

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 590**

**A POLÍTICA INDUSTRIAL EM UMA  
PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO\***

Robson R. Gonçalves\*\*

Rio de Janeiro, setembro de 1998

---

\* Este trabalho é uma versão modificada do texto "Perspectivas para a implementação de uma política industrial no Brasil", a ser publicado na *Revista de Economia Política*. O autor agradece os comentários de Regis Bonelli, eximindo-o de eventuais incorreções remanescentes.

\*\* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.



*O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

**Presidente**

*Fernando Rezende*

**Diretoria**

*Claudio Monteiro Considera*

*Luís Fernando Tironi*

*Gustavo Maia Gomes*

*Mariano de Matos Macedo*

*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*

*Murilo Lôbo*

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

**ISSN 1415-4765**

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro – RJ**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

**Brasília – DF**

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: [editbsb@ipea.gov.br](mailto:editbsb@ipea.gov.br)

© IPEA, 1998

*É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.*

*Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.*

---

---

# SUMÁRIO

---

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO .....	1
1.1 - O Ajustamento Produtivo Brasileiro como uma Trajetória Plurideterminada .....	1
2 - GLOBALIZAÇÃO E AVANÇO TECNOLÓGICO: O CONTEXTO INTERNACIONAL .....	3
2.1 - O Novo Papel da Política Industrial .....	3
2.2 - Uma Visão Geral de Algumas Experiências Internacionais .....	6
2.3 - Uma Avaliação Direcionada à Experiência Brasileira .....	9
3 - UMA CARACTERIZAÇÃO GERAL DO CENÁRIO NACIONAL: ELEMENTOS MACROECONÔMICOS E PRODUTIVOS .....	13
4 - O PROCESSO RECENTE DE AJUSTAMENTO PRODUTIVO NO BRASIL E SUAS LIMITAÇÕES.....	16
5 - ELEMENTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	19
5.1 - Sustentação dos Recentes Ganhos de Produtividade e Estímulo ao Aprendizado Tecnológico .....	19
5.2 - Ampliação da Internacionalização .....	21
5.3 - Criação de Mecanismos Adequados ao Financiamento do Investimento.....	22
5.4 - Defesa da Concorrência .....	23
5.4 - Reestruturação .....	24
6 - CONCLUSÃO .....	24
BIBLIOGRAFIA .....	26

---

---

## RESUMO

---

O escopo central deste texto é oferecer uma análise atualizada de elementos para uma política industrial com consistência a longo prazo. A partir da discussão do impacto das alterações no ambiente macroeconômico dos anos 90 sobre a competitividade industrial, conclui-se pela existência de um grande espaço para a consecução de uma política industrial, ainda que em moldes bastante distintos daqueles observados durante a etapa de industrialização substitutiva de importações. A necessidade de alterar tanto o próprio conceito quanto a prática da política industrial se impõe como resultado da crescente relevância assumida por elementos atualmente centrais para o sucesso industrial; dentre eles, a integração econômica internacional, a manutenção de elevados níveis de concorrência e o dinamismo tecnológico. O alvo central de tal política industrial deve ser a melhora das condições gerais de competitividade, com a redução do tempo de aprendizado necessário ao incremento qualitativo da produção industrial do país e com a criação de um autêntico sistema nacional de inovação. O resultado potencial seria a constituição de um “processo de substituição de exportações”, o qual poderia contribuir para o equilíbrio do balanço de pagamentos do país.

---

---

## ABSTRACT

---

This text's main purpose is to offer a up to date analysis of some elements of a industrial policy in a consistent long run perspective. We discuss the impact of some characteristics of the new macroeconomic background of Brazilian economy in the 90's and its relationship with the industrial competitiveness. The text suggests that at present there is a large field to the practice of a industrial policy in Brazil but no more in the same way of the import substitution period. The need to change the industrial policy concept and practices is because the increasing relevance of some elements to the industrial success-elements like international economic integration, competition and technologic dynamism. The central scope of such industrial policy must be the general conditions of competitiveness, reducing the learning time in the upgrading process of Brazilian industrial production and creating an effective "national innovation system". The potential result would be an "export substitution process", that could contribute with the long run equilibrium of the Brazilian balance of payments.

---

## 1 - INTRODUÇÃO

### 1.1 - O Ajustamento Produtivo Brasileiro como uma Trajetória Plurideterminada

A década de 90 certamente passará para a história da economia brasileira como um dos períodos de mais intensas mudanças no que se refere ao ambiente de atuação da indústria no país. Ao acelerado processo de abertura comercial, iniciado em 1990, veio somar-se, desde 1994, a estabilização monetária, com todo o seu complexo conjunto de desafios. Adicionalmente, no âmbito institucional, elementos fundamentais da ordem econômica foram reformulados paralelamente ao avanço do processo de desestatização (e a conseqüente construção progressiva do arcabouço regulatório a ele vinculado). Esses elementos de natureza doméstica foram em grande medida potencializados pela intensificação dos fluxos internacionais de comércio, capital e tecnologia, movimento genericamente chamado de “globalização”.

Paradoxalmente, do ponto de vista do desempenho industrial brasileiro, o vetor resultante desse conjunto de forças não aponta para uma trajetória única, determinada *a priori*. Muito ao contrário, após quase uma década de abertura comercial e mais de quatro anos de relativa estabilidade de preços, ainda pesam dúvidas consideráveis sobre a virtuosidade do processo de ajustamento produtivo por que tem passado a indústria nacional.

No início da década, os antigos paradigmas que balizaram o desenvolvimento econômico durante a etapa substitutiva de importações pareciam definitivamente sepultados. Naquele ambiente, o chamado Programa de Competitividade Industrial, peça-chave da “política industrial” do início da década, enfatizava a primazia da abertura econômica e da desestatização como elementos vitais para a geração das condições adequadas de concorrência e competitividade, sempre nesta ordem [ver Erber e Vermulm (1993)]. A lógica subjacente era a de que a intensificação dos níveis de concorrência, obtida tanto pela redução da presença direta do Estado na economia como pela abertura comercial, teria o duplo efeito de explicitar as vantagens/desvantagens comparativas de nosso segmento produtivo e de viabilizar a ampliação de seus níveis de competitividade, por maior acesso a bens, serviços, capitais e tecnologia importados. A despeito de toda a distância que separa o ambiente macroeconômico e político dos períodos 1990/92 e 1993/98, essa precedência das condições de concorrência sobre os níveis de competitividade permaneceu norteando a condução das medidas de política direcionadas ao setor industrial, justificando, inclusive, a ausência de uma política industrial explícita ao longo dos últimos anos.

Os expressivos ganhos de produtividade obtidos ao longo da atual década, sobretudo após o período 1990/92 (recessivo e politicamente conturbado) apontam para o fato de que o país logrou obter significativos ganhos de eficiência. No entanto, esse caráter “virtuoso” do crescimento da produtividade é ofuscado por

dois elementos intimamente vinculados à lógica da atual linha de condução da política macroeconômica.

Em primeiro lugar, a taxa de investimento permanece relativamente baixa, oscilando fortemente em função das alterações observadas no cenário internacional e internalizadas pela administração dos níveis de demanda agregada, via taxa de juros. Além disso, a competitividade revelada pela produção doméstica de bens comercializáveis, expressa nos resultados da balança comercial, tem se mostrado claramente insatisfatória, sobremaneira nos períodos de maior aquecimento da demanda doméstica.

Admitindo-se por hipótese que o comportamento da produtividade industrial mostra que o setor responde de forma positiva à ampliação dos níveis de concorrência, carecendo apenas de certo *timing* para finalmente “revelar” sua competitividade mediante resultados comerciais favoráveis, mesmo em ambientes marcados pela elevação da demanda doméstica, estaríamos claramente diante de uma situação de desequilíbrio apenas temporário, o qual tenderia a ser corrigido com o próprio avanço do processo de ajuste na produção de *tradables*. Restariam, assim, duas questões em aberto:

Em primeiro lugar, o *timing* requerido para o término do ajuste produtivo será compatível com as disponibilidades de financiamento do déficit em transações correntes que persistirá durante o ajustamento? Em segundo, é possível ao Estado “catalisar” o próprio ajustamento, contribuindo para acelerar o processo?

Creemos que a primeira pergunta é simplesmente irrespondível, porque a rapidez e a intensidade das alterações observadas nos últimos três anos no cenário financeiro internacional não permitem que se tente prever com um mínimo de confiabilidade qual seria (em termos simultaneamente numéricos e temporais) o déficit em transações correntes financiável para uma economia com as características da brasileira. Assim, este texto procura situar exatamente a segunda questão, a qual pode ser traduzida como *uma tentativa de encontrar parâmetros para a discussão do perfil mais adequado de atuação do Estado através de adoção de uma política industrial explícita, que tenha como objetivo final contribuir para o equilíbrio macroeconômico em sentido mais amplo*.

Colocada nestes termos, tal política industrial se distancia inequivocamente dos antigos cânones da etapa substitutiva de importações, na qual o desequilíbrio macroeconômico colocava-se simultaneamente como justificativa e resultado da consecução de políticas direcionadas à indústria. Em oposição a essa conceituação antiga, uma política industrial na atual fase do desenvolvimento brasileiro deve buscar a aceleração dos movimentos de geração de uma competitividade sustentável e que possa resistir aos padrões concorrenciais impostos pelo ambiente de abertura comercial, evitando que a estrutura industrial tão-somente siga a linha de menor resistência do “desadensamento” das cadeias produtivas.

Em resumo, nosso foco central é a política industrial compreendida em sua dimensão estratégica e posta em relevo pelo profundo movimento de ajuste

estrutural em marcha na economia brasileira. Nesse sentido, caso os processos de abertura comercial e estabilização representem os elementos-chave do ambiente de atuação da indústria nacional, não é menos verdade que a sustentabilidade desses mesmos processos depende, em grande medida, do sucesso da reestruturação industrial. Sem ela, a elevação dos níveis de bem-estar domésticos (possibilitada pelo crescimento da produtividade interna e pelo maior acesso a bens importados) torna-se inviável enquanto tendência sustentável a longo prazo. Em outros termos, significa que, muito embora a curto prazo a política comercial represente poderoso elemento de indução à competitividade da indústria, a longo prazo a própria competitividade industrial apresenta-se como condição indispensável à sustentação da estabilidade macroeconômica e da própria abertura comercial.

Por esse prisma, a necessidade de uma correta identificação da precedência estratégica entre as políticas industrial e comercial é salientada, podendo-se notar suas especificidades no que se refere às análises de curto e longo prazos. Se, por um lado, não é mais possível submeter a política de comércio a uma eventual estratégia de simples “proteção” à indústria nacional, não é menos verdade que o ajuste produtivo imposto pela concorrência externa não deve ser exposto aos impactos da abertura sobre o setor industrial, sob pena de comprometimento da viabilidade macroeconômica da mesma abertura, por insuficiência de desempenho exportador.

Definidos os contornos mais gerais da discussão, este texto seguirá o seguinte ordenamento. Na Seção 2, será exposto um breve painel da experiência internacional de promoção de políticas industriais, procurando situar o caso brasileiro dentro de um entorno mais amplo. Na Seção 3, apresentamos as características gerais do atual cenário nacional, marcado pelos processos de estabilização e abertura externa. Em seguida, na Seção 4, analisamos os limites do atual processo de ajuste produtivo observado na economia brasileira. A Seção 5 possui um caráter mais propositivo, enfocando elementos para a implementação positiva da política industrial no atual contexto brasileiro. A Seção 6 conclui o trabalho.

## **2 - GLOBALIZAÇÃO E AVANÇO TECNOLÓGICO: O CONTEXTO INTERNACIONAL**

### **2.1 - O Novo Papel da Política Industrial**

As transformações ocorridas em escala mundial desde meados da década de 70, tanto na base técnica quanto nos fluxos de capitais e mercadorias, impuseram importantes alterações aos limites e ao escopo da política industrial, por vezes elevando consideravelmente sua relevância no contexto da reestruturação produtiva. Em linhas gerais, tais transformações podem ser sintetizadas em dois movimentos de dimensões mundiais: a globalização e as rápidas transformações na base técnica, com a acelerada incorporação de inovações tecnológicas e gerenciais.



O primeiro movimento foi caracterizado pela crescente internacionalização das economias nacionais, empreendida por uma expressiva integração dos mercados financeiros e pela intensificação dos fluxos de comércio e de investimento, sobretudo no âmbito das velhas economias desenvolvidas e de alguns dos novos países industriais.

Por sua vez, a inauguração de novas trajetórias tecnológicas e do chamado “padrão de automação flexível”, em contraste com o antigo paradigma fordista herdado da segunda revolução industrial, emergiu igualmente do ajustamento à crise internacional dos 70 e 80. Como resposta às novas (e significativas) restrições macroeconômicas impostas pela crise, especialmente a política norte-americana de ajuste recessivo, as principais economias industrializadas engajaram-se em um processo de renovação da base técnica, aproximando segmentos emergentes (como eletrônica, novos materiais e biotecnologia) dos setores-chave do antigo paradigma técnico-produtivo (metal-mecânica e química).

A onda de inovações que se seguiu deu novo alento ao desenvolvimento industrial dos países do primeiro mundo; simultaneamente, porém, criaram-se importantes desafios à incorporação desses mesmos avanços pelas economias em desenvolvimento. As novas tecnologias revelaram-se poupadoras de energia e mão-de-obra, reduzindo a importância das tradicionais vantagens comparativas de diversas economias em desenvolvimento. Ademais, elevou-se a apropriação do progresso técnico, com crescentes exigências de potenciais genéricos de aprendizado para sua assimilação, representados, entre outros fatores, por níveis adequados de capacitação de mão-de-obra e de qualidade de insumos, infraestrutura de C&T, flexibilidade gerencial etc. Adicionalmente, acentuou-se o componente intransferível do conhecimento técnico, representado pelo aprendizado cumulativo das empresas, característica típica da fase de inauguração de novas trajetórias tecnológicas [ver Dosi (1991)].

Em contraste com o padrão defensivo de ajustamento produtivo, observado no Brasil desde o início do processo de abertura, em 1990, a experiência internacional tem demonstrado que os processos de ajustamento industrial bem-sucedidos, promovidos ao longo dos últimos 20 anos, mantiveram uma estreita relação com o incremento do potencial inovador e de aprendizado do sistema industrial, indo muito além da esfera estritamente microeconômica das técnicas gerenciais ou da tendência à especialização e desverticalização.

Da mesma forma, a experiência de ajuste dos países desenvolvidos desfez a vinculação recorrente (e simplista) entre política industrial e industrialismo (compreendido como estratégia de desenvolvimento recomendável para os *latecomers* no processo de industrialização). Nesse sentido, a política industrial, implementada sobretudo na Europa e Ásia, representou uma resposta à crise no final dos anos 70, quando procurou gerar um desempenho industrial compensatório às políticas macroeconômicas, lideradas pelo processo de ajuste norte-americano. Tal processo lançou mão de uma combinação de políticas

monetária, fiscal e cambial capazes de fazer da economia dos Estados Unidos um verdadeiro pólo de atração de capitais e mercadorias de todo o mundo, uma vez que à valorização cambial e ao expansionismo fiscal somou-se uma política monetária bastante restritiva.

Em síntese, as políticas industriais promovidas pelos países da Europa e Ásia a partir da segunda metade dos anos 70 visaram garantir condições vantajosas na disputa pelo mercado norte-americano e, simultaneamente, gerar resultado em conta corrente compensatório em relação ao afluxo de capitais. Com as particularidades inerentes a cada experiência histórica específica, estas políticas se revestiram de um duplo caráter [Suzigan (1989)]:

a) no que se refere aos denominados segmentos maduros, representantes do antigo paradigma técnico-produtivo, tal política revelou-se defensiva, ou seja, prendeu-se a esquemas de proteção e estímulos seletivos, com vistas ao *upgrading* de produtos e processos; o objetivo central esteve referido à sustentação ou à ampliação da competitividade internacional, ameaçada pela ampliação e pulverização da produção mundial; e

b) com relação aos segmentos emergentes, vinculados diretamente às novas trajetórias tecnológicas, adotaram-se estímulos à construção de vantagens competitivas, com o objetivo de consolidar oportunidades de dinamismo futuro.

A operacionalização da política industrial ocorreu, basicamente, segundo três padrões básicos [ver Araújo Jr., Correa e Castilho (1992)]:

a) a atuação (indireta) dos instrumentais clássicos de política econômica sobre a esfera produtiva, via mercado, padrão que inclui a política de gasto público; trata-se do caso típico dos Estados Unidos, onde os gastos militares atuaram fortemente na conformação da estrutura industrial através dos tradicionais efeitos de encadeamento;

b) a ação (direta) do setor produtivo estatal em segmentos considerados estratégicos, como ocorreu na França e na Itália; e

c) uma presença orientadora e mais ou menos discricionária de órgãos oficiais de financiamento e de C&T — claramente o caso de Alemanha e Japão além de NICs asiáticos como Coréia do Sul e Taiwan.

A lição mais relevante, oferecida pelas experiências bem-sucedidas de ajustamento produtivo das duas últimas décadas, pode ser sintetizada em três aspectos fundamentais:

a) *orientação para o mercado externo* — direcionando a produção para o exterior para manter seu padrão histórico de inserção produtiva (Alemanha) ou na tentativa de redefinir o *mix* de exportação (Japão e “tigres asiáticos”), a reestruturação industrial convergiu forçosamente para padrões internacionais de competitividade,

observadas as especificidades de cada segmento de mercado priorizado; é interessante notar que mesmo nos casos de persistência de baixa contestabilidade do mercado interno (Coréia do Sul, tipicamente), a orientação exportadora atuou como importante elemento de pressão concorrencial;

*b) atuação setorialmente direcionada para os segmentos em reestruturação* — todas as experiências nacionais mencionadas acima contaram com esquemas de incentivos à reestruturação dos chamados segmentos maduros; o movimento geral deu-se para promover o enobrecimento (*upgrading*) da pauta de produtos desses setores valendo-se da introdução de inovações em produtos (química e mecânica) e em processos (têxteis e siderurgia); e

*c) forte preocupação com a geração de condições sistêmicas favoráveis à inovação e ao aprendizado* — enquanto o Japão promoveu um aprofundamento de seu padrão tradicional de articulação entre os centros geradores de C&T e a esfera produtiva, países como a Coréia do Sul empreenderam gastos significativos com educação e treinamento da mão-de-obra, em sintonia com a estratégia de *catching up*; paralelamente, o esforço tecnológico também foi significativo em países europeus como a Alemanha, contribuindo com o *upgrading* da pauta tradicional de produção da indústria. Adicionalmente, destacou-se sempre a relevância de um estreito grau de articulação financeiro-produtiva, característica altamente funcional para o financiamento do investimento.

## **2.2 - Uma Visão Geral de Algumas Experiências Internacionais**

Além de elementos genéricos sobre o ajustamento produtivo, acima assinalados, parece relevante realizar um breve exercício comparativo entre as experiências de ajuste produtivo de dois blocos de *late latecomers* do processo de industrialização: os países do Leste Asiático e da América Latina.

Desde logo é importante destacar que a crise que se instalou na Ásia a partir de meados de 1997 não invalida o exercício comparativo que se segue. Com efeito, é de relativo consenso que a principal fraqueza observada no caso asiático refere-se ao seu sistema financeiro e ao padrão de relacionamento entre este setor e os segmentos produtivos mediante políticas oficiais de dirigismo de crédito, sobretudo no caso sul-coreano. A explicitação da fragilidade financeira do modelo asiático demonstrou que tal dirigismo, tomado em geral como um fator de geração de externalidades positivas extremamente funcionais para o desenvolvimento industrial [Stiglitz e Uy (1996)], caracterizou-se como fonte de externalidades negativas de natureza sistêmica, fragilizando o setor financeiro em seu conjunto, com efeitos que se propagaram, em um *feedback* negativo, sobre o próprio setor produtivo, ponto de origem da má qualidade dos créditos.

Em grande medida, porém, o caso de Taiwan, tradicionalmente colocado lado a lado com o sul-coreano na caracterização do padrão asiático de desenvolvimento industrial, constitui um contra-exemplo no que se refere aos efeitos desastrosos da crise recente sobre o setor produtivo no Leste da Ásia. Diante da solidez de seu

sistema financeiro — menos de 4% de créditos podres em finais de 1997 [OESP (1998)] — como também por força de um padrão mais distante de relacionamento entre bancos, empresas e governo, Taiwan não vem apresentando o nível de desarticulação produtiva diante da crise externa, que se verificou na Coreia do Sul e nos “tigres asiáticos” de segunda geração (Malásia, Tailândia e, sobretudo, Indonésia).

No que se refere ao padrão de políticas industriais construído entre os anos 70 e 80, países como Coreia do Sul e Taiwan beneficiaram-se da proximidade — não apenas geográfica — com o Japão. Assim, esses países promoveram uma transição relativamente bem-sucedida, a partir de um típico processo de industrialização por substituição de importações aproveitando-se da linha de menor resistência na produção e exportação de bens com conteúdo tecnológico mais elevado, mas já relativamente difundidos — em especial, os eletrônicos de consumo.

Entre as décadas de 50 e 80, ambos caminharam de uma estrutura produtiva centrada em bens de consumo intensivos em mão-de-obra em direção a bens intermediários e de capital e, já nos anos 70 e 80, aproveitando as trajetórias exploradas pela indústria japonesa, passaram aos segmentos mais intensivos em ciência e tecnologia. Nesse processo, foi marcante a presença discricionária do Estado na concessão de incentivos (financeiros, fiscais, técnicos etc.) visando ao estímulo à conformação e à reconversão industrial. No entanto, a substituição de importações dos NICs asiáticos foi marcada por uma série de contrastes em relação, por exemplo, à experiência latino-americana.

Tanto a promoção de setores novos quanto a reestruturação de segmentos “maduros” foram orientadas pelo objetivo geral do *upgrading* industrial. Favorecida pelos elevados níveis de conglomeração — sobretudo na Coreia do Sul —, a política industrial foi marcada por uma concessão negociada e condicionada de incentivos a partir do Estado. Desta forma, tanto a proteção em relação às importações quanto a própria penetração do investimento estrangeiro direto prenderam-se a metas de desempenho, inclusive exportador.

Outro ponto relevante diz respeito ao padrão de financiamento da industrialização nos NICs da Ásia. Foi marcante, sobretudo no caso sul-coreano, que não se observou, ao final da etapa substitutiva de importações e ao longo do processo de crise mundial iniciado nos anos 70, a fragilização financeira do Estado, típica da experiência latino-americana, e isto a despeito do papel ativo do governo no carreamento de recursos financeiros para a atividade industrial. Como assinala Canuto (1994), o sistema de financiamento sul-coreano foi marcado por políticas de desincentivo ao consumo, fato que permitiu a concentração pelo sistema bancário (estatal) de recursos originados em poupança interna, gerando *funding* de longo prazo para o financiamento do investimento. Esse tipo de articulação financeiro-produtiva, via Estado, permitiu, ainda, a finalização das medidas restritivas ao investimento estrangeiro direto, sem comprometimento dos esquemas de financiamento da estratégia industrial. Como dissemos anteriormente, a fragilidade de tal tipo de articulação entre o sistema financeiro e o

setor industrial, catalisada pelo Estado, caracterizou-se por sua incapacidade de impedir uma deterioração na qualidade dos créditos capaz de fragilizar o conjunto do sistema bancário e, com ele, o próprio setor industrial. Mais uma vez, porém, vale lembrar que o caso de Taiwan prova que a fragilização do sistema financeiro não é um resultado inevitável de políticas especialmente conduzidas para potencializar as condições de oferta de crédito para o setor industrial.

Um último aspecto em relação aos NICs asiáticos diz respeito a uma semelhança importante com as linhas gerais do movimento de reestruturação produtiva seguido nos países centrais, já assinaladas. Países como Coreia do Sul e Taiwan promoveram uma transição bem-sucedida da industrialização substitutiva de importações através do estímulo à produção e à exportação de produtos com mais elevado conteúdo tecnológico assim como, paralelamente, concluíram processos de reestruturação nos segmentos mais tradicionais, como têxtil e calçados. As estratégias adotadas em relação aos setores “maduros” passaram, como em algumas das economias centrais, pela redução de capacidade instalada, realocação de plantas industriais com vistas à utilização de mão-de-obra a custos mais baixos, etc.

No caso de duas das principais economias latino-americanas, México e Argentina, o processo de ajuste à crise externa aprofundou-se apenas durante os anos 80, e conduziu a uma sensível redefinição das políticas industrial e comercial. Notou-se, ainda que de forma não-linear, um desmonte do antigo aparato de proteção à indústria local, sem que fosse observada uma reinserção internacional próxima, por exemplo, à experiência dos NICs asiáticos, com o desenvolvimento de um processo de transição a partir da industrialização substitutiva de importações [Guimarães *et alii* (1995)].

No início da década, a crise da dívida pressionou as economias latino-americanas para um acirramento do protecionismo; as tentativas de correção dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos levaram a um movimento de desvalorização cambial acentuada e ampliação das barreiras tarifárias e não-tarifárias à importação, o qual perdurou até 1984. É importante notar que tanto na Argentina quanto no México a crise fiscal foi responsável pela redução dos incentivos fiscais e creditícios às exportações. Como alternativa, e tendo em vista a crítica situação cambial, adotaram-se mecanismos de desoneração de importações mediante compromissos com metas de exportação.

Durante a segunda metade da década assistiu-se a estratégias de progressiva abertura econômica, com remoção de barreiras à importação e à mobilidade de capitais, levadas a efeito no bojo dos programas de estabilização. Neste último período, predominaram a apreciação cambial e a redução do espectro tarifário incidente sobre as compras no exterior. Em linha com o esforço de estabilização, reduziram-se os incentivos fiscais à atividade industrial, ao mesmo tempo que o processo de privatização conduzia a uma redução da presença direta do Estado no setor produtivo.

No final da década, ambos os países adotaram medidas de caráter horizontal, reduzindo, sem eliminar, os incentivos de cunho setorial. Muito embora alguns setores tenham contado como uma atenção particular por parte dos governos, a tendência geral de apreciação externa das moedas, somada aos processos de integração regional, tem sido o principal elemento de pressão (horizontal) para uma reestruturação ampla ao longo da cadeia produtiva, engendrando, por vezes, processos de desindustrialização e especialização internacional — fato marcante também na experiência chilena.

No caso argentino existe uma atitude oficial determinando que o governo deve apenas disponibilizar instrumentos para a capacitação competitiva, sem eleger setores beneficiários explicitamente. A despeito disso, os setores têxtil e de papel e alimentos têm contado com certos incentivos governamentais, que muitas vezes resultam de pressão política. No México, alguns segmentos foram explicitamente eleitos, com o objetivo de promoção da reestruturação; entre eles, a informática, a farmacêutica e o setor automotivo — este último também priorizado na Argentina, devido a sua importância na geração de empregos, direta e indiretamente.

É importante assinalar que, em boa medida por conta da escassez de recursos financeiros no mercado interno, as grandes empresas e as multinacionais estão entre as que melhor responderam aos estímulos à reestruturação, lançando mão de facilidades de acesso aos mecanismos de financiamento externos em um contexto de desregulamentação dos fluxos de capital. Vale notar, ainda, a importância decisiva dos elevados ingressos de capitais financeiros de curto prazo na viabilização tanto das tentativas de estabilização com “âncora cambial” quanto da utilização do barateamento das importações, via valorização cambial, como instrumento de pressão competitiva sobre a indústria local.

O alcance das políticas comercial e industrial conduzidas por Argentina e México durante a segunda metade da década de 80, centradas em medidas de caráter horizontal, foi sensivelmente reduzido, pelo crescente comprometimento da competitividade externa por conta das estratégias de estabilização com “âncora cambial”. Nesse sentido, ambos os países, com diferentes graus de ruptura, têm se mobilizado para promover um retorno a algumas medidas de protecionismo externo.

### **2.3 - Uma Avaliação Direcionada à Experiência Brasileira**

Sob a ótica do desempenho comercial, os resultados de todas as experiências nacionais bem-sucedidas de promoção de medidas de política industrial diante do desafio do ajustamento produtivo das duas últimas décadas foi uma recomposição da pauta de exportações — um verdadeiro movimento de *substituição de exportações*. A elevação, em escala mundial, dos níveis de oferta e de pulverização na produção de *commodities* industriais foi enfrentada tanto por reconversão industrial quanto por diferenciação associada à elevação do conteúdo tecnológico da pauta exportada. De outro ponto de vista, a recomposição do *mix* de exportação privilegiou aqueles itens de mais elevadas elasticidades-renda e maior valor agregado, o que permitiu contornar a tendência à queda de preços dos

itens tradicionais de exportação. Esse movimento exigiu esforços importantes na capacitação inovadora e de aprendizado, com o objetivo de gerar condições de eficiência produtiva e de inserção externa sustentáveis.

Especificamente no caso brasileiro, a busca de uma reinserção produtiva valendo-se de um movimento de *upgrading* da pauta tradicional de produtos na indústria, que se manifeste também em um processo de substituição de exportações, possui múltiplas vantagens. Em primeiro lugar, garantiria o aproveitamento de potenciais cumulativos já reunidos pela indústria, sobrepondo-se e incrementando o processo de especialização em curso. Estratégias de alteração profunda da pauta de produção e exportação podem levar as empresas a se defrontarem com custos elevados de aprendizado, dispersando economias de escala e escopo já auferidas nas atividades tradicionais. Por outro lado, o desempenho exportador brasileiro da década de 80 e os ganhos de produtividade auferidos nos anos 90 oferecem uma base natural, ainda que reconhecidamente deficiente, para a busca de trajetórias mais sustentáveis de elevação da eficiência da indústria doméstica e ampliação do grau de internacionalização da economia.

A opção brasileira por maior vinculação com o processo de globalização e a preocupação em elevar o potencial competitivo geral da indústria só se manifestaram a partir do início do processo de abertura econômica nos anos 90. Como não poderia deixar de ser, tal processo resultou em uma importante modificação na orientação da política industrial, em contraste com o padrão vigente ao longo da industrialização substitutiva de importações. Observou-se, assim, uma alteração da ênfase nos objetivos *de expansão da capacidade e adensamento da matriz interindustrial* (visão prevalecente até os anos 70) em direção à busca de *competitividade global*. Nas palavras de Barros e Goldenstein (1997, p. 4), esta transição pode ser assim descrita:

*(...) as transformações pelas quais o capitalismo vem passando no plano internacional já há algum tempo, a abertura da economia brasileira e o sucesso alcançado com o plano de estabilização provocaram profundas transformações no setor produtivo brasileiro e, conseqüentemente, tornou obsoleta a velha política industrial que, ao colocar a internalização e o controle absoluto sobre a matriz industrial como objetivos prioritários, acabou comprometendo a competitividade da economia e as finanças públicas. (...) Surge então a necessidade de se pensar em uma nova forma de atuação, uma política industrial para o país que, diferentemente da prática passada, fosse pautada pelos novos parâmetros que passaram a reger a economia: globalização, privatização e estabilização.*

Dentro da dimensão que se poderia chamar de estratégica, essa alteração do objetivo geral da política industrial fez que a visão relativamente autárquica, predominante ao longo da etapa substitutiva de importações, cedesse espaço para a busca de níveis mais elevados de internacionalização. Mais recentemente, nota-se um retorno à questão do perfil das relações interindustriais, com ênfase no *nível*

de adensamento das cadeias [ver Barros e Goldenstein (1998)]. O significado desse retorno pode ser traduzido no reconhecimento de que a virtuosidade do processo de ajustamento produtivo em economias com as características da brasileira exige um nível mínimo de densidade das cadeias produtivas a fim de que a excessiva dependência em relação a insumos importados não redunde na geração de alguns efeitos indesejáveis como maiores níveis de risco político relativo à trajetória da taxa de câmbio ou maiores níveis de demanda por divisas em momentos de aceleração do crescimento industrial.

Em termos concretos, porém, esse conjunto de mudanças no padrão brasileiro de desenvolvimento ainda não rendeu frutos no que se refere à ocorrência de um processo de substituição de exportações ou, no dizer de Barros e Goldenstein (1997), um processo de “modernização tecnológica das exportações”, capaz de inserir o país nos fluxos mais dinâmicos do comércio internacional. Tal fato pode ser ilustrado quando consideramos dois dos mais importantes segmentos industriais em termos de dinamismo tecnológico e intensidade de comércio em nível internacional: os complexos eletrônico e automobilístico. A importância desses setores no interior da indústria foi corretamente destacada no amplo diagnóstico apresentado em Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1996, p. 37).<sup>1</sup>

*Os setores produtores de bens duráveis de consumo e seus fornecedores apresentam grande relevância econômica. Inúmeras inovações — no sentido schumpeteriano mais amplo, o que inclui novos produtos, processos, mercados, matérias-primas, métodos de suprimento e comercialização — que mais tarde se difundirão pela economia são pioneiramente geradas ou introduzidas nas indústrias de eletrônicos de consumo e automobilística e seus fornecedores. A estrutura de mercado vigente (...) constitui modelo para outras configurações setoriais, em particular no que se refere ao entrosamento entre atividades de projeto, produção e vendas no âmbito da empresa e entre fornecedores e produtores no âmbito das relações interindustriais.*

Em relação ao complexo eletrônico, é possível notar uma tendência crescente de agravamento do desequilíbrio comercial desde o início da década, trajetória que somente foi revertida entre 1996 e 1997, com a queda pronunciada das importações. Entre 1990 e 1996, o déficit comercial do complexo<sup>2</sup> como um todo foi quintuplicado, passando de US\$ 1 bilhão para US\$ 5,5 bilhões e diminuiu para US\$ 3,3 bilhões em 1997 [Melo *et alii* (1997, p. 10)]. Especificamente no segmento de componentes, o qual se constitui em uma das vias principais de incremento do conteúdo tecnológico no interior do complexo, o déficit comercial não se reduziu entre 1996 e 1997, a despeito da queda observada no faturamento. Como mostra Gonçalves (1998), entre 1990 e 1996, o déficit comercial passou de

<sup>1</sup> Note-se que os autores do estudo desdobraram a análise do complexo eletrônico, separando os setores produtores de bens eletrônicos de consumo dos setores produtores dos chamados “bens difusores de progresso técnico”, a saber, informática, telecomunicações e automação industrial.

<sup>2</sup> O complexo eletrônico inclui informática, eletrônica de consumo, equipamentos de telecomunicação e componentes.



US\$ 646 milhões para US\$ 2,2 bilhões, ampliando-se em 1997 para US\$ 2,4 bilhões; nestes dois últimos anos, o faturamento recuou de US\$ 1,8 bilhão para US\$ 1,6 bilhão. Adicionalmente, nota-se que a atual pauta de comércio é extremamente desfavorável, caso se considere seu perfil tecnológico. As importações de componentes concentram-se em circuitos impressos e integrados (mais de 70% em 1997) enquanto as exportações concentram-se em lâmpadas, tubos e válvulas, condensadores e resistências (também mais de 70% da pauta) [Melo *et alii* (1997, p. 27)]. Tais números demonstram claramente que o complexo eletrônico é um exemplo marcante de “desadensamento” de cadeia produtiva e de baixa *performance* externa.

Quanto ao complexo automotivo, sua caracterização e desempenho são fortemente condicionados por dois fatores centrais: os elevados níveis de oligopolização, diferenciação e internacionalização (com seus impactos imediatos sobre as estratégias de comercialização em nível global) e o processo de integração econômica em marcha no Mercosul. No contexto de progressiva abertura comercial, vigente entre 1991 e 1996, as importações da automobilística em seu conjunto (veículos e autopeças) passaram de US\$ 115 milhões para cerca de US\$ 2,4 bilhões (o que equivale a uma taxa média de mais de 100% a.a.), após atingir o recorde de US\$ 3,9 bilhões em 1995;<sup>3</sup> em paralelo, as exportações passavam, no mesmo período, de pouco mais de US\$ 1 bilhão para US\$ 1,5 bilhão, ou seja, cresceram a uma taxa média de 7,5% a.a. [Santos (1997)].

Em síntese, se o complexo eletrônico — especialmente o segmento de componentes — ilustra a dificuldade de a indústria brasileira participar dos fluxos mais importantes de comércio em termos do conteúdo tecnológico, uma análise rápida dos mercados de destino das exportações do segmento de autopeças brasileiro mostra a dificuldade de direcionar as vendas externas para os mercados-alvo mais dinâmicos. Segundo Santos (1997, p. 44), entre 1991 e 1996, a participação da América do Norte e da Europa no destino de nossas exportações passou de 53,8% e 24,4%, respectivamente, para 41,3% e 15,3%. A contraface desse movimento foi a elevação da participação relativa da América do Sul, a qual mais do que dobrou neste período, passando de 14,1% para 34,5%, com especial destaque para a Argentina, cuja participação no destino das exportações chegou a 28,3% em 1996. Tal fato, muito embora esteja profundamente influenciado pela reação das estratégias de comercialização das empresas do setor diante da integração econômica do Cone Sul, por outro prisma mostra inequivocamente que as exportações brasileiras de autopeças têm avançado exatamente nos mercados cujo dinamismo possui um caráter menos sustentável, ao menos no curto prazo.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> A queda das importações entre os anos de 1995 e 1996 está inequivocamente relacionada à adoção do regime automotivo.

<sup>4</sup> A despeito de sua importância ilustrativa, sobretudo no que se refere à “competitividade revelada pelo desempenho comercial”, as referências a setores específicos poderiam conduzir à impressão equivocada de que, mesmo que colocada em um arcabouço mais amplo em termos de seus objetivos, a linha de orientação da política industrial defendida no presente trabalho possuiria um corte vertical. Desde logo, deve-se esclarecer que, na visão do autor, o caráter predominante de uma política industrial revestida dos objetivos que já foram mencionados deve ser de cunho horizontal. Ao final do texto, pretendemos que essa atitude tenha ficado tão clara quanto necessário.

É nesse contexto que se definem os principais parâmetros para a discussão de propostas de política industrial para o Brasil. No cenário nacional, sobretudo em uma perspectiva comparativa em relação a experiências internacionais bem-sucedidas, o ponto central refere-se à frágil inserção produtiva externa, manifesta em uma participação qualitativa e quantitativamente pouco expressiva no volume mundial de comércio. Para além desses fatores mais imediatos, é necessário incorporar elementos específicos, macroeconômicos e setoriais, os quais devem orientar a elaboração de políticas públicas sintonizadas com o objetivo geral de promover a competitividade global da economia e propiciar ganhos sustentáveis de bem-estar doméstico em um contexto marcado pela abertura e (desde 1994) pelo processo de estabilização.

### **3 - UMA CARACTERIZAÇÃO GERAL DO CENÁRIO NACIONAL: ELEMENTOS MACROECONÔMICOS E PRODUTIVOS**

Compreendido o cenário internacional mais amplo, é necessário salientar dois blocos de questões que definem o cenário interno no qual deveria operar a política industrial nos próximos anos: os elementos propriamente macroeconômicos e os relacionados à atual estrutura produtiva do país. Em analogia à experiência internacional, esses elementos representam o entorno (ou, alternativamente, o conjunto de restrições) que deve servir de parâmetro para que se possa pensar uma política industrial coerente com a elevação dos níveis de eficiência e bem-estar para o conjunto da economia brasileira a longo prazo.

Entendida como uma ruptura necessária em relação ao padrão histórico de industrialização, a atual *abertura econômica* brasileira coloca-se como elemento central na definição daquele cenário interno. Tal processo deve ser compreendido como uma tendência irreversível, e direcionado para inserir crescentemente o país nos fluxos internacionais de mercadorias e capitais, tanto em nível regional quanto global.

Por seu turno, o *processo de estabilização*, ainda em curso, deve prestar uma importante contribuição para a ampliação do horizonte de planejamento dos agentes econômicos e mesmo dos formuladores de política. A redução significativa dos índices inflacionários não deve ser tomada simplesmente como um elemento constitutivo do ambiente no qual deve operar a política industrial a médio e longo prazos; além disso, a estabilização deve ser encarada como um elemento que contribui para a definição de estratégias públicas e privadas de capacitação competitiva ao ampliar os horizontes de planejamento e permitir um maior grau de confiança nas expectativas de retorno sobre o investimento, inovador ou não.

Adicionalmente, coloca-se como condição necessária para assegurar a permanência do cenário de (relativa) estabilidade monetária o *reequilíbrio das contas públicas e a redução da presença direta do Estado na esfera produtiva*.

Esse fator impõe-se como necessidade vinculada a toda uma série de elementos de extrema relevância para o tema em discussão, contribuindo não só com a consolidação da estabilização, mas também com o alongamento dos prazos de financiamento vigentes na economia, desde que seja possível alongar o perfil da própria dívida pública. A recuperação da capacidade de poupança do governo federal deve também pôr em perspectiva a ampliação do raio de manobra para a utilização não-inflacionária de recursos públicos no estímulo a setores considerados prioritários, sobretudo na forma de mecanismos de financiamento. Além do programa de privatização, estritamente vinculado à questão do reequilíbrio patrimonial do setor público, medidas como a desregulamentação, a concessão de serviços públicos e a racionalização tributária prendem-se, igualmente, à busca de ampliar a competitividade sistêmica da economia pela via da redução do chamado “custo Brasil”.

Quanto à *política cambial* nos próximos anos, é necessário reconhecer que, com a reforma monetária de 1994, o país assistiu a uma significativa alteração em seu regime cambial, cujo alvo passou a centrar-se não mais na correção da taxa de câmbio por índices de inflação passada, mas sim no relativo equilíbrio do balanço de pagamentos, em sintonia, portanto, com os diferenciais de taxa de juros. Diante desse quadro, a promoção de ganhos de competitividade industrial vincula-se diretamente à necessidade de assegurar rentabilidade às exportações e condições adequadas à concorrência com os artigos importados em um quadro de alterações muito menos abruptas da taxa real de câmbio.<sup>5</sup> Neste sentido, contrariamente ao que ocorreu em diversos momentos ao longo da década de 80, não será possível contar com alterações das relações câmbio-custos ou câmbio-salários, apoiadas em desvalorizações reais da moeda nacional, fato que coloca ainda mais em relevo a necessidade de *uma política industrial sintonizada com o imperativo da promoção sustentada da elevação da competitividade*.

Por fim, como se assinalou, têm-se observado, em paralelo à abertura, importantes elevações da *produtividade na indústria*, mesmo a despeito da alta nos custos industriais por unidade de produção, sobretudo os relativos a salários. Essa tendência permanece associada, por sua vez, a reduções persistentes no nível de emprego formal, na esteira de processos de especialização que envolvem a desverticalização e o *downsizing*. Em geral, as empresas têm-se concentrado em suas atividades-núcleo, cortando postos de trabalho, ampliando a terceirização e promovendo maiores compras de componentes e partes, por vezes mediante importação. Esses elementos corporificam um desafio importante à política industrial, uma vez que a colocam ante um certo paradoxo entre os objetivos de elevação da competitividade (produtividade incluída) e de busca da ampliação dos

---

<sup>5</sup> A recente instabilização do cenário externo, especificamente no que diz respeito ao financiamento do déficit em transações correntes, contribui, inequivocamente, para a ampliação do risco cambial, dificultando a consecução de estratégias de comercialização estáveis. Tal situação não invalida o fato de que o regime cambial brasileiro não comporta, na atualidade, variações abruptas da taxa de câmbio, sob pena da ocorrência de conseqüências macroeconômicas claramente indesejáveis (sobre o nível de preços, sobre as contas públicas e sobre as próprias contas do balanço de pagamentos).

níveis domésticos de bem-estar (renda e emprego). Felizmente, a saída para esse aparente paradoxo é a própria elevação da competitividade ao longo das cadeias produtivas, porque esse movimento permitiria ampliar a demanda doméstica de insumos industriais sem comprometer os níveis de eficiência já alcançados.

Em termos dos objetivos a serem perseguidos, a política industrial deve estar em sintonia com o propósito de assegurar uma taxa de crescimento compatível com a elevação do produto *per capita* sem que, no entanto, seja comprometido o processo de estabilização; a manutenção de certa taxa de crescimento, por sua vez, vincula-se à necessidade de estimular a inversão privada e recuperar a taxa de investimento na economia, tanto por conta de seu papel como acelerador do próprio crescimento do produto *como por sua importância no processo de capacitação competitiva, mediante incorporação de progresso técnico*.

Esse rol de elementos define o enquadramento mais geral para uma política industrial de médio e longo prazos, colocando em relevo toda uma série de condicionantes macroeconômicos, os quais se somam às deficiências e aos potenciais propriamente produtivos da indústria nacional.

No que se refere a estes últimos, estudos recentes têm demonstrado a relativa heterogeneidade inter e intra-setorial da matriz industrial brasileira em termos de capacitação competitiva [Coutinho e Ferraz (1994) e Ferraz, Kupfer e Haguenuer (1996)]. Dentre os setores com melhores níveis de competitividade, encontram-se segmentos fortemente apoiados em recursos naturais e energia, que se utilizam de produtos e processos já padronizados em nível mundial e com articulação restrita com a microeletrônica (papel e celulose, siderurgia, parcela da agroindústria e outros, além de setores produtores de *commodities* industriais). Por sua vez, segmentos considerados de ponta apresentam grande dispersão em termos competitivos, em torno de uma média geral indiscutivelmente inferior à *best practice* internacional; além dos eletrônicos de consumo e da automobilística, já citados, todos os segmentos considerados difusores de progresso técnico, geradores de importantes externalidades positivas para o conjunto das cadeias produtivas (bens de capital, biotecnologia etc.), encontram-se entre os setores tidos como deficientes em termos de competitividade.

Dentre os fatores explicativos da baixa competitividade de diversos segmentos da indústria apontados em Coutinho e Ferraz (1994), encontra-se a excessiva dependência em relação ao mercado interno, fato que, somado à estagnação econômica dos anos 80, comprometeu as estratégias de expansão produtiva e atualização tecnológica. O avanço em termos de capacitação competitiva, observado ao longo da presente década, tem como desvantagem essencial a geração de um persistente desequilíbrio comercial e o chamado “desadensamento” das cadeias produtivas.

Diante de tal caracterização básica do entorno macroeconômico e produtivo da economia brasileira atual, que tipo de política industrial mostra-se mais compatível com os objetivos gerais de elevar os níveis domésticos de eficiência e bem-estar? Essa pergunta torna-se tanto mais complexa quando consideramos que

deficiências históricas relativas, por exemplo, aos mecanismos de financiamento do investimento ainda se fazem presentes, ao mesmo tempo que os instrumentos tradicionais vinculados à proteção e aos incentivos de natureza fiscal possuem hoje espaços bastante limitados (respectivamente pelo processo de abertura econômica e pela necessidade do ajuste fiscal).

Antecipando algumas das conclusões que apresentaremos ao final deste trabalho, podemos dizer que, no contexto atual da economia brasileira, a política industrial deve ser crescentemente direcionada para dois focos básicos:

- a) elevar o potencial global de aprimoramento tecnológico da indústria, sobretudo nos setores vinculados ao “padrão de automação flexível”, reduzindo custos de aprendizado e estreitando o *timing* da incorporação e difusão de progresso técnico; e
- b) ampliar quantitativa e qualitativamente o grau de internacionalização da economia brasileira, inserindo o setor produtivo nacional nas correntes mais dinâmicas de comércio, capitais e tecnologia.

Se o primeiro elemento pode ser apontado como a tônica geral da política industrial, possuindo um cunho claramente horizontal, o segundo aponta para uma tendência observada em nível internacional, onde ganhos de competitividade duradouros têm ocorrido em ambientes marcados por níveis elevados de participação nos mercados mundiais mais dinâmicos. Os resultados finais esperados seriam a redução da dependência dos setores que já se mostram competitivos em relação a vantagens comparativas estáticas (energia e recursos naturais), o incremento dos vínculos do conjunto da estrutura produtiva com os segmentos com maior potencial de geração de externalidades positivas, o “readensamento” das cadeias produtivas em condições de competitividade mais elevada e a ampliação do conteúdo tecnológico da produção em segmentos tradicionais, atualmente competitivos ou não, a fim de reduzir o grau de padronização de seu *mix* de produtos (“descomoditização”). Em termos de desempenho, e tendo em mente o cenário macroeconômico desenhado acima, a meta deve ser uma elevação consistente das exportações quanto ao valor total ou a uma recomposição da pauta em direção a itens de maior valor agregado e maior densidade tecnológica.

#### **4 - O PROCESSO RECENTE DE AJUSTAMENTO PRODUTIVO NO BRASIL E SUAS LIMITAÇÕES**

A despeito de ter atravessado uma década marcada por acentuada instabilidade macroeconômica e estagnação dos níveis de produto ao longo dos anos 80, a indústria brasileira revelou uma capacidade relativamente ampla de ajustamento à abertura econômica iniciada em 1990. Em que pesem os percalços da política antiinflacionária e a forte recessão do período 1990/92, a remoção de toda uma série de barreiras administrativas à importação, somada à significativa redução de médias e variâncias do espectro tarifário, representou uma importante alteração do

ambiente de atuação da indústria do país, conduzindo a uma crescente ampliação dos níveis de contestabilidade do mercado interno. A partir de 1993, o avanço no processo de constituição de canais de comercialização de bens importados e o reaquecimento da economia prestaram uma contribuição adicional ao incremento das importações. Este cenário se manteve, *grosso modo*, até o primeiro trimestre de 1995, com o aprofundamento da abertura comercial potencializado, a partir da reforma monetária de junho de 1994, por um processo de valorização nominal da moeda nacional.

Desde o segundo trimestre de 1995, observou-se uma tendência a um certo recuo nos níveis de abertura através da elevação de tarifas em alguns setores e mesmo a criação de barreiras quantitativas à importação, como no caso da indústria automobilística. Paralelamente, a correção de rumos da política cambial conduziu a uma inflexão no comportamento da taxa de câmbio, efetivada pela adoção de um mecanismo singular de bandas cambiais móveis. Esse relativo retrocesso, no entanto, não significou, nem remotamente, um retorno tendencial aos níveis de proteção prevalecentes, por exemplo, ao longo da década de 80.

A reação das empresas estabelecidas no mercado interno ao processo de abertura dos anos 90, resumido anteriormente, foi bastante significativa, seja pela relativa rapidez do ajustamento promovido, seja por seu caráter inegavelmente defensivo e limitado [Laplane e Silva (1994)].<sup>6</sup>

Em termos de organização gerencial, observou-se maior racionalização de tarefas, sempre em torno das atividades-núcleo das empresas. Ampliou-se o recurso à terceirização à custa de uma significativa redução de postos de trabalho, sobretudo aqueles vinculados a níveis mais baixos de capacitação da mão-de-obra. Estratos hierárquicos foram reduzidos, na tentativa de conferir maior flexibilidade administrativa às empresas e de tornar mais ágil a tomada de decisões. No que se refere ao *mix* de produtos, também foi observado um movimento de especialização, com o avanço da desverticalização e maior compra de componentes, muitas vezes mediante importação.<sup>7</sup>

Quanto às estratégias de investimento, não se definiu uma tendência clara de superação da fragilidade tecnológica histórica da indústria nacional; assim, mostraram-se pequenos os esforços na introdução de inovações em produtos e processos e no incremento do potencial de aprendizado (gastos em P&D e em capital humano). Estudos recentes têm demonstrado, adicionalmente, que a expansão da terceirização desestimula gastos com treinamento de mão-de-obra,

---

<sup>6</sup> Fator crucial para a determinação do caráter das estratégias de ajustamento tem sido o baixo ritmo de crescimento do produto interno, elemento que contribui para estreitar o raio de ação das empresas em atuação no país em termos da adoção de estratégias mais agressivas de ajuste produtivo.

<sup>7</sup> Em alguns casos, como na indústria têxtil, adotou-se por vezes uma estratégia ainda mais defensiva, com o abandono da própria atividade produtiva em favor da mera comercialização de produtos importados, aproveitando-se os canais de comercialização já constituídos. Mesmo na automobilística, notou-se uma tendência à importação dos itens de maior valor agregado, com uma certa especialização da produção doméstica nos carros médios e nos chamados “carros populares”.

dados que boa parte das atividades terceirizadas tem se concentrado na economia informal, onde o investimento em capital humano tende a ser menos valorizado [Amadeo, Scandiuzzi e Pero (1996)]. Tal processo tende a acentuar as deficiências relativas ao aprendizado e à assimilação de progresso técnico, a despeito da ampliação dos canais de acesso, via maiores importações de bens de capital.

Um resultado fundamental deste processo de ajustamento diz respeito aos significativos ganhos de produtividade obtidos pela indústria. Segundo Bonelli (1996a, p. 46), a produtividade industrial cresceu 7,35% a.a. em média entre 1991 e 1995, após um período de relativa estagnação entre 1985 e 1990. É importante assinalar, no entanto, que tal movimento tem sido acompanhado de uma tendência de elevação dos custos com mão-de-obra, manifesta sobretudo após o início do processo de estabilização, em meados de 1994 [Bonelli (1996a, p. 47-48)]. Somados ao cenário macroeconômico e, especificamente, aos novos rumos da política cambial, esses números colocam como prioritária a necessidade de *elevação de forma sustentada a produtividade e a competitividade industriais, a fim de garantir condições favoráveis para a performance do setor produtivo nacional, interna e externamente.*

A despeito de sua descrição sucinta, o quadro que acabamos de apontar parece esclarecer as limitações do processo de ajustamento produtivo por que passa a economia brasileira no contexto de abertura inaugurado em 1990. Como assinalam Esser *et alii* (1996, p. 11-12), a fim de enfrentar com êxito as exigências de um ambiente marcado pela concorrência global, não basta que as empresas adotem o lema de “automatizar o taylorismo” por meio de mudanças meramente incrementais de seu padrão tradicional de atuação. A busca simultânea de eficiência, flexibilidade e de velocidade de reação, elementos de certa forma presentes no ajustamento brasileiro recente, não pode prescindir de estratégias que contemplem a atualização tecnológica e o incremento do potencial de aprendizado; por esse enfoque, o objetivo central das firmas seria não apenas elevar a eficiência produtiva a curto prazo, mas sustentar um potencial de reação ante a concorrência global.

Os autores apontam, ainda, para a caracterização menos pulverizada do atual padrão de concorrência no mercado mundial, fato que coloca em relevo a importância da associação de empresas através de *clusters* industriais ou redes de cooperação [Esser *et alii* (1996)]. Esse tipo de associação contribui diretamente com o potencial competitivo das empresas ao reduzir os custos de transação (através de um relacionamento mais cooperativo com fornecedores e clientes), gerar economias de escala na comercialização, diluir custos e riscos de investimento em P&D e, em *marketing*, facilitar o acesso ao financiamento etc.

A experiência brasileira de ajustamento produtivo, ainda em curso, não tem contemplado adequadamente esse conjunto de elementos que se sobrepõem e complementam as estratégias de racionalização e especialização produtivas. No entanto, os ganhos de eficiência e produtividade já obtidos podem atuar como uma base favorável para a implementação de políticas públicas que busquem ampliar o

potencial inovador e de aprendizado da indústria, com vistas a elevar seu padrão global de eficiência.

A abertura comercial, tomada como um parâmetro básico para a elaboração da política industrial, abre canais explícitos de acesso ao conhecimento técnico gerado externamente (por importação de bens de capital, contratos de licenciamento etc.), ao mesmo tempo que, ao elevar a concorrência nos mercados internos, pressiona as empresas pela busca de maiores níveis de competitividade (produtividade, qualidade de produtos, estratégias de comercialização etc.). No entanto, embora o conhecimento técnico possa ser parcialmente comercializável, a capacidade de fazer uso eficiente dele não o é [Moreira (1996)]. Assim, no atual contexto da economia brasileira, caberia à política industrial incrementar o potencial de absorção tecnológica da indústria, procurando não apenas reduzir os custos dos padrões atuais de produção, mas também, essencialmente, reduzir os custos de aprendizado, tomando como ponto de partida os ganhos de produtividade já obtidos e proporcionando-lhes sustentabilidade em termos de potencial competitivo de longo prazo.

## **5 - ELEMENTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL**

Apesar de seu caráter não-exaustivo, o rol de elementos que segue procura definir as linhas-mestras que possam orientar a consecução de uma política industrial de médio e longo prazos, em sintonia com o quadro interno e externo esboçado acima. Como veremos, tais elementos podem ser resumidos a cinco diretrizes básicas, algumas das quais caracterizam as interfaces da política industrial com outros campos de ação das políticas públicas, especialmente a política de comércio exterior [ver Frischtak (1994), Bonelli (1996, p. 160 e segs.) e Suzigan e Villela (1996)].

### **5.1 - Sustentação dos Recentes Ganhos de Produtividade e Estímulo ao Aprendizado Tecnológico**

A despeito dos significativos avanços obtidos pelo setor industrial brasileiro em termos de produtividade, vimos que o ajuste microeconômico que resultou nesses avanços foi essencialmente defensivo. Ademais, ainda existe um importante desnível em relação ao padrão de produtividade vigente nas principais economias desenvolvidas [Ramos (1995)]. Esse quadro estabelece como uma das prioridades da política industrial para os próximos anos a consolidação dos avanços nesse campo, *proporcionando um caráter sustentável à elevação da produtividade*.

Assim, trata-se basicamente de ampliar o escopo do ajustamento produtivo já desenvolvido com ênfase em sete frentes:

a) dar continuidade ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e ao Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (Pacti), enfatizando a necessidade da geração de potencial competitivo sustentável através



de alterações mais pró-ativas nas técnicas de gestão administrativa, na incorporação de progresso técnico, no relacionamento com fornecedores e clientes etc. Tais programas devem buscar, inclusive, *maior articulação com as agências de financiamento, fornecendo um tratamento integrado à operacionalização da capacitação competitiva* [Coutinho e Ferraz (1994, p. 218)];

b) recuperar a *infra-estrutura* básica de C&T, buscando estreitar os vínculos entre os centros geradores de conhecimento aplicável à esfera produtiva e a atividade industrial, tanto nos setores de ponta, com o aproveitamento mútuo de sinergias, quanto nos segmentos em reestruturação, visando ao *upgrading* da pauta de produção;

c) promover treinamento e qualificação da mão-de-obra, buscando atuar sobretudo sobre as falhas de mercado geradas pela presença de externalidades significativas nos investimentos em formação de capital humano genérico;

d) dar estímulo fiscal e creditício à conglomeração, para o aproveitamento de economias de escala e escopo, seja mediante fusões e aquisições, seja através da constituição de redes de cooperação;<sup>8</sup>

e) garantir condições adequadas ao financiamento dos investimentos em modernização e em P&D, *condicionado a metas de desempenho*, consolidando e ampliando a ação de agências como o Finep;

f) dar continuidade ao processo de desestatização (privatizações e concessões de serviços públicos), constituindo um aparato regulatório capaz de pressionar as empresas que passarem a atuar nos segmentos desestatizados no sentido da preservação e do incremento da eficiência econômica; e

g) incentivar programas de normalização e certificação, cujas exigências devem pressionar no sentido da elevação dos padrões de qualidade da produção industrial.

Esse rol de elementos teria como alvo mais geral a redução do *timing* de incorporação e difusão dos ganhos associados ao progresso técnico. Tal estratégia tem como um claro pressuposto a elevação do nível de investimento na economia, sem o que seria impossível avançar em termos de ganhos de produtividade.

Adicionalmente, o acesso a bens de capital, a contratos de licenciamento e mesmo à formação de *joint ventures* deve atuar, num contexto de aprofundamento da abertura econômica, como importante canal de atualização tecnológica, a ser potencializada pela elevação da capacidade de aprendizado. É necessário, para tal

---

<sup>8</sup> Em confronto com outros NICs, o Brasil apresenta níveis bastante baixos de concentração de capital, fato que, por vezes, preserva padrões pouco eficientes de produção, baseados em uma estrutura familiar de gestão empresarial. Portanto, a conglomeração, por *clusters* ou *networks*, contribui tanto com o auferimento das tradicionais economias de escala quanto com a alteração dos padrões de gestão.

fim, prosseguir nos esforços para igualar o tratamento legal dispensado aos capitais nacionais e estrangeiros; reduzir a carga tributária incidente sobre a remessa de lucros ao exterior; facilitar o registro de ingressos de capital estrangeiro, sobretudo através de tecnologia etc.

Ao mesmo tempo, a atuação do Estado deve ser norteadada pelo condicionamento da concessão de incentivos, tais como financiamentos a P&D, concessões, isenções fiscais etc., a exigências em termos de desempenho e aprimoramento competitivos. Tal fato exige a existência de organismos capazes de promover o adequado monitoramento da atividade industrial, *vis-à-vis* as metas de produtividade — Cade, BNDES-Finep e demais agências regulatórias.

Um último fator a ser explorado na tentativa de imprimir sustentabilidade à elevação da produtividade na indústria refere-se ao prosseguimento dos esforços tendo em vista a redução do chamado “custo Brasil”: racionalização tributária, desregulamentação, redução dos custos de transporte associados às condições de infra-estrutura física etc. É importante destacar, ainda, a importância de todo o rol de elementos que se seguem, como condições igualmente necessárias para sustentar os ganhos de produtividade na indústria.

É importante notar que, mantendo-nos em linha com o estudo de Ferraz, Kupfer e Haguenuer (1996), verificamos que as linhas de atuação da política industrial voltadas à sustentação dos ganhos de produtividade, que acabamos de mencionar, poderiam contribuir com a elevação da competitividade tanto nos setores com conteúdo tecnológico mais elevado (eletrônica, bens de capital e automobilística) quanto nos produtores de típicas *commodities* industriais (aço, papel, calçados etc.). Se o primeiro grupo pode ser favorecido pelas medidas destinadas à melhora das condições de aprendizado tecnológico, o segundo certamente seria beneficiado por medidas de caráter tipicamente estrutural, como a redução do “custo Brasil” (no caso de aço e papel, por exemplo) e a ampliação das práticas de cooperação interfirmas, tipicamente a atuação em redes de cooperação (no caso de calçados, têxteis e mobiliário).

## **5.2 - Ampliação da Internacionalização**

Os coeficientes de importação e exportação da economia brasileira, mesmo após a abertura, permanecem em níveis baixos para o padrão dos países desenvolvidos de dimensões semelhantes. A despeito do tamanho relativo do mercado interno brasileiro, as experiências internacionais têm demonstrado a importância da inserção externa como mecanismo de pressão sobre a competitividade da indústria. Além disso, é fundamental avançar na integração regional proporcionada pelo Mercosul, inclusive com a busca da constituição de acordos comerciais com outros blocos de nações — como o Nafta e a União Européia.

Além dos mecanismos clássicos de financiamento às exportações e às importações, deve-se procurar expandir o alcance de três outros instrumentos básicos:

a) os esquemas de *drawback*, procurando ampliar seu alcance, com a eventual possibilidade da utilização de créditos fiscais gerados pela atividade exportadora ao longo das cadeias produtivas;

b) os mecanismos de nivelamento de taxas de juros, procurando reduzir o ônus do pagamento de prêmios de risco quando do acesso aos mercados financeiros internacionais;

c) os mecanismos de seguro de crédito, associados aos chamados “riscos políticos”, isto é, decorrentes de eventuais expectativas de choques macroeconômicos futuros; os seguros contra esse tipo de risco permitiriam que as taxas de juros cobradas aos exportadores permanecessem mais diretamente vinculadas às características do empreendimento, isolando-se os efeitos de expectativas sobre a taxa de câmbio, entre outros fatores.

A ampliação do grau de internacionalização da economia brasileira exige, igualmente, que sejam promovidos esforços para a constituição de uma verdadeira atividade de “diplomacia econômica” que atue tanto no âmbito dos atuais foros internacionais, como o Gatt ou os acordos regionais de comércio, quanto no equacionamento de questões mais localizadas, de natureza bilateral. Diante do histórico de instituições como o Itamarati, parece haver um potencial mínimo, capaz de fornecer o *background* necessário a este tipo de atividade, a qual se tem mostrado de grande relevância em nível internacional. Tal atividade contribui para incrementar o grau de diferenciação de produtos percebida pelos consumidores nos mercados internacionais, além de possuir, em geral, um importante conteúdo de *feedback* no que se refere ao incremento do conteúdo de informação acessível ao produtor nacional relativamente às condições vigentes nos mercados externos.

Por sua vez, medidas visando acentuar a participação brasileira nos fluxos de investimento estrangeiro direto encontram-se intimamente associadas tanto às atividades de diplomacia econômica quanto à redução dos custos domésticos de aprendizado. No atual contexto internacional, as tradicionais vantagens comparativas de natureza estática, que representaram elementos de atratividade para o ingresso de capitais externos de risco, tendem a ser substituídas por fatores como o grau de capacitação da mão-de-obra, a presença de externalidades representadas por facilidades de comercialização doméstica, regional e global, alta integração com os mercados financeiros internacionais etc.

Portanto, além da equalização no tratamento legal dispensado a empresas nacionais e estrangeiras, processo já em andamento, cabe reforçar a política de atração do investimento direto externo através de um conjunto articulado de medidas nas esferas de aprendizado, de redução do “custo Brasil”, da atividade diplomática e da integração financeira. Adicionalmente, deve-se buscar o estímulo à constituição de *joint ventures* e ao ingresso de capitais na forma de tecnologia (licenças), sobretudo nos setores de ponta.

### 5.3 - Criação de Mecanismos Adequados ao Financiamento do Investimento

Este elemento de estímulo à capacitação competitiva coloca-se, na verdade, como uma condição necessária ao implemento de uma política industrial coerente a médio e longo prazos. No entanto, a indispensável ampliação da poupança doméstica e a geração de crédito direcionado ao financiamento do investimento fogem ao escopo imediato da política industrial. Ainda assim, a incapacidade histórica do sistema financeiro brasileiro na oferta de créditos de longo prazo é de tal importância para essa discussão que não se poderia deixar de citá-la.

Neste sentido, Ferreira (1993) destaca a importância de dois elementos centrais: o papel dos investidores institucionais (fundos de pensão, essencialmente) na oferta de recursos destinados ao crédito de longo prazo e a necessidade de uma adequada regulação do mercado de capitais. Estes elementos envolvem a necessidade de incentivar a criação de fundos privados de previdência e proporcionar uma regulação do mercado de capitais capaz de garantir maior segurança ao acionista minoritário e aos pequenos investidores. Ao menos nos primeiros momentos de um processo de estímulo ao crédito de longo prazo, seria imprescindível a atuação de um órgão que garantisse o refinanciamento (redesconto seletivo) de títulos de longa maturação. Segundo diversos autores, o candidato natural a tal papel seria o sistema BNDES, o qual poderia constituir um núcleo de atuação que caminhasse progressivamente para maior parceria com o setor bancário privado [ver também Frischtak (1994)].

A despeito dos percalços recentes dos fundos de pensão em diversos países do mundo, é necessário reconhecer que, em termos comparativos, sua participação na economia brasileira é extremamente tímida,<sup>9</sup> e a adequada regulamentação deste ramo de atividade financeira poderia contribuir para um incremento importante na geração de poupança interna.

É necessário reconhecer que o calcanhar-de-aquiles da questão do financiamento refere-se à baixa atratividade representada pelas operações de longo prazo sob a ótica do sistema financeiro. O equacionamento dessa questão é de extrema complexidade, envolvendo desde o perfil histórico de atuação do sistema até a necessidade de ajustamento do setor público. No entanto, a partir da perspectiva da política industrial, deve-se buscar reduzir os riscos inerentes a estas operações através de mecanismos de redesconto e securitização, aumentando sua atratividade para o setor bancário e, eventualmente, obtendo do Banco Central uma classificação menos conservadora no âmbito das normas relativas ao Acordo da Basileia. Assim, caso a autoridade monetária reconheça níveis mais baixos de risco para títulos de longo prazo securitizados, seriam reduzidos os custos desse tipo de operação para os agentes intermediários, com um comprometimento mais

---

<sup>9</sup> Segundo dados de Ferreira (1993, p. 46), ao final da década de 80, os ativos dos fundos de pensão equivaliam a 50% do PNB nos Estados Unidos, 55% no Reino Unido, 24% no Japão, 13% na Alemanha, 20% no Chile e apenas 5% do PNB no Brasil.

baixo em termos do capital próprio dos bancos, estimulando-os a operar neste mercado.

#### 5.4 - Defesa da Concorrência

A manutenção de uma adequada estrutura institucional de defesa da concorrência é colocada em relevo e sob nova ótica pela ampliação do grau de internacionalização da economia. Por um lado, é necessário salvaguardar a indústria nacional em relação ao *dumping* nas importações; além disso, na eventualidade da entrada de capitais estrangeiros de risco, ou mesmo diante de alterações nas estruturas de mercado em direção a maiores graus de conglomeração, é preciso estar atento para que a elevação do poder (*share*) de mercado das empresas não resulte em práticas monopolistas que reduzam o bem-estar doméstico. Ainda assim, diante de processos inevitáveis de conglomeração mediante fusões e aquisições, é preciso evitar uma lógica simplista que meramente coíba o crescimento das fatias de mercado das firmas remanescentes; ao contrário, se a elevação da concentração em certos mercados puder levar a ganhos de eficiência e bem-estar, seu resultado não será apenas benéfico como também desejável [ver Possas, Pondé e Fagundes (1996)].

#### 5.5 - Reestruturação

É preciso definir claramente, portanto, políticas de apoio à reestruturação dos setores mais seriamente atingidos pelo processo de abertura. A partir de uma visão estratégica que passe pela (necessária) eleição de níveis mínimos de competitividade, é necessário promover dois movimentos básicos:

a) o *downsizing* — com a redução da capacidade instalada em setores cujos custos ou *timing* de reestruturação mostrem-se incompatíveis com metas definidas de elevação da competitividade; nestes casos, deve-se buscar promover esforços no sentido de retrainar a mão-de-obra, com vistas a reduzir o impacto em termos de desemprego;<sup>10</sup> e

b) o *upgrading* — diante da constatação da existência de potenciais mínimos de capacitação competitiva, uma alternativa para os setores em declínio ou ameaçados pela concorrência externa é a busca de uma alteração dos nichos de mercado explorados, sobretudo no mercado internacional; o enobrecimento da pauta de produção, com a incorporação de níveis mais elevados de sofisticação e densidade tecnológica, permitiria a exploração de mercados mais dinâmicos, onde as elasticidades-renda fossem mais elevadas.

---

<sup>10</sup> A despeito de uma certa ambigüidade revelada pela experiência internacional [ver Baily, Bartelsman e Haltiwanger (1994)], pode-se citar, como exemplo relevante de sucesso em termos de *downsizing* em setores tradicionais com baixa competitividade, o processo de reestruturação com privatização, promovido pelo governo italiano na indústria siderúrgica daquele país.

Finalmente, dois elementos devem atuar no processo de reestruturação, sobretudo nos segmentos onde for possível o *upgrading*. Em primeiro lugar, a constituição de redes, tal como citada acima, mostra-se de grande interesse, sobretudo para reduzir os custos de gastos em comercialização e *marketing*, associados à busca de novos mercados. Setores tradicionais como têxteis e calçados, em que as marcas (ou presença) da antiga firma familiar ainda são significativas, poderiam, por conseguinte, beneficiar-se de programas de treinamento voltados para a introdução de inovações gerenciais, contribuindo com o avanço em termos de produtividade, em paralelo a movimentos de alteração do *mix* ou dos processos de produção, *stricto sensu*.

## 6 – CONCLUSÃO

Seja a partir de uma reflexão comparativa, que coloque em perspectiva a experiência internacional das últimas décadas, seja a partir das características intrínsecas da atual fase do desenvolvimento brasileiro, emerge clara a importância estratégica da definição de uma política industrial com uma necessária perspectiva de longo prazo. No entanto, em face da ruptura do padrão histórico de industrialização adotado no país ao longo deste século, e desfeita a vinculação simplista entre política industrial e industrialismo, é necessário lançar luz para um novo conjunto de questões, mecanismos e instrumentos.

Diante do imperativo da elevação do nível de abertura econômica, do desafio da elevação simultânea da competitividade e do bem-estar domésticos, e dos cenários externo e interno, esboçados acima, *conclui-se pela urgência de aprofundar o ajustamento produtivo, atualmente em curso na economia brasileira*. Cabe, portanto, à política industrial a tarefa de facilitar este processo, articulando esforços públicos e privados para aproximar a estrutura produtiva nacional da *best practice* mundial, facilitando a incorporação de progresso técnico e a reestruturação industrial, reduzindo o “custo Brasil”, etc. Neste cenário, o conjunto de diretrizes apontado tem por objetivo a ampliação do potencial competitivo da indústria, o qual se deve materializar em dois elementos essenciais: *a)* um processo de *ampliação com recomposição de pauta* das vendas ao exterior, através do avanço relativo de bens de maior valor agregado e conteúdo tecnológico; e *b)* a geração de melhores condições de competitividade interna, pela elevação da produtividade e da qualidade na atividade industrial. Compreendido em sua dimensão de longo prazo, ambas as faces deste processo não constituem um resultado imediato da abertura comercial; muito ao contrário, *representam condições para a sustentabilidade da abertura*, visto que a experiência internacional aponta para a inviabilidade de estratégias de desenvolvimento que incorporem a geração prolongada de déficits em conta corrente no balanço de pagamentos.

Em suma, cabe à política industrial atuar catalisando esforços para a construção de um “sistema nacional de inovação”, à Nelson (1993), ou seja, procurar conciliar um ambiente marcado por contínua pressão concorrencial (essencialmente por

preservação da estratégia de abertura econômica) à geração de condições sistêmicas e externalidades favoráveis à inovação e ao aprendizado, os quais resultem em uma inserção externa equilibrada a longo prazo [Possas (1996)].

Se parecem descartados os antigos esquemas de proteção e promoção, valendo-se de barreiras à importação e estímulos de natureza fiscal, tal fato não implica que a política industrial encontre-se, na atualidade, desprovida de instrumentos de atuação. Ao contrário, existe hoje um novo rol de mecanismos de ação, de natureza mais complexa e de resultados de maturação mais lenta, relacionados aos determinantes sistêmicos da competitividade. Se a estabilização e a abertura representam elementos essenciais para a implementação de uma política industrial coerente a longo prazo, esta mesma coerência é hoje impensável sem a presença de requisitos mínimos, necessários à continuada incorporação de progresso técnico pela atividade produtiva. *Criar condições para a geração de tais requisitos representa, na atualidade, o escopo mais geral da política industrial.*

## BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E. J., SCANDIUZZI, J. C., PERO, V. Ajuste empresarial, empregos e terceirização. *Revista de Economia Política*, v. 16 n.1, jan.-mar. 1996.
- ARAÚJO Jr., J. T., CORREA, P. G., CASTILHO, M. R. *Oportunidades estratégicas da indústria brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: IEI-UFRJ, 1992 (*Série Documentos n. 06*).
- BAILY, M. N., BARTELSMAN, E. J., HALTIWANGER, J. *Downsizing and productivity growth: myth or reality?*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1994 (*Working Paper 4741*).
- BARROS, J. R. M. de, GOLDENSTEIN, L. Prefácio. *BNDES Setorial - Edição Especial*, nov. 1997.
- \_\_\_\_\_. Plano Real Fase 2: da estabilização ao crescimento. In: *O Estado de S. Paulo, Caderno de Economia*, p. B6. 7/6/98.
- BONELLI, R. *Ensaio sobre política econômica e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Senai /Ditec/Dpea, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Política industrial no Brasil: intenções e resultados (situação atual e perspectivas das políticas de competitividade no Brasil)*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1996a, mimeo.
- CANUTO, O. O Padrão de financiamento na industrialização coreana. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 3, jul.-set. 1994.
- COUTINHO, L., FERRAZ, J. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus, 1994.
- DOSI, G. Una reconsideración de las condiciones y los modelos del desarrollo: una perspectiva 'evolucionista' de la innovación, el comercio y el crecimiento. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 20, 1991.
- ERBER, F., VERMULM, R. *Ajuste estrutural e estratégias empresariais*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- ESSER, K., HILLEBRAND, W., MESSNER, D., MEYER-STAMER, J. *Competitividad Sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES. 1996, mimeo.
- FERRAZ, J. C., KUPFER, D., HAGUENAUER, L. *Made in Brazil: desafios competitivos da indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.



- FERREIRA, C. K. L. *Custo de capital, condições de crédito e competitividade: instituições oficiais de crédito, financiamento de longo prazo e mercados de capitais*. Nota Técnica Temática do Bloco Condicionantes Macroeconômicos da Competitividade. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: IE-Unicamp/IEI-UFRJ/FDC/Funcex, 1993, mimeo.
- FRISCHTAK, C. R. *Política industrial*. FÓRUM: BRASIL, 1995. São Paulo: Conselho Consultor Empresarial de Competitividade (Concec), 1994, mimeo.
- GUIMARÃES, E. A., MACHADO, J. B., VEIGA, P. M., IGLESIAS, R. M. *Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração*. Rio de Janeiro: BNDES, 1995 (Texto para Discussão, 25).
- GONÇALVES, R. R. O segmento brasileiro de bens eletrônicos de consumo: tendências e desempenho recentes. *A Economia Brasileira em Perspectiva*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1998, no prelo.
- LAPLANE, M. F., SILVA, A. L. G. Dinâmica recente da indústria brasileira e desenvolvimento competitivo. *Economia e Sociedade*, n. 3, dez. 1994.
- MELO, P. R. S., ROSA, S. E. S., MÖLLER Jr, O., CASTELO BRANCO, C. E. Complexo eletrônico. *BNDES Setorial - Edição Especial*, nov. 1997.
- MOREIRA, M. M. Industrial success and government intervention: searching for the links. *Revista de Economia Política*, v. 16 n. 1, jan.-mar. 1996.
- NELSON, R. (ed.) *National innovation systems: a comparative analysis*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1993.
- OESP - *O Estado de S. Paulo* "Taiwan ensina como evitou a crise e continua crescendo". Versão on-line de 12 de março. [Http://www.netestado.com.br](http://www.netestado.com.br). 1998.
- POSSAS, M. L. Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial — implicações para o Brasil. In: Castro, A. B., Possas, M. L., Proença, A. *Estratégias empresariais na indústria brasileira: discutindo mudanças*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.
- POSSAS, M. L., PONDÉ, J. L., FAGUNDES, J. Política antitruste: um enfoque schumpeteriano. *Estudos Econômicos da Construção*, n. 1, 1996.
- RAMOS, J. El Desafío da la Competitividad em los Años Noventa. Santiago do Chile: Cepal, 1995, mímeo.
- SANTOS, A. M. M. Complexo automotivo. *BNDES Setorial — Edição Especial*, nov. 1997.

STIGLITZ, J. E., UY, M. Financial markets, public policy and the east asian miracle. *The World Bank Research Observer*, v. 11, n. 2, p. 249-276, Aug. 1996.

SUZIGAN, W. Reestruturação industrial e competitividade nos países avançados e nos NICs asiáticos: lições para o Brasil. In: Serviço Estadual de Análise de Dados (Seade). *Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional*. São Paulo: Seade, 1989.

SUZIGAN, W., VILLELA, A. V. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, 1996 (Texto para Discussão, 421).