estilo e os instrumentos de intervenção que devem ser alterados.

Apesar de as restrições às importações se terem originado, concretamente, da recorrente e (quase sempre) aguda necessidade de administrar um limitado orçamento de divisas estrangeiras, a política protecionista sempre teve a sustentá-la o respeitável argumento teórico da proteção à indústria nascente e a recomendação cepalina de se transferir para o mercado doméstico o centro dinâmico do crescimento econômico, no marco do que se convencionou chamar de estratégia de industrialização substitutiva de importações (ISI).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Ver Prebisch (1959).



É importante ter presente que as elevadas barreiras às importações<sup>3</sup> se mantiveram como o traço mais característico e mais permanente do modelo de industrialização, mesmo quando, a partir de meados dos anos 60, houve a superposição da política de promoção de exportações (PE). A proteção continuou elevada e a PE apenas teve o efeito de compensar (parcialmente) o viés antiexportador produzido pela estrutura protecionista. Não houve, portanto, a substituição de uma estratégia de industrialização por uma outra, mais "aberta" e de cunho liberalizante. Em sua essência, o modelo continuou "fechado" e autarquizante.

Na literatura especializada, a ISI e a PE costumam ser apresentadas como estratégias alternativas de industrialização. O argumento defendido aqui é de que, no caso brasileiro, a PE não chegou a configurar uma estratégia distinta: ela consistiu, fundamentalmente, em um conjunto de medidas destinadas a corrigir uma distorção provocada pela ISI. Essas medidas tiveram por finalidade recuperar a capacidade de realização de importações essenciais (máquinas, equipamentos e insumos não disponíveis no mercado doméstico) e, assim, permitir o aprofundamento - certamente, a um ritmo mais lento - da estratégia de substituição de importações. O elemento definidor desta política - a proteção generalizada - foi preservado.

Na prática, o modelo de industrialização desde o pós-guerra caracterizou-se pela concessão de reserva de mercado a toda a atividade industrial, indiscriminadamente. Com isso, as empresas - nacionais e estrangeiras - foram se instalando e passando a produzir para atender um mercado com limitadas opções de abastecimento do exterior. Naturalmente, a simples concessão da reserva de mer-

---

<sup>3</sup>Ver, a esse respeito, Braga et alii (1988a).

cado não era suficiente para assegurar a montagem de um parque industrial completo. A implantação de determinados investimentos - tipicamente, os relacionados com a infra-estrutura e as indústrias de base - requeria montantes de recursos e/ou níveis tecnológicos inicialmente não disponíveis internamente. Por essa razão, e mais o desinteresse (ou, em alguns casos, a proibição de participação) de investidores estrangeiros,<sup>4</sup> o Estado tomou a si a responsabilidade pela implantação desses setores.<sup>5</sup>

Há um certo consenso de que, no início dos anos 80, a estrutura industrial brasileira já estava completa e integrada. Nessa época, tinha entrado em operação a maioria dos investimentos nos setores de bens de capital e de insumos básicos, que vinham sendo implantados desde meados da década anterior, quando se promoveu um round de substituição de importações particularmente intenso nessas áreas. Ao longo desta década, também avançou bastante a produção de bens de informática menos sofisticados tecnologicamente.

O alto grau de auto-suficiência atingido pela nossa indústria - que pode ser facilmente constatado em simples visita aos modernos shopping centers nas grandes cidades brasileiras, onde raramente se vê exposto algum produto importado - costuma provocar um incontido entusiasmo nos defensores do modelo de industrialização autárquico, que foi adotado até agora. Para estes, só falta aprofundar a auto-suficiência na área de informática e desenvolver os dois outros setores considerados "tecnologicamente de ponta", a biotecnologia e os novos materiais. Aí, teremos alcançado o ideal de economia auto-suficiente, completa e integrada.

---

<sup>4</sup>Esse desinteresse se devia aos longos períodos de maturação (caso de infra-estrutura), à reduzida dimensão do mercado doméstico (caso das indústrias de base) e à política de controle de tarifas de bens e serviços públicos - que deprimiam as taxas esperadas de retorno dos investimentos.

<sup>5</sup>Na seqüência, a intervenção direta do Estado na economia avançou muito além do que seria justificável por critérios estritamente econômicos.

Este modelo de industrialização produziu, entretanto, dois tipos de resultados indesejados, que precisam ser levados em conta na definição da nova estratégia a ser seguida: uma indústria com a) baixos níveis de eficiência produtiva e b) altamente concentrada.

O estilo de industrialização à base da ocupação de "espaços vazios" não exigia uma atenção especial quanto ao aspecto qualitativo do crescimento. Uma vez que os produtos se destinavam a um mercado virtualmente fechado à concorrência estrangeira, a eficiência produtiva não chegava a constituir uma preocupação relevante para as empresas que iam se instalando. É certo que para uma grande variedade de produtos - notadamente entre os de consumo durável e não-durável - o mercado doméstico já atingiu um tamanho suficiente para não comprometer os ganhos de escala. Deve-se esperar também que tenha ocorrido uma significativa melhoria da eficiência como consequência do processo de aprendizado (learning by doing). Entretanto, para uma boa parte da produção industrial - e isso é verdade sobretudo para os bens de capital e os insumos básicos - a limitação do mercado doméstico ainda impõe uma dramática restrição à melhoria da produtividade.<sup>6</sup>

O segundo resultado dessa estratégia de industrialização, estreitamente associado ao anterior, foi a formação de uma estrutura industrial extremamente concentrada.<sup>7</sup> Como se sabe, a concentração industrial tem implicações sobre a alocação de recursos na economia, a distribuição de renda e a concentração do poder político, que não podem ser negligenciadas, se se pretende uma economia eficiente, equitativa do ponto de vista distributivo e operando num contexto democrático.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Algumas evidências desses resultados são apresentadas em Braga e Rossi (1986 e 1988).

<sup>7</sup>Ver, a esse respeito, Braga e Mascolo (1982).

<sup>8</sup>Uma discussão dessas questões pode ser encontrada em Braga (1980).

A par do fato de ter produzido tais resultados, esse modelo de industrialização encontra-se praticamente esgotado. Quanto a isso, há um certo consenso entre os analistas das mais diversas tendências, embora existam divergências significativas a respeito da natureza precisa deste esgotamento e, muito mais ainda, quanto às políticas requeridas para a necessária correção de rumo.

Em que sentido, então, o modelo está esgotado? Primeiro, porque acabou a fase de crescimento meramente quantitativo - sem a preocupação com a eficiência -, uma vez que os "espaços vazios" já foram quase totalmente ocupados. O crescimento da indústria vai depender, agora, do aumento da produção de bens que já são produzidos no país. E para escapar da atual limitação imposta pelo tamanho (e pela taxa de crescimento) do mercado interno, uma parcela crescente dos aumentos de produção deverá ser destinada às exportações.<sup>9</sup> Na verdade, além de acomodar acréscimos de produção e permitir ganhos de escala, as exportações desempenharão um papel central na nova estratégia de industrialização, ao induzir a elevação dos padrões de qualidade e proporcionar as divisas requeridas pela necessária liberalização das importações. E, por motivos que serão discutidos mais adiante, o aumento das exportações dependerá cada vez mais da eficiência produtiva e cada vez menos da concessão de subsídios às exportações e/ou compressão da absorção doméstica.

Segundo, porque uma estratégia voltada para a recuperação do crescimento industrial que priorize sua dimensão qualitativa vai requerer instrumentos distintos dos que foram empregados numa fase em que predominava a visão quantitativa. Conforme também será mostrado mais à frente, constitui um erro muito grande

---

<sup>9</sup> Existe, certamente, espaço para alguma expansão do mercado doméstico, mediante elevação de salários e outras políticas redistributivas, sem comprometer a eficiência do sistema. Os limites ao emprego dessa alternativa são determinados pela necessidade de preservação dos estímulos ao investimento e, dada a distribuição de renda, pelo crescimento da produtividade - que condiciona o ritmo do aumento dos salários reais.

imaginar que os novos problemas poderão ser satisfatoriamente resolvidos com os mesmos métodos da etapa antecedente.

Terceiro, porque a crise financeira em que vive mergulha do o Setor Público elimina a possibilidade de que ele venha a liderar, nos velhos moldes, a retomada do crescimento industrial. Na nova fase de desenvolvimento, a liderança dos investimentos terá que caber ao setor privado, para o que serão exigidas uma diferente postura por parte do Governo e uma definição mais clara das regras do jogo. Isso, totalmente à parte da questão da (in)eficiência do Governo, tanto na gerência das atividades produtivas como na seleção dos objetivos da política industrial.

Há, por último, o novo quadro internacional, onde se processam mudanças de extraordinário alcance, como consequência da revolução tecnológica em curso e da emergência de novos atores de peso no cenário econômico mundial. O legítimo desejo de fazer parte, no menor tempo possível, do grupo de países que se encontram na dianteira do desenvolvimento econômico, requer a decidida integração da economia brasileira nesse "bonde do progresso tecnológico". O exato significado dessa integração será discutido já na próxima seção. O que importa destacar aqui é que a alternativa a tomar esse bonde, desde que aceita a premissa da determinação de chegar ao mesmo destino, só passa a fazer sentido caso se admita que também seremos capazes de chegar lá, "correndo a pé". Isto serve para ilustrar o ponto de vista de que o modelo autárquico - onde praticamente não existe concorrência externa, abundam restrições ao capital estrangeiro e à transferência de tecnologia e o esforço tecnológico doméstico é irrisório, pelos padrões internacionais<sup>10</sup> - não oferece uma perspectiva de tornarmos a indústria brasileira competitiva, internacionalmente.

Finalmente, é importante ressaltar que o fato de o modelo ter-se esgotado e de ele ter produzido alguns resultados inde-

---

<sup>10</sup>Sobre essas questões, ver Braga (1987), Braga e Matesco (1986 e 1989) e Braga et alii (1988).

sejados não implica sua condenação como estratégia de desenvolvimento industrial. Apesar das freqüentes críticas ao modelo ISI (e a associada apologia do modelo PE) encontradas em boa parte da literatura recente sobre estratégias de industrialização,<sup>11</sup> há um crescente reconhecimento de que, pelo menos em se tratando de economias em desenvolvimento de certo tamanho, a ISI não somente constituiu, no seu tempo, uma estratégia correta, como foi uma precondição indispensável para o sucesso da posterior fase de PE, já a partir de uma base industrial razoavelmente diversificada.<sup>12</sup>

De qualquer forma, pode-se dizer que o modelo cumpriu sua missão. A questão que se coloca agora é de que, nas condições examinadas anteriormente, ele não mais oferece uma resposta adequada às necessidades do presente. Por isso, precisa ser mudado.

### 3 - O CONTEXTO INTERNACIONAL E AS LIÇÕES RELEVANTES

O contexto internacional que deverá balizar a definição e as possibilidades de sucesso de um novo modelo de desenvolvimento industrial para o Brasil tem as seguintes principais características (sem obedecer ordem de importância):

a) a reestruturação das economias capitalistas avançadas, a consolidação do Japão como potência industrial e a emergência dos newly industrializing countries (NICs) asiáticos;

b) a crise da dívida e o ajustamento estrutural dos países em desenvolvimento;

c) o redirecionamento dos fluxos de capital dos países desenvolvidos para os próprios países desenvolvidos;

d) a revolução tecnológica com base na microeletrônica; e

e) a tendência à formação de grandes blocos econômicos.

Com algumas diferenças de ênfase e de estratégia, a maio

---

<sup>11</sup>Ver, por exemplo, James et alii (1987) e Balassa et alii (1986).

<sup>12</sup>Ver, por exemplo, Teitel e Thoumi (1986).



ria dos países desenvolvidos vem promovendo a reestruturação de suas economias ao que se convencionou denominar "a crise dos anos 70".<sup>13</sup> Por várias razões - entre as quais, a espetacular elevação do preço do petróleo, o explosivo aumento da liquidez internacional e a saturação do padrão de consumo vigente desde a década de 50 - aqueles países passaram a registrar altas taxas de inflação e de desemprego, bem como uma preocupante queda de produtividade. A consciência de que se tratava de uma crise com forte componente estrutural levou ao emprego de medidas além das normalmente utilizadas em programas de estabilização de curto prazo tais como privatização de empresas públicas, redução de impostos, desregulamentação econômica e concessão de subsídios fiscais e creditícios para atividades com conteúdo tecnológico elevado e/ou onde existiam vantagens comparativas.

Como agravantes da crise, os países industrializados (ocidentais) tiveram ainda que enfrentar a intensa competição promovida pelo Japão e os NICs asiáticos nos seus próprios mercados domésticos. Esta competição, que se iniciou com manufaturados leves, estendeu-se para produtos de maior densidade tecnológica e pôs em cheque parcelas crescentes dos setores industriais daqueles países. A política industrial, nesse caso, tomou as formas de ajuda para recuperar a competitividade dos setores mais atingidos, promover a transferência de recursos para outras atividades mais viáveis e, mais freqüentemente, medidas para conter importações. Embora essas restrições tenham sido adotadas visando, fundamentalmente, ao Japão e, em menor escala, aos NICs asiáticos, uma parcela significativa das exportações brasileiras mais dinâmicas também foi atingida.

Num contexto mais amplo, a ameaça dos NICs em geral (aí, incluídos os latino-americanos e a "segunda geração" de NICs asiá

<sup>13</sup> Esta foi basicamente uma crise dos países industrializados, que reduziram para 3,1% ao ano sua taxa de crescimento, contra 5% da década de 60. Os países em desenvolvimento, por sua vez, cresceram a 5,4% no período 1970/80, em grande parte recorrendo ao endividamento externo, que foi a principal razão da estagnação na década seguinte. Ver World Bank (1988), pp. 13-14.

ticos), tal como visualizada pelos países desenvolvidos, passou a incluir a possível saturação de seus mercados domésticos (que não teriam condições de absorver as crescentes exportações dos NICs)<sup>14</sup> e à pressão que essa multiplicidade de polos de desenvolvimento industrial colocaria sobre os recursos naturais e o meio ambiente.<sup>15</sup> No fundo, é a desconfortável sensação de que a base física do planeta não comporta a reprodução generalizada do estilo de desenvolvimento que garantiu o atual padrão de vida dos países mais avançados.

Quanto à crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, o aspecto relevante a destacar, do ponto de vista desta análise, é o seu efeito inibidor do crescimento. A dívida, como se sabe, foi um produto do já mencionado excesso de liquidez internacional e da subsequente elevação das taxas de juros, provocada pela política macroeconômica dos Estados Unidos, no final dos anos 70. Isso não isenta, porém, de boa parcela de responsabilidade, tanto os países endividados como os bancos internacionais que prosseguiram com essas operações bem além do que recomendavam a prudência e o bom senso.

Com a interrupção dos fluxos voluntários de capital pós-1982, esses países tornaram-se pagadores líquidos e, como não dispunham de reservas, tiveram que gerar vultosos superávits comerciais para servir à dívida. Dada a impossibilidade de melhorar rápida e substancialmente a competitividade de suas exportações e de frontando-se com o protecionismo dos países industrializados, os países endividados tiveram de garantir os saldos comerciais mediante cortes profundos nas importações. O impacto recessivo desse tipo de ajustamento está refletido na virtual estagnação econômica registrada por esses países, no restante da década. Que a continuidade dessa situação é absolutamente insustentável foi, afi-

---

<sup>14</sup>Ver Cline (1982).

<sup>15</sup>Ver Pinder et alii, s/d, e Hamann (1983).

nal, reconhecida recentemente pelo governo americano. É pouco provável, entretanto, que um acordo visando à redução do montante da dívida e/ou ao estabelecimento de condições mais favoráveis de pagamento venha a dispensar a implementação de políticas de ajustamento, mais ou menos profundas, nos países endividados.

Em grande parte devido ao quadro de estagnação indicado acima, os países em desenvolvimento - em particular, os latino-americanos - viram deteriorar-se ainda mais sua capacidade de atrair capitais de risco, que já vinha piorando desde meados da década passada.<sup>16</sup> A tendência que se observa é de uma concentração dos fluxos desses capitais nos próprios países desenvolvidos e, subsidiariamente, nos NICs asiáticos. O Japão tornou-se o maior supridor mundial de capitais de risco, tendo a sua participação passando de 19% para 35%, entre 1975/79 e 1980/83 [OECD (1987)]. Os capitais japoneses se dirigem sobretudo para os Estados Unidos, em virtude do fortalecimento do iene e da necessidade de amenizar as sérias e freqüentes disputas comerciais entre os dois países. O fluxo de capitais, das mais variadas procedências, para a Comunidade Econômica Européia tem sido justificado, por sua vez, como uma estratégia de ganhar posições na "Europa sem barreiras tarifárias", a partir de 1992.

Como parte dos esforços para reverter a tendência de queda da produtividade dos anos 70, os países industrializados mais avançados aumentaram substancialmente o esforço de pesquisa e desenvolvimento (P&D), particularmente nos setores de alta tecnologia. Os Estados Unidos e o Japão aplicavam, em 1985, 2,8% do PIB nessa atividade, enquanto a Alemanha Ocidental destinava 2,7%, a França 2,4% e a Grã-Bretanha 2,2%. Naquele mesmo ano, os Estados Unidos mantinham 790 mil cientistas e engenheiros ocupados em P&D, o Japão 381 mil, a Alemanha Ocidental 135 mil, a França 98 mil e a Grã-Bretanha 90 mil. Todos, à exceção deste último país, au-

---

<sup>16</sup>A parcela de investimentos diretos estrangeiros provenientes dos países capitalistas desenvolvidos que foi absorvida pelos países em desenvolvimento caiu de 41,8%, em 1975, para 16,8%, em 1986. Ver Lütkenhorst (1988).

mentaram o esforço tecnológico desde 1981, havendo mesmo a expectativa de que, na virada da década, o percentual de P&D sobre o PIB chegará a 3%, nos Estados Unidos, Japão e Alemanha Ocidental [OECD (1988)].

Em particular, os resultados deste esforço na área micro eletrônica tem sido tão notáveis que já se estaria configurando, na visão de alguns autores, um novo "paradigma tecnológico", centrado na microeletrônica barata, da mesma forma como o petróleo, o aço, o carvão e o transporte a baixo custo propiciaram as revoluções tecnológicas anteriores.<sup>17</sup> Uma consequência fundamental deste novo paradigma é o aumento do conteúdo de "informação" nos mais diferentes produtos, relativamente aos conteúdos de energia e de matérias-primas. Além de reduzir custos e de facilitar a administração de grandes e complexas organizações, a introdução de equipamentos eletrônicos programáveis está redefinindo a questão de escala de produção. O modelo (fordista) de produção em massa está cedendo espaço para a planta flexível, multiprodutora e de menor escala [Lahera (1988), Perez (1986)].

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, o impacto líquido dessa revolução tecnológica é, em princípio, ambíguo. Por um lado, ela contribui para diminuir as vantagens desses países (vis-à-vis os mais desenvolvidos) resultantes da maior disponibilidade relativa de mão-de-obra barata e recursos naturais.<sup>18</sup> Por outro lado, essas mudanças podem significar um alívio parcial da restrição do mercado doméstico, quase sempre insuficiente para sustentar escalas ótimas de produção. Para isso, entretanto, será necessário tornar o sistema industrial mais permeável à introdução dos avanços tecnológicos nessa área.

---

<sup>17</sup>Ver Dosi (1982), Perez (1986) e Freeman e Perez (1986).

<sup>18</sup>Isso terá, certamente, facilitado o retorno de alguns capitais a seus países (desenvolvidos) de origem.

O último aspecto caracterizador do quadro internacional, relevante para o novo modelo de industrialização brasileiro, diz respeito à tendência de ampliação e consolidação de blocos econômicos, dentro dos quais serão eliminadas as restrições à livre movimentação de bens, serviços, pessoas e capitais. Interessa, particularmente, examinar o possível significado, para o comércio exterior brasileiro, do Acordo de Livre Comércio Estados Unidos-Canadá, da criação de um Mercado Europeu Unificado, a partir de 1992, e do estreitamento dos laços econômicos entre os países da região Ásia-Pacífico, sob a hegemonia do Japão (embora sem um acordo formal).

Com relação ao acordo Estados Unidos-Canadá, o impacto de verá ser pouco expressivo, não só porque nenhum desses países concorre com as exportações brasileiras no mercado do outro, como porque ambos já praticavam uma significativa integração econômica - a maior parte do comércio mútuo se processa sem pagamento de tarifas - mesmo antes da formalização do acordo.

Uma situação semelhante ocorre também com o bloco asiático. Em parte, porque não há uma associação formal entre aqueles países e, por essa razão, a integração se processa mais lentamente;<sup>19</sup> e, em parte, porque a estrutura de comércio do Brasil com cada um daqueles países (e com o Japão, em particular) não sofre concorrência significativa dos demais.

Receios maiores só se justificam no caso da unificação da "Europa dos 12". Os benefícios econômicos para os países-membros parecem bastante óbvios; trata-se de um mercado de 320 milhões de consumidores de alto poder aquisitivo (contra 230 dos Estados Unidos e 120 do Japão), que permitirá substanciais economias de escala na produção e na distribuição. Já se estão verificando vá-

---

<sup>19</sup>Embora o Japão veja na "cooperação e no desenvolvimento" da região Ásia-Pacífico um dos vetores das "medidas de correção dos desequilíbrios econômicos globais e da revitalização da economia mundial" [Relatório do MITI, citado em Veiga (1988)].

rias fusões de empresas e formações de joint ventures, em um processo de preparação para a fase de mercado unificado. Estima-se que, após um período de transição (de cerca de seis anos), o PNB da Comunidade estará de 4,5 a 7 pontos percentuais acima do que estaria na ausência da integração [Nölling (1988)].

As preocupações surgem do lado dos parceiros comerciais dos países europeus, que temem, simplesmente, o deslocamento das fronteiras do protecionismo - tanto no que se refere à política comercial quanto à defesa dos setores de alta tecnologia - do nível nacional para o supranacional.<sup>20</sup> Por outro lado, há entre os europeus quem preveja as empresas americanas, alemãs e japonesas reproduzindo, a nível europeu, o mesmo domínio que vem estabelecendo a nível das economias nacionais da CEE. Essas divergências sugerem que, apesar da aparente irreversibilidade da unificação da CEE, trata-se de um processo extremamente complexo, que não se completará rapidamente nem sem produzir tensões de difícil solução.<sup>21</sup>

No caso do Brasil, em particular, deve-se esperar a perda de alguns mercados para os países ibéricos e/ou mediterrâneos da CEE, cuja estrutura de produção apresenta alguma interseção com a pauta de exportações brasileiras para aqueles mercados. No que concerne ao movimento de capitais, o mais provável é que ocorra uma diminuição dos fluxos de investimentos estrangeiros, que se sentirão mais atraídos pela nova dimensão do mercado europeu.

O Brasil não dispõe de uma alternativa semelhante de integração econômica. A nossa proximidade geográfica é com países de nível de desenvolvimento inferior, que não sugerem ganhos expressivos pela via da integração. Os resultados insatisfa-

---

<sup>20</sup> Em uma palestra proferida no Institute for International Economics, o Secretário do Tesouro americano advertiu que a criação de um mercado único que "reservasse a Europa para os europeus seria prejudicial para a Europa, para os Estados Unidos e para o sistema econômico multilateral" [citado em Nölling (1988)].

<sup>21</sup> Ver, a esse respeito, Veiga (1988).

tórios até agora alcançados na integração latino-americanas são me nos uma conseqüência de divergências políticas dos países da regi ão do que da ausência dos pré-requisitos que fizeram o sucesso da CEE. A integração continental constitui, assim, um objetivo a ser perseguido, mas que não tem condições de desempenhar um papel cen tral na definição de uma estratégia de desenvolvimento.

#### 4 - A NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL

Durante os últimos três anos, depois de oito tentativas<sup>22</sup> de se formular uma política industrial para o Brasil surgiu finalmente, em meados de 1988, a chamada Nova Política Industrial (NPI) do governo.<sup>23</sup> Apesar desse prolongado processo de gestação, a concepção de política industrial embutida na NPI é bastante res trita: ela é composta de três tipos de programas - os programas setoriais integrados (PSI), os programas de desenvolvimento tecno lógico industrial (PDTI) e o antigo programa especial de exporta ção (BEFIEX), agora tornado mais flexível - e da reforma tarifá ria.

Os programas da NPI consistem essencialmente na conces são de incentivos fiscais (isenção e/ou redução de alíquotas de impostos, principalmente) para a importação de máquinas, equipa mentos e insumos previstos em projetos individuais (PDTI e BEFIEX) ou coletivos (PSI), aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento In dustrial. Os benefícios dos PSI são extensivos a toda a "cadeia produtiva formada pelas atividades principais do setor". Afora es se aspecto agregativo e alguns detalhes específicos de cada um, os programas se distinguem, naturalmente, pelo objetivo a que se des tinam: os PSI são programas genéricos de modernização, que não re

---

<sup>22</sup>Essas tentativas foram: O COPAG (jan./85); o I/PND/NR (nov./85); as quatro versões de documentos do MIC (ago./85, dez./85, jul./86 e fev./87); o Plano de Metas (1986); e um Relatório de Política Industrial, elaborado por um grupo interministerial [Suzigan (1988)].

<sup>23</sup>Decretos-leis nºs 2.433 e 2.434, de 19/05/88.

querem, como contrapartida algum compromisso com o governo; os PDTI se destinam à "criação e manutenção de estrutura de gestão tecnológica permanente"; e, finalmente, o BEFIEEX, que é um programa de modernização vinculado à exportação de produtos manufaturados.

Excetuando-se o BEFIEEX, que vem funcionando regularmente há 17 anos, não se tem notícia (passado quase um ano desde sua criação) de aprovação de algum PSI ou PDTI. Importa pouco especular se essa demora se deve a dificuldades técnicas de implementação, à estruturação do órgão responsável pela análise dos programas ou ao desinteresse das empresas/setores industriais. Conforme se argumenta mais adiante, existem problemas mais sérios de concepção desses programas, enquanto instrumentos de política industrial.

A exposição de motivos (EM) que acompanha os decretos-leis da NPI faz um diagnóstico parcialmente correto, tanto do estágio atual do nosso desenvolvimento industrial como do contexto mundial em que está inserida a economia brasileira. A indústria, apesar de "diversificada e integrada", apresenta-se ainda tecnologicamente atrasada e operando com baixos níveis de eficiência e produtividade - requerendo, portanto, a modernização através dos PSI. Como, além disso, as "empresas não têm sido capazes de criar tecnologia própria" - donde a idéia dos PDTI -, e está esgotado o "padrão de financiamento do setor público", impõem-se a "busca de novos caminhos" e a "completa revisão dos instrumentos de ação do governo".

A EM reconhece que o mundo lá fora vive uma revolução tecnológica, que está "modificando profundamente as técnicas (de produção) e os custos econômicos". A participação do Brasil neste cenário é vista como "imperativa" e exigindo "uma maior abertura da economia" - que seria, então, o objetivo da reforma tarifária.

A restrição quanto ao diagnóstico fica por conta da fa-



lha em estabelecer corretamente a ordem de precedência entre as duas características principais do modelo de industrialização, a proteção e a intervenção direta do Estado. Contribui pouco para a compreensão da verdadeira natureza do processo de industrialização brasileiro constatar, simplesmente, que ele se realizou sob alto grau de intervenção direta e indireta (incluindo-se, nesta última, a concessão de estímulos de toda ordem, inclusive a proteção à indústria doméstica) do Estado. Tanto a extrema diversificação como o baixo nível de eficiência da indústria brasileira são compatíveis com quaisquer graus de participação direta do Estado. Tais resultados exigem, porém - e são sua consequência mais imediata -, altos níveis de proteção contra a concorrência estrangeira. Assim, se se pretende resolver o problema da baixa produtividade do setor industrial, é o instrumento da proteção que precisa ser revisto, em primeiro lugar.<sup>24</sup>

Esta falha de diagnóstico conduz ao primeiro equívoco da política industrial: a de que é possível elevar a eficiência da indústria mexendo apenas marginalmente com a estrutura protecionista e permitindo a importação seletiva e espasmódica de máquinas e equipamentos estrangeiros - que é a visão da modernização da indústria - e concedendo incentivos para o desenvolvimento tecnológico.<sup>25</sup> Se o objetivo último é tornar a indústria competitiva internacionalmente - o que significa conseguir uma aproximação com os líderes da corrida tecnológica -, a solução autárquica só faz sentido se formos capazes de imprimir um ritmo superior ao dos nossos concorrentes estrangeiros. Dada a disparidade existente de re

---

<sup>24</sup>A redução do tamanho do Estado (através de privatização) é necessária por outras razões (reservar mais espaço para o setor privado ou contribuir para a diminuição do déficit público), mas isso não altera a natureza do modelo de industrialização, nem torna o sistema necessariamente mais eficiente.

<sup>25</sup>A EM lamenta, com alguma surpresa, que as empresas "não tenham sido capazes de criar tecnologia própria". Sem pressão competitiva para forçá-las a isso e enfrentando as mais variadas restrições para contratação de tecnologia estrangeira, o curioso seria encontrar um quadro diferente.

curios - materiais, financeiros e humanos - aplicados em P&D, aqui e lá fora, tal hipótese não parece particularmente realista.

Além disso, conforme mencionado na Seção 3, há uma restrição temporal nessa estratégia, que recomenda uma certa urgência quanto à decisão de tomar ou não o "bonde do desenvolvimento tecnológico". É que há um custo, possivelmente não recuperável, ao postergar-se indefinidamente essa decisão, ainda que se admita ser viável chegar lá contando só com os próprios meios. Seguramente, não caberão todos os países no paraíso do primeiro mundo. É necessário, portanto, assegurar um bom lugar na fila.

Em grande parte, a crença na viabilidade do modelo autárquico está lastreada na interpretação equivocada de que foram o dirigismo estatal e o esforço tecnológico doméstico os principais fatores responsáveis pelo sucesso da industrialização dos países asiáticos, especialmente do Japão. É certo que o Estado, naqueles países, teve um papel importante, como foi, de resto, o caso do Brasil. Pode-se até admitir que fizeram escolhas mais acertadas e que dispunham de burocracias tecnicamente melhor equipadas. Porém, esses fatores não teriam feito toda a diferença se os asiáticos não apresentassem uma taxa de poupança, uma disposição para o trabalho e um investimento em educação muito superior ao nosso esforço. Fossem só aqueles fatores que contassem, deveríamos esperar desempenhos similares por parte dos países latino-americanos, que sempre se distinguiram por uma elevada participação do Estado na economia.<sup>26</sup>

Isso significa que o Japão, como os demais NICs asiáticos, não representam modelos de industrialização factíveis para o Brasil. Podemos, é claro, aproveitar algumas experiências ou instrumentos utilizados com sucesso naqueles países, com as óbvias e necessárias adaptações. Mas a verdade é que nos faltam certos ingredientes mais fundamentais para simplesmente replicar aquelas ex

---

<sup>26</sup>Ver Esser (1983).

periências de industrialização. E entender isso já é um grande passo para desenhar uma estratégia viável e realista para o país.

Além desses equívocos de concepção, a NPI apresenta outros, relativos à seleção de instrumentos e à implementação dos programas. Apesar das mencionadas referências à "busca de novos caminhos" e à "completa revisão de instrumentos de ação", o que se verifica é que a NPI recorreu ao mesmo estilo de política industrial que teve seu auge (e sentido) na fase de ocupação dos espaços vazios, à base de distribuição de benefícios para projetos ou setores escolhidos. Se algo mudou foi a orientação prevista para os PSI, de substituir a distribuição individual dos incentivos pela extensão dos benefícios a toda a "cadeia produtiva" - o que quer que isso venha a significar, e supondo que esta possa ser delimitada.<sup>27</sup>

O problema de implementação, por sua vez, está localizado na necessidade de apresentação de projetos para utilização dos benefícios do PDTI. Como se trata de um dispositivo da legislação do imposto de renda da pessoa jurídica, seria muito mais simples (para os potenciais usuários) dispensar a apresentação de projetos e garantir o correto emprego do incentivo mediante programas especiais de fiscalização, que a Receita Federal está acostumada a fazer. A aplicação de penas exemplares aos sonegadores reduziria o estímulo a práticas socialmente indesejáveis.

Quanto à reforma tarifária, apesar de a EM lhe ter atribuído o papel de instrumento da "gradual liberalização da economia brasileira", os técnicos encarregados de sua execução se propuseram a alcançar resultados bem mais modestos: apenas "adequar a estrutura tarifária atual às características da indústria nos dias de hoje".<sup>28</sup> Vista sob este ângulo, a reforma representou um

<sup>27</sup> A cadeia produtiva "abrange as atividades principais do setor, as que com elas se articulem e as que lhe dão apoio nos campos do desenvolvimento tecnológico, da formação de recursos humanos e de serviços de infra-estrutura" (Art. 2º do D.L. nº 2.433, de 19/5/88).

<sup>28</sup> Ver CPA (1987).

passo na direção certa: foram eliminados 8 dos 22 regimes especiais (que respondiam por 16% das importações exceto petróleo em 1985, contra 50% dos regimes que foram mantidos) e a tarifa nominal média da indústria de transformação diminuiu de 56% para 38% [Kume (1988)]. É certo que as resistências encontradas (levantadas pelos beneficiários dos regimes especiais e dos altos níveis de proteção tarifária) limitaram a extensão e a profundidade da reforma. Mas é verdade também que seus executores não tinham a intenção de promover nenhuma liberalização das importações. Aparentemente, estariam satisfeitos com uma ligeira redução da redundância e da dispersão das tarifas legais [Kume (1988)].

A falta de entusiasmo na redução das tarifas legais encontrou respaldo também na burocracia responsável pela administração da NPI, uma vez que a efetividade de seus instrumentos de política (principalmente a isenção/redução de tarifas) dependia diretamente do nível das tarifas.

O principal problema, no entanto, com a reforma tarifária, é que ela representa o direcionamento do foco de atenção para a área menos relevante do ponto de vista da proteção à indústria: a viga mestra do sistema de proteção consiste nas barreiras não-tarifárias, especialmente o controle administrativo das importações. Por essa razão - e também porque, afinal, as reduções introduzidas nas tarifas legais foram pouco significativas - a negociação da reforma com os meios empresariais se processou num clima de tranqüilidade e harmonia absolutamente impensável caso estivesse em discussão a diminuição substantiva dos níveis de proteção.

Vale lembrar, por último, que não se reformam sistemas de proteção sem o desenho de políticas complementares nas áreas cambial e de assistência para o ajustamento, além de um cronograma de implantação. Não há, entretanto, referência de que essas questões tenham freqüentado as preocupações dos executores da reforma tarifária.

5 - AS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES

Embora sem uma ligação formal com a NPI, a criação das zonas de processamento de exportações (ZPEs) pode ser considerada como a segunda medida importante de política industrial tomada pelo atual governo.<sup>29</sup> Apesar de as discussões sobre o assunto terem se estendido por um período mais curto (cerca de um ano e meio), as divergências foram certamente maiores e o debate público, mais intenso.

Não se pretende, aqui, realizar uma análise exaustiva dos vários aspectos envolvidos na questão.<sup>30</sup> Apenas quatro deles serão tratados, e de forma bastante resumida: a) como as ZPEs se enquadram na estratégia de industrialização brasileira? b) quais são as lições (corretas) sobre o assunto que podem ser extraídas da experiência internacional? c) quais as verdadeiras objeções levantadas contra o projeto? e d) qual a perspectiva de as ZPEs brasileiras serem bem-sucedidas?

Antes, porém, convém colocar algumas informações básicas. A ZPE é uma área industrial fechada, onde as empresas lá estabelecidas gozam de tratamento cambial, administrativo e tributário diferenciado e destinam sua produção, no todo ou em parte, ao mercado externo. Embora a ZPE possa receber capitais domésticos, trata-se de um mecanismo concebido, fundamentalmente, para atrair capitais estrangeiros, que, de outra forma, não viriam para o país. Como qualquer concentração de capital estrangeiro, com forte orientação exportadora e - como é normalmente o caso - localizada em regiões relativamente atrasadas, é apenas natural esperar que a ZPE possa contribuir para a consecução de alguns objetivos gerais da política econômica, tais como: o aumento do emprego, a transferência de tecnologia, o fortalecimento do balanço de pagamentos e

---

<sup>29</sup>Decreto-lei nº 2.452 de 29/07/88.

<sup>30</sup>Ver, a respeito, Braga (1987, 1988) e Castro (1988).

a correção de desequilíbrios regionais de renda e da atividade econômica. É inteiramente óbvio, entretanto, que as ZPEs não constituem uma solução definitiva para todos esses problemas. Com a sua criação, o país (e sua imaginativa elite econômica) não está dispensado de conceber e implementar outras políticas mais específicas para a correção de cada um deles.

As ZPEs constituem um fenômeno em rápida expansão entre os países em desenvolvimento (PED). Segundo a International Labor Organization e o United Nations Centre on Transnational Corporations, o número de ZPEs instaladas nesses países mais do que duplicou na última década: em 1975, existiam 79 ZPEs em 25 desses países; em 1986, elas aumentaram para 176, distribuídas em 49 PED. A previsão daquelas instituições era de que já nos primeiros anos da década de 90 cerca de metade dos países em desenvolvimento teria implantado pelo menos uma ZPE [ILO/UNCTC (1988)]. É importante ter presente que o crescente emprego desse mecanismo nos PED constitui não somente uma forma de atrair capital estrangeiro (e, assim, acelerar o desenvolvimento econômico), mas também uma estratégia de industrialização que compatibiliza a necessária liberação de suas economias com a preservação dos altos níveis de proteção às vendas no mercado doméstico.<sup>31</sup>

De acordo com a argumentação desenvolvida na Seção 2 (e que será retomada na Seção 6), é apenas uma questão de tempo a conscientização de que a gradual e efetiva liberalização da economia é a única forma de se recuperar a capacidade de crescimento industrial auto-sustentado. Tratando-se, porém, de um país de dimensões continentais, com realidades regionais extremamente heterogêneas, parece sensata a estratégia de promover a liberalização localizadamente, em pequena escala, e aprender no processo - como seria o caso das ZPEs.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Esta é a principal razão da ambigüidade com que alguns organismos internacionais tratam a criação de ZPEs. Há o temor de que, na medida mesma em que o esquema seja bem-sucedido, os PED desistam de prosseguir liberalizando suas economias [Spinanger (1984)].

<sup>32</sup>Ver, a respeito, Tucker (1988).

Essa estratégia pode ter sua conveniência reforçada pelo fato de ser a ZPE um mecanismo compatível com qualquer política industrial. Na verdade, quanto mais confusa, cheia de controles e sem regras claras for a política industrial, mais útil se torna o mecanismo, na medida em que ele assegura um ambiente mais favorável ao funcionamento de uma economia de mercado. A partir do momento em que o país adota um modelo efetivamente mais aberto, a ZPE simplesmente perde seu diferencial de atratividade e de importância.<sup>33</sup> Assim, ao contrário do que imaginam alguns críticos, longe de conflitar com a NPI, as ZPEs constituem, na verdade, um complemento indispensável dela.

Recorrer à experiência internacional quando se pretende avaliar a conveniência da implantação de um novo instrumento de política econômica é, certamente, recomendável. Não menos importante, porém, é saber extrair as lições corretas dessa experiência. A primeira dessas lições é de que não se trata de um instrumento anacrônico, nem tipicamente asiático. De fato, não apenas está crescendo rapidamente o número de ZPEs no mundo, conforme visto anteriormente, como isso está ocorrendo em países de diferentes níveis de desenvolvimento e de regimes econômicos.<sup>34</sup> Isso contraria também a versão de que estaria sendo transplantada uma experiência dos NICs asiáticos, que já está sendo abandonada naqueles países. A associação com o Sudeste Asiático decorre simplesmente do fato de a experiência naquela região ter sido mais bem-sucedida. Tanto assim que a primeira geração de NICs asiáticos está passando da fase de export processing zones para a de export processing countries, em que todo o país opera como uma ZPE.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup>A sua principal finalidade passa a ser, como ocorre com as free trade zones americanas, a de baratear as importações, ao reduzir o capital de giro necessário ao pagamento de impostos. Ver Spinanger (1984).

<sup>34</sup>A China já tem cinco ZPEs funcionando e planeja ampliar esse número. A própria União Soviética já anunciou a decisão de recorrer a esse mecanismo para desenvolver suas áreas mais atrasadas.

<sup>35</sup>Esse é o caso de Formosa, Cingapura e Hong-Kong. Como se verá na Seção 6, o caso da Coreia do Sul é um tanto diferente.

Evidentemente, nem todos as ZPEs asiáticas tiveram êxito. E, nestes casos, os principais fatores determinantes do fracasso foram a criação de legislações restritivas e/ou a tentativa de instalar ZPEs em vácuos econômicos e populacionais, sem um mínimo de atratividade locacional.

Há, aqui, um claro trade-off na utilização do instrumento: a maximização da atratividade da área ou a correção de desníveis regionais. Para assegurar o primeiro objetivo, o ideal seria localizar as ZPEs no Sul/Sudeste do país, onde já existe uma satisfatória infra-estrutura econômica. A decisão de restringir as ZPEs brasileiras ao Norte/Nordeste reflete a opção pelo segundo objetivo, em detrimento do primeiro. Uma forma conciliatória seria a seleção de áreas, naquelas regiões, que já dispusessem de uma infra-estrutura econômica mínima.

Naturalmente, ao longo do processo de discussão do projeto ZPE foram surgindo argumentos contrários - do tipo "é solução anacrônica", "é reprodução da Zona Franca de Manaus", "é desconectada de uma política industrial mais ampla", "aumenta o déficit público", "só vale para pequenos países", "não resolve o problema do Nordeste", etc.-, todos eles traduzindo desinformação sobre o assunto ou procurando ocultar outros (os verdadeiros) motivos, mais delicados de sustentar publicamente. Estes motivos são: a perda de poder dos cartórios da burocracia estatal (que estariam excluídas do mecanismo); o temor do "efeito demonstração" por parte do empresariado refratário a qualquer medida de efetiva liberação da economia; o viés ideológico de certa linha de pensamento econômico partidária da solução autárquica e do repúdio à participação do capital estrangeiro; e, finalmente, a exploração de uma bandeira capaz de render polpudos dividendos políticos. Dada a amplitude desse espectro, não surpreende que se tenha firmado a impressão de existir uma unanimidade contrária às ZPEs.

O fato, porém, é que, a despeito dessas resistências, foi baixada uma legislação criando as ZPEs no Brasil. A questão que se coloca, agora, é a seguinte: as ZPEs terão chance de êxito?



A parte o problema de que as ZPEs foram criadas por decreto-lei - o qual, pela nova Constituição, precisa ainda ser referendado pelo Congresso Nacional, sob pena de perder validade -, a legislação incorporou alguns dispositivos que representam restrições desnecessárias à capacidade de as ZPEs brasileiras atraírem investimentos. A primeira, é a vigência da Lei de Informática nas ZPEs. Ora, como se trata de produtos a serem exportados, o princípio da reserva de mercado (para os produtos de informática) ficaria preservado com a simples proibição de internação da parcela (até 10% da produção) admitida no Decreto-lei nº 2.452/88. Pelas regras adotadas, mesmo que uma empresa se instale para fabricar um produto não incluído na reserva de mercado, ela precisará de autorização prévia da Secretaria Especial de Informática (SEI) para importar máquinas e equipamentos que tenham componentes eletrônicos. E isso vai ser a regra geral, uma vez que elas terão que enfrentar a intensa competição do mercado internacional - que requer uma permanente atualização tecnológica. Pode até ser que a SEI venha a adotar uma posição flexível nesses casos, mas a mera necessidade dessa autorização cria um elemento de incerteza capaz de afastar potenciais investidores.

A segunda, diz respeito ao prazo de apenas 12 anos (prorrogável por igual período) para o funcionamento de uma empresa em ZPE. Prazos curtos estimulam a footlooseness observada nas ZPEs [Shoemith (1986)]. Diante de mudanças de regras do jogo, as empresas deslocam seus ativos - que, por essa razão, são mínimos - para outras ZPEs. É evidente, entretanto, que o vulto das imobilizações de capital exigidas para o aproveitamento de recursos naturais como é o caso do Brasil (e não somente de mão-de-obra barata), requeririam um prazo maior de regras prefixadas.

A terceira restrição consiste na solução dada para a (legítima) questão das exportações sujeitas a cotas nos mercados externos. Neste caso, as empresas localizadas fora das ZPEs estariam em desvantagem em relação às implantadas nestas zonas, correndo o risco de perderem seus mercados. A solução encontrada, entretanto, foi radical: basta um país qualquer alocar cota para o Brasil

e o produto não poderá ser produzido em ZPE. Isso impede, por exemplo, a instalação de empresas têxteis nas ZPEs nordestinas, setor este no qual a região apresenta óbvias vantagens comparativas.

Há, por último, a proibição de o governo federal destinar recursos para a instalação de ZPEs. Trata-se de uma restrição tão destituída de fundamento que custa crer que tenha resultado de uma mera preocupação com a contenção do déficit público. Afinal, investimentos tais como suprimento de energia, portos, aeroportos, etc. - que são uma responsabilidade do governo federal - seriam necessários em qualquer estratégia de desenvolvimento regional, com ou sem ZPEs.

O fato é que, apesar de tudo, já foram criadas seis ZPEs e a previsão é de que esse número chegue a uma dezena. É, certamente, um número exagerado. Nem todas serão bem-sucedidas. Além da (em alguns casos) desvantagem locacional, a legislação, conforme visto logo acima, positivamente não ajuda. Levaram a melhor, até agora, os opositores do projeto.

Numa perspectiva mais ampla, o que realmente conta é a capacidade relativa (baseada em fatores locacionais e nos "pacotes de incentivos", embutidos nas legislações nacionais) dos diferentes países em atrair o capital estrangeiro - tarefa esta em que estão todos intensamente envolvidos. E, conforme a análise da Seção 3, o Brasil não está bem colocado neste ranking, onde os polos de atração são os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Sudeste Asiático.

## 6 - CONCLUSÃO E SUGESTÕES DE POLÍTICA

Nesta seção são apresentados os contornos mais gerais de um novo modelo de industrialização para o Brasil, que incorpora os resultados e as lições extraídas do diagnóstico do modelo atual (Seção 2) e da análise da experiência internacional (Seção 3). Nas Seções 4 e 5 foram avaliadas, resumidamente, as duas medidas de

política industrial mais importantes do atual governo, a NPI e a criação das ZPEs. Argumentou-se que a primeira dessas medidas constitui uma resposta inadequada para as novas necessidades e o novo estágio do desenvolvimento industrial brasileiro. Quanto à segunda medida, apesar de significar um passo na direção certa, além de não ter a abrangência (inclusive pelo seu caráter regional) necessária para configurar uma política industrial, poderá ter seu potencial comprometido (numa extensão difícil de avaliar a priori) por uma legislação pontilhada de dispositivos restritivos.

Convém recuperar aqui os principais resultados e lições da análise anterior. Em primeiro lugar, o atual modelo de industrialização está esgotado, não tanto pela incapacidade de o Estado liderar a retomada do investimento (em razão de sua crise financeira), mas porque a política protecionista de "ocupação dos espaços vazios" gerou uma estrutura industrial concentrada e ineficiente. Equilibrar essa visão essencialmente quantitativa do desenvolvimento industrial com a dimensão qualitativa passa a ser o grande desafio da política industrial. E não basta, para isso, permitir a modernização seletiva e seqüencial dos setores industriais, com a importação de máquinas e equipamentos. É necessário assegurar um esquema de permanente atualização tecnológica, estendida a todas as atividades econômicas. E, acima de tudo, colocar pressão competitiva no sistema industrial, reduzindo a exagerada proteção de que desfruta hoje.

Em segundo lugar, o mundo lá fora passa por uma revolução tecnológica, em que a microeletrônica desempenha um papel fundamental. Os avanços obtidos nessa área são tão expressivos e abrangentes, que já estariam configurando um novo "paradigma tecnológico". Os países líderes da corrida tecnológica colocam recursos para atividades de P&D numa escala fora de qualquer possibilidade de acompanharmos, num futuro previsível. Nessas condições, a opção autárquica significa mais do que um sonho de autonomia tecnológica: significa, efetivamente, perder o "bonde do desenvolvimento tecnológico".

Na verdade, o esforço de P&D empreendido por aqueles países líderes constitui, em última instância, uma resposta à necessidade de aumentar a eficiência e a competitividade de suas economias. É também como um movimento a serviço desse mesmo objetivo que deve ser entendida a atual tendência de formação de grandes blocos econômicos. O possível efeito líquido desses movimentos é de reforçar o protecionismo contra os países não-membros. Entretanto, em vez de sinalizar, por exclusão, a solução autárquica como única alternativa, o aumento do protecionismo apenas ressalta, mais uma vez, a necessidade de aumentarmos a eficiência de nossa economia.<sup>36</sup> Mesmo porque a reduzida expressividade de nossos parceiros potenciais para movimentos de integração econômica ainda coloca como prioritária a articulação da economia brasileira com o mundo desenvolvido.

Por último, é ilusório pensar no Japão e, até certo ponto, na Coreia do Sul, como modelos de industrialização para o Brasil.<sup>37</sup> Elevadas barreiras protecionistas e forte presença do Estado não asseguram, por si só, altas taxas de desenvolvimento. O superior desempenho econômico daqueles países tem muito mais a ver com seu esforço de poupança, dedicação ao trabalho e investimento em educação excepcionalmente elevados. Possivelmente, por essas razões, eles teriam sido bem-sucedidos ainda que fossem outras as opções estratégicas, comandadas pelo Estado. O modelo autárquico só faz sentido se, voltado sobre si mesmo, o país conseguir imprimir um ritmo de desenvolvimento tecnológico superior ao dos seus concorrentes externos. Caso contrário, a defasagem tecnológica só tenderá a se ampliar.

Não sendo este, realisticamente, o caso do Brasil, a es

---

<sup>36</sup> Afinal, como ressaltou Havrylyshyn (1988), "policies that work best in prosperous and global markets will also work best in sluggish and restricted global markets".

<sup>37</sup> Os outros NICs asiáticos - Formosa, Cingapura e Hong-Kong - estão excluídos dessas considerações pelo fato de serem, na verdade, cidades-estado.

tratégia da industrialização eficiente tem que se basear em outras premissas. Sem descuidar, evidentemente, daqueles verdadeiros fatores de êxito das experiências do Japão e da Coréia do Sul, e que estão fora do âmbito estrito da política industrial.<sup>38</sup>

O modelo de industrialização coerente com as considerações anteriores tem fortes traços liberalizantes. Mas não porque corresponda a uma opção ideológica ou de crença irrestrita nas vantagens comparativas estáticas. Resulta, por um lado, da evidente necessidade de se introduzir a eficiência produtiva como um objetivo básico da política industrial; e, por outro, da mais absoluta descrença na viabilidade do modelo autárquico como estratégia para tornar a indústria brasileira internacionalmente competitiva.

O novo modelo de industrialização deverá ter duas características básicas: níveis mais baixos e uniformes da proteção à indústria e menor participação direta do Estado na economia. Isso vai exigir reformas econômicas de certa profundidade, cuja formulação e estratégia de implementação deverão ser objeto de estudos mais detalhados. Cabe adiantar, entretanto, alguns princípios que deverão orientar tais reformas.

A redução das barreiras protecionistas deve contemplar tanto as tarifas como, principalmente, as barreiras não-tarifárias. Estas últimas deverão ser preliminarmente convertidas em tarifas, para posterior aplicação de um esquema de redução gradual, previamente estabelecido. Ao cabo desse período, ainda haverá proteção, mas fixada a níveis razoáveis. Essa estratégia de liberalização é compatível com a utilização de tarifas temporariamente mais elevadas e decrescentes (junto com outros tipos de apoio governamental) nas situações recomendadas pelo princípio da "indústria nascente" (como podem ser consideradas, por exemplo, as indústrias "tecnologicamente de ponta").

---

<sup>38</sup>Pela mesma razão não são discutidas as condições associadas à solução para o problema da dívida externa e à necessária estabilidade macroeconômica.

Uma verdadeira reforma do sistema de proteção produzi-  
ria efeitos não triviais sobre as distintas atividades econômicas:  
algumas serão beneficiadas e outras, prejudicadas. Para estas úl-  
timas, será necessário adotar programas de assistência para o a-  
justamento, que incluam financiamentos para conversão de linhas  
de produção, racionalização de processos produtivos, treinamento  
de mão-de-obra, etc.

Além disso, a fim de evitar que esse movimento de libe-  
ralização provoque impactos indesejados sobre o nível de reservas  
cambiais do país, ele deverá ser precedido de medidas de reforço  
da capacidade competitiva das exportações. Isso poderá ser feito  
com o emprego de uma política cambial mais flexível e a implanta-  
ção de um sistema de promoção de exportações do tipo coreano, en-  
volvendo a generalização do drawback e a criação da "carta de crê-  
dito doméstica".<sup>39</sup> A instituição de um EXIMBANK também contribui-  
ria significativamente para o mesmo objetivo, ao permitir maior  
flexibilidade operacional do sistema de financiamento às exporta-  
ções e a diversificação do funding dessa atividade.<sup>40</sup>

Vale a pena acrescentar, ainda, os seguintes aspectos po-  
sitivos de uma política de liberalização comercial:<sup>41</sup>

a) a redução da ineficiência alocativa estática (as-  
sociada ao exercício do poder de mercado, permitido pelos altos  
níveis de concentração industrial), uma vez que a pressão da con-  
corrência externa obrigaria as empresas oligopolistas a se compor-  
tarem competitivamente;<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Este sistema estende ao exportador "indireto" - que é o for-  
necedor doméstico do exportador direto - as mesmas condições des-  
frutadas por este último, no que concerne a acesso a créditos pre-  
ferenciais e insumos a preços internacionais. Ver, a esse respei-  
to, Braga (1986).

<sup>40</sup> Ver, a esse respeito, Baumann e Braga (1985).

<sup>41</sup> Ver, a respeito, Braga et alii (1988).

<sup>42</sup> Resolvido esse aspecto negativo (ineficiência alocativa está-  
tica), a evidência disponível para o Brasil sugere um efeito posi-  
tivo da concentração industrial sobre o esforço tecnológico [Bra-  
ga e Matesco (1986)] e sobre o desempenho exportador [Braga e Gui-  
marães (1986)].

b) essa mesma pressão competitiva diminuiria o espaço para a "administração de preços", típica de estruturas industriais concentradas, facilitando a execução de políticas macroeconômicas de estabilização; e

c) o estímulo à exportação, que resultaria: i) da eliminação da sobrevalorização cambial produzida pela política protecionista; e ii) da equalização das rentabilidades relativas das vendas aos mercados doméstico e externo, hoje desequilibradas em favor do mercado doméstico, devido à proteção e à impossibilidade de se continuar concedendo subsídios (compensatórios) à exportação.<sup>43</sup>

Quanto à menor participação do Estado na economia, isso poderia ser obtido com a implementação mais decidida do programa de privatização. Parece realista admitir, entretanto, que o suprimento da infra-estrutura básica continuaria a pertencer à órbita do setor estatal, embora sujeito a padrões mais rígidos de eficiência e de controle pela sociedade.

Coerentes com este modelo, seriam, ainda, as seguintes medidas:

a) concessão de incentivos fiscais para P&D, porém repassados automaticamente, ficando o controle para ser feito mediante programas especiais de fiscalização da Secretaria da Receita Federal;

b) simplificação dos procedimentos para a contratação de tecnologia estrangeira;<sup>44</sup>

<sup>43</sup>O bom desempenho recente das exportações está sendo garantido, principalmente, pela compressão da demanda doméstica e uma evolução favorável da relação câmbio-salário.

<sup>44</sup>Braga e Willmore (1988) encontraram um efeito positivo da importação de tecnologia sobre os gastos de P&D realizados pelas empresas industriais. Isso significa que em vez de inibir o esforço tecnológico doméstico, a importação de tecnologia produz, na verdade, um efeito líquido positivo sobre ele.

c) flexibilização da lei de informática; e

d) eliminação dos dispositivos restritos introduzidos na legislação sobre as ZPEs.

Uma estratégia desse tipo impõe, inevitavelmente, perdas a setores/empresas com interesses bem definidos. As resistências serão as de sempre e podem ser facilmente antecipadas. Mas não visualizamos outras formas viáveis de recuperar as perspectivas de crescimento auto-sustentado da indústria brasileira.



BIBLIOGRAFIA

- BALASSA, Bela, BUENO, Gerardo M., KUCZYNSKI, Pedro-Pablo e SIMONSEN, Mário H., Uma Nova Fase de Crescimento para a América Latina. Washington: Institute for International Economics (1986).
- BAUMANN Renato e BRAGA, Helson C., O Sistema Brasileiro de Financiamento às Exportações. Rio: INPES/IPEA (1985).
- BRAGA, Helson C., "Promoção de Exportações e Estratégia de Crescimento: Algumas Lições da Experiência Coreana", Revista Brasileira do Comércio Exterior, vol. 1, nº 3 (jan.-fev. 1986).
- BRAGA, Helson C., "Três Contribuições para o Debate sobre a Política de Comércio Exterior e as Zonas de Processamento de Exportações", Relatório Interno, nº 3, INPES/IPEA (ago. 1987).
- BRAGA, Helson C., "Análise Comparativa dos Reflexos Econômicos e Sociais da Implantação das ZPEs no Nordeste e do Estabelecimento de uma Política de Comércio Exterior com Tratamento Diferenciado para a Região", mimeo., CAE/MIC (1988).
- BRAGA, Helson C., "Foreign Direct Investment in Brazil: Its Role, Regulation and Performance", in W. Baer e J. F. Due (eds.), Brazil and the Ivory Coast: The Impact of International Lending, Investment and Aid. Greenwich, USA: Jai Press (1987).
- BRAGA, Helson C., Estrutura de Mercado e Desempenho da Indústria Brasileira: 1973-75. Rio: Editora da FGV (1980).
- BRAGA, Helson C., BIVAR, Wasmália B., FERRO, Luiz Cesar M., SAES, Maria Sylvia M. e ZAEYEN, Adriane, "Estrutura Industrial e Política Governamental: Quatro Estudos de Caso", Série EPICO, nº 13, INPES/IPEA (1988b).
- BRAGA, Helson C. e GUIMARÃES, Edson P., "Estrutura Industrial e Exportação de Manufaturados no Brasil: 1978", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 16, nº 1 (abr. 1986).

- BRAGA, Helson C. e MASCOLO João L., "Mensuração da Concentração Industrial no Brasil", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 12, nº 2 (ago. 1982).
- BRAGA, Helson C. e MATESCO, Virene, "Desempenho Tecnológico da Indústria Brasileira: uma Análise Exploratória", Texto para Discussão Interna, nº 162, INPES/IPEA (fev. 1989).
- BRAGA, Helson C. e MATESCO, Virene, "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Texto para Discussão Interna, nº 99, INPES/IPEA (out. 1986).
- BRAGA, Helson C. e MATESCO, Virene, "Industrial Policies and Multinational Enterprises in Latin America", Texto para Discussão Interna, nº 129, INPES/IPEA (dez. 1987).
- BRAGA, Helson C. e ROSSI, José W., "Mensuração da Eficiência Técnica na Indústria Brasileira: 1980", Revista Brasileira de Economia, vol. 40, nº 1 (jan.-mar. 1986).
- BRAGA, Helson C. e ROSSI, José W., "Produtividade Total dos Fatores de Produção na Indústria Brasileira: Mensuração e Decomposição de sua Taxa de Crescimento", Texto para Discussão Interna nº 157, INPES/IPEA (Nov. 1988).
- BRAGA, Helson C., SANTIAGO, Gilda M. C. e FERRO, Luiz Cesar M., "Proteção Efetiva no Brasil: uma Estimativa a Partir da Comparação de Preços", Série EPICO nº 13, INPES/IPEA (1988a).
- CASTRO, Adriana I. V., "A Instalação de Zonas de Processamento de Exportações no Brasil: uma Análise Econômica", mimeo., FEA/UFRJ (nov. 1988).
- CLINE, William R., "Can the East Asian Model of Development Be Generalized?" World Development, vol. 10, nº 2 (Feb. 1982).

- COMISSÃO DE POLÍTICA ADUANEIRA (CPA), "Nota sobre a Reforma Aduaneira do Brasil - TAB", mimeo. (1987).
- DOSI, Giovanni, "Technological Paradigms and Technological Trajectories" Research Policy, vol. 11, nº 3 (1982).
- ESSER, Klaus, "Industrialization and Development in Latin America", Economics, vol. 27, nº 27 (1983).
- FREEMAN, Christopher e PEREZ, Carlota "The Diffusion of Technical Innovations and Changes of Techno-economic Paradigm", mimeo., SPU/University of Sussex (Jan. 1986).
- HAMANN, Rudolf, "The Industrial Revolution in Europe - A Model for the Developing Countries?", Economics, vol. 27 (1983).
- HAVRYLYSHYN, Oli, "Brazil in the Global Economy: Prospects and Policy Options", mimeo., The World Bank (Dec. 1988).
- ILO/UNCTC, Economic and Social Effects of Multinational Enterprises in Export Processing Zones. Geneva: ILO (1988).
- JAMES, William E., NAYA, Seiji e MEIR, Gerald M., Asian Development: Economic Success and Policy Lessons. San Francisco: International Center for Economic Growth (1987).
- LAHERA, Eugenio, "Cambio Técnico y Reestructuración Productiva", Revista de la Cepal, nº 36 (dic. 1988).
- KUME, Honório, "A Política Tarifária Brasileira no Período 1980-85: Avaliação e Reforma", mimeo., FUNCEX (dez. 1988).
- LÜTKENHORST, Wilfried, "Challenges from New Trends in Foreign Direct Investment", Intereconomics, vol. 23, nº 5 (Sept.-Oct. 1988).
- NÖLLING, Wilhelm, "The Impact of 1992 on European Integration and the Relations with the United States", Intereconomics, vol. 23, nº 6 (Nov.-Dec. 1988).

- OECD, International Investment and Multinational Enterprises. Recent Trends in International Direct Investment. Paris: OECD (1987).
- OECD, Main Science and Technology Indicators, 1981-87. Paris: OECD (1988).
- PEREZ, Carlota, "Las Nuevas Tecnologías: Uma Visión de Conjunto", in C. Ominami (ed.), La Tercera Revolución Industrial. Santiago, Chile: Grupo Editor Latinoamericano (1986).
- PINDER, John, HOSOMI, Takashi e DIEBOLD, William, Industrial Policy and the International Economy, mimeo., s/d.
- PREBISCH, Raul, "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", American Economic Review, vol. 49, nº 2 (May 1959).
- SHOESMITH, Dennis, Export Processing Zones in Five Countries: The Economics and Human Consequences. Hong Kong: Asia Partnership for Human Development (1986).
- SPINANGER, Dean, "Objectives and Impact of Economic Activity Zones: Some Evidence from Asia", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 120, nº 1 (1984).
- SUZIGAN, Wilson, "Brasil: Política Industrial e Competitividade Internacional", Relatório Interno, nº 8, INPES/IPEA (mar. 1988).
- TEITEL, Simón e THOUMI, Francisco E., "Da Substituição de Importações às Exportações: As Experiências Argentinas e Brasileira no Campo das Exportações de Manufaturas", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 16, nº 1 (abr. 1986).

- TOMANN, Horst, "The Debt Crisis and Structural Adjustment in Developing Countries", Intereconomics, vol. 23, nº 5 (Sept.-Oct. 1988).
- TUCKER, Michael J., "Foreign Trade Zones in Latin America: A Spectrum of Possible Uses", Texas International Law Journal, vol. 23, nº 1 (Winter 1988).
- VEIGA, Pedro M., "A Inserção Internacional da Economia Brasileira: Condicionamentos e Perspectivas", Texto para Discussão Interna, nº 15, FUNCEX (nov. 1988).
- WARR, Peter G., "Export Processing Zones - The Economics of Offshore Manufacturing", mimeo., Australian National University (Aug. 1987).
- WORLD BANK, World Development Report 1988. Washington: The World Bank (1988).