

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Diretoria de Desenvolvimento Institucional

FÓRUM BRASIL

1995

Volume 2

IPEA
Rio de Janeiro
1994

FORUM: BRASIL, 1995

**POLÍTICA INDUSTRIAL:
COMO, PARA QUÊ, PARA QUEM?**

São Paulo
Outubro de 1994

FORUM: BRASIL, 1995

**POLÍTICA INDUSTRIAL:
COMO, PARA QUÊ, PARA QUEM?**

São Paulo
Outubro de 1994

Sumário

- 1 – Política industrial** **Claudio R. Frischtak**
- 2 – Política industrial e competitividade** **Luis Fernando Tironi**
- 3 – Donde estamos en política industrial?** **Wilson Peres Núñez**
Revista de la CEPAL, n. 51, p. 37-49, dic. 1993
- 4 – Política industrial y fomento de la competitividad** **Oswaldo Rosales**
Revista de la CEPAL, n. 53, p. 59-79, ago. 1994
- 5 – Política de comércio exterior** **Eduardo Augusto Guimarães**
- 6 - Política Tecnológica: uma abordagem sintética** **Claudio R. Frischtak**
- 7 – Capacitação Tecnológica limitada e uso do trabalho**
na indústria brasileira **Ruy de Quadros Carvalho**

FORUM: BRASIL, 1995

**POLÍTICA INDUSTRIAL:
COMO, PARA QUÊ, PARA QUEM?**

Política Industrial

Cláudio R. Frischtak

São Paulo
Outubro de 1994

Política Industrial

Cláudio R. Frischtak

**CONSELHO CONSULTOR EMPRESARIAL DE
COMPETITIVIDADE
- CONCEC -**

**COORDENADORIA
DE POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR**

POLÍTICA INDUSTRIAL

FEVEREIRO/94

Documento elaborado com a assessoria de Claudio Frischtak

**CONSELHO CONSULTOR EMPRESARIAL DE
COMPETITIVIDADE
- CONCEC -**

**COORDENADORIA
DE POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR**

Coordenador

Silvano Valentino

Membros do Grupo

*A. Andrea Matarazzo
André Ranschburg
Arthur João Donato
Claudio Vaz
Claudio Vita Filho
Fernando João Pereira Santos
Guilherme Emrich
Horst Volk
João Chiminazzo
João Paulo dos Reis Velloso
José Alberice Filho
José Gorgosinho de Carvalho Filho
Junichi Talkata
Lincoln da Cunha Pereira
Mathias Machline
Maurilio Biagi Filho
Miguel Augusto Gonçalves de Souza
Nabuo Oguri
Paulo Manoel Protásio
Rubens de Oliveira
Rudolf Buhler
Sergio Cunha Mendes
Shinji Tomie
Silvio Diniz Ferreira*

ÍNDICE

	PAG.
SUMÁRIO EXECUTIVO E SÍNTESE DAS PROPOSTAS	i-xix
APRESENTAÇÃO	1.
O QUE É POLÍTICA INDUSTRIAL	2 ^o
OS OBJETIVOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL	3
AS BASES DA POLÍTICA INDUSTRIAL	5
A. Integração às Redes Internacionais de Comércio Investimento, Tecnologia e Informação	5
B. Valorização dos Ativos Produtivos e do Mercado Consumidor Doméstico	8
C. Parceria Governo-Sociedade na Definição de Estratégias e no Estabelecimento de Compromissos Críveis de Ação	9
D. Consolidação de Políticas de Competição e Desregulamentação	11

Crédito de longo prazo. A incipiência do financiamento de longo prazo no Brasil é conhecida. A questão chave é a da transição de um sistema de crédito de investimento baseado quase que exclusivamente no BNDES, para um sistema calcado em fundos privados. Reorientar a poupança privada para o investimento exige que se garanta contra o risco de choques macroeconômicos. Para tanto, se propõe separar estes riscos daqueles inerentes ao projeto de investimento, protegendo a instituição e o investidor contra o primeiro tipo (tal como um choque da taxa de juros), através de um sistema de seguro de crédito gerido pelo BNDES, e aberta a possibilidade de redesconto. Progressivamente, na medida que a estabilidade ganhasse credibilidade e os prazos do financiamento fossem naturalmente alongados, o papel intermediador (e garantidor) do BNDES se tornaria menos relevante, e o Banco se voltaria para áreas pioneiras (como o apoio à pequena e média empresa, particularmente as de base tecnológica) e ao financiamento à infraestrutura.

Mercado externo de capitais. A necessidade de controle da expansão da base monetária pelo Banco Central tem impedido um aumento dos fluxos externos de capitais. Um aumento sustentável desses fluxos depende da reestruturação do atual sistema de operações de câmbio, de modo que o Bacen venha a ser apenas um entre tantos agentes compradores de moeda estrangeira no mercado.

Capitalização. Esta ainda se encontra numa fase embrionária. O valor capitalizado das ações em bolsa no Rio e em S. Paulo não ultrapassa 10% do PIB, e os mercados ainda são relativamente pouco densos, e sujeitos a grandes oscilações, o que tende a afastar o pequeno investidor. A modernização irá depender de um conjunto de fatores, dentre os quais os mais importantes são: primeiro, o reforço dos direitos dos acionistas minoritários, e a certeza que o mercado está sendo "policiado" adequadamente, em nome do interesse público e do seu desenvolvimento no longo prazo. Neste sentido, deve-se

dotar de maior recursos e independência a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Ao mesmo tempo, deve-se simplificar a legislação societária de modo a reduzir os custos defrontados pelas empresas de capital aberto, incluindo aqueles relacionados aos registros na Junta Comercial, controles do Bacen e do CVM, publicação de demonstrativos financeiros e auditorias trimestrais obrigatórias.

Segundo, a forma como a privatização será encaminhada, particularmente no setor de energia e telecomunicações, terá grande impacto sobre o mercado, dado o volume de recursos envolvidos e sua atratividade enquanto investimentos de longo prazo. A privatização pode de fato ter papel crítico para adensar o mercado de ações com recursos domésticos e externos, uma vez as regras da segunda fase sejam melhor definidas, e desde que haja um compromisso de pulverização das ações entre pequenos acionistas, assegurado naturalmente o controle do ativo privatizado para um ou mais compradores estratégicos.

Terceiro, o futuro do mercado de ações irá também depender da evolução dos fundos de pensão, possivelmente o segmento financeiro com maior potencial inexplorado de capitalização do setor industrial. A entrada dos fundos na capitalização do investimento industrial irá, contudo, depender do mercado se tornar substancialmente mais denso, com a participação de novas empresas e a emissão de papéis em volumes significativamente superiores aos atuais. A constituição de um grande mercado secundário (nos moldes dos mercados "over the counter -- OTC -- nos EUA), estimulando novas empresas ou aquelas de base tecnológica a lançarem papéis, como uma prévia à sua possível entrada na bolsa de valores, seria um elemento importante para a constituição de um sistema de apoio à capitalização das empresas. Da mesma forma, e a médio prazo, a emissão primária poderá ser alavancada pela subscrição conjunta de ações pelo BNDES e os bancos privados de investimento.

Acesso às Redes Internacionais de Comércio e Investimento. O processo de internacionalização das empresas e

globalização da produção, necessita ser apoiado tanto por reformas que atualizem o regime de comércio exterior e de investimento.

Exportações. Sugere-se uma diminuição significativa do viés anti-exportador num período não superior a dois anos. Para tanto, é necessário um conjunto de ações visando: restabelecer o financiamento às exportações de exportadores diretos e indiretos em base competitiva (em termos de volume e juros), através de mecanismos de equalização não-inflacionários; instituir um seguro de crédito à exportação, com recursos extraídos do próprio financiamento; facilitar a importação de partes através de regimes de "drawback" de funcionamento efetivo (com retorno dos impostos recolhidos em prazo máximo de 30 dias e atualizados monetariamente), de "importação temporária", ou através de plantas e armazéns alfandegados; desburocratização de todos os procedimentos relativos à exportação, com definição de prazos de ação, penalidades pelo seu não cumprimento; e a instituição de um "ouvidor" de reclamações e sugestões de exportadores.

Importações. Produtores devem ser instados a usarem o mercado doméstico como base ou trampolim para enfrentar rivais no plano internacional, com base em proteção tarifária moderada e declinante no tempo. Ao mesmo tempo, o país necessita de mecanismos efetivos para investigar o "dumping", subsídios e outras práticas predatórias, impondo em tempo hábil, sobretaxas anti-dumping e demais direitos compensatórios permitidos pelo GATT. Complementarmente, é necessário uma legislação eficaz de salvaguarda, no contexto de programas setoriais de reestruturação. O combate sistemático ao contrabando, particularmente àquele organizado em grande escala, deve ser integrado à estratégia defensiva, sendo imprescindível mesmo para que o processo de liberalização e integração seja sustentável.

Investimento direto. É necessário mudar o dispositivo constitucional - artigos 170 e 171 -, bem como leis

complementares e regulações relevantes, de modo a estabelecer o fim da diferenciação entre empresas nacionais e estrangeiras aqui instaladas no que tange a incentivos, benefícios, compras governamentais e outras ações de governo; e revisar as barreiras constitucionais de caráter setorial ao investimento direto (particularmente nas áreas de mineração e serviços -- bancos, seguros, construção pesada, navegação de cabotagem, serviços de saúde), tais como especificados nos artigos 176, 192, 199, da Constituição. As restrições por lei ordinária ou de caráter regulatório (p.ex., em transporte rodoviário -- lei 8813/80 -- e transporte de valores e serviços de segurança privada) devem ser abolidas.

Em áreas de alta tecnologia, o capital produtivo externo é particularmente relevante. Atrair-lo requer a montagem de um sistema que vá além do tratamento isonômico e remoção de impedimentos setoriais; é necessária uma política ativa, a exemplo de países bem sucedidos do Sudoeste da Ásia (particularmente as duas Chinas). Missões conjuntas Governo-setor privado (com apoio das Câmaras de Comércio, CNI e órgãos correlatos) devem ser montadas, com o objetivo de trazer produtores que detêm ou tem acesso imediato a tecnologias de ponta, de elevado interesse para o país. Para tanto seria instrumental definir as normas para registro de capital estrangeiro efetivado sob a forma de transferência de know-how (expandindo o escopo da Carta-Circular 2282/92 do Bacen) e de direitos autorais (copyright). Ao mesmo tempo deve-se engajar o próprio Bacen e o Ministério das Relações Exteriores, entre outros, em expandir o escopo e o número de países regidos por acordos de bitributação

Articulação à Matriz de Conhecimento. A política industrial tem uma dimensão genérica de crescente relevância enquanto **política de modernização tecnológica.**

Sistema Doméstico de P&D. É fundamental que haja uma decisão política de reestruturar os institutos de pesquisa tecnológica, bem como os laboratórios de metrologia, normas e controle de qualidade, com o objetivo de reorientá-los para

satisfazer as demandas do setor produtivo. Um importante passo neste sentido seria a introdução de contratos de gestão entre o Governo e estas instituições, e um sistema de avaliação periódica de seu desempenho. O sistema de contrato de gestão serviria simultaneamente para disciplinar as atividades destas instituições e conferir a elas maior autonomia gerencial e financeira, caminhando para sua eventual corporatização.

Transferência Internacional de Tecnologia. No período recente, foram introduzidas modificações nos objetivos e formas de operação do INPI - reduzindo-se o nível de intervenção do governo no processo de transferência de tecnologia. Ainda assim, o INPI necessita averbar os contratos de transferência (para fazer uso de patente, marca ou know-how estrangeiro), pois do contrário a empresa nacional não está autorizada a remeter o pagamento pela tecnologia ao exterior. Comumente, as remunerações contratuais autorizadas pelo INPI ora são insuficientes ou os critérios não estão explícitos nas normas sobre os quais se baseiam, baseadas em portaria (de 1958) que atualmente se mostra desatualizada e incompleta, e cuja objetivo original era minimizar as remessas de divisas ao exterior.

O próximo passo no processo de liberalização progressiva é tornar o processo de aprovação dos contratos de transferência de tecnologia via licenciamento e assistência técnica um mero processo de registro, para fins de análise por parte do governo e entidades interessadas, sem objetivos restritivos. Para tanto é necessário reformular a Resolução n.22 de 27.02.91 e a Instrução Normativa n.1 de 2.07.91, assim como a Portaria n.436 de 30.12.58, que dão suporte às exigências do INPI para averbação de contratos e determinam as condições de remuneração ao supridor de tecnologia. O controle das remessas de divisas e do uso de incentivos associados a contratos de transferência deve ser feito a posteriori, e por amostragem seletiva (de contratos).

Ademais, é necessário diminuir a carga tributária sobre

as operações de remessa que estão sujeitas, pela legislação do BACEN, ao recolhimento de 25% de imposto de renda mais 25% de IOF, carga tributária extremamente elevada quando comparada com os padrões internacionais, e desestímulo para absorção de tecnologia por empresas brasileiras. Recomenda-se a redução a zero da alíquota do IOF para estas operações.

Propriedade intelectual. Está em debate no Senado uma nova Lei de Propriedade Intelectual, cuja tramitação deve ser acelerada. Talvez a maior lacuna na nova legislação seja a ambiguidade que persiste sobre as possibilidades de patentear os microorganismos, o que desestimula a pesquisa biotecnológica, inclusive ao dificultar ao país atrair empresas e recursos na área. Recomenda-se evitar interpor obstáculos aos pedidos de patentes nessa área.

Simultaneamente deve-se acelerar a proposição e votação da Lei de Proteção aos Cultivares, protegendo desta forma os frutos do investimento que o país realizou em genética clássica (particularmente pela Embrapa). Essas duas iniciativas são críticas para que se promova a formação de alianças entre grupos brasileiros de geneticistas com vantagem comparativa na pesquisa por métodos clássicos, com empresas estrangeiras com forte capacitação em engenharia genética.

Acesso a bens de capital e componentes importados. É necessário que se desburocratize os procedimentos de importação desses bens (pelo fim de qualquer exame de similaridade), e que se estruture um sistema logístico que reduza o tempo de acesso a esses bens.

Defesa da Concorrência.

O sistema de defesa da concorrência no Brasil é extremamente frágil, tanto do ponto de vista institucional quanto de recursos humanos, frente ao tamanho e complexidade da economia nacional. O Projeto de Lei 3712/93 encaminhado ao Congresso pelo Governo (atualmente tramitando pela Câmara)

transforma o Cade em autarquia, fortalecendo-o significativamente com o reforço de sua estrutura, criação de corpo próprio de procuradores e garantindo autonomia de suas decisões frente ao Ministério da Justiça.

O projeto original do governo também mantém e reforça a Secretaria de Direito Econômico, que continuaria funcionando como agência de investigação, enquanto o Cade agiria como órgão adjudicante. O mais importante é dotar o SDE de uma estrutura administrativa e de recursos humanos consistente com suas funções, e de modo que possa progressivamente responder à um número crescente de casos de abuso do poder econômico, e encurtar os prazos legais de investigação e de tramitação (há processos em tramitação a dois anos). É fundamental insistir no projeto original do governo (ou em substitutivo que a ele se aproxime) face a propostas contraditórias, e que não avançam no sentido de criar as condições materiais para uma efetiva defesa da concorrência.

Dada a escassez de quadros técnicos e recursos administrativos que continuará a afetar o Cade e a SDE nos próximos anos, mesmo com a aprovação do Projeto de Lei do governo, as regras que orientam a ação procompetitiva necessitam ser simples, transparentes, e de fácil aplicabilidade. Primeiro, é necessário proibir de **per se** a cartelização dos preços, que só deve ser permitida no caso de exportações. Neste sentido, listas de preços ou outros artificios através dos quais sindicatos patronais comunicam os preços a serem praticados por seus associados devem ser consideradas ilegais.

Segundo, fusões, incorporações e outras formas de associação, que levem a empresa resultante a uma participação no mercado (definido com rigor) acima de 40% -- e não apenas 20% como atualmente o é --, deve ser examinada ex-ante pelo CADE, para avaliar o impacto econômico do aumento do grau de concentração sobre a eficiência da empresa e o bem estar do

consumidor.

Terceiro, a ação regulatória (e privatizante) do governo deve igualmente passar pelo crivo da política de competição. A agência de implementação da política de competição (atualmente o Cade) necessita funcionar como um "ouvidor da concorrência". Os elementos anticompetitivos de política governamental, que tenham um impacto adverso sobre o livre mercado devem ser checados, a menos que tenham sido introduzidos por uma razão de Estado incontrastável.

Finalmente, a política de competição deve se articular à retomada do processo de desregulamentação e desburocratização. Como recentemente sugerido pelo Grupo Temático de Desregulamentação e Desburocratização, é necessário que o governo retome os Programas Nacional de Desburocratização e Federal de Desregulamentação, localizando-os junto à Presidência da República. As propostas oriundas desses programas, bem como conceitos, estratégias e metodologias de trabalho, devem ser atualizados, e estendidos às esferas estadual e municipal. Seria de especial interesse a retomada do Projeto Empresa, que visa simplificar as exigências burocráticas e regulatórias de entrada no mercado e operação a que estão submetidas as empresas.

Apoio à Formação de Redes de Pequenas e Médias Empresas Industriais.

A habilidade das pequenas e médias empresas de sustentarem seu crescimento e eventualmente se "graduarem" (em termos de tamanho) depende de dois fatores básicos: da capacidade gerencial dos que estão à frente das empresas, e do

grau de inserção das empresas nas redes de tecnologia, comércio e informação.

A importância das redes, particularmente aquelas de natureza horizontal, consiste na possibilidade das pequenas e médias empresas utilizarem arranjos cooperativos para aprofundarem a divisão do trabalho e aumentarem seu grau de especialização, expandindo daí seus ganhos de eficiência técnica; e complementarem linhas de produto, estabelecendo estratégias conjuntas de marketing e entradas em novos mercados. O papel das redes é particularmente relevante para o desenvolvimento e atualização tecnológica da pequena e média empresa, e portanto, para sua sobrevivência como unidade competitiva. Neste último caso, as redes não apenas facilitam o acesso à informação tecnológica, mas dependendo do grau de organização e cooperação das empresas, possibilitam que utilizem ativos tecnológicos caros e indivisíveis que, individualmente, as empresas não teriam possibilidade de adquirir.

O apoio à formação de redes ainda é embrionário, e os esforços atuais estão centrados num projeto Cebrae/USP envolvendo cerca de 600 empresas. Recentemente, o BNDES mostrou interesse em apoiar financeiramente as redes organizadas pela USP e Cebrae. Dada a importância destas iniciativas, e a existência de um modelo relativamente bem sucedido de formação e operação de redes, deve-se envidar esforços no sentido de replicar esta experiência em outras partes do país, ao mesmo tempo que se procura diversificar a base institucional de apoio.

O Sistema de Apoio à Reestruturação Setorial.

O apoio governamental à reestruturação de setores específicos, teria como ponto de partida seria um diagnóstico do setor, elaborado em bases minuciosas e objetivas, identificando principais tendências internacionais para a

indústria, os maiores obstáculos à competitividade setorial, e as ações necessárias à sua reestruturação e expansão a médio e longo prazo. Este diagnóstico seria divulgado e debatido amplamente pela sociedade, de modo que se chegasse de modo consensuado a um conjunto de medidas decisivas para a competitividade e dinamismo setorial. Estas medidas poderiam ser de natureza regulatória, fiscal, creditícia e relativas ao regime de comércio exterior. Seus custos deveriam ser estimados com rigor e divulgados à sociedade. A indústria, por sua vez, iria aderir através de metas transparentes e monitoráveis de competitividade, produção e emprego (quando for o caso). Finalmente, os trabalhadores pactuariam moderar suas demandas trabalhistas unilaterais, enfatizando áreas de convergência.

Estratégias conjuntas desta natureza seriam efetivadas inicialmente com segmentos sob intensa pressão competitiva (por exemplo, têxteis), ou de considerável peso estratégico na economia. Nesta última categoria incluem-se bens de capital sob encomenda (incluindo a indústria naval), e os setores químico-petroquímico, eletro-eletrônico e automotivo. Os diagnósticos setoriais seriam elaborados em prazo máximo de 90 dias por duas empresas de consultoria independentes, sob a égide do BNDES; as propostas seriam discutidas amplamente durante um período igual de 90 dias, após o qual seriam elaborados os acordos. Estes teriam duração de no mínimo cinco anos, e seriam reavaliados semestralmente. O locus de discussão seriam as atuais câmaras setoriais, cuja agenda seria redefinida para centrar-se em questões de médio e longo prazo, ou arranjo institucional semelhante.

A competitividade da indústria no Brasil depende adicionalmente de um conjunto de ações no entorno do setor industrial, incluindo:

Melhoria da Oferta de Serviços de Infraestrutura. A crise fiscal do Estado e a escassez de recursos daí decorrente,

conjugadas com problemas de planejamento e gerência de grandes programas de investimento em infraestrutura, gerou uma escassez na oferta de serviços de qualidade. Apesar dos problemas de curto prazo se concentrarem na área de transportes (particularmente no sistema portuário, além das questões de caráter mais estrutural como o desequilíbrio entre o transporte rodoviário, por um lado, e as modalidades ferro e aquaviárias, por outro), energia e telecomunicações emergem igualmente como fatores-chave no médio prazo, particularmente com a recuperação econômica e a crescente internacionalização da economia.

É urgente definir e implementar um modelo institucional que leve à desmonopolização (no caso de monopólios com caráter puramente legal) e participação privada crescente nos investimentos e operação dos serviços. Esta diretriz se aplica, ainda que de modo diferenciado, em transportes, energia e telecomunicações. Nas três áreas, a participação privada se avizinha como crítica para mobilizar os recursos necessários à manutenção, expansão, modernização dos sistemas. Este processo, que já se iniciou na área de transportes -- portos, rodovias e ferrovias -- deve ser agora acelerado substancialmente; no caso de energia (prioritariamente para as 15 usinas inacabadas, cuja manutenção absorve US\$ 1.2 bilhões por ano) e telecomunicações (para serviços de valor adicionado), a participação privada requer do governo e do Congresso (com a aprovação da lei de concessão de serviços públicos) uma decisão inequívoca de promovê-la.

Em segundo lugar, é necessário que se encontre a forma adequada de regular a oferta e preço de monopólios naturais, de modo que os interesses tanto do consumidor quanto do produtor sejam resguardados. Para tanto, a privatização dos serviços de infraestrutura impõe que se constitua agências de natureza independente, capazes de regular de modo eficaz estas atividades.

Terceiro, mesmo com a crescente papel do setor privado nos serviços de infraestrutura, o Estado continuará a ter forte participação nesse setores, não apenas como inversor e produtor, concessionário e regulador das atividades, mas também como agente coordenador e de formulação de políticas de médio e longo prazo, estimulando a intermodalidade de serviços, no caso de transportes; a maior participação do gás natural na matriz energética e racionalização no consumo de energia; e o acesso amplo à rede básica de telecomunicações pela população.

Vale finalmente um adendo mais pormenorizado sobre o transporte marítimo. O país conta com empresas de navegação fortemente estruturadas e verticalmente integradas na área granéis (petróleo, minério, suco de laranja), mas há um grande vácuo no segmento dominante de carga geral. A posição geográfica do Brasil (fora das grandes rotas comerciais) e a natureza cartelizada do setor internacionalmente, abre uma janela de vulnerabilidade de natureza estratégica para o país. Ademais, os gastos com frete de outras bandeiras não são triviais. Estima-se que com o rápido crescimento dos fluxos de comércio, estes irão chegar a US\$ 14 bilhões em 2002 (em 1993 foram da ordem de US\$ 6 bilhões).

O incremento da participação da bandeira brasileira no transporte de cargas marítimo, e o estímulo à navegação de cabotagem e fluvial, se beneficiariam da indústria de construção naval e dos ganhos de escala decorrentes de uma efetiva utilização da capacidade instalada nos estaleiros nacionais, que já passaram por um processo de reestruturação defensivo e melhorias substanciais de produtividade. É essencial que seja definido um esquema sustentável e competitivo de financiamento de longo prazo, para encomendas domésticas e de exportação (aproveitando inclusive o fato que os principais estaleiros Japoneses e Coreanos se encontram com dificuldades de responder a novos pedidos até 1998). Uma alternativa seria o reforço significativo dos recursos do

Fundo de Marinha Mercante, e sua utilização pelo BNDES para alavancar fundos privados oriundos de instituições financeiras nacionais e estrangeiras, pela equalização das condições de financiamento com os principais competidores do país.

Definição de um Programa de Universalização do Ensino Básico.

A política industrial deve estar calcada num esforço mobilizador de toda a sociedade para universalizar e melhorar a qualidade da educação. A reforma da educação básica no Brasil --fundamentalmente pela melhoria da qualidade do ensino e dotação das escolas de um mínimo de material pedagógico -- com objetivo de universalizar e requalificar a educação básica, é possivelmente o passo mais relevante para a modernização tecnológica da economia. Empresários, trabalhadores e demais segmentos da sociedade civil, devem se engajar num Plano de Ação pela Universalização do Ensino de primeiro grau até o ano 2000, e do segundo grau até 2005.

No plano da reciclagem profissional, o Governo (através dos programas do Ministério do Trabalho) deve focalizar na melhoria das habilidades básicas dos trabalhadores, privilegiando os cursos de educação geral, de modo a facilitar o aprendizado de novas tarefas e tecnologias. As instituições financiadas com recursos para-fiscais, a exemplo do Senai, devem progressivamente se orientar para qualificar os trabalhadores, inclusive desempregados e entrantes, com educação geral, sintonizando-se com as necessidades das pequenas e médias empresas. A oferta de treinamento específico para grandes empresas seria feito basicamente por sistemas de treinamento interno.

Implementação de um Programa de Racionalização Tributária.

O Brasil se encontra numa situação singular: a carga tributária bruta (da ordem de 22% do PIB) não pode ser considerada elevada quando comparada com os demais países industrializados ou em processo de industrialização (onde

oscila entre 30-40%); os impostos porém são elevados, distorcionários, insuficientemente produtivos para financiarem os gastos incompressíveis do Estado, e introduzem uma poderosa cunha anticompetitiva.

Nos países da OCDE, a tributação se assenta basicamente nos impostos diretos sobre a pessoa física, em termos de renda, e secundariamente, consumo e patrimônio. Nos EUA, do total da arrecadação, 54% vem de impostos diretos e 18% de indiretos; no Japão, 62% e 10%, respectivamente; e na Alemanha, 36% e 26%. No Brasil ocorre o inverso, e a proporção é de 24% e 48%. Ademais, são as empresas do setor formal que suportam o peso do esforço arrecadador (e os custos administrativos de uma fiscalização de caráter burocrático), pois os impostos indiretos (ICMS, IPI e ISS) são por elas apurados.

É particularmente grave os viés antiprodutivo que se encontra nos elevados níveis de impostos sobre valor adicionado (IPI e ICMS), 28,7% em média, contra 15,1% nos EUA e na Europa, 15,2% na América Latina e 5,3% na Ásia; e no imposto de renda para pessoas jurídica, cuja alíquota básica é de 45,8% (25% mais 10% sobre o lucro excedente, 1,75% de adicional estadual e 9,09% de contribuição social), comparado com 35,6% nos EUA e na Europa, 27,1% na Ásia e 32,5% na média dos países latinoamericanos.

O regime tributário se caracteriza portanto por impostos elevados e concentrados em relativamente poucos pagantes. Vale ressaltar que os tributos e contribuições das 500 maiores empresas industriais do país era em 1990 da ordem de 36% do valor adicionado, substancialmente maior que carga tributária agregada.

O processo de racionalização e simplificação tributária compreenderia, primeiro, a definição de um número relativamente pequeno de fatos geradores de tributos: a renda, o consumo e o patrimônio. Os impostos com base nesses

elementos geradores devem ser caracterizados por alíquotas moderadas e ampla base tributária, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas.

Para tanto é necessário um esforço substancial (que já está se realizando, mas deve ser intensificado) de luta contra a sonegação, que no país estima-se que atinja o valor da própria arrecadação. Em outras palavras, cada cruzeiro real recolhido corresponde a um sonegado. A redução dos índices de sonegação e inadimplência, através de uma combinação de educação do contribuinte, fiscalização severa, penalidades redobradas e exemplares, e melhoria do mecanismo arrecadador propriamente dito, se afigura como primeira prioridade.

Segundo, é essencial reduzir as distorções do sistema tributário, particularmente o excesso de tributação sobre o setor formal da economia, composto basicamente por médias e grandes empresas, e trabalhadores com carteira assinada. É imprescindível desonerar a folha de salários da multiplicidade de tributos que sobre ela incidem, e que estimulam o crescimento da economia informal, caracterizada por relações não-contratuais entre empregados e empregadores, e sonegação de impostos. Ademais, o peso dos chamados encargos sociais promovem a substituição de trabalho, numa economia que necessita criar acima de 3 milhões de postos de trabalho por ano, nos próximos 15 anos.

Neste sentido, deve-se mudar o dispositivo que rege as contribuições sociais que incidem sobre a folha de salários (contribuição para a Previdência) e sobre o faturamento (COFINS e FAT), este último em cascata. Em recente proposta, o Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) sugere que estas contribuições sejam substituídas por uma única contribuição, sobre o valor agregado, e de caráter não cumulativo, tanto em função de sua maior produtividade de arrecadação, quanto em termos de competitividade (estima-se que o efeito "cascata" duplique ou mesmo triplique a carga tributária). Esta contribuição sobre valor agregado (dividida em três partes)

atenderia as despesas relativas à Previdência, Assistência Médica e Seguro-Desemprego, bem como o orçamento do BNDES.

Finalmente, a integração do país na economia mundial, que se encontra em processo acelerado de globalização, requer que progressivamente o país estruture seu sistema tributário de modo consistente com os sistemas dos maiores países produtores e consumidores. A convergência e eventual harmonização de sistemas deve ser baseado num estudo comparativo a ser efetuado pelo governo, em colaboração com o setor privado, tomando por referência os principais parceiros e competidores do Brasil

Fortalecimento Institucional.

Os **requisitos institucionais** para implementação das ações acima sintetizadas são: o fortalecimento das instituições chaves para o planejamento e programação econômica (IPEA, IBGE); a criação de instâncias de coordenação da ação pública; e a introdução de mecanismos para uma colaboração efetiva e sustentável entre Governo e setor privado.

Instituições Críticas para Formulação de Política. O Brasil já teve até o início da década passada instituições de excelência na geração de informações, na elaboração de análises rigorosas, e formulação de programas de ação. Duas dessas instituições, que hoje definham, tem potencialmente um papel estratégico na formulação de políticas e programas na área de indústria: o IBGE e o IPEA. Sua recuperação é urgente. Um programa de ação deve ser lançado, formulado por força-tarefa composta de quadros dessas próprias instituições, assim como de indivíduos com experiência na área, particularmente usuários de seus serviços, com objetivo de tornarem o IBGE e o IPEA de novo instituições-líderes em suas áreas, num período máximo de 24 meses.

Coordenação das Ações no Plano Governamental. A ausência de coordenação entre agências governamentais afeta

particularmente a indústria. A política industrial não existe isoladamente. Medidas nas áreas de comércio exterior ou tributária, por exemplo, tem impacto significativo sobre a competitividade das empresas e o nível de atividade econômica. Há, portanto, necessidade de uma instância coordenadora - um **Conselho Coordenador de Política Industrial** - que garanta um mínimo de consistência à ação governamental.

Três são as condições para que este Conselho seja eficaz. Em primeiro lugar, que sua missão esteja bem definida e politicamente respaldada. Em outras palavras, que haja um documento, discutido com a sociedade, empresários, trabalhadores, consumidores, formadores de opinião, que estabeleça claramente a política industrial do país, no sentido aqui definido: uma visão de indústria, e os meios de concretizá-la.

Em segundo lugar, que se desenhe com clareza a hierarquia de poder no interior da qual o Conselho se situa. Coordenar ações implica poder modificá-las, quando necessário, para atingir objetivos pre-definidos. Idealmente, esta agência estaria situada numa instância, se não superior aos ministérios, pelo menos com acesso direto a esta instância, em caso de divergência ou conflitos intragovernamentais. Ou bem o Conselho tem este poder, de conformar a ação das demais agências de governo que afetam diretamente a execução da política industrial, ou bem sua ação será ineficaz.

Em terceiro lugar, o Conselho necessita fundamentalmente de credibilidade. Esta é função de seu poder de coordenação efetivo e da presença de quadros competentes, com experiência e capacidade analítica, para identificar as barreiras à competitividade e emprego industrial, estabelecer sua origem, propor, discutir e se comprometer com programas de ação exequíveis, a serem executados por órgãos de governo, como

contrapartida aos compromissos de empresários e trabalhadores.

Institucionalidade da Colaboração Público-Privado. A definição de uma política industrial requer um amplo debate na sociedade, entre agentes econômicos, formadores de opinião e quadros do Estado, sobre que indústria queremos, com que meios contamos, e que compromisso necessitam os agentes assumir para tornar esta visão realidade.

No curso desta discussão deve-se estabelecer o fórum adequado para definição de estratégias conjuntas globais e setoriais de médio e longo prazo. Estas instâncias - neste trabalho sugeriu-se a constituição de um **Pacto Estratégico de Cooperação**, e a ampliação das Câmaras Setoriais no sentido de acordar programas de reestruturação e competitividade -- devem estar marcadas pela inclusibilidade dos agentes com poder de decisão, transparência nos métodos, credibilidade nos compromissos assumidos, e legitimidade das ações daí decorrentes. Deve-se igualmente definir um conjunto de ações prioritárias que sinalize o compromisso, do Governo e dos agentes com capacidade transformadora, com o desenvolvimento de uma indústria competitiva e de peso específico na economia brasileira.

Esta coordenadoria, em estreita colaboração com os demais membros do Conselho, assim como com as instâncias de representação dos diferentes segmentos da sociedade, se propõe a dar partida a este debate.

UMA PROPOSTA DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Coordenadoria de Política Industrial e de Comércio Exterior
do
Conselho Consultor Empresarial de Competitividade

Fevereiro de 1994

Trabalho elaborado com a assessoria do economista Claudio R.
Frischtak.

UMA PROPOSTA DE POLÍTICA INDUSTRIAL**APRESENTAÇÃO**

Nos últimos anos houve uma mudança significativa no que diz respeito à percepção dos agentes econômicos e dos formuladores de política sobre a importância da indústria para o progresso e riqueza das nações. De novo, o setor industrial aparece como o locus privilegiado de inovação e motor do crescimento econômico. Em paralelo, observa-se um movimento pendular que atribui peso crescente às políticas ativas que têm por objetivo o crescimento industrial sustentável.

Este movimento não é porém uma repetição do passado. A diferença essencial reside em dois pontos: primeiro, a ênfase na competitividade e não na produção pela produção; segundo, no deslocamento do Estado Schumpeteriano para o Estado parceiro, onde tanto formulação quanto execução de políticas são acordadas pelos agentes sociais com capacidade transformadora. **Parceria para a competitividade** parece ser portanto o motto definidor do que atualmente é política industrial.

Este trabalho define inicialmente o que se entende por política industrial - uma visão estratégica do futuro industrial do país, no contexto de um projeto nacional de desenvolvimento -, seus objetivos e as bases sobre a qual se assenta. Este preâmbulo permite estabelecer os contornos do sistema de apoio e as ações prioritárias para a consecução dos objetivos da política industrial. O documento encerra com uma proposta de fortalecimento das atividades de formulação e coordenação de política, e das instituições que possibilitam uma efetiva parceria público-privada.

Este documento não discute o programa de estabilização do Governo. A estabilidade macroeconômica é, contudo, aqui entendida como condição fundamental para a retomada do crescimento

industrial em bases sustentáveis.

O QUE É POLÍTICA INDUSTRIAL

As forças econômicas que marcaram a última década - rivalidade crescente, rápida expansão da fronteira tecnológica e contínua reestruturação - estão impulsionando as empresas no sentido de sua internacionalização, globalização, e adoção de modelos radicalmente distintos de gerência e produção. Estas tendências impelem a sociedade a repensar o sentido e o conteúdo de um projeto nacional de desenvolvimento industrial, e indagam qual o papel do Estado no novo contexto. Em particular, como redefinir política industrial - associada no passado à criação de capacidade - num momento em que empresas e nações centram seus esforços na conquista da competitividade?

Por política industrial entende-se **uma visão estratégica do futuro da indústria no país, e os meios -- instrumentos, mecanismos e arranjos institucionais -- de concretizá-la.** Para se formular uma política industrial, é necessário, em primeiro lugar, um "projeto" de indústria, de sua configuração futura, um desenho do que é simultaneamente desejável e factível, projeção esta acordada entre os agentes sociais com capacidade transformadora; em segundo, cabe identificar as barreiras interpostas a este projeto; e, em terceiro, os meios que possibilitam remover esses obstáculos de forma programática, isto é, com base num conjunto de **ações públicas e privadas**, capazes de concretizar esta visão; em torno de compromissos mútuos e críveis.

O que se vislumbra? Uma indústria competitiva, integrada na economia mundial, crescentemente populada por empresas que utilizam intensamente o trabalho qualificado, produzindo via processos eficientes e limpos bens de alto valor agregado, e com capacidade sustentada de criação de emprego. Uma configuração desta natureza se refletirá necessariamente num aumento pronunciado da produtividade dos recursos humanos e,

consequentemente, em um substancial incremento da renda e do bem estar dos brasileiros.

OS OBJETIVOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL

A política industrial, nesta virada de século, se vê obrigada a perseguir dois objetivos básicos: a **competitividade** e o **emprego**.

A década de 80 assistiu ao fim da dicotomia substituição de importações/foco nas exportações, e a busca da competitividade se tornou o **objetivo-síntese** das políticas de governo. O cerne da busca da competitividade está na reestruturação industrial.

Na sua fase defensiva, a reestruturação é caracterizada por substanciais reduções no nível de emprego, particularmente entre as grandes empresas (no Brasil, o emprego na indústria de transformação, após alcançar 4.2 milhões em 1985, diminuiu para 3.5 milhões em 1990 e 3.0 milhões em 1992). Os esforços concentram-se na racionalização estrutural, através de um aumento do grau de especialização horizontal, desverticalização e realocação de atividades; na reorganização hierárquica, com alocação de maiores responsabilidades e poder de decisão para aqueles envolvidos diretamente com a produção; e na contínua melhoria do binômio produtividade-qualidade.

Durante os primeiros anos do processo de reestruturação, esperava-se que, uma vez as empresas recuperassem a lucratividade, estas voltariam aos níveis anteriores de emprego. Esta expectativa não se consumou na medida que a reorganização da produção com base em novos métodos gerenciais leva não apenas à redução nos níveis de desperdício e no volume de retrabalho, e à uma melhoria da qualidade do produto, mas também à uma expansão substancial da produtividade ao nível de chão-de-fábrica, adiando assim a necessidade de contratações.

A reestruturação positiva, por outro lado, é centrada na

inovação de produto e na atualização do estoque de capital; éintensa em habilidades gerenciais porém economizadora de trabalho. Identificar áreas de competência estratégica, e produtos e serviços que possam usar esta competência; redesenhar a organização para torná-la consistente com sua vocação básica; introduzir uma cultura de inovação e desenvolvimento de produto; e estabelecer laços estratégicos com outros parceiros para preencher lacunas em termos de linha de produto, proximidade do cliente e conhecimento do mercado, são todas atividades especializadas e típicas da gerência superior das empresas. A reestruturação positiva garante, portanto, e na melhor das hipóteses, o estancamento do processo de demissões e ganhos marginais de postos de trabalho.

Como portanto conciliar os dois objetivos básicos da política industrial, competitividade e emprego? O fechamento da economia como forma de controlar a velocidade da reestruturação levaria àuma queda significativa do volume de comércio e investimento, e portanto, do crescimento econômico, da produtividade e do próprio emprego. O perigo é particularmente grande para países como o Brasil, que estão fora dos grandes blocos regionais.

Por outro lado, políticas comerciais baseadas num neo-mercantilismo, como tentativa de passar os custos da reestruturação para os parceiros, não são simplesmente sustentáveis. Evidentemente que o Brasil, na medida que liberaliza seu comércio, necessita de mecanismos eficazes de defesa contra a concorrência desleal ou predatória; não tem sentido, contudo, a ereção de novas barreiras (não-tarifárias), inconsistentes com as regras do GATT. O problema do desemprego advindo da reestruturação necessita ser resolvido, sem que se retire a estrutura de incentivos que levou a transformação competitiva da indústria nacional.

O desafio, portanto, da política industrial é o de perseguir

a competitividade, posta a necessidade de integração sem ambiguidades, e gerar, ao mesmo tempo, fontes de emprego dinâmicas, capazes de mobilizar o conhecimento tecnológico e o trabalho qualificado.

AS BASES DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Sobre que bases se assenta a política industrial? Em **primeiro lugar**, sobre a abertura e internacionalização da economia, processo este que para ser sustentável, requer um compromisso com a expansão do parque industrial do país, e a valorização e defesa do mercado doméstico. Ao país não interessa os extremos da autarquização e da desindustrialização, nem tampouco um mercado doméstico pobre ou tomado de assalto por importações predatórias. Em **segundo lugar**, a política industrial se remete ao princípio da cooperação, consulta e troca de informação entre governo, empresários, trabalhadores e consumidores. Esta parceria entre os agentes deve, no entanto, se dar sem prejuízo dos esforços de desregulamentar e estimular a competição no mercado.

A. Integração às redes internacionais de comércio, investimento, tecnologia e informação

As forças que esculpem o mundo neste fim-de-século, e que determinam a dinâmica de crescimento das economias, são de natureza internacionalizantes: o investimento estrangeiro direto e os fluxos de comércio de bens e serviços. De fato, enquanto os fluxos de investimento estrangeiro direto, produção e investimento doméstico, cresceram a taxas semelhantes nos anos 70, já ao início da década seguinte começaram a divergir. Como reflexo da tendência crescente à internacionalização das operações das empresas, desde 1985 o investimento produtivo externo tem crescido a uma taxa quatro vezes superior ao PIB mundial, duas vezes-e-meia maior do que o crescimento das exportações, e duas vezes mais rápido que o investimento doméstico.

O processo de globalização da produção explica igualmente a rápida expansão das exportações de manufaturados, cujo crescimento foi mais do que uma vez-e-meia superior à taxa de expansão da produção doméstica. Em particular, o comércio intrafirma das empresas multinacionais foram responsáveis nos últimos anos por aproximadamente 25% do comércio internacional.

Para fazer frente a este novo ambiente, as empresas estão se integrando a **redes** domésticas e internacionais. Através destas redes elas têm acesso à tecnologia, informação, compram insumos críticos, vendem seus produtos. Paralelamente, firmas estabelecem alianças estratégicas, cooperando para poder competir de modo mais eficaz. A necessidade de "**proximidade virtual**" com fornecedores, clientes, e mesmo com o governo, está orientando as decisões de investimento, as relações contratuais e as novas parcerias governo-empresa.

Ao se articularem competitivamente, um novo padrão de produção está emergindo ao nível das unidades empresariais, caracterizado por firmas crescentemente desverticalizadas; especializadas horizontalmente, com parâmetros universalmente rígidos de produtividade, qualidade, tempo de entrega e apoio aos clientes. A empresa é menos hierárquica, mais "compacta", com um número menor de níveis entre a administração superior e os trabalhadores de linha. A informação flue de forma mais livre no interior da empresa, entre níveis; trabalhadores (ou "associados) isoladamente e, mais comumente, em grupos ou círculos, estão ganhando poder para decidir, sem interferências de escalões intermediários, como fazer para reduzir custos, aumentar produtividade, melhorar qualidade no interior da planta industrial. Nenhum assunto ou área é tabu, nem mesmo a maneira como a gerência superior conceitualiza e administra a produção.

A estratégia industrial do Brasil deve ser consistente com estas tendências e gravitar em torno de sua **integração** à economia

internacional e aos fluxos de comércio, tecnologia, investimento e informação. O locus de alimentação destes fluxos são as redes de empresas; daí a importância de se manter uma economia aberta, e receptiva ao investimento produtivo externo.

O comércio e o investimento internacional são crescentemente os meios efetivos de introjetar tanto dinamismo quanto competitividade na indústria nacional. Neste sentido, é imperativo que a economia brasileira se caracterize por um **ambiente não-discriminatório** em relação ao comércio internacional e ao investimento produtivo direto.

Não deve-se, contudo, subestimar as dificuldades de se atuar com base nesse princípio de política. O Brasil foi marcado por uma trajetória de busca de independência econômica pela internalização de uma base produtiva complexa e diferenciada. País de tradição autárquica, em que o projeto de nação historicamente foi identificado como projeto de construção de uma indústria autosuficiente, "completa" nos seus grandes setores, e co dependente do exterior, o processo de internacionalização Brasil é um teste considerável.

Antes de tudo é necessário que se consensue que a dependência econômica se constrói, hoje, através da internacionalização da economia brasileira. Por mais paradoxal apareça, esta é a essência de um projeto nacional de envolvimento industrial, e o primeiro grande desafio da política industrial.

Uma mudança desta natureza na estratégia de desenvolvimento da indústria requer uma nova postura em relação à economia mundial, mais ofensiva, na busca de mercados e parceiros. Para tanto, o país necessita contar com uma ativa diplomacia econômica, que considere o empresariado parceiro das discussões de âmbito regional e global que arbitram a forma de inserção do país na economia internacional; e que o apóie na busca de novos mercados, na defesa das posições já conquistadas, e na celebração

de alianças estratégicas.

B. Valorização dos ativos produtivos e do mercado consumidor doméstico

O segundo grande desafio da política industrial é articular e calcar o processo de internacionalização da economia à valorização dos ativos produtivos localizados no país, e ao desenvolvimento de seu mercado doméstico. A internacionalização que se quer não deve gerar pequenos enclaves de modernidade produtiva e de elevados padrões de consumo, no interior de uma economia marcada por extremas desigualdades.

A valorização do mercado doméstico e a competitividade da indústria convergem em vários aspectos.

Primeiro, o mercado é um ativo estratégico do país, e deve servir de base e alavanca para a conquista da competitividade e penetração externa das empresas nacionais no quadro de um "modelo bidirecional" de desenvolvimento. Sem negar sua relevância enquanto agregação de nichos onde produtores locais têm importante vantagens competitivas, é necessário visualizá-lo como **complemento** do mercado mundial, ponto de apoio para empresas se projetarem internacionalmente.

A ação governamental deve ser inequívoca na tentativa de se endogenizar uma base produtiva competitiva. O mercado doméstico não deve pois estar sujeito aos extremos da proteção ou da abertura indiscriminada. Não faz sentido, contudo, tributar o consumidor apenas com objetivo de transferir rendas ao produtor, se este não assumir compromisso explícito e crível com a competitividade. A indústria necessita produzir bens competitivos em termos de preço e qualidade, não havendo lugar para segmentos rentistas, atividades ineficientes ou estruturas produtivas

excessivamente integradas, fragmentadas ou inflexíveis.

Segundo, a valorização do mercado supõe uma população de consumidores com recursos que lhes possibilitem acessar aos bens e serviços necessários a uma vida digna e produtiva. Para tanto, o consumidor-cidadão necessita que seu trabalho gere o fluxo de renda correspondente a um padrão adequado de consumo. A produtividade do trabalho e a renda auferida refletem as habilidades cognitivas básicas e o conhecimento técnico dos trabalhadores. É esta convergência entre eficiência (ganhos de produtividade) e equidade (elevação dos rendimentos a níveis adequados) que requer da política industrial um compromisso inarredável com a educação universalizante e de bom nível, e treinamento consistente com as necessidades de reestruturação industrial.

Terceiro, a redução nas assimetrias de poder e informação entre consumidor e produtor, aumenta a pressão para que este último produza bens de melhor qualidade e a preços menores. Um código de defesa do consumidor deve ser encarado como elemento adicional da política de valorização do mercado doméstico: a experiência internacional e, mais recentemente, também a brasileira, sugerem que a oferta no mercado de produtos competitivos e de boa qualidade se correlaciona estreitamente com a presença de consumidores bem informados, exigentes e protegidos por uma legislação adequada.

C. Parceria Governo-sociedade na definição de estratégias conjuntas, e no estabelecimento de compromissos críveis de ação

Estabelecer uma verdadeira **parceria** entre os agentes com capacidade transformadora, sem restringir a ação das forças de competição, é o terceiro grande desafio de uma política industrial, particularmente num país com um Estado ora à frente dos agentes, ora "capturado" por interesses locais e privados. O

que se requer do Estado e dos agentes sociais é maturidade para cooperar, evitando os dois extremos: a ausência de diálogo e a captura.

A experiência de países bem sucedidos, mostra que a definição de um projeto nacional de desenvolvimento é facilitada por mecanismos de coordenação e troca de informações entre governo, empresas, trabalhadores e sociedade civil. Através desses mecanismos procura-se forjar consenso em torno de objetivos para o conjunto da sociedade e específicos para cada segmento social; estes objetivos são discutidos intensamente, de modo que cada ator sabe o que lhe toca fazer, e o que esperar dos demais. Trocam-se informações -- "verticalmente" (entre produtores e Governo) e "horizontalmente" (entre agências governamentais e no interior de associações de produtores); coordenam-se iniciativas; aglutinam-se interesses; e se estabelecem objetivos e metas com credibilidade.

A inclusão dos trabalhadores nesses pactos de cooperação é um elemento chave da parceria para a competitividade, essencial para o seu sucesso. Deve ter como contrapartida um compromisso firme por parte de empresários e governo, não só com o emprego, mas fundamentalmente com a educação e um contínuo retreinamento da força-de-trabalho industrial. Igualmente importante é a inclusão de representantes dos consumidores, de modo que as decisões reflitam os interesses daqueles a quem, em última instância, se destina a produção.

Um **Pacto Estratégico de Cooperação**, entre empresários, trabalhadores, universidades, consumidores, governo, e outros agentes, seria o locus de discussão e formulação de uma política industrial calcada na parceria para a competitividade, construída em torno de uma agenda com três pontos: em primeiro lugar, a definição de um projeto nacional de desenvolvimento; em segundo, a visualização da configuração futura da nossa indústria; e, em

terceiro, os mecanismos de apoio e as ações prioritárias de caráter sistêmico que irão dar suporte aos programas de investimento e competitividade das empresas. O Pacto seria construído progressivamente, pelo acúmulo de experiências com acordos setoriais, no plano regional, e mesmo municipal.

D. Consolidação das políticas de competição e desregulamentação

Políticas articuladas de cooperação e competição são os vetores do novo paradigma de desenvolvimento. Cooperação para formulação e implementação de políticas e projetos de investimento; e competição como instrumento privilegiado de competitividade. O último grande desafio da política industrial é estimular a competição e flexibilidade regulatória no mercado, ao mesmo tempo que se estrutura parcerias para a competitividade.

A política de competição deve contemplar: o estímulo à rivalidade entre produtores domésticos, proibindo-se a cartelização de preços, monopolização de mercados e a ereção de barreiras regulatórias à entrada de novos atores; uma política de competição das importações, pela fixação de proteção tarifária moderada e declinante no tempo, combinada com mecanismos de defesa da indústria à competição predatória; e uma política de rivalidade nos mercados internacionais, colocando o exportador nacional em condições de igualdade aos seus competidores nestes mercados.

Num modelo aberto de economia, velocidade e flexibilidade de resposta empresarial, e correspondente mobilidade dos fatores, são precondições à competitividade industrial: daí a necessidade de uma política de desregulamentação, combinada à ação reguladora do Governo em mercados caracterizados por grandes externalidades ou com tendência à monopolização.

Estas políticas estabelecem as precondições à competitividade industrial: a remoção de barreiras à mobilidade, competição e mudança estrutural; e a introdução de regras que

orientem o comportamento dos agentes, e **instituições** que sustentem os mercados (no sentido de dotá-los de densidade e eficiência). No primeiro caso, trata-se de políticas de desregulamentação; no segundo de (re)estabelecer um marco regulatório adequado para o funcionamento dos mercados.

CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE APOIO A COMPETITIVIDADE SISTEMICA E SETORIAL

As **políticas ativas de apoio à competitividade** requerem a constituição de um sistema de apoio compreendendo:

- * o financiamento (fundamentalmente através do BNDES, e dos bancos privados, uma vez alcançada a estabilidade macroeconômica) e capitalização (inclusive através de novos instrumentos, como fundos de pensão);
- * o acesso às redes de comércio e investimento, pela estruturação de regimes ativos de promoção de exportações, desburocratização das importações e de atração do capital produtivo externo;
- * a articulação do sistema produtivo à matriz de conhecimento;
- * a defesa da concorrência conjugada à desregulamentação;
- * a formação de redes horizontais e verticais de pequena e médias empresas, cujos efeitos positivos de aglomeração e ganhos de escala possibilitam que estas empresas penetrem mercados mais exigentes e potencialmente mais lucrativos.
- * a formulação de políticas setoriais, particularmente orientadas à reestruturação competitiva da indústria; e a definição de estratégias conjuntas governo-setor privado para o médio e longo prazo.

A. Financiamento e Capitalização

A incipiência do financiamento de longo prazo no Brasil é conhecida. Por muitos anos, instituições financeiras públicas

(particularmente o BNDES) têm sido a única fonte de crédito de investimento ao setor produtivo. Uma inflação elevada e altamente variável destruiu qualquer possibilidade dos bancos e instituições financeiras privadas se tornarem agentes de desenvolvimento industrial; o risco tanto para os provedores quanto para os tomadores de crédito se tornava excessivo frente aos retornos esperados. Por um longo período, o melhor "investimento" do ponto de vista das empresas (e também das famílias) era diminuir seu grau de endividamento. Esse processo se acentuou ao ponto que hoje os empréstimos ao setor privado perfazem apenas 12% do PIB, após terem chegado a 35% em 1978. O setor financeiro privado está basicamente concentrado em financiar a dívida pública, apesar de sua sofisticação e capacidade de avaliação de projetos de investimento.

A estabilização da economia, associada ao equilíbrio fiscal do setor público, é a condição essencial para a retomada do crescimento. Dado os baixíssimos níveis de endividamento do setor privado, a nova fase de expansão industrial será em grande medida alavancada pelo crédito privado de longo prazo. Na realidade, para que o país volte a crescer, é necessário que ressurgja o financiamento privado ao investimento.

Pelo lado da oferta, os lucros associados ao financiamento do setor público e de "seignoragem" se reduzirão substancialmente, assim como os riscos do financiamento de longo prazo à empresa privada, uma vez alcançada a estabilidade. Por outro lado, poucos duvidam de um excesso de demanda de investimento com a redução da volatilidade macroeconômica.

A questão chave é a da transição de um sistema de crédito de investimento baseado quase que exclusivamente no BNDES (que por sua vez é abastecido da poupança compulsória do FAT derivada de um tributo federal), para um sistema calcado em fundos privados. Tendo em vista a experiência de outros países (como o México, por exemplo), esta transição pode ser relativamente lenta, dada a

memória inflacionária dos agentes. Em outras palavras, durante os primeiros 5-7 anos após a estabilização, o BNDES continuaria no papel chave de financiador ou pelo menos de catalisador do financiamento de longo prazo.

Como portanto gerenciar a transição, durante a qual, com o equilíbrio do setor público, já haveria maior disponibilidade potencial de recursos para o setor privado e a custos menores? Uma proposta recentemente apresentada em seminário no BNDES aponta um caminho factível. Parte do pressuposto que o BNDES não pode continuar a contar com os recursos compulsórios do FAT por período indefinido, e que os resultados do esforço de captar poupança externa são igualmente limitados. Daí a necessidade do Banco estabelecer uma parceria com as instituições financeiras privadas para carrear a poupança coletada por estas instituições para o investimento produtivo.

Num momento de transição, reorientar a poupança privada para o investimento exige que se garanta contra o risco de choques macroeconômicos. Para tanto, é necessário separar estes riscos daqueles inerentes ao projeto de investimento, protegendo a instituição e o investidor contra o primeiro tipo (tal como um choque da taxa de juros), através de um sistema de seguro de crédito, e aberta a possibilidade de redesconto. O objetivo seria simultaneamente mobilizar a poupança privada e apoiar os investimentos daqueles agentes que apostam na estabilidade e retomada do crescimento. Progressivamente, na medida que a estabilidade se tornasse crível e os prazos do financiamento fossem naturalmente alongados, o papel intermediador (e garantidor) do BNDES se tornaria menos relevante, e o Banco possivelmente se orientaria para áreas pioneiras, como o apoio à pequena e média empresa, particularmente as de base tecnológica.

Uma segunda fonte de financiamento à produção é o mercado externo de capitais, cujos recursos têm sido captados por bancos brasileiros (através da emissão de "securities") e por empresas do setor privado não financeiro e, em menor escala, do setor

público, via oferta títulos de renda fixa, com taxas e prazos significativamente mais competitivos que o mercado doméstico de capitais. A necessidade de controle da expansão da base monetária pelo Banco Central tem impedido um aumento desses fluxos, que dependeria portanto da reestruturação do atual sistema de operações de câmbio, de modo que o Bacen venha a ser apenas um entre tantos agentes compradores de moeda estrangeira no mercado.

Até o momento, a maior parte dos recursos que ingressam no país se dirigem (direta ou indiretamente) à compra de papéis, atraídos pelo baixo risco e elevados diferenciais de rendimentos, quando comparado com os produtos disponíveis internacionalmente. A opção de empresas brasileiras recorrerem diretamente ao mercado, com ajuda de bancos comerciais e de investimento, é factível geralmente apenas para aquelas de grande porte e já razoavelmente capitalizadas. Deve-se estudar a introdução de novos instrumentos que possibilitem empresas médias e que representem um bom risco para o investidor, acessarem o mercado externo, possivelmente através da emissão de papéis que juntariam papéis de diferentes empresas numa mesma "security".

Quanto à capitalização propriamente dita, esta ainda se encontra numa fase embrionária. O valor capitalizado das ações em bolsa no Rio e em S. Paulo não ultrapassa 10% do PIB, e os mercados ainda são relativamente pouco densos, e sujeitos a grandes oscilações, o que tende a afastar o pequeno investidor.

A dinamização sustentada do mercado de ações e sua modernização irão depender de um conjunto de fatores, dentre os quais os mais importantes são: primeiro, o reforço dos direitos dos acionistas minoritários, e a certeza que o mercado está sendo "policiado" adequadamente, em nome do interesse público e do seu desenvolvimento no longo prazo. Neste sentido, deve-se dotar de maior recursos e independência a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Ao mesmo tempo, deve-se simplificar a legislação

societária de modo a reduzir os custos defrontados pelas empresas de capital aberto, incluindo aqueles relacionados aos registros na Junta Comercial, controles do Bacen e do CVM, publicação de demonstrativos financeiros e auditorias trimestrais obrigatórias.

Segundo, a forma como a privatização será encaminhada, particularmente no setor de energia e telecomunicações, terá grande impacto sobre o mercado, dado o volume de recursos envolvidos e sua atratividade enquanto investimentos de longo prazo. A privatização pode de fato ter papel crítico para adensar o mercado de ações com recursos domésticos e externos, uma vez as regras da segunda fase sejam melhor definidas, e desde que haja um compromisso de pulverização das ações entre pequenos acionistas, assegurado naturalmente o controle do ativo privatizado para um ou mais compradores estratégicos.

Terceiro, o futuro do mercado de ações irá também depender da evolução dos fundos de pensão, possivelmente o segmento financeiro com maior potencial inexplorado de capitalização do setor industrial. Regulamentados em 1967, eles são hoje 290, dos quais 180 pertencentes ao setor privado (827 empresas) e 110 ao setor público (326 empresas). Seus ativos estão estimados em US\$ 30.3 bilhões (apenas 7% do PIB, quando comparado com 50% nos EUA), e devem crescer rapidamente nos próximos anos, com a reforma do sistema previdenciário, a a criação de fundos para gerir os recursos daqueles que querem garantir pensões acima de 10 salários.

A entrada dos fundos pós-reforma na capitalização do investimento industrial irá, contudo, depender do mercado se tornar substancialmente mais denso, com a participação de novas empresas e a emissão de papéis em volumes significativamente superiores aos atuais. A constituição de um grande mercado secundário (nos moldes dos mercados "over the counter -- OTC -- nos EUA), estimulando novas empresas ou aquelas de base tecnológica a lançarem papéis, como uma prévia à sua possível entrada na bolsa de valores, seria um elemento importante para a constituição de

um sistema de apoio à capitalização das empresas. Da mesma forma, e a médio prazo, a emissão primária poderá ser alavancada pela subscrição conjunta de ações pelo BNDES e os bancos privados de investimento.

B. Acesso às Redes Internacionais de Comércio e Investimento

O processo de internacionalização das empresas e globalização da produção, necessita ser apoiado tanto por reformas que atualizem o regime de comércio exterior e de investimento, como por uma oferta de insumos infraestruturais e institucionais, que constituam uma logística de integração às redes internacionais de comércio e investimento.

O sistema de apoio à internacionalização teria dois alvos preferenciais: o comércio exterior e o investimento direto.

Um regime de apoio às **exportações** contemplaria uma diminuição significativa do viés anti-exportador num período não superior a dois anos. Este viés é fruto do diferencial de lucratividade do mercado doméstico/internacional, e dos obstáculos de natureza institucional e burocrática às exportações. Diminuir este viés significa colocar o exportador em pé de igualdade com seu rival de outros países. Para tanto, é necessário um conjunto de ações visando: restabelecer o financiamento às exportações de exportadores diretos e indiretos em base competitiva (em termos de volume e juros), através de mecanismos de equalização não-inflacionários; instituir um seguro de crédito à exportação, com recursos extraídos do próprio financiamento; facilitar a importação de partes através de regimes de "drawback" de funcionamento efetivo (com retorno dos impostos recolhidos em prazo máximo de 30 dias e atualizados monetariamente), de "importação temporária", ou através de plantas e armazéns alfandegados; desburocratização de todos os procedimentos relativos à exportação, com definição de prazos de ação, penalidades pelo seu não cumprimento; e a instituição de um "ouvidor" de reclamações e sugestões de exportadores. O objetivo

fundamental seria minimizar o tempo e o custo do produtor de modo que este possa competir efetivamente com as importações regulares e não-oficiais, assim como com seus rivais no mercado internacional.

Quanto ao regime de **importações**, vale lembrar que a proteção a mercados locais é uma forma de transferir recursos a produtores (e Governo), e deve ser parte do arcabouço de instrumentos de estímulo à competitividade. Produtores locais devem ser instados a usarem o mercado doméstico como base ou trampolim para enfrentar rivais no plano internacional com base em proteção tarifária moderada e declinante no tempo.

A proteção também é justificável como elemento de uma **estratégia defensiva**, face às práticas desleais de comércio. O país necessita de mecanismos efetivos para investigar o "dumping", subsídios e outras práticas predatórias, impondo em tempo hábil, sobretaxas anti-dumping e demais direitos compensatórios permitidos pelo GATT. Complementarmente, é necessário uma legislação eficaz de salvaguarda, no contexto de programas setoriais de reestruturação. Estas medidas, quando usadas criteriosamente, são de grande importância, pois sinalizam para o mercado simultaneamente um compromisso com a defesa da indústria nacional, uma vez claramente comprometida com a competitividade internacional, e o não-retorno às restrições não-tarifárias e outros instrumentos inconsistentes com a integração do país no sistema de comércio internacional. O combate sistemático ao contrabando, particularmente àquele organizado em grande escala, deve ser integrado à estratégia defensiva, sendo imprescindível mesmo para que o processo de liberalização e integração seja sustentável.

A integração do país à economia internacional se faz não apenas através do comércio quanto do **investimento direto**. O Brasil, que chegou a absorver 6% do fluxo de investimentos nos anos 70, teve sua participação reduzida a apenas 1% ao final da década de 80. A reversão dessa tendência é crítica para a

competitividade da economia brasileira. Ainda que a atratividade da economia brasileira ao investimento externo seja sobredeterminado pelas condições macroeconômicas, e pelo tamanho e taxas de crescimento da economia, há um conjunto de fatores de natureza legal e regulatória que afetam de modo significativo os fluxos de capital produtivo.

Primeiramente, é necessário estabelecer o fim da diferenciação entre empresas nacionais e estrangeiras aqui instaladas no que tange a incentivos, benefícios, compras governamentais e outras ações de governo, por sinalizar discriminação explícita contra o investidor estrangeiro (através da mudança do dispositivo constitucional - artigos 170 e 171 -, bem como leis complementares e regulações relevantes).

O tratamento não isonômico só se justificaria no caso de um empresariado nacional "nascente". Claramente, este não é mais o caso no Brasil. O critério de nacionalidade na concessão de qualquer incentivo, subsídio ou preferência, deve portanto ceder ao de competitividade. É imperativo que tanto de empresas nacionais quanto estrangeiras seja exigido **desempenho competitivo** doméstico e internacional.

É igualmente necessário revisar as barreiras constitucionais de caráter setorial ao investimento direto (particularmente nas áreas de mineração e serviços -- bancos, seguros, construção pesada, navegação de cabotagem, serviços de saúde), tais como especificados nos artigos 176, 192, 199, da Constituição. As restrições por lei ordinária ou de caráter regulatório (p.ex., em transporte rodoviário -- lei 8813/80 -- e transporte de valores e serviços de segurança privada) devem ser abolidas.

Em áreas de alta tecnologia, o capital produtivo externo é particularmente relevante. Ao país convém a entrada de empresas com elevado conteúdo de "inteligência integradora", isto é, com capacidade de capturar informação tecnológica, mobilizar

recursos, globalizar de modo rápido e flexível suas compras, produzir no interior dos novos paradigmas organizacionais, acessar mercados, e continuamente alterar planos pré-estabelecidos em função de choques exógenos e tendências de mais longo prazo. Essa capacidade de integração é o fator mais escasso e importante para a transformação competitiva da indústria brasileira.

Atrair essas empresas, requer a montagem de um sistema que vá além do tratamento isonômico e remoção de impedimentos setoriais; é necessário uma política ativa, a exemplo de países bem sucedidos do Sudoeste da Ásia (particularmente as duas Chinas). Missões conjuntas Governo-setor privado (com apoio das Câmaras de Comércio, CNI e órgãos correlatos) devem ser montadas, com o objetivo de trazer produtores que detêm ou tem acesso imediato a tecnologias de ponta, de elevado interesse para o país, particularmente pequenas e médias empresas de base tecnológica. Para tanto seria instrumental definir as normas para registro de capital estrangeiro efetivado sob a forma de transferência de know-how (expandindo o escopo da Carta-Circular 2282/92 do Bacen) e de direitos autorais (copyright). Ao mesmo tempo, o Bacen e o Ministério das Relações Exteriores, entre outras agências, necessitam estabelecer as bases para expandir o escopo e número de acordos de bitributação.

C. **Articulação à Matriz de Conhecimento**

A política industrial tem uma dimensão genérica de crescente relevância enquanto **política de modernização tecnológica**. Historicamente, a política científico-tecnológica no Brasil centrou suas ações na construção de um sistema diferenciado de instituições de pesquisa, pouco articulados porém com a demanda de serviços tecnológicos no país. Os poucos resultados alcançados leva à necessidade de redinamizar estas instituições através de uma política de mobilização dos ativos tecnológicos públicos, e a criação de arranjos integradores desses ativos com o setor

produtivo.

É fundamental que haja uma decisão política de reestruturar os institutos de pesquisa tecnológica, bem como os laboratórios de metrologia, normas e controle de qualidade, com o objetivo de reorientá-los para satisfazer as demandas do setor produtivo. Um importante passo neste sentido seria a introdução de contratos de gestão entre o Governo e estas instituições, e um sistema de avaliação periódica de seu desempenho. O sistema de contrato de gestão serviria simultaneamente para disciplinar as atividades destas instituições e conferir a elas maior autonomia gerencial e financeira, caminhando para sua eventual corporatização.

Como parte considerável do conhecimento útil não é gerado domesticamente, o desempenho tecnológico da indústria irá depender também das regras e mecanismos de acesso à tecnologia produzida fora do país. Dentre o conjunto de políticas que afetam a transferência internacional de tecnologia, além dos parâmetros que regulam o investimento direto estrangeiro (referido na seção anterior), estão aquelas que estabelecem as regras de licenciamento e assistência técnica; as normas de direito de propriedade intelectual; e as barreiras à importação de bens de capital.

Políticas de Regulação de Transferência de Tecnologia Desincorporada. Quanta mais restritas forem as políticas ou burocratizadas forem as práticas institucionais que regulam o acesso à tecnologia importada, maiores as barreiras para o país acompanhar a fronteira de inovação. Tais barreiras conduzem a decisões ineficientes de âmbito tecnológico: as empresas se vêem forçadas a um sobreinvestimento em atividades reinventivas, que subtrai recursos para esforços de maior retorno social na assimilação de tecnologias já conhecidas.

No período recente, foram introduzidas modificações nos objetivos e formas de operação do INPI - reduzindo-se o nível de

intervenção do governo no processo de transferência de tecnologia. Ainda assim, o INPI necessita averbar os contratos de transferência (para fazer uso de patente, marca ou know-how estrangeiros), pois do contrário a empresa nacional não será autorizada a remeter o pagamento pela tecnologia ao exterior. Contudo, as remunerações contratuais autorizadas pelo INPI não são imbuídas em os critérios não estão explicitos nas regras normativas operacionais. Estas se baseiam em portaria (de 1978) que se mostra desatualizada e incompleta, e cujo objetivo original era minimizar as remessas de divisas ao exterior.

O próximo passo no processo de liberalização progressiva que o INPI está engajado é tornar o processo de aprovação dos contratos de transferência de tecnologia via licenciamento e análise técnica um mero processo de registro, para fins de análise por parte do governo e entidades interessadas, sem restrições. Para tanto é necessária reformular a Resolução n. 21 de 27.02.91 e a Instrução Normativa n. 1 de 2.07.91, assim como a Portaria n. 436 de 30.12.88, que dão suporte à exigência do INPI para averbação de contratos e determinam as condições de remuneração ao supridor de tecnologia. O controle das remessas de divisas e do uso de incentivos associados a contratos de transferência deve ser feito a posteriori, e por estatísticas relativas (de contratos).

Adicionalmente, é necessário diminuir a carga tributária sobre as operações de remessas que estão sujeitas, pela legislação do BACEN, ao recolhimento de 25% de imposto de renda para o IOF, carga tributária extremamente elevada quando comparada com os países internacionais, e desestímulo para abertura de tecnologia por empresas brasileiras. Recomenda-se a redução do alíquota do IOF para certas operações.

Direitos de Propriedade Intelectual. A propriedade intelectual engloba direitos sobre áreas distintas: marcas, direitos autorais, patentes comerciais, e patentes. Ainda que haja

questões em aberto nas tres primeiras (particularmente no que tange ao relativo rigor da aplicação da lei na proteção de marcas e direitos autorais, e à uma certa indefinição legal quanto ao segredo comercial), aquelas relativas às patentes são as mais controversas.

Não resta dúvida que a legislação de patentes no Brasil está desatualizada, e está em processo de revisão no Senado uma nova Lei de Propriedade Intelectual que a atualiza. A importância dessa legislação se prende, no curto prazo, à necessidade de se minimizar os conflitos com países industrializados nesta área, particularmente com os Estados Unidos. A mais longo prazo, o objetivo da legislação e das normas daí decorrentes seria o de estimular a produção tecnológica no país.

Neste sentido, talvez a maior lacuna na nova legislação seja a ambiguidade que persiste sobre as possibilidades de patentear os microorganismos, o que desestimula a pesquisa biotecnológica, inclusive ao dificultar ao país atrair empresas e recursos na área. Recomenda-se evitar interpor obstáculos aos pedidos de patentes nessa área.

Simultaneamente deve-se acelerar a proposição e votação da Lei de Proteção aos Cultivares, protegendo desta forma os frutos do investimento que o país realizou em genética clássica (particularmente pela Embrapa). Essas duas iniciativas são críticas para que se promova a formação de alianças entre grupos brasileiros de geneticistas com vantagem comparativa na pesquisa por métodos clássicos, com empresas estrangeiras com forte capacitação em engenharia genética.

Importação de Bens de Capital e Componentes. A modernização dos processos produtivos e a atualização tecnológica dos produtos fabricados domesticamente, dependem do acesso a bens de capital e componentes importados. O processo de abertura comercial em curso desde o início dos anos noventa envolveu a eliminação das barreiras não-tarifárias existentes, e a formulação e execução de

um programa de redução progressiva das tarifas alfandegárias vigentes.

A política e sistemática de importação de máquinas e equipamentos, assim como de componentes, sofreram mudanças da mesma natureza. Revogou-se a lista de bens com importações suspensas e o requisito de elaboração de programas anuais de importações pelas empresas, e foi retirada a exigência de financiamento externo para as importações de bens de capital com cobertura cambial. É necessário que se adote medidas complementares que levem a uma desburocratização dos procedimentos (pelo fim de qualquer exame de similaridade), e a construção de um sistema logístico (físico e administrativo) que diminua o tempo de acesso a esses bens.

D. Defesa da Concorrência

O sistema de defesa da concorrência no Brasil é extremamente frágil, tanto do ponto de vista institucional quanto de recursos humanos, frente ao tamanho e complexidade da economia nacional. Cabe inicialmente definir, através de legislação e normas operacionais, os elementos básicos que garantem a atuação das forças de competição no mercado doméstico. Deve-se reforçar sobremaneira o atual Cade, dotando-o de maior independência e recursos para poder atuar de modo eficaz em defesa da concorrência e do livre mercado no Brasil. O órgão deve atuar com especial vigor em áreas de grande impacto sobre a cadeia de valor-adicionado (tais como em insumos básicos) ou sobre tentativas de cartelização de preços na área de bens-salário, que afetam sobremaneira o bem estar da população menos protegida.

O Projeto de Lei 3712/93 encaminhado ao Congresso pelo Governo (atualmente tramitando pela Câmara) transforma o Cade em autarquia, fortalecendo-o significativamente com o reforço de sua estrutura, criação de corpo próprio de procuradores e garantindo autonomia de suas decisões frente ao Ministério da Justiça. O

projeto original do governo também mantém e reforça a Secretaria de Direito Econômico, que continuaria funcionando como agência de investigação, enquanto o Cade agiria como órgão adjudicante. De acordo com o projeto, o SDE seria dotado de uma estrutura administrativa e de recursos humanos consistente com suas funções, e de modo que possa progressivamente responder à um número crescente de casos de abuso do poder econômico, e encurtar os prazos legais de investigação e de tramitação (há processos em tramitação a dois anos). Como também recentemente sugerido no âmbito do Estudo da Competitividade Brasileira, é fundamental insistir no projeto original do governo (ou em substitutivo que a ele se aproxime) face a propostas contraditórias, e que não avançam no sentido de criar as condições materiais para uma efetiva defesa da concorrência.

Dada a escassez de quadros técnicos e recursos administrativos que continuará a afetar o Cade e a SDE nos próximos anos, mesmo com a aprovação do Projeto de Lei do governo, as regras que orientam a ação procompetitiva necessitam ser simples, transparentes, e de fácil aplicabilidade. Primeiro, é necessário proibir de **per se** a cartelização dos preços, que só deve ser permitida no caso de exportações. Neste sentido, listas de preços ou outros artificios através dos quais sindicatos patronais comunicam os preços a serem praticados por seus associados devem ser consideradas ilegais.

Segundo, fusões, incorporações e outras formas de associação, que levem a empresa resultante a uma participação no mercado (definido com rigor) acima de 40% -- e não apenas 20% como atualmente o é --, deve ser examinada ex-ante pelo CADE, para avaliar o impacto econômico do aumento do grau de concentração sobre a eficiência da empresa e o bem estar do consumidor.

Terceiro, a ação regulatória (e privatizante) do governo deve igualmente passar pelo crivo da política de competição. A

agência de implementação da política de competição (atualmente o Cade) necessita funcionar como um "ouvidor da concorrência". Os elementos anticompetitivos de política governamental, que tenham um impacto adverso sobre o livre mercado devem ser checados, a menos que tenham sido introduzidos por uma razão de Estado incontrastável.

Finalmente, a política de competição deve se articular à retomada do processo de desregulamentação e desburocratização. Como recentemente sugerido pelo Grupo Temático de Desregulamentação e Desburocratização, é necessário que o governo retome os Programas Nacional de Desburocratização e Federal de Desregulamentação, localizando-os junto à Presidência da República. As propostas oriundas desses programas, bem como conceitos, estratégias e metodologias de trabalho, devem ser atualizados, e estendidos às esferas estadual e municipal. Seria de especial interesse a retomada do Projeto Empresa, que visa simplificar as exigências burocráticas e regulatórias de entrada no mercado e operação a que estão submetidas as empresas.

E. Apoio à Formação de Redes de Pequenas e Médias Empresas Industriais. A resolução do conflito competitividade vs. emprego enquanto objetivos de política industrial, requer uma política ativa de apoio à pequena e média empresa, e de educação e treinamento tanto dos trabalhadores quanto dos próprios (pequenos e médios) empresários. Pequenas e médias empresas são foco crescente de atenção, identificadas corretamente como fontes dinâmicas de criação de emprego. Nestes tempos de reestruturação contínua, seriam as únicas capazes de contrarrestar o desemprego estrutural.

A habilidade das pequenas e médias empresas de sustentarem seu crescimento e eventualmente se "graduarem" (em termos de tamanho) depende de dois fatores básicos: da capacidade gerencial dos que estão à frente das empresas, e do grau de inserção das empresas nas redes de tecnologia, comércio e informação.

A primeira restrição é objeto de um quase consenso entre especialistas: a pequena e média empresa é extremamente dependente do empresário (e seus familiares e/ou sócios) para uma multiplicidade de funções para as quais ele não foi treinado, e das quais se encarrega com métodos empíricos, na base de tentativa-e-erro. Provavelmente mais importante, frequentemente lhes falta numa visão cosmopolita, uma compreensão do mundo e dos fatores que regem seu negócio, que vá além da paróquia, da cidade, da província. Daí a necessidade de se formularem programas de educação empresarial integral, inclusive pelo acesso à informação de caráter globalizante.

A eficácia desses programas depende fundamentalmente da capacidade de se enfrentar o segundo desafio: a inserção da pequena e média empresa em redes. Pode-se classificar estas em torno de duas categorias básicas: verticais, organizadas a partir de grandes empresas produtoras de insumos básicos ao início da cadeia de valor, ou integradoras de sistemas complexos, demandantes de partes e componentes, situadas ao final da cadeia, e cujas modalidades mais avançadas podem ser observadas na grande empresa japonesa; e horizontais, em que empresas de um mesmo segmento se agregam em torno dos chamados distritos industriais, encontrados na Itália, Espanha, Dinamarca, Alemanha, entre outros países.

A importância das redes, particularmente aquelas de natureza horizontal, consiste na possibilidade das pequenas e médias empresas utilizarem arranjos cooperativos para aprofundarem a divisão do trabalho e aumentarem seu grau de especialização, expandindo daí seus ganhos de eficiência técnica; e complementarem linhas de produto, estabelecendo estratégias conjuntas de marketing e entradas em novos mercados. O papel das redes é particularmente relevante para o desenvolvimento e atualização tecnológica da pequena e média empresa, e portanto, para sua sobrevivência como unidade competitiva. Neste último caso, as redes não apenas facilitam o acesso à informação

tecnológica, mas dependendo do grau de organização e cooperação das empresas, possibilitam que utilizem ativos tecnológicos caros e indivisíveis que, individualmente, as empresas não teriam possibilidade de adquirir.

As redes são também um arranjo natural para absorção de insumos derivados de programas de apoio à pequena e média empresa, como de extensão tecnológica ou de educação empresarial. As redes são particularmente úteis para dotar de factibilidade e operacionalidade o financiamento à pequena e média empresa, cuja combinação de elevados custos administrativos e riscos, quando realizados por esquemas tradicionais, tendem a abortar a tentativa de dotar de capilaridade o financiamento à indústria.

Esquemas de financiamento direcionados às redes e intermediados por estas têm o mérito de diminuir os custos unitários dos empréstimos (inclusive os custos associados à inadimplência) e controlarem os riscos (na medida que diminuem a variância dos resultados). Quando ao risco comercial se associa o risco tecnológico, a intermediação via redes é provavelmente o único arranjo capaz de garantir que esquemas de financiamento à inovação tenham generalidade e se disseminem pela economia.

O apoio à formação de redes ainda é embrionário, e os esforços atuais estão centrados num projeto Cebrae/USP envolvendo cerca de 600 empresas. Recentemente, o BNDES mostrou interesse em apoiar financeiramente as redes organizadas pela USP e Cebrae. Dada a importância destas iniciativas, e a existência de um modelo relativamente bem sucedido de formação e operação de redes, deve-se envidar esforços no sentido de replicar esta experiência em outras partes do país, ao mesmo tempo que se procura diversificar a base institucional de apoio.

F. O Sistema de Apoio à Reestruturação Setorial

A construção de um sistema de apoio tem uma importante **vertente setorial**. Uma política industrial com dimensão setorial tem duas fortes justificativas. Uma de caráter "operacional": políticas genéricas ou horizontais comumente tem uma dimensão setorial na sua operacionalização, ou seja, são implementadas "por setores", na medida que empresas do mesmo segmento enfrentam obstáculos comuns que estariam sendo objeto de política. Assim, por exemplo, programas de apoio à reestruturação, ou de extensão tecnológica à pequena e média empresa, ou ainda de educação empresarial, seriam de modo geral definidos setorialmente. A especificação de setores-alvo ("targeting") se faria para aumentar a eficácia dos programas.

Há, no entanto, uma razão adicional para o "targeting" setorial, mesmo aceitando a correção de muitas das críticas ao "setorialismo" da fase substitutiva das importações, e a atual primazia de políticas de caráter genérico. A importância relativa de determinados segmentos impõe a necessidade de se articular uma **visão** do futuro do setor, isto é, de uma definição de "para onde o setor caminha" e onde idealmente queremos chegar, visão essa discutida e consensuada entre governo e agentes econômicos (empresários, trabalhadores, consumidores).

Partindo desta visão, uma **estratégia de desenvolvimento setorial** consistiria na identificação dos obstáculos que se interpõe à realização do potencial competitivo do setor; na definição de um conjunto de ações programáticas necessárias para superar estes obstáculos, escalonadas no tempo; e numa "divisão de trabalho" entre os agentes transformadores, em que cada segmento assume compromissos críveis, consistentes e mutuamente satisfatórios de trabalharem para remoção dos obstáculos de forma coordenada, e monitorada.

De fato, a competitividade setorial depende de compromissos de médio e longo prazo, envolvendo uma multiplicidade de atores públicos e privados. Mecanismos de cooperação Governo-indústria

são necessários para circulação de informação e coordenação de ações. Esses arranjos, contudo, são bem sucedidos quando se estruturam em torno de programas ou projetos específicos, com objetivos bem definidos e metas críveis.

Esses elementos de formulação de política industrial setorial necessitam de um fórum institucional adequado. É improvável que a impessoalidade do mercado substituisse tal arranjo de política e os resultados daí advindos. Fundamentalmente, o que arranjos cooperativos permitem é a internalização de externalidades de coordenação e informação associados à explicitação pelos agentes de ações que se tornam socialmente rentáveis se executadas de modo coordenado.

Os argumentos para um "setorialismo estratégico" não têm obviamente aplicabilidade universal. Por um lado, deve ser evitado para discutir questões e propor alternativas para elementos concorrenciais, que deveriam estar sendo objeto de disputa no mercado, tal como preços. Ou ainda discussões sobre variáveis --tais como salários -- que possam ser acordadas via mecanismos específicos e institucionalmente superiores (no caso, contratos coletivos de trabalho ou o próprio mercado).

Por outro lado, esses arranjos absorvem recursos administrativos consideráveis, e fazem sentido particularmente para setores em que a ação governamental e cooperativa, ao afetar seu caminho "natural", pode efetivamente fazer substancial diferença nos resultados finais não apenas do setor (como é de se esperar), **mas para o conjunto da economia.**

Finalmente, é imprescindível que compromissos entre governo e segmentos privados sejam dotados de transparência. A sustentação desses compromissos é predicada não apenas na sua racionalidade econômica, calcado em argumentos de eficiência ou competitividade, mas também na aparência de que são ações positivas para o conjunto da sociedade, que introjetem tanto economicidade nas decisões quanto equidade nos resultados.

A vertente setorial do sistema de apoio deve ser em grande medida orientada às ações de **reestruturação**.

O contexto de crescente rivalidade e rápida expansão da fronteira tecnológica, gerou um processo de reestruturação de indústrias inteiras e de suas empresas líderes, não só reativamente, mas também em termos preventivos. Progressivamente, a reestruturação se tornou uma atividade contínua, parte dos esforços normais empreendidos pelas empresas de se manterem competitivas.

A reestruturação da indústria no país se iniciou e até o momento não foi muito além da sua dimensão defensiva -- expressa na diminuição da força-de-trabalho, incremento de produtividade ao nível de chão-de-fábrica, aumento do grau de especialização horizontal (com foco crescente no "core business") e desintegração vertical (através de subcontratação ou importação de partes e componentes anteriormente produzidos pela empresa), e procura de parcerias. No entanto, o processo de reestruturação positiva, no sentido de esforços sistemáticos de inovação e definição de nichos de competência específica, avançou pouco, em parte, pela limitada oferta de capital de risco e de restrições ao financiamento a longo prazo.

Da mesma forma, o movimento de reorganização empresarial, que normalmente se expressa através de fusões, incorporações e venda de empresas, foi bastante limitado. De modo geral, se observa certa imobilidade do capital face às necessidades de reestruturação do setor. O aumento das pressões competitivas sobre a indústria estimularia, em princípio, o processo de realocação de recursos, na medida que crédito e outros meios de financiamento estejam disponíveis.

O processo de reestruturação está particularmente atrasado entre pequenas e médias empresas, que em muitos países constituem o pólo dinâmico e inovador de determinados segmentos da

indústria, ou fazem pelo menos parte das densas redes de subcontratistas que apóiam o desenvolvimento das grandes empresas.

O que deve constituir um sistema de apoio à reestruturação setorial? Que instrumentos de política que poderiam acelerar e tornar mais eficiente este processo? O apoio governamental à reestruturação de setores específicos se daria como produto de **estratégias conjuntas** negociadas. O ponto de partida seria um diagnóstico do setor, elaborado em bases minuciosas e objetivas, identificando principais tendências internacionais para a indústria, os maiores obstáculos à competitividade setorial, e as ações necessárias à sua reestruturação e expansão a médio e longo prazo.

Este diagnóstico seria divulgado e debatido amplamente pela sociedade, de modo que se chegasse de modo consensuado a um conjunto de medidas decisivas para a competitividade e dinamismo setorial. Estas medidas poderiam ser de natureza regulatória, fiscal, creditícia e relativas ao regime de comércio exterior. Seus custos deveriam ser estimados com rigor e divulgados à sociedade. A indústria, por sua vez, iria aderir através de metas transparentes e monitoráveis de competitividade, produção e emprego (quando for o caso). Finalmente, os trabalhadores pactuariam moderar suas demandas trabalhistas unilaterais, enfatizando áreas de convergência.

Estratégias conjuntas desta natureza seriam efetivadas inicialmente com segmentos sob intensa pressão competitiva (por exemplo, têxteis), ou de considerável peso estratégico na economia. Nesta última categoria incluem-se bens de capital sob encomenda (incluindo a indústria naval), e os setores químico-petroquímico, eletro-eletrônico e automotivo.

Os diagnósticos setoriais seriam elaborados em prazo máximo de 90 dias por duas empresas de consultoria independentes, sob a égide do BNDES; as propostas seriam discutidas amplamente durante

um período igual de 90 dias, após o qual seriam elaborados os acordos. Estes teriam duração de no mínimo cinco anos, e seriam reavaliados semestralmente. O locus de discussão seriam as atuais câmaras setoriais, cuja agenda seria redefinida para centrar-se em questões de médio e longo prazo, ou arranjo institucional semelhante.

Nas atuais circunstâncias, o BNDES seria o locus natural para financiar as medidas de reestruturação defensiva (e de reorganização empresarial). Deve-se, contudo, enfatizar que o negócio de reestruturação é lucrativo o suficiente para atrair instituições financeiras privadas, particularmente bancos de investimento e de negócios. Neste sentido, o BNDES (e outras instituições oficiais) devem ter o cuidado de não excluírem, pela sua ação, agentes privados que poderiam auxiliar o processo de reestruturação de modo descentralizado.

O apoio financeiro é particularmente importante para possibilitar um rápido abandono de atividades vulneráveis e a entrada em áreas potencialmente lucrativas. Uma legislação de salvaguarda, consistente com as regras do GATT, seria igualmente instrumental, desde que utilizada dentro de programas de reestruturação negociados com o governo, com metas e cronogramas definidos. É essencial que a cláusula de salvaguarda não se torne uma forma de perpetuar a proteção a setores estruturalmente não competitivos.

A reestruturação positiva, e o "upgrading" das pequenas e médias empresas, é um desafio bastante mais complexo, dado principalmente a heterogeneidade empresarial e tecnológica da indústria. Os instrumentos de apoio que o Estado conta são de efeito bastante mais limitado, e centram-se no financiamento à inovação e às pequenas empresas de base tecnológica (via Finep e Bndespar, por exemplo, cuja atuação deve ser ampliada), e aos incentivos fiscais que motivam as empresas a investirem em pesquisa e desenvolvimento.

AÇÕES RELATIVAS AO ENTORNO DO SETOR INDUSTRIAL

A discussão que segue focaliza as ações que contemplam os aspectos sistêmicos da competitividade, relativos neste caso ao entorno do setor industrial: a ampliação da oferta de serviços de infraestrutura; a universalização e melhoria de qualidade do ensino básico; e a racionalização e simplificação tributária.

A. Melhoria da Oferta de Serviços de Infraestrutura. A oferta elástica de serviços de infraestrutura física -- fundamentalmente transporte, energia e telecomunicações -- é crítica para o crescimento industrial sustentado. Há, de fato, substancial evidência de que o investimento em infraestrutura física atrai ("crowds in") e complementa o investimento no setor produtivo. Inversamente, sua insuficiência tem sido apontada como o elemento determinante de restrição ao investimento numa série de países. Uma política industrial ativa de caráter sistêmico deve necessariamente atuar sobre a oferta de serviços de infraestrutura.

No caso do Brasil, a crise fiscal do Estado e a escassez de recursos daí decorrente, conjugadas com problemas de planejamento e gerência de grandes programas de investimento em infraestrutura, gerou uma escassez na oferta de serviços de qualidade. A vantagem competitiva do país em produtos de exportação tão distintos quanto aço e frango, tem sido erodida pelos elevados custos de transportes e portuários, e pelo desequilíbrio entre o transporte rodoviário, por um lado, e as modalidades ferro e aquaviárias, por outro. Apesar dos problemas de curto prazo se concentrarem na área de transportes, energia e telecomunicações emergem igualmente como fatores-chave no médio prazo, particularmente com a recuperação econômica e a crescente internacionalização da economia.

A ampliação da oferta de serviços de infraestrutura tem várias dimensões: a mais básica, é determinar que modelo setorial é desejável, em termos de elasticidade, qualidade, confiabilidade e preço dos serviços ofertados, e qual o papel do Estado e do setor privado neste modelo. Em particular, como se dará o financiamento para garantir a expansão sustentável dos serviços; como introduzir competição em áreas tradicionalmente operadas como monopólios; e como regular e equilibrar as relações entre concessionário, produtor e usuário, de modo que se resguarde o interesse público?

Dado a crise fiscal de caráter estrutural por que passa o Estado, é urgente definir e implementar um modelo institucional que leve à desmonopolização (no caso de monopólios com caráter puramente legal) e participação privada crescente nos investimentos e operação dos serviços. Esta diretriz se aplica, ainda que de modo diferenciado, em transportes, energia e telecomunicações. Nas três áreas, a participação privada se avizinha como crítica para mobilizar os recursos necessários à manutenção, expansão, modernização dos sistemas. Este processo, que já se iniciou na área de transportes -- portos, rodovias e ferrovias -- deve ser agora acelerado substancialmente; no caso de energia (prioritariamente para as 15 usinas inacabadas, cuja manutenção absorve US\$ 1.2 bilhões por ano) e telecomunicações (para serviços de valor adicionado), a participação privada requer do governo e do Congresso (com a aprovação da lei de concessão de serviços públicos) uma decisão inequívoca de promovê-la.

Em segundo lugar, é necessário que se encontre a forma adequada de regular a oferta e preço de monopólios naturais, de modo que os interesses tanto do consumidor quanto do produtor sejam resguardados. Para tanto, a privatização dos serviços de infraestrutura impõe que se constitua agências de natureza independente, capazes de regular de modo eficaz estas atividades.

Em terceiro lugar, mesmo com a crescente papel do setor

privado nos serviços de infraestrutura, o Estado continuará a ter forte participação nesse setores, não apenas como inversor e produtor, concessionário e regulador das atividades, mas também como agente coordenador e de formulação de políticas de médio e longo prazo, estimulando a intermodalidade de serviços, no caso de transportes; a maior participação do gás natural na matriz energética e racionalização no consumo de energia; e o acesso amplo à rede básica de telecomunicações pela população.

Vale finalmente um adendo mais pormenorizado sobre o transporte marítimo. O país conta com empresas de navegação fortemente estruturadas e verticalmente integradas na área granéis (petróleo, minério, suco de laranja), mas há um grande vácuo no segmento dominante de carga geral. A posição geográfica do Brasil (fora das grandes rotas comerciais) e a natureza cartelizada do setor internacionalmente, abre uma janela de vulnerabilidade de natureza estratégica para o país. Ademais, os gastos com frete de outras bandeiras não são triviais. Estima-se que com o rápido crescimento dos fluxos de comércio, estes irão chegar a US\$ 14 bilhões em 2002 (em 1993 foram da ordem de US\$ 6 bilhões).

O incremento da participação da bandeira brasileira no transporte de cargas marítimo, e o estímulo à navegação de cabotagem e fluvial, se beneficiariam da expansão da indústria de construção naval e dos ganhos de escala decorrentes de uma efetiva utilização da capacidade instalada nos estaleiros nacionais, que já passaram por um processo de reestruturação defensivo e melhorias substanciais de produtividade. É essencial que seja definido um esquema sustentável e competitivo de financiamento de longo prazo, para encomendas domésticas e de exportação (aproveitando inclusive o fato que os principais estaleiros Japoneses e Coreanos se encontram com dificuldades de responder a novos pedidos até 1998). Uma alternativa seria o reforço significativo dos recursos do Fundo de Marinha Mercante,

e sua utilização pelo BNDES para alavancar fundos privados oriundos de instituições financeiras nacionais e estrangeiras, pela equalização das condições de financiamento com os principais competidores do país.

B. Definição de um Programa de Universalização do Ensino Básico

A política industrial deve estar calcada num esforço mobilizador de toda a sociedade para universalizar e melhorar a qualidade da educação. Segundo levantamento recente, apenas 40% da força-de-trabalho industrial tem o curso primário completo. Dos restantes 60%, cerca de metade são analfabetos, e os demais 30% têm alguma instrução, mas são incapazes, por exemplo, de interpretar manuais de trabalho.

A aquisição de habilidades de natureza técnica, bem como em relação à língua falada ou escrita, está na base da vantagem competitiva de todas as empresas -- pequenas, médias e grandes. A capacidade de cognição, interpretação, resolução de problemas, de decidir independentemente com base em nova informação, e se comunicar, são os requisitos da "manufatura flexível" no interior da firma "pós-fordista". Língua e Matemática são os fundamentos; doze anos de educação primária e secundária universalizadas devem ser o alvo prioritário.

As consequências adversas das fraquezas do ensino sobre as habilidades cognitivas básicas ("basic skills") dos trabalhadores não são triviais. A força-de-trabalho qualificada no Brasil tem sua formação intelectual truncada no que há de mais básico - ler um manual, se comunicar por escrito, fazer cálculos simples. Porém é exatamente essa capacidade que é um dos importantes requisitos para a empresa ingressar no novo paradigma produtivo "pós-fordista". Neste paradigma, a atualização tecnológica da firma depende tanto do seu acesso à matriz de conhecimento, quanto da capacidade de seus engenheiros e técnicos traduzirem esse conhecimento para o chão-de-fábrica, e de sua

força-de-trabalho absorvê-lo e pô-lo em prática, juntando o "fazer" ao "pensar".

A reforma da educação básica no Brasil -- fundamentalmente pela melhoria da qualidade do ensino e dotação das escolas de um mínimo de material pedagógico -- com objetivo de universalizar e requalificar a educação básica, é possivelmente o passo mais relevante para a modernização tecnológica da economia. Empresários, trabalhadores e demais segmentos da sociedade civil, devem se engajar num Plano de Ação pela Universalização do Ensino de primeiro grau até o ano 2000, e do segundo grau até 2005.

No plano da reciclagem profissional, o Governo (através dos programas do Ministério do Trabalho) deve focalizar na melhoria das habilidades básicas dos trabalhadores, privilegiando os cursos de educação geral, de modo a facilitar o aprendizado de novas tarefas e tecnologias. As instituições financiadas com recursos para-fiscais, a exemplo do Senai, devem progressivamente se orientar para qualificar os trabalhadores, inclusive desempregados e entrantes, com educação geral, sintonizando-se com as necessidades das pequenas e médias empresas. A oferta de treinamento específico para grandes empresas seria feito basicamente por sistemas de treinamento interno.

C. Implementação de um Programa de Racionalização Tributária

O Brasil se encontra numa situação singular: a carga tributária bruta (da ordem de 22% do PIB) não pode ser considerada elevada quando comparada com os demais países industrializados ou em processo de industrialização (onde oscila entre 30-40%); os impostos porém são elevados, distorcionários, insuficientemente produtivos para financiarem os gastos incompressíveis do Estado, e introduzem uma poderosa cunha anticompetitiva.

Nos países da OCDE, a tributação se assenta basicamente nos

impostos diretos sobre a pessoa física, em termos de renda, e secundariamente, consumo e patrimônio. Nos EUA, do total da arrecadação, 54% vem de impostos diretos e 18% de indiretos; no Japão, 62% e 10%, respectivamente; e na Alemanha, 36% e 26%. No Brasil ocorre o inverso, e a proporção é de 24% e 48%. Ademais, são as empresas do setor formal que suportam o peso do esforço arrecadador (e os custos administrativos de uma fiscalização de caráter burocrático), pois os impostos indiretos (ICMS, IPI e ISS) são por elas apurados.

É particularmente grave os viés antiprodutivo que se encontra nos elevados níveis de impostos sobre valor adicionado (IPI e ICMS), 28,7% em média, contra 15,1% nos EUA e na Europa, 15,2% na América Latina e 5,3% na Ásia; e no imposto de renda para pessoas jurídica, cuja alíquota básica é de 45,8% (25% mais 10% sobre o lucro excedente, 1,75% de adicional estadual e 9,09% de contribuição social), comparado com 35,6% nos EUA e na Europa, 27,1% na Ásia e 32,5% na média dos países latinoamericanos.

O regime tributário se caracteriza portanto por impostos elevados e concentrados em relativamente poucos pagantes. Vale ressaltar que os tributos e contribuições das 500 maiores empresas industriais do país era em 1990 da ordem de 36% do valor adicionado, substancialmente maior que carga tributária agregada.

O processo de racionalização e simplificação tributária compreenderia, primeiro, a definição de um número relativamente pequeno de fatos geradores de tributos: a renda, o consumo e o patrimônio. Os impostos com base nesses elementos geradores devem ser caracterizados por alíquotas moderadas e ampla base tributária, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas.

Para tanto é necessário um esforço substancial (que já está se realizando, mas deve ser intensificado) de luta contra a sonegação, que no país estima-se que atinja o valor da própria arrecadação. Em outras palavras, cada cruzeiro real recolhido

corresponde a um sonegado. A redução dos índices de sonegação e inadimplência, através de uma combinação de educação do contribuinte, fiscalização severa, penalidades redobradas e exemplares, e melhoria do mecanismo arrecadador propriamente dito, se afigura como primeira prioridade.

Segundo, é necessário reduzir as distorções do sistema tributário, particularmente o excesso de tributação sobre o setor formal da economia, composto basicamente por médias e grandes empresas, e trabalhadores com carteira assinada. É imprescindível desonerar a folha de salários da multiplicidade de tributos que sobre ela incidem, e que estimulam o crescimento da economia informal, caracterizada por relações não-contratuais entre empregados e empregadores, e sonegação de impostos. Ademais, o peso dos chamados encargos sociais promovem a substituição de trabalho, numa economia que necessita criar acima de 3 milhões de postos de trabalho por ano, nos próximos 15 anos.

Neste sentido, deve-se mudar o dispositivo que rege as contribuições sociais que incidem sobre a folha de salários (contribuição para a Previdência) e sobre o faturamento (COFINS e FAT), este último em cascata. Em recente proposta, o Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) sugere que estas contribuições sejam substituídas por uma única contribuição, sobre o valor agregado, e de caráter não cumulativo, tanto em função de sua maior produtividade de arrecadação, quanto em termos de competitividade (estima-se que o efeito "cascata" duplique ou mesmo triplique a carga tributária). Esta contribuição sobre valor agregado (dividida em três partes) atenderia as despesas relativas à Previdência, Assistência Médica e Seguro-Desemprego, bem como o orçamento do BNDES.

Finalmente, a integração do país na economia mundial, que se encontra em processo acelerado de globalização, requer que progressivamente o país estruture seu sistema tributário de modo consistente com os sistemas dos maiores países produtores e consumidores. A convergência e eventual harmonização de sistemas

deve ser baseado num estudo comparativo a ser efetuado pelo governo, em colaboração com o setor privado, tomando por referência os principais parceiros e competidores do Brasil

FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

Os requisitos institucionais para implementação das ações prioritárias seriam: o fortalecimento das instituições chaves para o planejamento e programação econômica (IPEA, IBGE); a criação de instâncias de coordenação da ação pública; e mecanismos para uma colaboração efetiva e sustentável entre Governo e setor privado.

A. Instituições Críticas para Formulação de Política

O país necessita de um Estado eficaz, no sentido de ser capaz de responder às demandas sociais da população, em termos de suas necessidade básicas (educação, saúde, saneamento, segurança), e às demandas de uma economia moderna e diferenciada. O Estado necessita focalizar no que há de mais essencial: moeda com credibilidade, contas equilibradas, estabilidade macroeconômica; e uma moldura legal, jurídica e regulatória, que promova a atividade produtiva no quadro de uma economia de mercado, que sustente mercados livres, operando concorrencialmente, que regule aqueles sujeitos a monopólios naturais, e que penalize a conduta ilegal que fere os direitos de outros cidadãos.

Para se desincumbir de suas funções econômicas, o Estado necessita estar aparelhado e não semi-destruído, como hoje se encontra o Estado Brasileiro. No caso da formulação da política industrial (e de comércio exterior), bem como de programas de ação na área de indústria, não se pode prescindir de instituições que gerem e analisem informações sobre o setor. A experiência de países bem sucedidos, demonstra a importância para o desenvolvimento sustentado da indústria de instituições fortes,

bem aparelhadas, com quadros de alta qualidade, intensamente treinados e adequadamente remunerados. Tal é o caso, por exemplo, do Economic Planning Board, na Coréia do Sul, ou do MITI, no Japão. Estas instituições, em estreita cooperação com o setor privado, tem sido capazes de interpretar as principais mudanças observadas internacionalmente nos fluxos de comércio, investimento e tecnologia, e formular políticas e programas consistentes com estas tendências.

O Brasil já teve até o início da década passada instituições de excelência na geração de informações, na elaboração de análises rigorosas, e formulação de programas de ação. Duas dessas instituições, que hoje definham, tem potencialmente um papel estratégico na formulação de políticas e programas na área de indústria: o IBGE e o IPEA. Sua recuperação é urgente. Um programa de ação deve ser lançado, formulado por força-tarefa composta de quadros dessas próprias instituições, assim como de indivíduos com experiência na área, particularmente usuários de seus serviços, com objetivo de tornarem o IBGE e o IPEA de novo instituições-líderes em suas áreas, num período máximo de 24 meses.

B. Coordenação das Ações no Plano Governamental

O governo pode ser definido como um conjunto de instituições e quadros, frequentemente com agendas próprias, e que não raro agem contraditoriamente. Isso é tão mais verdade quando falta um projeto de nação e uma visão de indústria consensuado na sociedade.

A ausência de coordenação entre agências governamentais afeta particularmente a indústria. A política industrial não existe isoladamente. Medidas nas áreas de comércio exterior ou tributária, por exemplo, tem impacto significativo sobre a competitividade das empresas e o nível de atividade econômica. Há, portanto, necessidade de uma instância coordenadora - um

Conselho Coordenador de Política Industrial - que garanta um mínimo de consistência à ação governamental.

Três são as condições para que este Conselho seja eficaz. Em primeiro lugar, que sua missão esteja bem definida e politicamente respaldada. Em outras palavras, que haja um documento, discutido com a sociedade, empresários, trabalhadores, consumidores, formadores de opinião, que estabeleça claramente a política industrial do país, no sentido aqui definido: uma visão de indústria, e os meios de concretizá-la.

Em segundo lugar, que se defina com clareza a hierarquia de poder no interior da qual o Conselho se situa. Coordenar ações implica poder modificá-las, quando necessário, para atingir objetivos pre-definidos. Idealmente, esta agência estaria situada numa instância, se não superior aos ministérios, pelo menos com acesso direto a esta instância, em caso de divergência ou conflitos intragovernamentais. Ou bem o Conselho tem este poder, de conformar a ação das demais agências de governo que afetam diretamente a execução da política industrial, ou bem sua ação será ineficaz.

Em terceiro lugar, o Conselho necessita fundamentalmente de credibilidade. Esta é função de seu poder de coordenação efetivo e da presença de quadros competentes, com experiência e capacidade analítica, para identificar as barreiras à competitividade e emprego industrial, estabelecer sua origem, propor, discutir e se comprometer com programas de ação exequíveis, a serem executados por órgãos de governo, como contrapartida aos compromissos de empresários e trabalhadores.

C. Institucionalidade da Colaboração Público-Privado

A definição de uma política industrial requer um amplo debate na sociedade, entre agentes econômicos, formadores de opinião e quadros do Estado, sobre que indústria queremos, com

que meios contamos, e que compromisso necessitam os agentes assumir para tornar esta visão realidade.

No curso desta discussão deve-se estabelecer o fórum adequado para definição de estratégias conjuntas globais e setoriais de médio e longo prazo. Estas instâncias - aqui sugeriu-se a constituição de um Pacto Estratégico de Cooperação, e a ampliação das Câmaras Setoriais no sentido de acordar programas de reestruturação e competitividade -- devem estar marcadas pela inclusibilidade dos agentes com poder de decisão, transparência nos métodos, credibilidade nos compromissos assumidos, e legitimidade das ações daí decorrentes. Deve-se igualmente definir um conjunto de ações prioritárias que sinalize o compromisso, do Governo e dos agentes com capacidade transformadora, com o desenvolvimento de uma indústria competitiva e de peso específico na economia brasileira.

Esta coordenadoria, em estreita colaboração com os demais membros do Conselho, assim como com as instâncias de representação dos diferentes segmentos da sociedade, se propõe a partir desta partida a este debate.

FÓRUM: BRASIL, 1995

**POLÍTICA INDUSTRIAL:
COMO, PARA QUÊ, PARA QUEM?**

**Política Industrial e Competitividade
Luís Fernando Tironi**

Versão Preliminar Para Discussão

São Paulo
Outubro de 1994

**Diagnósticos, Indicadores e Cenários
Para a Ação Governamental e Políticas Públicas**
Luís Fernando Tironi

São Paulo
Outubro de 1994

APRESENTAÇÃO

Remanesceu subjacente à ações do atual Governo, o debate sobre a oportunidade e mesmo a necessidade de uma política industrial para o Brasil. Um dos ministros do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, manifestou-se mesmo contrário à existência dessa política. Certamente que seria muito difícil verificar-se tal debate no ambiente do esforço emergencial pela estabilização macroeconômica, o qual acabou absorvendo não apenas a maior parte da energia da ação governamental como requerendo a mobilização em favor da sua causa a totalidade dos instrumentos que alguma contribuição pudesse oferecer.

A estabilidade macroeconômica dará ensejo e mesmo colocará na ordem do dia questões que têm estreita vinculação com o debate sobre a política industrial. Sinteticamente, boa parte dessas questões podem ser reunidas sob o conceito abrangente de "competitividade". Ainda que colocando as questões sociais em primeiro plano nos seus programas de governo, os candidatos à sucessão presidencial reconhecem que a viabilidade dos seus planos requererá um economia competitiva. E tanto como fonte geradora de emprego, fundamental para reduzir as dificuldades da população e prioridade maior já apontada por esta mesma população, como fator de viabilização dos recursos que serão demandados para o equacionamento das questões sociais, a atividade industrial desempenha papel central na economia brasileira. Acrescente-se a este quadro o processo de globalização da economia brasileira, que no caso da indústria já está caracterizado como de integração competitiva aos mercados externos, e se reconhecerá como inadiável o aprofundamento do debate sobre a política industrial.

No exterior verifica-se também o debate sobre a política industrial. Mais recentemente, este debate tem realçado as dificuldades e insucessos das ações de governo quando envolvido com a promoção de setores ou segmentos industriais. Na situação brasileira, não apenas são válidas as interrogações que se colocam para a política industrial, como ainda se espera da indústria uma contribuição para melhorar as condições de equidade econômica e social do País, seja na questão do emprego, da educação, dos desequilíbrios regionais, etc...

Este trabalho busca reunir o conjunto de questões incidentes na atividade industrial que de alguma maneira dependem da ação de governo, procura organizá-los à luz da experiência brasileira recente e tenta construir um argumento a favor da existência de ações governamentais voltadas à promoção da competitividade da indústria brasileira. Haveria conveniência em denominar-se à este conjunto de ações "políticas industriais".

1. O NOVO CONCEITO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

O "novo conceito de POLÍTICA INDUSTRIAL" preconiza a constituição e sustentação de um "ambiente" favorável ao investimento na atividade industrial. Isto significa assegurar ao investidor a existência de um conjunto de circunstâncias, as quais podem ser reunidas em dois grupos: o contexto regulatório e as condições de competitividade sistêmica.

POLÍTICA INDUSTRIAL pode então ser definida como o enunciado que explica as intenções da autoridade governamental em relação às diversas circunstâncias constituidoras daquele "ambiente".

A ação governamental sobre o "ambiente", segundo os preceitos do "novo conceito de política industrial", deverá, preferencialmente, efetivar-se através das chamadas políticas "horizontais", isto é, não diferenciadas pelo setor da indústria.

1.1. O Contexto Regulatório

O contexto regulatório pode ser definido como o conjunto de leis e normas às quais têm de submeter-se os agentes envolvidos na atividade industrial. Em alguns casos a obediência à norma é voluntária por parte do produtor, mas pode ser exigida pelo comprador ou consumidor. São na sua maioria de motivação interna ao país, mas crescentemente estão surgindo regulações de caráter internacional, à medida em que o processo de globalização econômica ganha relevância. Os assuntos mais recentemente objeto de interesse de regulação internacional são: normatização técnica e da qualidade (ISO 9000), meio ambiente (ISO 14000) e mais para o futuro as relações trabalhistas, condições de vida no trabalho, salários ("dumping social"), e direitos dos consumidores.

As leis e normas que mais diretamente interessam à atividade industrial e às decisões de investimentos, são as que devem ser consideradas como o contexto regulatório da política industrial.

São elas:

- as coibidoras de práticas atentatórias ao funcionamento dos mercados em bases concorrenciais (exemplo: Lei Antitruste);
- as que visam a proteção do consumidor (exemplo: Código de Defesa do Consumidor);
- as que normatizam as condições de vida no trabalho, e a legislação trabalhista e tributária;
- as relativas à propriedade intelectual;
- as restritivas à ação de determinados agentes em certas circunstâncias; e
- as relativas à preservação do meio ambiente.

1.1.1. Defesa da Concorrência

As disposições da Lei Antitruste (Lei nº 8.884/94) estabelecendo o marco legal em que atua o poder público em defesa da concorrência, baseadas no Art. 173, parágrafo 4º da Constituição Federal, vêm rapidamente ganhando importância no contexto institucional incidente sobre as atividades industriais. O seu uso concatenado com as medidas de estabilização macroeconômica e combate à inflação responde pela grande visibilidade que vem adquirindo o tema na sociedade brasileira.

A estabilização dos preços com a extinção do processo inflacionário colocará a temática da defesa da concorrência na perspectiva estrutural, de longo prazo. Neste contexto, ganharão relevância questões como, por exemplo, a fração máxima do mercado denominado por produtor a partir da qual entende-se ser atentatório contra a concorrência. A definição desta fração é de 20%, mas há quem defenda estabelecê-la em 40%.

1.1.2. O Código de Defesa do Consumidor

O Código de Defesa do Consumidor, de aprovação relativamente recente, estabeleceu regras mais claras e transpareceu para o relacionamento consumidor-empresa e propiciou a conscientização dos direitos do consumidor, tema em que o Brasil apresenta-se grandemente atrasado em relação aos países industrializados.

A relação consumidor-empresa praticada segundo parâmetros do código é um importante elemento de indução da competitividade das empresas, na medida em que o pleno exercício dos direitos de consumidor obriga a empresa à práticas que tornam seu produto mais competitivo. A exigência dos seus direitos por parte do consumidor é diretamente vinculada ao seu nível educacional. Esta é uma razão adicional importante para a necessidade de considerar-se a educação básica como fator de competitividade de uma economia.

A aprovação do Código de Defesa do Consumidor levou ao rápido surgimento de instituições oficiais intervenientes na questão, como as Procuradorias de Defesa do Consumidor-PROCONS, e de instituições independentes tanto do governo como de interesses empresariais, como bem cabe neste caso, que geram informações para os consumidores e também para as empresas, como o Instituto de Defesa do Consumidor-IDEC, que realiza testes comparativos de produtos e publica seus resultados.

1.1.3. Regulamentação Trabalhista e Tributária

O sistema tributário brasileiro é excessivamente complexo e já por isto, ineficiente. São quase 14 impostos indiretos, de renda, de folha de pagamento e de propriedade, bem como taxas menores, perfazendo 58 tipos. As taxas marginais dos impostos são altas mas o seu rendimento médio é baixo. Isto porque há: 1º) muitas concessões e 2º) o nível de recolhimento é baixo.

Na área trabalhista, não somente são altos os encargos, como sistema, com cerca de 10 impostos diferentes, é complexo e caro. A coleta envolve os níveis federal e estadual, os pagamentos são em períodos diferentes e há múltiplas taxas e isenções. Para a indústria de bens de capital sob encomenda, por exemplo, estima-se em 1% do faturamento o custo dos funcionários das áreas de administração contábil e fiscal e relações humanas (ABDIB). Este quadro é um forte indutor das soluções pelo mercado informal de trabalho (ABDIB).

1.1.4. O Novo Código de Propriedade Industrial

O código vigente, Lei nº 5.772 de 21 de dezembro de 1971, vem sendo objeto de estudos para reformulação desde 1990. A sua atualização foi considerada fundamental ao processo de integração da economia brasileira a economia mundial. Até o presente não se logrou a aprovação do novo código, o que deve ser atribuído à complexidade dos interesses e das questões técnicas envolvidos. A demora na reforma do código tem ensejado manifestações revelando apreensão com respeito ao tratamento da questão no Brasil, por parte de agentes públicos ou privados dos EUA, certamente os principais interessados, no exterior, na questão.

O Projeto de Lei nº 824/91, aprovado pela Câmara dos Deputados aos 2 de junho de 1993, apresentou pontos polêmicos e inadequações terminológicas que foram objeto de estudo por parte de comissão interministerial. O relatório desta comissão, datado de 10 de agosto de 1993, apontou os seguintes pontos fundamentais para aperfeiçoamento do projeto de lei, tanto na proteção patentária como na transferência de tecnologia: proteção à biotecnologia, exaustão internacional do direito, registro do contrato de transferência de tecnologia, "pipeline". Há pequena possibilidade de que no atual governo seja aprovado o novo código.

1.1.5. Restrições Institucionais à Entrada

Dispositivos constitucionais ou da lei ordinária brasileira limitam a entrada de novos agentes, logo de novos investimentos, em diversas circunstâncias, sendo, as principais (ABDIB):

- preferência nas licitações e compras públicas para as empresas de capital nacional (art. 170 e 171 da Constituição);
- exploração mineral reservadas às empresas de capital nacional (art. 176 da Constituição);
- monopólio da União para exploração, extração e refino de petróleo, e exploração de gás natural e seu transporte marítimo (art. 177 da Constituição);
- monopólio da União nas telecomunicações;
- favorecimento aos armadores nacionais no transporte marítimo (art. 178 da Constituição);
- vedada a participação direta ou indireta de capitais estrangeiros na assistência à saúde (art. 199 da Constituição);

- vedada a participação, mesmo minoritária, e a administração de estrangeiros na mídia escrita ou eletrônica (art. 222 da Constituição); e

- proibida a abertura de novas agências de bancos estrangeiros (art. 52 das Disposições Transitórias da Constituição).

A existência de barreira à entrada, além de inibir investimentos, tende a gerar ineficiências e custos mais elevados que, em se tratando de insumos do processo produtivo, acarretam perda de competitividade.

O programa de desregulamentação e privatização posto em marcha em 1990 alcançou alguns resultados significativos, como a eliminação da grande maioria das barreiras não tarifárias às importações, e a privatização de 21 empresas, com destaque para as quatro siderúrgicas, duas empresas de fertilizantes e uma petroquímica. Medidas desregulamentadoras foram adotadas na distribuição de produtos de petróleo, transporte aéreo civil, portos. Foi reduzido o controle sobre os contratos de tecnologia estrangeira. A regulamentação do meio ambiente vem crescendo nos últimos anos, mas o seu cumprimento é irregular. Medidas desburocratizantes foram também adotadas, simplificando procedimentos com documentação, pagamento de impostos e de cobrança de serviços públicos (ABDIB).

1.1.6. A Preservação do Meio Ambiente

A legislação ambiental existente vem sendo assimilada pela indústria, não se constituindo em fator de dificuldade relevante em termos de competitividade. A preservação do meio ambiente vem sendo considerado na decisão de localização das indústrias há um bom tempo, assim como o emprego de dispositivos anti-poluentes, principalmente nas regiões de industrialização mais densa.

Há entretanto, no exterior, em estudo, norma reguladora (ISO 14000) dos impactos sobre o meio ambiente que necessariamente incidirá sobre a atividade industrial. Mesmo que de observância legal não obrigatória, poderá constituir-se, a exemplo com o que já vem ocorrendo com as normas de sistemas de qualidade (normas da série ISO 9000), em requisito para entrada de produtos em certos mercados, uma espécie de "selo verde", que viria acrescentar-se à iniciativas já difundidas que dificultam a entrada em mercados como por exemplo o "The Green Consumer Guide", nos EUA. Algumas entidades de governo ou privadas no Brasil estão iniciando uma mobilização com vistas a acompanhar, participar e influir neste processo.

1.2. A Competitividade Sistêmica

A competitividade de uma economia frente às dos países com as quais disputa o mercado, depende basicamente da relação entre as produtividades das economias ponderada pela taxa de câmbio. Nos prazos médio e longo, a competitividade é revelada pela participação das exportações no comércio internacional.

A participação das exportações brasileiras nas importações mundiais é atualmente de 1,1%, quando já atingiu 1,4% em 1981 e 1,6% em 1984. A atual participação está ao nível atingido no início da década de 70. Se a competitividade brasileira tivesse sido mantida, as exportações estariam no patamar de US\$ 50 bilhões, ocupando o 18º lugar entre os exportadores, e não o 24º, que efetivamente ocupa com o montante das exportações no valor aproximado de US\$ 39 bilhões em 1993. Esta situação reflete, basicamente, a posição do Brasil no mercado internacional, de exportador de produtos cujos mercados são de baixo dinamismo, como alimentos e produtos da metalurgia. Entre 1980 e 1990, as importações mundiais de alimentos e metalurgia cresceram respectivamente 4% e 5%, enquanto a média do crescimento mundial no período foi de 7,1% (BNDES, 1993).

Fatores externos à empresa são muitas vezes decisivos na constituição das condições de competitividade, e, portanto, na decisão de investimento. São de natureza tal que geralmente somente o poder público tem condições de prover ou adequá-los aos padrões de competitividade internacional.

São, principalmente, relativos à:

- infra-estrutura econômica (transporte, comunicações, energia);
- inovação tecnológica;
- o provimento de informações sobre mercados, tecnologias, programas e incentivos governamentais, etc;
- educação da população e formação profissional;
- taxas de juros e custos financeiros;
- encargos sociais e trabalhistas; e
- encargos tributários.

1.2.1. Infra-estrutura Econômica

O elemento da infra-estrutura econômica mais imediatamente crítico para a competitividade da indústria está na ainda não equacionada questão da eficiência do sistema portuário, que há 3 anos vem sendo objeto de esforços em busca de solução. Estima-se que os custos portuários para equipamentos no porto de Santos sejam 3,5 e 2,5 vezes superiores à do Chile e Nova Iorque, respectivamente (ABDIB). A lei nº 8.630, de modernização portuária está sendo implantada muito lentamente, não se tendo equacionado a contento, por exemplo, diferenças de interpretação a respeito do Órgão Gestor da Mão-de-Obra (OGMO). O ritmo com que serão implantados novos equipamentos nos portos é outra questão controversa, dado a perspectiva de desemprego de mão-de-obra.

O transporte rodoviário e ferroviário são estimados a terem preços cerca de 10% mais caros que os internacionais, por exemplo, para produtos mecânicos pesados, variando em função do produto. Para cargas de grande porte falta ao transporte ferroviário equipamento adequado.

Os serviços elétricos são atualmente considerados eficientes, existindo, porém o risco de futuras deficiências em função da falta de investimentos no setor. Estima-se que à uma taxa de crescimento do PIB de 3,5% a.a., em um prazo de cinco anos (estimativa da Eletrobrás) haveria sobrecarga do sistema. Já há problemas na região Norte e de forma mais atenuada no Nordeste.

Em telecomunicações, o Brasil está em uma posição relativamente melhor que outros países latino-americanos, mas, apesar dos investimentos da Telebrás, o volume ainda é insuficiente. Em telefonia tem havido alguma melhoria da qualidade, com aumento da velocidade de transmissão e redução de frequência das quedas (ABDIB).

1.2.2. Inovação Tecnológica

A inovação tecnológica é elemento de importância crescente, mas ainda relativamente ausente nas estratégias de competitividade das empresas industriais brasileiras.

A lei nº 9.661 de 1993 prevê incentivos fiscais para projetos de pesquisa científica e tecnológica, beneficiando empreendimentos comerciais, industriais, agropecuários e de informática. Admite-se que dificilmente será efetivado o montante de renúncia fiscal prevista para este incentivo em 1994, de US\$ 200 milhões, correspondentes à um investimento de cerca de R\$ 800 milhões em ciência e tecnologia. A meta do programa é, em cinco anos, alcançar R\$ 2.000 milhões em deferimento fiscal, elevando os atuais 1,7% do PIB de investimentos em tecnologia ao nível de 4%.

A transferência de tecnologia é uma fonte fundamental de conhecimentos para as inovações tecnológicas. Em 1993 a remessa de royalties ao exterior atingiu US\$ 226,2 milhões, o que representou um aumento de 44,5% em relação ao ano anterior, e de 13,0% em relação a 1991 e de 6,6% em relação a 1990. A abertura do mercado deve ser considerada como o principal fator de estímulo à compra de tecnologia no exterior, com o objetivo de aumentar a competitividade.

O significativo aumento dos pagamentos para exploração de patentes deveu-se também à Lei nº 8.383/91, que flexibilizou as normas, permitindo a remessa de royalties entre subsidiárias estrangeiras radicadas no Brasil e suas controladoras no exterior. As remessas deixaram de ser feitas de maneira disfarçada.

Houve em 1993 significativo aumento dos pedidos de registro de patentes no Instituto de Propriedade Industrial - INPI, que de 8.704 depósitos realizados em 1992, passaram para 9.737 em 1993.

A infra-estrutura tecnológica é composta pela rede de certificação, com o INMETRO como órgão normativo central e os laboratórios e centros credenciados, os laboratórios, centros e institutos tecnológicos independentes ou pertencentes à universidades e outros serviços como a elaboração e aprovação de normas técnicas (ABNT). Na área da certificação vem sendo implementada a descentralização através do credenciamento de instituições não governamentais, como no caso da certificação de sistemas de qualidade pela Norma ISO 9000. A integração da rede certificadora brasileira com sistemas internacionais também vem sendo realizada.

A rede de pesquisas nas universidades, institutos e centros de pesquisas necessita ter suas equipes e laboratórios recompostos e dotados de recursos e meios para a pesquisa atualizada aos padrões internacionais, e a sua integração com a indústria deve ser estimulada. Além disso, a indústria deve ser incentivada a buscar novas formas de acesso à tecnologia, como por exemplo os consórcios de empresas para pesquisa tecnológica compartilhada.

1.2.3. Informações

É ainda iniciante a convivência da empresa industrial brasileira, em termos médios, com a moderna tecnologia da informação.

O Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa - SEBRAE, dispondo como fonte de recursos a alíquota de 0,2% sobre a folha salarial das empresas, desenvolve um importante trabalho, de alcance nacional, de difusão de informações sobre tecnologia, gestão, mercados, etc. Através do trabalho do SEBRAE segmentos das micro e pequenas empresas brasileiras tem obtido informações sobre oportunidades em mercados externos, e conseguido acesso à estes mercados. Uma importante contribuição com relação à informação no exterior poderia ser aportada pelas representações diplomáticas e consulares.

1.2.4. Educação da População

A necessidade de produzir com qualidade cada vez maior, a difusão de tecnologias de base microeletrônica e a nova postura e importância do papel do consumidor, torna a qualidade de vida do trabalhador, na qual se inclui a capacidade cognitiva, a saúde física e mental, os hábitos de higiene e limpeza, crucial para competitividade. Ou seja, a equidade passa a ser condição para transformação produtiva e competitividade.

A importância da educação da população transcende o aspecto de formação profissional de mão-de-obra, embora seja essencial para isto. Bom nível educacional da população é um requerimento não apenas para a qualificação do trabalhador, tendo em vista a utilização das novas tecnologias na indústria, como é necessária ao pleno exercício dos direitos do cidadão. Inclusive enquanto consumidor, o que atualmente é reconhecidamente um fator cada vez mais importante para a formação do ambiente favorável à competitividade e ao investimento na indústria.

A participação do trabalhador é um elemento fundamental para a adoção dos novos métodos de gestão, como a qualidade total, o sistema flexível de produção, o "just in time", etc. No novo paradigma tecnológico colocado pela tecnologia microeletrônica e pelos novos métodos de gestão, cada trabalhador é uma unidade decisória, o que requer bom nível educacional, além de formação profissional.

A indústria brasileira tem resolvido a contento o problema da formação da mão-de-obra profissional para a atividade industrial, inclusive no que diz respeito à utilização das novas tecnologias. O esforço para isto, entretanto, é maior do que o que seria necessário não fosse o insuficiente nível educacional da população, onerando assim a competitividade das empresas. Além disso, apenas empresas de certo porte podem proporcionar treinamento. Empresas de menor porte ou em implantação não possuem tal auto-suficiência.

1.2.5. Taxas de Juros e Custos Financeiros

O problema das elevadas taxas de juros do crédito comercial é geralmente considerado solucionável no contexto da estabilização macroeconômica da economia, com a eliminação do processo inflacionário. Transcende, portanto, o âmbito de uma política setorial. Uma vez alcançada a estabilização de preços, estará dada uma condição essencial para a redução da taxa de juros. Entretanto, é provável que este fator ainda permaneça por um bom tempo atuando desfavoravelmente à competitividade do produto brasileiro, principalmente na concorrência com o importado.

A existência de financiamento do investimento por fontes não oficiais de crédito (BNDES) requer o equacionamento de um complexo conjunto de fatores que dependem das características do processo de globalização da economia e sua inserção nos mercados financeiros e de capitais, da criação de instrumentos de mobilização de recursos financeiros internos na direção do investimento produtivo, e da possibilidade dos investimentos produtivos apresentarem taxas de retorno competitivas com outras aplicações. Este último elemento tem dependência mais direta da competitividade da indústria, estando portanto ao alcance da política industrial. É essencial a existência de projetos de investimentos no setor industrial com retorno competitivo com outras demandas por recursos financeiros, inclusive aquela gerada pela "rolagem" do endividamento do setor público.

1.2.6. Encargos Sociais e Trabalhistas

Os encargos sociais básicos incidentes no setor industrial, definidos constitucionalmente e pela CLT, se desdobram nos seguintes tipos e seus percentuais sobre o salário (Pastore):

- obrigações sociais: previdência social (20,0%), FGTS (8,00%), salário educação (2,50%), acidentes de trabalho (média 2,00%), SESI (1,50%), SENAI (1,00%), SEBRAE (0,60%), INCRA (0,20%);

- tempo não trabalhado I: repouso semanal remunerado (18,91%), férias (9,45%), feriados (4,36%), abono de férias (3,64%), aviso prévio (1,32%), auxílio enfermidade (0,55%);

- tempo não trabalhado II: 13º salário (10,91%), despesa de rescisão contratual (2,57%); e

- incidências sobrepostas: obrigações sociais sobre tempo não trabalhado I (13,68%), FGTS sobre o 13º salário (0,87%).

O total dos encargos sociais sobre o salário atinge 102%.

1.2.7. Encargos Tributários

Até que se efetive uma reforma fiscal que racionalize a estrutura tributária e desonere a produção, será necessário providências direcionadas à sustentação da competitividade do produto brasileiro nos mercados externos. É geralmente admitido que o conjunto de encargos tributários e sociais incidentes sobre o produto brasileiro de exportação onera em aproximadamente 30% os custos. No contexto da integração competitiva, no qual são retiradas barreiras não tarifárias e reduzidas as tarifas de importação, somadas à perspectiva de uma taxa de câmbio não necessariamente desvalorizava como decorrência das características do programa de estabilização, além dos instrumentos de proteção contra a concorrência desleal de parceiros comerciais, será necessário um equacionamento específico para o segmento exportador com respeito aos tributos e encargos que não terão como ser repassados ao comprador no exterior.

2. A POLÍTICA INDUSTRIAL VIGENTE (1990-1994)

2.1. O Enunciado

A política industrial vigente hoje no Brasil deve ser considerada pelo seu enunciado e pela realidade da sua execução.

A síntese do enunciado da política industrial vigente é "a integração competitiva", o qual foi desdobrado em quatro linhas básicas: a abertura comercial, a busca da eficiência produtiva, o apoio ao investimento em tecnologia e a ação seletiva sobre segmento da indústria.

O enunciado da abertura comercial, por sua vez, previa a escalada da redução das tarifas sobre as importações, a eliminação de barreiras não tarifárias às importações e outras medidas voltadas para a integração comercial e econômica ao contexto internacional.

A busca de formas de gestão mais competitivas teve no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, seu principal instrumento e meio de divulgação, explicitando a necessidade da adoção de métodos de gestão adequados aos padrões de competitividade internacionais.

As diretrizes do apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria foram enunciadas no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico para a Indústria - PACTI.

A ação de apoio dirigido a segmentos selecionados da indústria, que se faria pelo Programa de Competitividade Industrial - PCI, não chegou a ter sequer um documento com as suas diretrizes explicitadas.

2.2. Os Resultados

Os dois primeiros componentes da política industrial, a abertura comercial e os estímulos aos novos métodos de gestão, o PBQP, foram implementados e têm apresentado resultados efetivos. O apoio ao desenvolvimento tecnológico da indústria foi instrumentalizado apenas em 1993, três anos depois de lançado. O PCI não chegou a ser enunciado e anunciado oficialmente.

A razão do relativo sucesso das duas primeiras linhas de ação está principalmente no fato de que ocorreram em um momento histórico particularmente favorável. Constatado o esgotamento do modelo de substituição de importações como fonte dinâmica do crescimento brasileiro, era premente colocar a indústria brasileira nos padrões de qualidade e produtividade internacionais. Reconhecida a necessidade da abertura comercial, a adoção dos novos métodos de gestão passou a ser um requisito impostergável.

As mudanças introduzidas na estrutura tarifária brasileira reduziram a tarifa nominal média da TAB (Tarifa Aduaneira Brasileira), que atingia 51,3% em 1986, para 32,1% em 1990, chegando aos 14% a partir de 1º de janeiro de 1994.

Um fator importante que favoreceu o relativo sucesso das ações incentivadoras da busca da qualidade e produtividade foi o clima bastante generalizado internacionalmente no mesmo sentido, principalmente nos EUA, em pleno esforço de alcançar os padrões do seu principal concorrente, o Japão, o que propiciou de imediato a disponibilidade de consultoria e bibliografia em quantidade sobre o assunto. Diferentemente da área tecnológica, em que o segredo industrial é instrumento de competição, no campo da gestão o intercâmbio se dá com grande fluidez e a custos relativamente baixos.

A dificuldade de deslanche do PACTI deveu-se às dificuldades de se desenhar e viabilizar instrumentos, além das conhecidas dificuldades estruturais neste campo. Pois nem mesmo no contexto do processo de substituição de importações encontrou-se a solução para o problema da escassa disposição do setor privado brasileiro em investir em desenvolvimento tecnológico. A dificuldade neste campo é estrutural, não solucionável apenas por métodos de gestão, embora estes sejam importantes.

A linha de ação do PCI, contemplando o exercício de ação governamental seletiva, praticamente não teria ido além das intenções iniciais, não fosse o acordo da câmara setorial da indústria automobilística, o qual pode ser tomado como um caso representativo de ação seletiva implementada. Nas demais câmaras setoriais os aspectos de longo prazo, como os programas de melhoria da qualidade e produtividade foram menos considerados do que neste acordo e em comparação com os aspectos voltados para a estabilização de preços.

Iniciativas no campo da desregulamentação ocorreram no período. Foi facilitada a importação de tecnologia, pelas reformas nos procedimentos no âmbito do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI. A legislação de prevenção às práticas lesivas à concorrências e proteção do consumidor avançou no sentido da sua consolidação. Procedimentos descentralizados e em parceria com instituições não governamentais foram adotados no sistema de certificados da qualidade.

O desempenho das instituições governamentais que tem por finalidade instrumentar as políticas continuaram sem os meios necessários à sua atuação mais eficiente. Há casos em que necessidades de curtíssimo prazo relacionadas à metas de estabilização de preços levaram a usos não muito em acordo com as finalidades primeiras desses instrumentos, como no caso do uso da legislação de defesa da concorrência como instrumento de contenção da inflação de preços.

2.3. O Desempenho da Indústria

O desempenho da indústria, na vigência da presente política industrial, desde 1990, está ilustrado pelo comportamento dos indicadores de produção e de produtividade. A produção, que teve enorme queda nos dois primeiros anos (1990 e 1991), apresenta tendência à retomada a partir de outubro de 1992.

A produtividade, uma das bandeiras mais visíveis do enunciado da política industrial vigente, apresenta, a partir de 1991 índices de crescimento muito elevados (Tabela I). O rápido crescimento do número de certificações com base na norma (ISO 9000) também é revelador da presteza da resposta das empresas ao clima mais concorrencial decorrente da abertura comercial. Em 1991 foram concedidas 35 certificações, em 1992 foram 96, em 1993 foram 225 e em 1994 deverá ser alcançado um total de 600 certificações.

O crescimento da produtividade a partir de 1991 é um elemento marcante no desempenho recente da indústria. Contribuiu para o atingimento de marcas tão expressivas, a abertura comercial e a decorrente competição do produto importado, provocando um ajuste que reduziu substancialmente a utilização de mão-de-obra na produção.

O enunciado da política industrial vigente, insistindo na necessidade de melhoria da produtividade e qualidade do produto brasileiro, contribuiu para a adoção de novos métodos de gestão. O processo de terceirização que entre outros foi um dos procedimentos adotados na esfera da modernização da gestão, pode, em grau reduzido, ter afetado as estatísticas sobre o crescimento da produtividade. A substituição de componentes nacionais por importados também pode ter influenciado aquele resultado, principalmente a sua expressão estatística.

A importação de insumos e equipamentos, principalmente os de base microeletrônica, teve significativo incremento nos últimos anos, o que terá contribuído para o aumento real da produtividade na indústria brasileira. Dos US\$ 25 bilhões importados em 1993, 71,3% foi de bens de capital, matérias primas e produtos intermediários. Em 1993 as importações de computadores e suas unidades tiveram incremento sobre 1992 de 42,0%. O crescimento das importações de maquinaria industrial cresceu de 13,6% no período. Registre-se porém que os bens de consumo durável tiveram sua participação nessas importações acrescidas em 1993. Entre os não duráveis a maioria das importações foram de brinquedos e artigos esportivos (154,5%), e de calçados (115,0%).

A retomada do crescimento da produção industrial foi particularmente acentuada no segmento de bens de consumo duráveis (Tabela II). Embora o crescimento da produtividade tenha precedido a retomada do crescimento da produção em aproximadamente um ano e meio, considera-se que os fatores principais dessa retomada foram o aumento da liquidez e dos salários, que acompanharam a mudança de governo.

O comércio exterior é apontado como uma das áreas em que mais progressos foram alcançados, e tanto em termos da reforma do aparato regulatório e abertura como da reação positiva que se verificou na indústria. Recente pesquisa junto aos principais líderes empresariais reflete este desempenho: enquanto em 1991 apenas 20,5% dos entrevistados consideravam seus produtos submetidos à concorrência estrangeira, em 1994 este percentual atingiu 40,7%. Em 1991, dos entrevistados, 48,3% consideravam suas empresas capacitadas para competir com o produto importado. Em 1994 este percentual alcançou 58,0% (CNI/2, 1994).

A análise dos resultados da referida pesquisa indica, porém, que, embora a abertura comercial seja percebida como positiva e desejável, em termos gerais, há setores que consideram que as alíquotas foram reduzidas demasiadamente. São exemplos desta posição setores como têxtil, química, mecânica, perfumaria, sabões e velas e couros e peles (que inclui calçados) (CNI/2, 1994). Estes setores se sentem afetados pela concorrência do produto importado, o que se acentua por não serem compradores de insumos no mercado externo.

2.4. Estrutura e Localização da Indústria

Há uma tendência, desde o II PND, de aumento de participação das indústrias intermediárias no produto industrial, resultado deste último grande esforço de substituição de importações. Classificam-se neste grupo: química, metalurgia, minerais não metálicos, papel e celulose. Esta presença expressiva verifica-se também na pauta de exportações. O setor de bens de capital, uma das metas prioritárias do II PND, tem sido o mais atingindo pela crise da década de 80 e atual, tem perdido participação no produto industrial.

O crescimento da participação da indústria de produtos intermediários deu-se acompanhada da redução da participação dos produtos tradicionais (madeira, mobiliário, couros e peles, têxteis, vestuários, alimentícia, bebidas, fumo, editorial e gráfica), e uma relativa estabilidade da participação das indústrias tecnológicas (mecânica, material elétrico, comunicações, material de transporte, borracha, farmacêuticos, perfumaria, sabões, velas e plásticos).

Tal tendência de evolução da composição do produto industrial ocorre acompanhada de uma tendência de localização caracterizada pela redução da concentração no Estado de São Paulo e um deslocamento progressivo das indústrias intermediárias principalmente para a Região Leste (BA, MG, ES) e das indústrias tradicionais e tecnológicas (estas também para a Zona Franca de Manaus) principalmente para a Região Sul. Registre-se o caráter de agressividade ao meio ambiente que possuem as indústrias intermediárias (Torres).

2.5. Uma Questão em Aberto

O expressivo desempenho da indústria a partir de 1991, em termos de produtividade da mão-de-obra, foi mais em decorrência da adoção pelas empresas de novos métodos de gestão, do que uma ampla reestruturação criando economias de escala e externalidades acompanhada de investimentos em novas tecnologias capazes de assegurar um padrão competitivo de solidez indiscutível. Não houve investimentos muito significativos em expansão da capacidade produtiva. Os gargalos da infra-estrutura continuam existindo, inclusive no setor portuário. Não se fez uma reforma tributária que atenuasse os encargos que oneram o custo e o preço do produto. Não houve uma reestruturação empresarial de vulto, levando à integração vertical de setores da indústria ou entre setores como comércio, serviços, e o setor financeiro.

Quando do lançamento da política industrial vigente, em 1990, havia o entendimento de que o ajuste ao contexto da abertura comercial acarretaria um processo de reestruturação em que as empresas de alguns segmentos adquiririam escala competitiva a padrões internacionais, em um relativamente profundo processo de ajustes, admitindo-se inclusive que segmentos pudessem sofrer redução de capacidade mesmo desaparecer. O objetivo do PCI deveria ser justamente a de atuar como um mecanismo facilitador e minimizador de custos econômicos e sociais desta transição.

Com relação aos métodos de gestão, o ajuste efetivamente verificou-se em proporções significativas, ao menos para aqueles segmentos da indústria mais próximos da competição externa. Mas no tocante à escala de produção, fator crítico em termos de competitividade, o ajuste foi incipiente. Mesmo com relação à excessiva diversificação de linhas de produtos de uma mesma empresa, os ajustes não se verificaram de maneira expressiva.

Com resultado da não ocorrência deste ajuste estrutural, o parque industrial brasileiro encontra-se hoje, em alguma medida e em alguns setores, em condições ainda relativamente desfavoráveis para competir em um mercado completamente aberto, principalmente os de maior valor agregado e mais intensivos em tecnologia. O investimento em desenvolvimento tecnológico, que depende de volume de faturamento, ou seja, de escala de produção, permanece pouco expressivo. A competitividade existente repousa, assim, em boa medida, nos baixos salários pagos na economia brasileira.

3. CENÁRIOS DA PRÓXIMA POLÍTICA INDUSTRIAL

3.1. Escopo e Orientação

A política industrial que será lançada pelo próximo governo provavelmente não será muito diferente, em termos de enunciado, da política industrial vigente. Ou seja, propugnará pela continuidade da melhoria da eficiência e competitividade, ainda que o lema "integração ao mercado externo" possa ter sua visibilidade reduzida, uma vez já procedida a abertura comercial. A integração regional no âmbito do MERCOSUL deverá ter expressiva presença no enunciado.

Poderão, certamente, serem acrescentadas algumas novas "missões" a serem desempenhadas pela indústria, como a geração de empregos, a redução das disparidades regionais, etc. Particularmente sensível para o investidor serão os pontos do enunciado que apresentem maior vinculação com a política de estabilização macroeconômica, especialmente a taxa de juros e o câmbio.

A questão da seletividade da política industrial poderá estar presente na pauta das câmaras setoriais. Consolidada a estabilização da economia, o caráter estrutural de instrumentos como as câmaras setoriais e a Lei Antitruste poderão aflorar com mais destaque no enunciado da política industrial. Algumas outras questões importantes deverão receber tratamento e eventualmente merecerão esclarecimentos, como a questão da propriedade intelectual e a dos monopólios constitucionais. Uma orientação sobre estes pontos será fundamental na conformação do ambiente e do clima em que se dará o investimento na atividade industrial.

3.2. Estrutura e Localização da Indústria

Em um cenário de abertura comercial, a perspectiva mais provável é de uma redução da participação das indústrias tecnológicas no produto industrial, com a conseqüente redução da concentração no Estado de São Paulo, tendência que se acentua com deslocamento das indústrias do complexo eletro-eletrônico para a Zona Franca de Manaus.

Com a estabilidade macroeconômica e drástica redução da inflação, espera-se a eliminação de imposto inflacionário sobre as camadas mais pobres da população em valor de 10 bilhões de dólares. Tal perspectiva indica no sentido da elevação da participação das indústrias de bens de consumo não duráveis, como a alimentícia, na composição do produto industrial total, o que deve reforçar a tendência de desconcentração, na medida que esta indústria acompanhe, em alguma medida, a expansão da fronteira agrícola.

Com a estabilização do processo inflacionário, entretanto, mecanismos de incentivo ao investimento na indústria em estados como Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e outros, baseados na prorrogação do recolhimento do ICMS sem cobrança integral da correção monetária, perdem a eficácia. Os fatores tradicionais de localização (oferta de matérias primas e mão-de-obra e mercado consumidor) devem ter sua importância realçada, devendo levar a que os governos locais intensifiquem a oferta de incentivos como infraestrutura em distritos industriais, serviços de informação e maiores facilidades de financiamento.

3.3. O Desafio da Educação da População

Não se espera poder contar com a existência de um nível educacional básico da população adequado em horizonte de tempo menor que uns dez anos. Portanto, este elemento positivo não estará presente no AMBIENTE do investimento a curto e médio prazos. Haverá em compensação, conseqüência da carência educacional, o baixo nível dos salários pagos na economia, atuando como fator favorável.

A qualificação do trabalhador que a indústria está a requerer para operar com os novos padrões de gestão e as novas tecnologias será provido pelo ensino profissionalizante, considerado bastante eficiente no Brasil, ou por "on the job training", porém a custos elevados, dada a ausência de uma sólida educação de base da população.

O paradigma da empresa "enxuta" faz com que a indústria de porte médio e grande seja mais desempregadora que empregadora de mão-de-obra, dependendo, naturalmente, da velocidade de expansão do setor. Esta "missão" deve ser principalmente das micro, pequena e média empresa.

3.4. O Clima de Negócios

Nos últimos vinte e cinco anos, as duas "políticas" que imprimiram características estruturais nas tendências de evolução da indústria foram o II PND (substituições de importações) e a abertura do mercado, iniciada em 1987 e implementada com efetividade a partir de 1990.

A experiência brasileira indica que a existência do enunciado de política industrial é relevante para a constituição do ambiente e do clima para a decisão de investimento, ainda que certamente não decisiva. Muito provavelmente o enunciado da próxima política industrial indicará que esta deva ser de tipo "horizontal", isto é, deverá valer-se de instrumentos e mecanismos que perpassem todos os segmentos da indústria, com muito pouco exercício de seletividade, a não ser eventualmente em alguns segmentos emergentes de alta densidade tecnológica.

Questões estruturais do desenvolvimento, como a educação da população, poderão ser incorporadas ao enunciado da política industrial, mas como seus resultados são de longo prazo, a ação neste campo terá de ser extremamente incisiva para afetar o ambiente ou o clima de investimentos. O mesmo raciocínio vale para a política tecnológica, a qual continuará tendo um papel de importância relativamente secundária como indutora do investimento industrial.

Uma questão crítica com que se defrontará a próxima política industrial diz respeito ao aprofundamento da abertura comercial, que se constitui em uma demanda do processo de estabilização macroeconômica e de integração ao mercado mundial, mas que aprofundará o ajuste estrutural da indústria que apenas foi iniciado. Dificilmente haverá um enunciado procurando antever este processo, pois isto implicaria em explicitar opções de cunho seletivo, o que não é da tradição brasileira em matéria de política industrial, existindo fortes limitações de caráter técnico e político decisório.

As referidas limitações não são tanto relacionadas com a capacidade de eleger setores "ganhadores" ou "perdedores", mas sim com a capacidade de aplicar medidas, embora o risco tecnológico ou mercadológico implícito na escolha não seja em absoluto irrelevante.

Adotar políticas exclusivamente horizontais, porém, não soluciona o problema da incapacidade de implementação. Embora mais simples, as políticas horizontais estão limitadas pela especificidade setorial da tecnologia, dos mercados, das estruturas empresariais e inclusive das negociações econômicas internacionais (Nunes, 1993). Inclusive medidas a nível de segmentos podem ser importantes, quando se deseja influir na dinâmica empresarial (Nunes, 1993).

3.5. Uma Nova Agenda Institucional

A modernização produtiva com equidade só será alcançada com uma precisa ação de governo através de uma política industrial consistentemente formulada e dirigida para aquele objetivo, em estreita articulação com a política de desenvolvimento tecnológico. A convergência de ações voltadas para o desenvolvimento industrial e tecnológico é a base da proposta Lei de Competitividade (National Competitiveness Act) atualmente em debate no Senado dos EUA, principalmente dirigido às indústrias pequenas e médias de alta tecnologia, no valor de US\$ 3,6 bilhões.

A condução de um processo em que há um só tempo se busque alcançar os requisitos da competitividade, basicamente o incremento da produtividade, para o que é essencial que hajam novos investimentos, e as metas de equidade, que é requisito da própria competitividade, mas que pode ser ameaçada por conseqüências negativas da modernização, haja visto o problema do desemprego nos países industrializados, exige a atuação de um Estado adequadamente aparelhado para este fim.

As instituições brasileiras, governamentais e privadas, não são adequadamente preparadas para atuar no novo cenário do comércio mundial que começa a ser desenhado com a conclusão da Rodada Uruguaí do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). O despreparo verifica-se principalmente em duas áreas: a defesa do produto nacional da concorrência desleal (despreparo do governo), e o desconhecimento das novas regras acordadas no GATT (despreparo dos empresários). É necessário o estabelecimento de uma política de defesa comercial. Na aplicação de direitos compensatórios a subsídios e direitos "anti-dumping" há falta de clareza na delimitação de competências entre o MICT e o MF, pois enquanto a instrução do processo é feita no MICT, a decisão sobre a aplicação de sobretaxas é do MF.

Atuar de maneira positiva para o clima de negócios e de investimentos nas atividades industriais a criação no âmbito do Poder Executivo de um "conselho da competitividade", órgão de assessoramento do Presidente da República, de caráter consultivo e de elevado "status" na administração, integrado por ministros e com a participação de representantes dos setores econômicos, dos trabalhadores e dos consumidores.

O "conselho de competitividade" seria estruturado de maneira a incluir no escopo da sua atuação e áreas de interesse, as demandas sociais da equidade, como parte da política de competitividade, com destaque para educação e da saúde. Portanto, além das áreas econômicas do governo integrariam o conselho os ministros da educação e saúde.

Incumbiria à este conselho o monitoramento, através de estudos e pesquisas, do processo de integração competitiva nos mercados externos, assim como dos esforços que se fizessem necessários para melhorar a capacitação da indústria brasileira em termos de competitividade. Estariam no seu escopo de interesses as políticas de comércio exterior, de desenvolvimento tecnológico, as ações voltadas para melhoria da infra-estrutura, e outros assuntos de grande interesse como propriedade intelectual, defesa da concorrência e proteção ao consumidor, desregulamentação, etc.

A integração da política de desenvolvimento tecnológico com a política industrial é fundamental para o sucesso desta, para o que será necessário a estruturação de novos instrumentos de política, pois deve-se admitir que neste momento o governo brasileiro não tem condições de administrar uma sintonia entre a política econômica e industrial e a política tecnológica, por falta de instrumentos adequados e mesmo de capacidade de gestão.

Incumbiria também ao "conselho de competitividade" o monitoramento das políticas sociais, notadamente educação e saúde, no interesse de conduzir o processo integrando as demandas da competitividade com as da equidade.

Ficariam sob a égide deste conselho as câmaras setoriais, enquanto mecanismo de articulação entre governo, empresas, trabalhadores e consumidores. A dimensão executiva das ações continuaria sendo atribuição dos órgãos governamentais respectivos, assim como as políticas definidas pelo governo. O "conselho de competitividade" situar-se-ia numa posição de apoio e assessoramento. À diferença do atual CONCEC-Conselho Consultivo Empresarial de Competitividade, um conselho consultivo integrado à estrutura governamental, teria condições melhores de interagir com o restante do setor público.

O "conselho de competitividade" estruturaria seus programas e atividades em estreita cooperação com a sociedade civil, de maneira a utilizar ao máximo o potencial mobilizável através da parceria com os diversos segmentos da sociedade. A posição de assessoramento ao Presidente da República permitiria ao conselho ter sua atuação articulada com outros setores do governo. De qualquer forma, o conselho teria sua atuação no âmbito do Poder Executivo adstrita às competências de um órgão de assessoramento.

BIBLIOGRAFIA

ABDIB - "Restrições ao Desenvolvimento do Setor Privado no Brasil" Seminário Internacional - ABDIB/BIRD/FGV, São Paulo, novembro de 1993.

BNDES - "A Inserção das Exportações Brasileiras no Comércio Internacional de Mercadorias: Uma Análise Setorial", Rio de Janeiro, 1993.

CNI/1 - "A Indústria Brasileira: Perfil Atual e Perspectivas", Rio de Janeiro, 1994.

CNI/2 - "Abertura Comercial e Estratégia Tecnológica: A Visão dos Líderes Empresariais Brasileiros em 1994", Rio de Janeiro, 1994.

Gazeta Mercantil, diversos números.

MCT - Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira - Síntese Final - Versão Preliminar, Campinas, 1993.

Nunes, P. Wilson - "Donde Estamos en Política Industrial?" - Revista de la CEPAL nº 51, diciembre 1993.

Pastore, José - "Por Uma Política de Empregos", Indústria e Produtividade, agosto de 1994, ano 27, nº 284, CNI, Rio de Janeiro, 1994.

Torres, Haroldo - "A Emergência das Indústrias "Sujas" e Intensivas em Recursos Naturais no Cenário Industrial Brasileiro", ISPN, documento de trabalho nº 9, 1992.

TABELA I

PRODUTIVIDADE INDUSTRIAL EM 1991/92/93 (BRASIL)
(QUANTUM/HORAS PAGAS)
BASE: ANO ANTERIOR=100

CLASSES E GÊNEROS	91	92	93
Indústria Geral	110,54	104,64	111,80
Extrativa Mineral	118,30	105,75	114,92
Ind. Transformação	110,38	104,39	112,08
Min. Não Metálicos	113,88	92,75	111,36
Metalurgia	112,94	111,15	114,94
Mecânica	101,71	96,88	122,54
Mat. Elétrico e Comun.	110,64	98,48	128,41
Mat. Transporte	113,19	106,70	121,02
Papel e Papelão	116,07	105,35	107,02
Borracha	108,65	103,46	123,49
Química	112,41	105,43	113,28
Farmacêutica	100,32	88,17	110,11
Perf., Sabões, Velas	105,20	114,78	105,44
Prod. Mat. Plásticas	115,36	100,19	99,56
Têxtil	103,41	113,95	106,45
Vest., Calç. Art. Tec.	101,65	100,61	100,88
Prod. Alimentares	108,85	105,21	106,38
Bebidas	104,15	85,18	113,81
Fumo	105,27	88,99	119,56

(*) Considerando o período JAN. 93-JAN. 94
 FONTE: IBGE

TABELA II

PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR CATEGORIA DE USO
TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL

(%)

	1987-1990*	1991	1992	1993
Indústria Geral	-2.20	-0.66	-4.73	9.60
Indústria Transformação	-2.39	-0.71	-4.98	10.07
Bens de Capital	-4.92	-10.73	-12.37	14.90
Bens Intermediários	-3.11	1.03	-1.64	6.56
Bens de Consumo	-1.39	-0.05	-7.08	11.31
Consumo Durável	-2.15	4.77	-7.79	40.99
Consumo Não Durável	-1.20	-1.20	-6.90	3.86

* Média do Período

FONTE: CNI. A Indústria Brasileira: perfil atual e perspectivas. Abr./1994
(Dados do IBGE)

FORUM: BRASIL, 1995

**POLÍTICA INDUSTRIAL:
COMO, PARA QUÊ, PARA QUEM?**

**¿ Dónde estamos
en política industrial?
Revista de la CEPAL - 51**

**Política industrial
y fomento de la
competitividad
Revista de la Cepal - 53**

São Paulo
Outubro de 1994

**¿ Dónde estamos
en política industrial?**

**Revista de la CEPAL - 51
Diciembre - 1993**

**Política industrial
y fomento de la
competitividad**

**Revista de la Cepal - 53
Agosto - 1994**

aparecía como particularmente útil en situaciones de economía cerrada en las que la concentración industrial y el poder del mercado estaban directamente correlacionados.

Las políticas industriales de la región tendieron a exhibir una continuidad bastante excepcional, en particular si se tiene en cuenta los frecuentes cambios de planes y programas cada pocos años, que a menudo buscaban, precisamente, mostrar que se hacía una política diferente a la de la administración anterior. Hacia comienzos de los años ochenta la planeación industrial intentaba, en la mayor parte de los casos, combinar la sustitución de importaciones y el fomento a las exportaciones, en especial de manufacturas, para reducir el desempleo y aumentar la producción de bienes de consumo esenciales. En general, se trataba de impulsar la integración de cadenas productivas, siempre con miras a fomentar la producción de insumos intermedios de uso generalizado y, en algunos países, la de bienes de capital. Los instrumentos de política eran también básicamente similares (fomento, protección y regulación), aunque se observaba diferencias de énfasis o de concepciones entre las diferentes experiencias.

Aunque en los años setenta hubo un importante crecimiento industrial en muchos países de la región,¹ a comienzos de los años ochenta comenzó a observarse una creciente ineficacia de la planificación industrial. Esta ineficacia se habría debido fundamentalmente i) a una persistente falta de coherencia entre los niveles de planeación sectorial y macroeconómica; ii) a estrategias que no concitaban la adhesión de niveles importantes de la administración o eran combatidas o ignoradas por importantes entidades públicas que debían participar en su implementación; iii) a la deficiente implementación de los programas, que no se concretaban en partidas presupuestarias por su falta de metas a nivel de instrumentos de política, y iv) a la poca articulación con los agentes productivos privados, los que en respuesta no le brindaban confianza y adhesión.

La aceptación de este diagnóstico por amplios círculos decisorios llevó a una crisis de la planificación industrial que luego se extendió al conjunto de

la política industrial. Este fenómeno no fue exclusivo de América Latina. Así, la OCDE (1987) señala que, luego de un auge del intervencionismo estatal en sus países miembros en los años setenta y el inicio de los ochenta, la ola intervencionista perdió fuerza e incluso retrocedió a sus niveles más bajos del período previo a la crisis de los años setenta. A la vez, se cuestionó la validez de algunos de los principios que habían inspirado la política industrial de los gobiernos. Este cuestionamiento, que se inició en los países industrializados, se expandió rápidamente en la región latinoamericana, tanto por la influencia de las ideas desarrolladas en esos países, como por elementos que surgían de la propia experiencia de numerosos países de la región en materia de política industrial.

La validez de la política industrial fue cuestionada en general debido a errores que habían llevado a sobreestimar los costos de las fallas del mercado y a subestimar aquéllos asociados con las fallas del gobierno. En particular, las políticas industriales habrían encontrado límites impuestos por los hechos siguientes. En primer lugar, las opciones abiertas a los gobiernos se vieron reducidas por la creciente internacionalización del comercio y la producción, y por una cada vez más difusa separación entre sectores productivos; por otra parte, el dinamismo de la tecnología y los mercados hizo cada vez más difícil y riesgoso para los gobiernos el intento de controlar las variables del contexto de la planificación. En segundo lugar, las políticas aplicadas eran difíciles de evaluar y controlar, lo que las hizo extenderse más allá de su horizonte de validez, fundamentalmente por la labor de grupos de interés. La ausencia de criterios claros para decidir el comienzo y el fin de su aplicación hizo más difícil concretar el objetivo, muchas veces manifestado, de utilizar los instrumentos normativos en un marco de estricta temporalidad; asimismo, la cooptación de órganos decisorios por grupos de interés dificultó aún más la eliminación de medidas normativas cuyo horizonte de validez ya había expirado. Y en tercer lugar, algunas políticas tenían una limitada eficacia intrínseca, principalmente porque su complejidad elevaba la probabilidad de conflicto con los objetivos de otras. Además, la coordinación de políticas planteó problemas a menudo insuperables, en especial por la ausencia de un vínculo claro entre política industrial y política macroeconómica.

El consenso surgido a mediados de los años ochenta sobre el tipo de reformas que necesitaba

¹ Naturalmente, diferentes concepciones económicas discrepan acerca de si ese crecimiento se logró *debido o pese* a la política industrial, en especial en un contexto de amplio financiamiento externo. Véase, por ejemplo, Chami Batista (1992) y Dias Carneiro (1990) para el caso de Brasil, y Peres (1989) para el de México.

FORUM: BRASIL, 1995

**POLÍTICA INDUSTRIAL:
COMO, PARA QUÊ, PARA QUEM?**

¿ **Dónde estamos
en política industrial?**
Revista de la CEPAL - 51

**Política industrial
y fomento de la
competitividad**
Revista de la Cepal - 53

São Paulo
Outubro de 1994

**¿ Dónde estamos
en política industrial?**

**Revista de la CEPAL - 51
Diciembre - 1993**

**Política industrial
y fomento de la
competitividad**

**Revista de la Cepal - 53
Agosto - 1994**

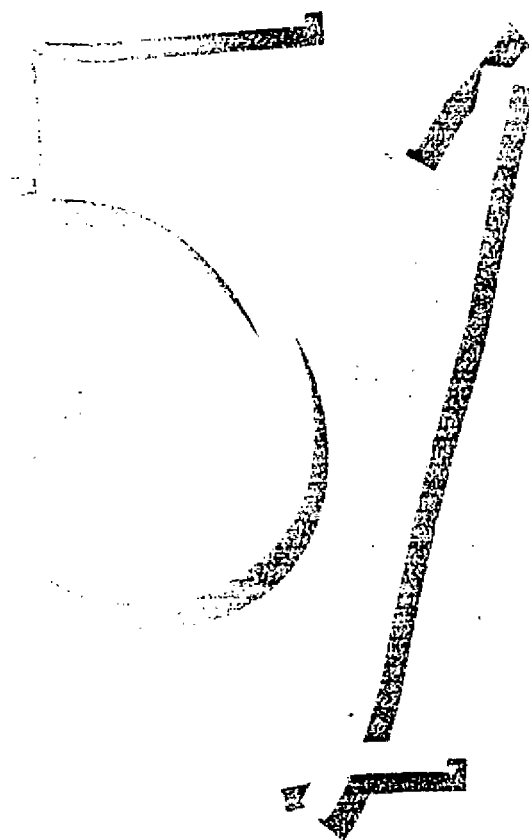
REVISTA

de la

**COMISION
ECONOMICA
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

C E P A L

D I C I E M B R E 1 9 9 3



NACIONES UNIDAS

¿Dónde estamos en política industrial?

Wilson Peres Núñez

*Asesor Técnico Principal
del Proyecto CEPAL/PNUD
"Diseño de políticas para
el fortalecimiento de la
capacidad de innovación
tecnológica y elevación
de la competitividad
internacional en el
ámbito empresarial".*

Resulta paradójico que en los años ochenta, mientras la política industrial tendía a desaparecer como tema de reflexión académica y era relegada de la toma de decisiones en la mayoría de los países latinoamericanos, continuaba siendo la base de importantes acciones e instrumentos que se aplicaban en los países y regiones desarrollados y de reciente industrialización. Durante ese mismo período diversas insuficiencias y distorsiones gestadas en la dinámica industrial hicieron que al iniciarse el decenio de 1990 las perspectivas para ese campo de la política económica fuesen más positivas. La política industrial de este decenio será diferente a la que predominaba en períodos caracterizados por economías en gran medida cerradas, industrias no globalizadas y políticas estatales que se basaban principalmente en subsidios, en la inversión directa en empresas estatales y en la administración de la protección comercial. La sección I del artículo resalta un conjunto de hechos estilizados que muestra las principales características de la política industrial tradicional y los límites a los que ella se vio enfrentada. La sección II analiza algunas experiencias desarrolladas desde mediados de los años ochenta, y pone de relieve que el surgimiento de nuevos enfoques en América Latina, así como diversos elementos externos a la región, indica que la política industrial no puede ser excluida en la tarea de recuperar el crecimiento e integrar los países de la región a la economía mundial. Por último, la sección III presenta conclusiones que apuntan, por un lado, a poner de relieve algunos temas permanentes en el análisis de la política industrial y, por otro, a delinear diversas propuestas sobre la manera de encarar estos temas para formular una política más eficaz y, sobre todo, más eficiente que en el pasado.

I

La política industrial tradicional

Cualquier intento de sistematizar la amplia experiencia de los países latinoamericanos en política industrial exigiría un muy extenso análisis de casos de decisión y aplicación de políticas, lo que supera los objetivos de este artículo. Sin embargo, esa experiencia puede ser resumida, aun a riesgo de perder parte de la riqueza que la caracteriza, en un conjunto de hechos estilizados que ponen de relieve los elementos fundamentales de esa práctica, y que se presentan a continuación.

La política industrial en la región y la correspondiente selección de estrategias han tendido a reflejar las preferencias teóricas (o al menos analíticas) de las principales esferas de decisión de política, más que consideraciones pragmáticas.

Si bien en los comienzos de las experiencias industrializadoras de los países más grandes de la región hubo enfoques de política que sólo fueron sistematizados (o incluso considerados como tales) con posterioridad, la inconformidad con la dinámica industrial presente a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta llevó a intentos formales de planificación. En esa dinámica influyeron de manera determinante tanto la pérdida de eficacia de los instrumentos normativos fundamentales como la cooptación de numerosas instancias decisorias por parte de grupos de interés.

La multiplicidad de organismos e intereses y el rendimiento decreciente de la política en vigor llevaron a una saturación de instrumentos que muchas veces eran contradictorios entre sí. En este marco, la formalización de las estrategias y de los instrumentos de política en planes y programas fue resultado de la voluntad de los decisores de la política de cambiar las estructuras, comportamientos y desempeños industriales prevaletentes, y se concretó en experiencias sustentadas en consideraciones analíticas más o menos amplias. En algunos casos, los planteamientos básicos respondían a visiones de cómo se debía concebir el propio proceso de crecimiento económico: mientras que en otros, estaban más vinculados a

la generalización de proposiciones de equilibrio parcial sustentadas por los análisis de organización industrial.

Los marcos teóricos de la experiencia de política industrial tendieron a seguir fundamentalmente las líneas de la tradición Kaldor-Verdoorn: ésta resaltaba el papel del crecimiento del mercado como motor del incremento del empleo y de la productividad del trabajo, el que tendría lugar fundamentalmente en la industria manufacturera (Kaldor, 1966). Las ganancias de competitividad que se obtendrían a partir del crecimiento en condiciones en las que prevaletían las economías de escala permitirían no sólo ampliar los mercados internos, sino también conquistar los mercados externos. La protección comercial para avanzar en la sustitución de importaciones era entonces el mecanismo fundamental para internalizar los efectos del círculo virtuoso crecimiento-productividad-crecimiento, particularmente porque en general se dudaba de que los principales mercados internacionales tuviesen la capacidad de absorber las exportaciones manufactureras latinoamericanas. Cuando se quería reducir los efectos negativos de una protección excesiva —el sesgo antiexportador, la baja presión para incorporar progreso técnico u otros— se tendía a establecer subsidios generalizados a los costos de producción mediante, por ejemplo, importaciones de bienes de capital con arancel cero o extremadamente bajo, tasas de interés preferentes y precios de insumos producidos por empresas estatales inferiores a los costos de producción.

En las políticas sectoriales predominaban los enfoques basados explícita o implícitamente en el modelo de estructura-conducta-desempeño, desarrollado en la tradición de Mason, Scherer y Bain (Scherer y Ross, 1990). Este modelo permitía efectuar análisis con una fuerte base empírica e identificar políticas para modificar el desempeño industrial a través de cambios en la estructura productiva o en la conducta empresarial. En general, se consideraba que las modificaciones de estructura debían lograrse con la regulación o la intervención estatal directa, mientras que los cambios de conducta debían ser inducidos mediante modificaciones de las rentabilidades relativas. El modelo de estructura-conducta-desempeño

□ El autor agradece los comentarios y las sugerencias de Antonio Barros de Castro, Fábio Erber, Ricardo French-Davis, Jorge Katz, Carla Macario, Yoshiaki Nakano y Joseph Ramos.

aparecía como particularmente útil en situaciones de economía cerrada en las que la concentración industrial y el poder del mercado estaban directamente correlacionados.

Las políticas industriales de la región tendieron a exhibir una continuidad bastante excepcional, en particular si se tiene en cuenta los frecuentes cambios de planes y programas cada pocos años, que a menudo buscaban, precisamente, mostrar que se hacía una política diferente a la de la administración anterior. Hacia comienzos de los años ochenta la planeación industrial intentaba, en la mayor parte de los casos, combinar la sustitución de importaciones y el fomento a las exportaciones, en especial de manufacturas, para reducir el desempleo y aumentar la producción de bienes de consumo esenciales. En general, se trataba de impulsar la integración de cadenas productivas, siempre con miras a fomentar la producción de insumos intermedios de uso generalizado y, en algunos países, la de bienes de capital. Los instrumentos de política eran también básicamente similares (fomento, protección y regulación), aunque se observaba diferencias de énfasis o de concepciones entre las diferentes experiencias.

Aunque en los años setenta hubo un importante crecimiento industrial en muchos países de la región,¹ a comienzos de los años ochenta comenzó a observarse una creciente ineficacia de la planificación industrial. Esta ineficacia se habría debido fundamentalmente i) a una persistente falta de coherencia entre los niveles de planeación sectorial y macroeconómica; ii) a estrategias que no concitaban la adhesión de niveles importantes de la administración o eran combatidas o ignoradas por importantes entidades públicas que debían participar en su implementación; iii) a la deficiente implementación de los programas, que no se concretaban en partidas presupuestarias por su falta de metas a nivel de instrumentos de política, y iv) a la poca articulación con los agentes productivos privados, los que en respuesta no le brindaban confianza y adhesión.

La aceptación de este diagnóstico por amplios círculos decisorios llevó a una crisis de la planificación industrial que luego se extendió al conjunto de

la política industrial. Este fenómeno no fue exclusivo de América Latina. Así, la OCDE (1987) señala que, luego de un auge del intervencionismo estatal en sus países miembros en los años setenta y el inicio de los ochenta, la ola intervencionista perdió fuerza e incluso retrocedió a sus niveles más bajos del período previo a la crisis de los años setenta. A la vez, se cuestionó la validez de algunos de los principios que habían inspirado la política industrial de los gobiernos. Este cuestionamiento, que se inició en los países industrializados, se expandió rápidamente en la región latinoamericana, tanto por la influencia de las ideas desarrolladas en esos países, como por elementos que surgían de la propia experiencia de numerosos países de la región en materia de política industrial.

La validez de la política industrial fue cuestionada en general debido a errores que habían llevado a sobreestimar los costos de las fallas del mercado y a subestimar aquéllos asociados con las fallas del gobierno. En particular, las políticas industriales habrían encontrado límites impuestos por los hechos siguientes. En primer lugar, las opciones abiertas a los gobiernos se vieron reducidas por la creciente internacionalización del comercio y la producción, y por una cada vez más difusa separación entre sectores productivos; por otra parte, el dinamismo de la tecnología y los mercados hizo cada vez más difícil y riesgoso para los gobiernos el intento de controlar las variables del contexto de la planificación. En segundo lugar, las políticas aplicadas eran difíciles de evaluar y controlar, lo que las hizo extenderse más allá de su horizonte de validez, fundamentalmente por la labor de grupos de interés. La ausencia de criterios claros para decidir el comienzo y el fin de su aplicación hizo más difícil concretar el objetivo, muchas veces manifestado, de utilizar los instrumentos normativos en un marco de estricta temporalidad; asimismo, la cooptación de órganos decisorios por grupos de interés dificultó aún más la eliminación de medidas normativas cuyo horizonte de validez ya había expirado. Y en tercer lugar, algunas políticas tenían una limitada eficacia intrínseca, principalmente porque su complejidad elevaba la probabilidad de conflicto con los objetivos de otras. Además, la coordinación de políticas planteó problemas a menudo insuperables, en especial por la ausencia de un vínculo claro entre política industrial y política macroeconómica.

El consenso surgido a mediados de los años ochenta sobre el tipo de reformas que necesitaba

¹ Naturalmente, diferentes concepciones económicas discrepan acerca de si ese crecimiento se logró *debido o pese* a la política industrial, en especial en un contexto de amplio financiamiento externo. Véase, por ejemplo, Chami Batista (1992) y Dias Carneiro (1990) para el caso de Brasil, y Peres (1989) para el de México.

América Latina tendió a negar la validez e incluso la posibilidad de usar instrumentos que habían sido tradicionales en la política industrial de la región (Ballassa, Bueno, Kuczynski y Simonsen, 1986). Así, por ejemplo, las políticas que tendieron a aceptarse en materia de apertura comercial, tasa de interés, orientación del gasto público, privatización, desregulación y derechos de propiedad intelectual entraron en conflicto directo con los instrumentos en que se habían sustentado las políticas industriales y los desplazaron. La percepción de que las políticas como tales habían

perdido validez, unida a la imposibilidad o indeseabilidad de utilizar sus instrumentos tradicionales, las hizo desaparecer o pasar a cumplir un papel puramente declarativo de un interés genérico por "la industria", el que debía equilibrarse con el interés que merecían otros sectores económicos. Este intento de equilibrar o de no discriminar entre sectores llevó a un progresivo relegamiento de las políticas industriales de alcance sectorial, las que se basaban precisamente en el uso intensivo de los instrumentos señalados anteriormente.

II

Algunos cambios de fines de los años ochenta y principio de los noventa

En los años ochenta, muchos países de América Latina parecieron llegar a conclusiones similares a las señaladas en la sección anterior respecto a la política industrial, y ésta tendió a desaparecer del conjunto de políticas relevantes o, a lo sumo, a ser identificada con la eliminación de las estructuras y comportamientos que se asociaban a las políticas industriales tradicionales.²

Pese a lo anterior, las prácticas de política industrial continuaron teniendo un peso importante en la mayoría de los países desarrollados de Europa (OCDE, 1987),³ en tanto que las características ampliamente estudiadas del Estado desarrollista de Japón y las economías de industrialización reciente del este de Asia mantenían sus rasgos fundamentales.⁴ De las políticas

formuladas o propuestas en ese período puede decirse hoy, con la ventaja de la perspectiva temporal, que abrieron caminos y que pueden llegar a determinar el alcance posible de la política industrial en los años noventa. A continuación se analizan algunas de esas experiencias y propuestas.

1. La política posible en áreas desarrolladas: Ontario, 1988

A partir de un trabajo iniciado un par de años antes, el Consejo del Primer Ministro de Ontario dio a conocer en 1988 un informe en el que planteaba un amplio conjunto de objetivos y de instrumentos de política para reestructurar la economía provincial en un marco de globalización, dinamismo tecnológico y creciente competencia externa (Ontario, Premier's Council, 1988).

Los problemas que enfrentaba la provincia canadiense de Ontario tenían rasgos que eran comunes tanto a países desarrollados como a aquéllos de industrialización intermedia basada en recursos naturales. Por una parte, la provincia tenía una estructura industrial y de innovación moderna comparable a la de otras regiones de elevado desarrollo (por ejemplo, Baden Wurtemberg, Lombardía o Cataluña) y contaba con empresas competitivas en el ámbito internacional (como Northern Telecom). Pero por otra, su base pro-

² Naturalmente, la virtual desaparición de la política industrial como tal no impidió la adopción de importantes medidas en los campos de la privatización y de la refinanciación de la deuda externa (por ejemplo, autorizaciones para canjes de deuda por inversión), las que tuvieron amplio efecto sobre la dinámica de determinados sectores y empresas industriales.

³ En última instancia, el consenso sobre el conjunto de políticas viables tendió a concentrarse en tres objetivos fundamentales: i) la nivelación de las condiciones de la pugna competitiva entre empresas de distinto tamaño o provenientes de regiones con diferentes grados de desarrollo; ii) el fomento de la innovación y difusión de tecnologías debido al importante contenido de externalidades en estas actividades, y iii) la compensación, al menos parcial, de desincentivos a la inversión causados por políticas macroeconómicas (por ejemplo, las que dan lugar a aumentos de la tasa de interés).

⁴ Para un interesante análisis de cómo el estilo de política industrial típico de los países de industrialización reciente del este de Asia se ha mantenido incluso en sus actuales etapas de desarrollo

relativamente elevado, véase Lim (1993) para el caso de Singapur, y Choi (1993) para el caso de la República de Corea.

ductiva adolecía de graves problemas derivados del peso que tenían en la economía provincial las actividades de elaboración primaria de recursos naturales como las industrias del papel y la celulosa, de alimentos procesados, siderúrgica y química) y las industrias sujetas a fuerte competencia (como la de partes para automóviles).

La propuesta industrial que hizo el Consejo del Primer Ministro se basaba en proposiciones analíticas que, desde su propio punto de vista, se distanciaban apreciablemente de la forma tradicional de hacer política industrial. En particular, ellas consideraban tres elementos conceptuales básicos, los que implicaban las siguientes distinciones:

i) Entre empresas de bienes o servicios transables y empresas de bienes o servicios no transables en el mercado internacional. Las primeras compiten en los mercados globales y, por lo tanto, son la fuerza motriz de la economía canadiense: en general, se trata de grandes empresas manufactureras que exportan y de las cuales casi todas las restantes actividades dependen para su prosperidad.

ii) Entre la "creación de riqueza" y la "creación de empleos", siendo la segunda el resultado de la primera. El Consejo considera que habitualmente las políticas industriales se han focalizado en empresas de bienes o servicios no transables internacionalmente a fin de dinamizar la creación de empleos, sin tener en cuenta que son las industrias con producción transable y la riqueza que ellas crean las que determinan cuántos empleos se generan en la economía y si esos empleos son o no bien pagados.

iii) Entre empresas locales y empresas de propiedad nacional. Lo que importa para la prosperidad de una región económica no es quién posee las acciones de una empresa, sino si ésta desarrolla sus actividades de mayor valor agregado (diseño del producto, investigación y desarrollo, toma de decisiones de estrategia empresarial, etc.) en la región. El foco de atención de las políticas industriales deben ser las empresas locales, con independencia de quién tenga la propiedad del capital.⁵

A partir de estos principios, que son sumamente discutibles, el Consejo plantea objetivos y propone instrumentos para revitalizar la economía provincial. Los objetivos implican:

i) Reestructurar la industria para incrementar las

actividades manufactureras de alto valor agregado, lo que se considera de especial importancia para una economía muy dependiente de actividades que hacen uso intensivo de recursos naturales poco procesados.

ii) Desarrollar o crear empresas manufactureras globales capaces de tener un alcance transnacional, especialmente en actividades industriales con alto valor agregado.

iii) Reorientar la política industrial, eliminando el sesgo que favorece la producción de bienes no transables por pequeñas empresas localizadas en subregiones de lento crecimiento, sin tener en cuenta plenamente la distinción entre actividades creadoras de riqueza y actividades creadoras de empleos.

iv) Invertir en industrias nacientes y de rápido crecimiento, que son fundamentalmente las que hacen uso intensivo de tecnología.

v) Apoyar a empresas que puedan transformarse a mediano plazo en líderes a nivel mundial (*threshold companies*),⁶ en la producción de bienes y la prestación de servicios transables en el mercado internacional. A este conjunto, necesariamente pequeño, de empresas debe prestar atención fundamental la política que busque fomentar la creación de riqueza; esto implica, en particular, redefinir el papel de los servicios en el desarrollo provincial e impulsar aquellos que tengan la posibilidad de transformarse en actividades transables globalmente.

vi) Impulsar el desarrollo de una cultura propiamente empresarial que favorezca la asunción de riesgos e impulse la creación de nuevas empresas de bienes y servicios transables en el mercado internacional.

vii) Invertir en desarrollo tecnológico y en recursos humanos.

viii) Crear un consenso nacional que permita reducir la renuencia de los empresarios y de los funcionarios gubernamentales a actuar de consuno en la elaboración e implementación de políticas.

A partir de este conjunto de objetivos y líneas estratégicas, el Consejo propuso un conjunto de instrumentos para concretarlos, entre los que destacan:

i) Los incentivos fiscales a la inversión en empresas exportadoras con potencialidades para trans-

⁵ Un planteamiento similar se puede encontrar en la obra del Secretario del Trabajo de la Administración del Presidente Clinton, Robert Reich. Véase Reich (1991).

⁶ El programa de Ontario define como *threshold companies* a empresas que tienen la potencialidad de realizar el esfuerzo necesario para transformarse en líderes mundiales. En esa provincia, existirían empresas de este tipo en sectores considerados estratégicos, como los de partes para automóviles, componentes para la industria aeroespacial, circuitos integrados y comunicación electrónica de datos. (Véase Ontario, Premier's Council, 1988).

formarse en líderes mundiales en sus sectores, a la inversión de los trabajadores en empresas eficientes y rentables, a las inversiones adicionales en investigación y desarrollo superiores a la media histórica de las empresas, y a la inversión en acciones de empresas de bienes y servicios transables internacionalmente que realizan su primera emisión de acciones.

ii) El establecimiento de un sistema de compras estatales guiado por una visión estratégica del desarrollo de la provincia.

iii) El impulso a la creación y expansión de fondos financieros para desarrollar productos o mercados de exportación, así como para fomentar la formación de fondos de capital de riesgo que apoyen las etapas iniciales de inversión.

iv) Los subsidios a la contratación de técnicos, científicos e ingenieros por empresas de tamaño medio.

v) El impulso a programas de capacitación.

Las líneas de política y los instrumentos que propone el informe del Consejo son bastante tradicionales —al menos desde la perspectiva de los países latinoamericanos con más experiencia en política industrial—, pero tienen importantes connotaciones. Por un lado, el hecho de que una región altamente desarrollada y que además operaba con la perspectiva de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos a muy corto plazo, considerara posibles y válidos los enfoques activos de política industrial, sugiere que muy posiblemente América Latina descartó con demasiada premura la necesidad de recurrir a políticas industriales.

Por otro lado, y con una significación más sustantiva, algunas de las ideas básicas del informe del Consejo obligan a reflexionar sobre el tipo de empresas en las que debe focalizarse la política industrial en un contexto de globalización e intensificación de la competencia internacional. En particular, a partir de esa idea cabría cuestionar la práctica tradicional en la región de declarar su apoyo manifiesto a la pequeña industria y dar apoyo en los hechos a las grandes empresas de bienes y servicios no transables. La focalización en empresas con potencialidades para globalizar su comercio y sus inversiones directas en el exterior podría ser una acción eficiente y con más perspectivas de crear riqueza, en el sentido indicado por el Consejo del Primer Ministro de Ontario.

2. El énfasis en políticas horizontales: CEPAL, 1990

A mediados de 1990, la CEPAL propuso una estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe:

en ella se planteaba un nuevo enfoque de la relación que debía existir entre crecimiento económico y equidad y se sugerían líneas e instrumentos normativos que podrían facilitar la transformación productiva en la región (CEPAL, 1990). Entre los diversos factores que hicieron necesario y viable plantear una nueva visión de cómo se debería encarar el problema del desarrollo y de la equidad en la región, destacan los siguientes:

i) El notorio fracaso de los países de América Latina en combinar crecimiento y equidad, contrastaba con lo sucedido fuera de la región en varios países que habían experimentado un proceso de desarrollo muy dinámico en las últimas décadas y que habían podido combinar una alta tasa de crecimiento con una distribución del ingreso mucho más equitativa que la de la región. Esta parece haber sido la situación predominante en economías como las de China, España, Hong Kong, Israel, Portugal, la República de Corea y la ex Yugoslavia (Fajnzylber, 1990), si bien en ciertos casos en ese proceso afloraron tendencias al deterioro de la distribución del ingreso.

ii) La constante comparación entre las experiencias de las nuevas economías industrializadas del este de Asia y las de la región latinoamericana mostró que en aquéllas había logros muy superiores en términos de una mayor tasa de ahorro, un patrón de consumo menos orientado a bienes suntuarios, una inserción internacional eficiente y una incorporación dinámica e innovadora de progreso técnico a nivel empresarial. La espectacular experiencia asiática ha sido un factor de innegable importancia en la percepción —predominante en América Latina desde comienzos de los años ochenta— de que el patrón de desarrollo de la posguerra está definitivamente agotado.

iii) Las nuevas aproximaciones analíticas al fenómeno de la relación entre crecimiento y equidad muestran la posibilidad de que exista una relación positiva entre ambos: así, la equidad, más que un resultado del crecimiento, sería un requisito para lograrlo, especialmente en el marco de una revolución tecnológica que acentúa el papel de los recursos humanos en la competitividad. La equidad aparece entonces como un real "factor de producción" al facilitar la consolidación de sistemas nacionales de innovación integrados, lo que tiene máxima importancia en un mercado mundial en el que la competitividad depende fuertemente de la localización de las empresas en diferentes sistemas nacionales de innovación.

iv) La percepción creciente de que existe un amplio universo de políticas económicas cuyos efectos

sobre la equidad y el crecimiento no son contrapuestos, sino complementarios: así sucede, por ejemplo, con políticas que impulsan la creación de empleos productivos, la difusión de tecnologías y la capacitación de recursos humanos (CEPAL, 1992).

La propuesta de la CEPAL plantea tanto un objetivo fundamental, como la estrategia que permitiría alcanzarlo y criterios para la selección de las políticas que han de aplicarse. El objetivo es el logro de una integración eficiente de las economías regionales en la economía mundial en un marco de competitividad auténtica —es decir, basada en mejoras de productividad derivadas de la incorporación de progreso técnico— y no espuria. La CEPAL considera que esta última se dio en muchos países de la región en los años ochenta, cuando el mejoramiento de la capacidad competitiva se debió fundamentalmente a reducciones salariales y a la depredación de los recursos naturales.

Para lograr una competitividad auténtica, la CEPAL propone una estrategia que permitiría resolver tres dilemas que dominaron el debate sobre el tema en la región durante los años ochenta: i) superar la dicotomía entre mercado interno y mercado externo mediante una estrategia de inserción competitiva; ii) avanzar en la articulación productiva como mecanismo para evitar opciones ineficientes que signifiquen apoyar algunos sectores productivos en detrimento de otros, y iii) ir más allá de comprobar intereses contradictorios entre los sectores privado y público, propugnando opciones de negociación y concertación entre ellos.

A partir de esos criterios estratégicos, la propuesta especifica una serie de políticas e instrumentos que serían eficaces para lograr una competitividad auténtica a nivel de inserción competitiva, articulación económica interna y concertación de intereses. En lo que se refiere a la política industrial, en particular, plantea tres criterios que permitirían establecer un orden de prioridad para el uso de distintos tipos de políticas: i) En primera instancia, se sugiere utilizar políticas de estimulación de los mecanismos del mercado, para aumentar su transparencia o reducir los costos asociados a la obtención de información por parte de los agentes; ii) en casos de ineficacia de esos estímulos, se propone el uso de políticas de tipo neutro u horizontal que eviten discriminar entre sectores y subsectores productivos, como las que fomentan el fortalecimiento de la base empresarial, las vinculaciones entre la universidad y la industria, el desarrollo y la difusión de tecnología, y la capaci-

tación de los recursos humanos; iii) en casos específicos en los que las políticas horizontales tengan un efecto inferior al deseable desde el punto de vista social, se sugiere la adopción de políticas de intervención directa a nivel sectorial, con un horizonte temporal definido y criterios operativos establecidos con anterioridad para decidir cuándo deberá terminar dicha intervención.

El conjunto de políticas de estimulación de mercados, de alcance horizontal y de intervención selectiva parecería ser lo suficientemente amplio como para encarar situaciones muy diversas y dar continuidad a la visión de largo plazo de la CEPAL que propugna políticas estatales activas, aunque ahora tales políticas deberían orientarse a lograr una eficiente inserción internacional de los países de la región, en lugar de un desarrollo básicamente hacia adentro como en el pasado.

Dentro del conjunto de políticas propuestas por la CEPAL destacan las de alcance horizontal. Muchos de los instrumentos sugeridos en sus publicaciones a partir de 1990 se ubican claramente dentro de ese universo, en especial los que se refieren a la generación de empleos productivos, desarrollo tecnológico y formación de recursos humanos, temas que se encuentran en el centro de las posiciones sustentadas por la institución (CEPAL, 1992). Por otra parte, si bien durante la segunda mitad de los años ochenta parecía que las políticas de intervención directa a nivel sectorial deberían quedar excluidas del conjunto de opciones por considerar, los acontecimientos de los años noventa que se analizan más adelante muestran que en la región existe un espacio para las políticas sectoriales, aunque con algunas características diferentes de las tradicionales.

3. Un alcance más limitado para la política industrial: Brasil, 1990

Brasil tiene una de las experiencias de política industrial más largas e importantes en América Latina. Del conjunto de esa experiencia, en este apartado se resaltarán sólo lo que se refiere a cambios en el alcance de la política.

En el pasado, con frecuencia se buscó respuesta a problemas de implementación de la política industrial en el aumento del alcance de sus planes, programas e instrumentos. Así, por ejemplo, Brasil pasó de medidas de política que tenían un impacto básicamente sectorial en los años cincuenta y sesenta, a programas más amplios en los años setenta, y formuló políticas

para complejos industriales completos a mediados de los ochenta. La idea fundamental era que se consideraba ineficiente establecer metas e implementar mecanismos de política que se enfocaran a ramas industriales aisladas, dado que existían importantes vínculos entre muchas de ellas que compartían una cadena productiva o tenían una base tecnológica común. Esos vínculos habían resultado de la densidad de la estructura industrial a la que había llegado Brasil, por ejemplo, en el complejo electrónico constituido por la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones y la electrónica de consumo.

Así, la política industrial establecida en 1988 en ese país tuvo por principal mecanismo los programas sectoriales integrados que abarcaban cadenas productivas completas, e incluían hasta los sectores proveedores de tecnología (Marcovitch, 1990). En este contexto, los instrumentos normativos tendrían que actuar no sólo sobre las actividades principales de un sector industrial, sino también sobre sus proveedores de materias primas, componentes, bienes de capital y servicios productivos. En última instancia, los programas sectoriales integrados buscaban incidir en todas las actividades que determinaban la competitividad de un sector.

Naturalmente, una política de alcance tan amplio era sumamente difícil de implementar, particularmente en condiciones de extrema inestabilidad macroeconómica y de cambio de gobierno. Así, en junio de 1990 se introdujo una modificación importante al emitirse las Directrices Generales de Política Industrial y Comercio Exterior (Brasil, Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación, 1990), las que concebían una nueva relación entre agentes productivos y entre mercados, y aminoraba el énfasis que la política industrial brasileña tradicionalmente había puesto en la acción del Estado y el mercado interno.

Con miras a elevar la eficiencia de las actividades de producción y comercialización, las Directrices Generales anunciaban programas para reducir la protección comercial: aumentar el financiamiento al comercio exterior, a la capacitación tecnológica y a la inversión en capital fijo; impulsar la modernización a nivel de las empresas, fortalecer los sectores de vanguardia, y reestructurar los sectores potencialmente competitivos, pero con problemas. Complementariamente, preveían también nuevos instrumentos legales para fortalecer la competencia y la defensa de los consumidores.

El impulso a la modernización de las empresas

lo brindaría el Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP) que promovía la introducción de métodos de gestión modernos, la capacitación de los recursos humanos, el desarrollo de la infraestructura tecnológica, una mejor articulación institucional y métodos eficientes para controlar y promover mejoras de calidad a nivel productivo y comercial (ONUDI, 1992). Por su parte, las actividades de reestructuración industrial propiamente dichas tendrían el apoyo de programas de competitividad industrial (PCI), que se irían aprobando gradualmente mediante procesos de concertación con el sector privado que se realizarían en grupos ejecutivos de la política sectorial (GEPS).

Las Directrices Generales eliminaron (por ser excesivamente complejos) los programas sectoriales integrados derivados de la política de 1988 y redujeron el alcance que debía tener la política industrial, al focalizarla básicamente en segmentos de la cadena de valor (Porter, 1990). Este enfoque por segmentos significó un cambio importante, ya que revirtió una tendencia de mucho tiempo a aumentar el alcance de las políticas y, con ello, las dificultades asociadas a su aplicación. Aunque el enfoque por segmentos no es necesariamente el más eficiente en todos los casos, permite concentrar esfuerzos y establecer criterios operativos para decidir la conveniencia de continuar o terminar una acción de política.

4. La crítica a la visión predominante: Japón, 1991

Durante los años ochenta se fue consolidando una visión del proceso económico y de las estrategias para alcanzar el desarrollo que tendía a dejar de lado la política industrial, ya que se consideraba que los mecanismos de mercado por sí solos podían asegurar el vector de producción más eficiente. Esta visión, que terminó por predominar en las esferas decisorias de la región, se resumía en el Consenso de Washington, en el que habían concordado las principales instituciones financieras internacionales, la administración republicana de los Estados Unidos e importantes líderes de opinión y centros de investigación (Williamson, 1990).

En ese contexto, a fines de 1991 se comenzó a difundir un documento preparado por el Overseas Economic Cooperation Fund (OECF, 1991) de Japón, en el que se critica algunos de los aspectos más importantes de esa visión. Si bien ese documento no hace propuestas de política industrial en un sentido estricto, sus consideraciones sobre cre-

cimiento y política de crecimiento son de la máxima importancia para los objetivos de este artículo. En esencia, el planteamiento japonés se centra en cuatro puntos:

i) Respecto de las políticas para lograr un crecimiento sostenido, considera que mejorar el clima de inversión a través de la desregulación de actividades económicas tal vez no baste para expandir la inversión y que por lo tanto puede ser necesario acudir a medidas fiscales y monetarias dirigidas directamente a promoverla.

ii) Es necesario lograr un equilibrio entre la liberalización del comercio y el desarrollo industrial. Este equilibrio, cuya importancia no se reconoce en el enfoque convencional, no se puede conseguir automáticamente, pues si bien la liberalización refuerza las ventajas comparativas estáticas, es demasiado optimista suponer que las nuevas industrias (basadas en ventajas comparativas dinámicas) surgirán por el solo accionar del sector privado.

iii) Existen límites muy claros a la eficiencia de los mecanismos con los que operan los mercados financieros. Ello obliga a reconsiderar la posibilidad de aplicar tasas de interés inferiores a las de mercado en casos de inversiones que implican alto riesgo, generan externalidades, originan beneficios sociales, se dan en mercados con información imperfecta o se producen en industrias nacientes.

iv) La privatización no es siempre la solución a los problemas de eficiencia del sector público.

Este conjunto de proposiciones, que contradice en gran medida la visión predominante, resume, en última instancia, elementos de la experiencia de desarrollo de Japón y de las economías recientemente industrializadas del este de Asia, cuyo crecimiento se basó en la cooperación entre el sector privado y un Estado sumamente intervencionista y con elevada capacidad de dirección. Si bien tal capacidad no está presente en la mayoría de los países de América Latina, y la cooperación no ha sido una característica destacada en ella en el largo plazo, la crítica del OECF a la visión predominante sugiere la necesidad de volver a considerar opciones que posiblemente se desecharon con demasiada premura en la región.

5. La reaparición de la política sectorial: México, 1992

La política industrial y de comercio exterior establecida en México a partir de 1989 no se basaba en distinciones entre sectores o ramas industriales. Por

el contrario hacía hincapié en medidas normativas de alcance horizontal que influyeran en el conjunto de la industria e incluso en la totalidad de la economía.⁷ Durante la negociación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, se pudo comprobar algunas de las limitaciones de un enfoque basado sólo en políticas horizontales, dado que las negociaciones tuvieron un alcance fuertemente sectorial y sus resultados establecían condiciones diferenciadas para algunas ramas o clases industriales, como sucedió en las industrias automotriz y de computación.

En este clima de resurgimiento de las consideraciones sectoriales, en mayo de 1992 se dio a conocer el Programa para Promover la Competitividad e Internacionalización de la Industria Textil y de la Confección.⁸ Dado el peso de esa industria en la economía nacional (10% del PIB manufacturero y 850 000 empleos) y su potencial de expansión en el contexto de un tratado de libre comercio en América del Norte, el programa se propone contribuir a crear un marco operativo más adecuado para los industriales de la rama y sentar bases administrativas y financieras para elevar su competitividad.

El programa textil y de la confección comprende cuatro grandes áreas: comercio exterior, tecnología, organización industrial y financiamiento. En lo que a comercio exterior se refiere, establece políticas con referencia a normas de etiquetado, ajuste de aranceles aplicables a las importaciones de maquinaria y equipo para evitar que éstos lleguen al productor a precios superiores a los que pagan sus competidores internacionales, mecanismos para evitar prácticas desleales de comercio⁹ y promoción de exportaciones. En el rubro tecnológico, identifica un conjunto de problemas que afectan al sector y crea un grupo de trabajo integrado por los sectores público y privado para que presente posibles soluciones.

⁷ Véase, por ejemplo, el capítulo sobre líneas de acción del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994 (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1989).

⁸ Al mismo tiempo, se publicó también el Programa para Promover la Competitividad e Internacionalización de las Industrias de la Curtiduría y del Calzado; para los fines del presente trabajo, su contenido presenta características muy similares a las del programa que se ocupa de la industria textil y de la confección. (Véase México, Secretaría de Comercio y Fomento Exterior, 1992a y 1992b.)

⁹ En este particular, se establecen mecanismos de operación aduanera y de fiscalización para prevenir la importación ilegal de ropa usada, eliminar la subfacturación, reducir los costos de los trámites aduaneros y facilitar el acceso a la información de comercio exterior.

En el área de organización industrial, el programa propone medidas para mejorar la estructura y el comportamiento empresarial en el sector. En especial, hace presente que existe poca coordinación dentro del sector entre sus tres grandes eslabones (elaboración de fibras naturales y sintéticas, fabricación de hilados y tejidos, y confección). Esta escasa coordinación y la excesiva fragmentación del rubro de las confecciones impide aprovechar economías de escala y dificulta una oferta flexible que responda a los cambios en la demanda. El aumento de la comunicación y coordinación entre agentes productivos permitiría poner en marcha sistemas de respuesta rápida que permitiesen obtener una calidad total en cada etapa del proceso, eliminar tiempos improductivos y utilizar la tecnología de manera óptima.

El programa considera también que es importante promover coinversiones y alianzas estratégicas con productores y comercializadores internacionales para poder mejorar la capacidad de respuesta del sector a los retos de la globalización. Asimismo, propone impulsar el acceso al crédito por parte de las empresas del sector, lo que se lograría, entre otros mecanismos, mediante condiciones preferentes para la microempresa y la pequeña y mediana empresa, y la promo-

ción de la especialización en el sector por parte de bancos comerciales que operen en el ámbito nacional o regional.

La importancia de este programa, cuyo seguimiento lo hará un comité integrado por representantes de los sectores privado y público, radica, más que en aspectos innovadores, en el hecho de que su propia existencia muestra los límites a los que se enfrentan las políticas horizontales. Más allá de algunas políticas con alcance sumamente amplio (por ejemplo, las de apoyo a la educación primaria), los instrumentos de política tienen en su mayoría un alcance muy diferente según el sector al que se apliquen. Como por la limitación de recursos humanos y financieros no es posible formular políticas para todos los sectores de la estructura industrial, es imprescindible establecer criterios de prioridad para dirigir los esfuerzos a algunos de ellos, considerando variables de uso habitual, como su importancia en el empleo, su potencial exportador o la existencia de riesgos importantes para su supervivencia. Más aún, el programa analizado muestra que se ha operado un cambio radical en el conjunto de instrumentos básicos utilizados por la política, como se refleja en la eliminación de los estímulos fiscales y de los mecanismos abiertos de protección comercial.

III

Conclusiones: los temas permanentes

De esta revisión de experiencias y propuestas en materia de política industrial, es posible concluir que existen determinados temas que están permanentemente en el debate sobre el particular. En esta sección se presentan algunos de ellos, de gran importancia para la decisión e implementación de políticas, y se sugieren las maneras de encararlos en los años noventa, algunas de las cuales ya fueron mencionadas en secciones anteriores.

La desaparición de la política industrial de alcance sectorial como elemento relevante en la región parece tener más que ver con el impacto de posturas teóricas y con malas experiencias de los países, que con la solución de los problemas que esa política se proponía enfrentar. Por ello, varios países han tomado medidas que implican políticas horizontales, las que al concretarse necesariamente tienen un alcance sectorial. Así, por ejemplo, la

"inserción competitiva" de Brasil, el "pasaje a una segunda fase exportadora" de Chile o el "aprovechar las potencialidades de la zona de libre comercio de América del Norte" de México, llevan a tomar medidas o a elaborar programas con alcance estrictamente sectorial. Esto es aun más patente cuando se intenta defender sectores con problemas de competencia (muchas veces desleal), como, por ejemplo, la industria textil chilena¹⁰ o la industria de confección mexicana.

El alcance que debe tener la política industrial continúa siendo un tema abierto a la discusión y a diversas experiencias normativas, y es positivo que

¹⁰ En diciembre de 1992 el Ministerio de Economía de Chile anunció el Plan de Reversión para la Industria Textil, que busca superar "su creciente rezago competitivo". Véase *Estrategia*, 1992.

así sea. Si bien la tendencia hacia programas integrales o dirigidos a complejos extremadamente amplios parece haberse revertido, no hay elementos analíticos que permitan determinar *a priori* cuál es el alcance que resultará más eficiente. En el párrafo anterior se señalaron condiciones que han llevado a la permanencia de enfoques sectoriales, mientras que las medidas a nivel de segmento son importantes, en especial cuando se desea influir en la dinámica empresarial.

La capacidad de implementación de las políticas continúa siendo un elemento de gran importancia para definir su alcance óptimo. En la región, si bien se podría aducir que algunas de las experiencias reseñadas adolecían de fallas de concepción, su impacto distó siempre de lo esperado, debido a la poca capacidad de implementación de los Estados. Esta insuficiencia se ha traducido a menudo en la aseveración de que no es posible elegir "sectores ganadores o perdedores". En realidad, más que errores en la selección de los sectores o subsectores que han de apoyarse, lo que ha habido es falta de capacidad para aplicar medidas, incluso dirigidas a sectores que eran claramente ganadores, en la región y fuera de ella. Por cierto que adoptar exclusivamente políticas horizontales o neutras no soluciona el problema de incapacidad de implementación, y muchas veces lo magnifica al tener que llevar adelante acciones en sectores sumamente disímiles. Pese a sus innegables ventajas de simplicidad, las políticas estrictamente horizontales tienden a alcanzar con bastante rapidez límites determinados por la especificidad sectorial de la tecnología, los mercados, las estructuras organizativas de los empresarios e incluso las negociaciones económicas internacionales.

A nivel de instrumentos de política, no los hay nuevos: más bien se han eliminado los incompatibles con la apertura comercial y la disciplina fiscal. Así, los subsidios fiscales, las cuotas de importación y las tasas de interés preferentes están dejando de utilizarse de manera generalizada, aunque subsisten en casi todos los países de la región para actividades proveedoras de importantes externalidades o para ramas industriales que se consideran claves, como la automotriz. Por otra parte, la privatización de empresas estatales ha reducido el papel que puede cumplir el poder de compra del Estado como instrumento de política.

Si bien hay avances en la reducción de los costos de información y transacción, en muchos países de América Latina existe amplio margen para aplicar este tipo de políticas de estímulo al mercado. Por otra

parte, es necesario encarar con más profundidad la reducción de los costos de coordinación. Esta es la base del éxito de distritos industriales que utilizan sistemas locales de innovación, como lo muestran diversas experiencias de desarrollo regional, por ejemplo, en Italia (Bianchi y Bellini, 1991).

Más allá de las dimensiones prácticas del fracaso de muchas políticas industriales, hay un factor teórico que deriva del cuestionamiento de los análisis tradicionales de organización industrial.¹¹ A los problemas teóricos que enfrenta todo análisis de base fundamentalmente casuística, se han añadido dos elementos que han aumentado la insatisfacción con esos análisis. Por una parte, la crítica neoschumpeteriana y de los analistas de "mercados disputables" han mostrado que la estructura industrial es endógena al sistema estructura-conducta-desempeño y que, por lo tanto, no puede ser considerada un mero instrumento de política, como estaba implícito en muchos programas sectoriales.

Por otra parte, la creciente apertura de las economías de la región tiende a volver menos relevante un cuerpo analítico que fue básicamente concebido para una economía cerrada (como lo era Estados Unidos en los años cuarenta y cincuenta). En economías abiertas y en proceso de globalización, hay que revisar muchas de las proposiciones tradicionales sobre relaciones existentes entre barreras a la entrada, concentración, diversificación y diferenciación de los productos, por un lado, y el poder del mercado, por el otro. Además, la revaloración del papel de las empresas transnacionales (en sentido positivo) y de las empresas estatales (en sentido negativo) ha hecho que muchas de las aseveraciones sobre las relaciones entre las variables mencionadas y la forma de propiedad del capital pierdan relevancia para la formulación de políticas, aunque es discutible que hayan perdido validez. Esta situación de crisis del modelo

¹¹ Como se señaló en la sección II de este artículo, gran parte de las políticas sectoriales que se elaboraron en la región, se han basado en los análisis tradicionales de organización industrial. El principal cuerpo de teoría relativamente reciente en los estudios de organización industrial —la teoría de los juegos— ha suministrado algunos resultados analíticos interesantes, pero no concluyentes y que aún distan de poder traducirse en instrumentos y enfoques nuevos de política (Norman y La Manna eds., 1992). Pese a ello, la teoría de los juegos, la teoría de la información, el análisis de jerarquías y los enfoques basados en la corrección de las imperfecciones del mercado constituyen el núcleo analítico más importante, del que se puede esperar resultados que lleguen a tener un impacto relativamente similar al que tuvo el modelo de estructura-conducta-desempeño (véase por ejemplo Katz, 1993).

de análisis de organización industrial contrasta con las perspectivas que la "nueva teoría del desarrollo" ha abierto al incorporar, en sus modelos, elementos cruciales para el análisis de la industria y sus determinantes tecnológicas, como el aprendizaje por la acumulación de experiencia, las economías de escala y la presencia generalizada de externalidades. La inclusión de variables de este tipo en un marco de equilibrio general ofrece posibilidades interesantes para articular elementos tradicionales del análisis industrial y teorías de crecimiento económico, con fundamentos microeconómicos sólidos (Grossman y Helpman, 1991).

Finalmente, cabe destacar que las opciones de política industrial que se consideren viables en la región se verán afectadas por dos procesos que se dan principalmente en los países desarrollados, y en lo que a América Latina se refiere, básicamente en los Estados Unidos. Por un lado, la evolución que tenga el pensamiento sobre el alcance eficiente de la acción estatal determinará en buena medida la permanencia

del Consenso de Washington vigente hasta 1992, y ello, naturalmente, incidirá en la gama de políticas que los gobiernos de la región considerarán eficientes y viables. Por otro, el tipo de escenario hacia el que tienda el sistema de comercio internacional (de apertura multilateral, de bloques relativamente abiertos o de bloques cerrados) influirá apreciablemente sobre el tipo de política industrial aceptable. Si bien siempre es posible que se encuentren soluciones de comercio a problemas de comercio, no sería sorprendente que las respuestas reales a tales problemas se tuvieran que buscar en las estructuras productivas subyacentes, como lo muestra el proceso de negociación de la Iniciativa sobre Impedimentos Estratégicos suscrita por Estados Unidos y Japón. En un escenario tal, las negociaciones y las represalias comerciales incluirían también consideraciones de estructura y política industrial. Después de todo, las soluciones óptimas (*first-best*) sólo son superiores a las soluciones subóptimas (*second-best*) cuando todos los actores se comportan como si vivieran en un mundo óptimo.

Bibliografía

- Balassa, B., G. Bueno, P. P. Kuczynski y M. H. Simonsen (1986): *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Bianchi, P. y N. Bellini (1991): Public policies for local networks of innovators. *Research Policy*, vol. 20, N°5, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North-Holland), octubre.
- Brailovsky, V. (1980): Industrial Growth and International Trade in Mexico, México, D.F., Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, mimeo.
- Brasil, Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación (1990): *Directrices gerais para a política industrial e de comércio exterior*, Brasilia, 26 de junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701, Santiago de Chile.
- Chami Batista, J. (1992): *Debt and Adjustment Policies in Brazil*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Choi, D. W. (1993): *From Export-Led to Technology-Oriented Growth: the New Korean Industrial Policy*, La Jolla, California, IR/PS, University of California, San Diego.
- Dias Carneiro, D. (1990): Crise e esperança: 1974-1980, M. de Paiva Abreu (ed.), *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Río de Janeiro, Editora Campus.
- Estrategia*, Santiago de Chile, 1 de diciembre de 1992.
- Fajnzylber, F. (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.II.G.5.
- Grossman, G. y E. Helpman (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Kaldor, N. (1966): *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: an Inaugural Lecture*, Londres, Cambridge University Press.
- Katz, J. (1993): Falla del mercado y política tecnológica, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G. 1767-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Lim, L. Y. C. (1993): *Technology Policy and Export Development: the Case of the Electronics Industry in Singapore and Malaysia*, Maastricht, Países Bajos, Universidad de las Naciones Unidas, Institute for New Technologies.
- Marcovitch, J. (1990): Política industrial e tecnológica no Brasil: uma avaliação preliminar, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 17, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/ Sociedad Estatal Quinto Centenario, enero-junio.
- México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1989): *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994*, México, D.F.
- _____ (1992a): *Programa para promover la competitividad e internacionalización de la industria textil y de la confección*, México, D.F.
- _____ (1992b): *Programa para promover la competitividad e internacionalización de las industrias de la curtiduría y del calzado*, México, D.F.
- Norman, G. and M. La Manna (eds.) (1992): *The New Industrial Economics. Recent Developments in Industrial Organization, Oligopoly and Game Theory*, Aldershot, Hants, Reino Unido, Edward Elgar Publishing Limited.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1987): *Structural Adjustment and Economic Performance*, París.
- OECF (Overseas Economic Cooperation Fund) (1991): *Issues Re-*

- lated to the World Bank's Approach to Structural Change. Proposal from a Major Partner.* OECF Occasional Paper, N° 1, octubre.
- Ontario, Premier's Council (1988): *Competing in the Global Economy.* Report of the Premier's Council. Toronto. Queen's Printer for Ontario.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1992): *Brazil's Industrial Policy: an Assessment in the Light of the International Experience.* PPD. 26. Viena. Servicio de Estudios Nacionales y Regionales. División de Políticas y Perspectivas Industriales.
- Peres, W. (1989): *Un decenio de planeación industrial en México, 1979-1988.* La Jolla, California. Center for U.S.-Mexican Studies. University of California. San Diego.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations.* Nueva York. The Free Press.
- Reich, R. B. (1991): *The Work of Nations. Preparing Ourselves for the 21st-Century Capitalism.* Nueva York. Vintage Books.
- Scherer, F. M. y D. Ross (1990): *Industrial Market Structure and Economic Performance.* Boston, Houghton Mifflin.
- Williamson, J. (1990): What Washington means by policy reform. J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

REVISTA

de la

**COMISION
ECONOMICA
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

C E P A L

A G O S T O 1 9 9 4



NACIONES UNIDAS

Política industrial *y fomento de la* competitividad

Oswaldo Rosales V.

*Oficial de Asuntos
Económicos, CEPAL.*

El debate regional sobre política industrial se centra hoy en las políticas de fomento de la competitividad en el contexto de economías abiertas. Privilegia el uso de políticas horizontales, se apoya en el mercado y es celoso en la vigilancia de los equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, aún adolece de debilidades en el tratamiento de los temas sectoriales, sigue siendo renuente a asimilar las experiencias asiáticas de apoyo a pioneros, y de coordinación más estrecha entre el sector público y el privado, y aún no otorga suficiente importancia al fortalecimiento de la base tecnológica y de los recursos humanos. En este artículo se pasa revista a los acontecimientos internacionales que han modificado la noción de competitividad; se postula que la noción de políticas de fomento productivo es más pertinente que la de política industrial; se plantea que la transformación productiva en los años noventa está indisolublemente asociada a la internacionalización y a la profundización exportadora, y se examinan algunos instrumentos de política en los ámbitos del fomento a la exportación, la tecnología, la productividad y la capacitación. Se concluye con una reflexión sobre los requisitos de calidad en la gestión pública que surgen de este enfoque.

I

Introducción

La política industrial ha estado asociada a la idea de intervención pública directa en la estructura productiva, de conformidad con determinadas visiones de futuro. En virtud de ella, se ha intentado identificar y promover sectores, y a veces empresas específicas, con mayor potencial de crecimiento. El enfoque tradicional hacía hincapié en las fallas del mercado para guiar el proceso de inversión, dada la presencia de externalidades y economías de escala. El accionar público, se suponía de manera implícita, podía lidiar eficazmente con tales imperfecciones. En la práctica, se subestimó la programación de las inversiones que realizan las empresas, y se sobrestimó la capacidad de gestión microeconómica de los gobiernos.

Las expresiones más radicales de política industrial han conducido a la práctica de escoger "ganadores", con resultados mixtos. En reacción, las posturas contrarias a cualquier modalidad de política industrial han visto en esa práctica un intento de anular el funcionamiento del mercado y de modelar políticamente la estructura económica (Lambsdorff, 1993).

Los enfoques más recientes, si bien ponen el acento en las imperfecciones del mercado (del capital, del trabajo y de los productos), no intentan reemplazar a éste en la asignación de los recursos de inversión. Buscan resolver directamente las fallas observadas, para así potenciar el papel asignador del mercado en las decisiones de producción. Además de las conocidas imperfecciones del mercado de capital (selección adversa, riesgo moral, segmentación), se observan fallas de coordinación, insuficiente provisión de bienes públicos como los de información, conocimiento, difusión tecnológica y capacitación, y debilidad de los procesos de aprendizaje a ellos asociados (Stiglitz, 1989).

En estrategias de economía abierta, la transformación productiva y el potencial de crecimiento están más asociados a las exportaciones, a un mayor énfasis en el desarrollo y la difusión tecnológicos como mecanismo para mejorar el posicionamiento de empresas nacionales en el mercado internacional.¹

Por lo tanto, las políticas de desarrollo productivo apuntan actualmente:

i) al desarrollo de mercados hasta ahora incompletos —de tecnología, capital humano, capital de largo plazo, divisas—, superando la subinversión en exportación (nuevos productos, nuevos mercados) y el insuficiente apoyo a las empresas pioneras;

ii) al logro de rendimientos crecientes y complementariedades estratégicas que estimulen la competitividad sistémica;

iii) a la regulación de mercados de importancia crucial para la competitividad, como el sistema financiero, los servicios públicos de telecomunicaciones, la energía y otras áreas de la infraestructura (CEPAL, 1994a).

Con todo, el tema de las políticas de fomento productivo y tecnológico en economías abiertas es una asignatura pendiente en el debate regional: "En la actualidad, la actitud predominante es la de simplemente abandonar tales políticas en economías cerradas, sin que haya surgido un sustituto eficaz para fomentar la competitividad. Detrás del argumento en favor de políticas no discriminatorias, se puede gestar la creencia ingenua y sin fundamento empírico de que el mero funcionamiento de los mercados basta para encarar los temas de base en materia tecnológica, empresarial y de recursos humanos, de competitividad y de posicionamiento internacional" (CEPAL, 1994b).

II

Cambios en la noción de competitividad

1. Globalización y cambio tecnológico

La globalización y el cambio tecnológico están modelando actualmente el orden económico internacio-

nal, a través de un marcado dinamismo de los merca-

¹ Las nociones de eficiencia y posicionamiento en los mercados internacionales se examinan en CEPAL, 1992a, cap.V.

dos financieros internacionales, de la inversión extranjera directa y de la exportación de servicios. Con ello, la dinámica económica ha pasado a ser predominantemente mundial y la distinción entre política económica interna y externa ha perdido parte de su sentido, pues los agentes económicos tienden a operar de modo de privilegiar el entorno internacional en sus decisiones. De allí que el principal criterio para calificar las políticas económicas sea hoy su aporte a la mejora de la capacidad competitiva del país.

En un ambiente de acentuada globalización, el producto y el comercio mundiales crecen más lento que antaño, pero las aperturas comerciales y la paulatina reducción de barreras arancelarias al comercio aumentan la elasticidad-producto de las exportaciones mundiales. La inversión extranjera directa (IED), estrechamente asociada a las empresas transnacionales, aparece como uno de los factores más dinámicos en la promoción del crecimiento y la difusión tecnológica. En años recientes, los flujos mundiales de IED han triplicado el crecimiento del producto, en tanto que el crecimiento de las exportaciones ha duplicado el de la producción mundial (CET, 1991).

El poderío económico y comercial se mueve aceleradamente hacia el Pacífico. Se configura un nuevo mapa económico mundial de intercambios, con gestación deliberada de zonas comerciales, acuerdos de complementación productiva y tecnológica y procesos de convergencia de las políticas económicas (Rosales, 1993).

Tales tendencias a la regionalización del intercambio y a la construcción de grandes bloques comerciales estimulan los procesos de concentración de la IED en las principales economías, para minimizar los riesgos proteccionistas, para concentrar los recursos de investigación y desarrollo en las casas matrices de las empresas transnacionales y para reducir y compartir costos tecnológicos con socios e incluso con competidores a través de coinversiones y otras modalidades que acentúan la especialización y la adecuación flexible a la demanda.

El rápido incremento de los flujos de IED ha ido acompañado de un cambio en su composición sectorial, con una presencia cada vez mayor de los servicios.² En éstos, el componente tecnológico, de información y de conocimiento es cada vez más importante, de modo que los nuevos servicios constituyen un

aspecto crucial de las estrategias de construcción de competitividad en la economía global. Tanto el rápido crecimiento del comercio en este rubro como la creciente orientación de la IED hacia él, son indicadores del grado de internacionalización de las economías (CET, 1991).

Los procesos de liberalización y desregulación financiera han acentuado la globalización de los mercados, imponiendo nuevas condiciones a la determinación de los tipos de cambio y tasas de interés. Los movimientos de capital desconectados del comercio exceden varias decenas de veces los del comercio y de la IED. Así, los movimientos de capital se han transformado en el principal factor de globalización y en fuerza conductora de la economía mundial (Drucker, 1993).

La transición tecnológica acrecienta la globalización de los mercados, la internacionalización de la producción y la competencia internacional. Factores decisivos en esta competencia son hoy la investigación científica y tecnológica ligada a la producción; la formación y actualización sistemática del recurso humano; las técnicas de gestión compatibles con la economía global, y las formas públicas y privadas de organización que estimulen la innovación, la flexibilidad y la creatividad.

Bajo tales procesos, lo que subyace como rasgo característico es que el conocimiento, expresado en educación, ciencia y tecnología, ha pasado a ser la clave del desarrollo económico y social y el principal código organizador de la sociedad de fines del siglo XX. Lo que cuenta en la actual competencia entre naciones es la calidad de lo producido y la calidad de los recursos humanos involucrados en esa producción.

Al crecer la importancia del conocimiento es natural que decline la ventaja competitiva vinculada a los recursos naturales, los salarios bajos o el empleo de baja calificación, y que se desplace hacia nuevas manufacturas y servicios en los que adquieren importancia la calidad, el diseño y la incorporación de tecnología (Lafay, 1989). Las ventajas competitivas que reclama el mercado mundial se basan en la inteligencia, el cambio técnico, la innovación y el valor agregado intelectual.

Con ello, las economías de productos primarios tienden a desconectarse de la nueva economía global. El cambio tecnológico ha estimulado el ahorro y la eficiencia en el uso de la energía y las materias primas, disminuyendo la elasticidad-ingreso de la demanda de productos primarios en la industria y los

² Los servicios, que absorbían un cuarto de la IED mundial a comienzos de los años setenta, en la actualidad absorben la mitad de esa IED y entre 55 y 60% de los flujos anuales (CET, 1991).

servicios, resintiéndose aquellas estrategias basadas en la explotación de recursos naturales. Como prueba de ello, el reciente ciclo expansivo en la economía mundial, el más largo de posguerra, coincidió con el nivel más bajo de los precios de los productos básicos (Drucker, 1993). El deterioro de tales precios no condujo a una recesión, como antaño. Las predicciones de escasez y elevados precios de las materias primas no sólo no se han concretado, sino que en el sector alimentario lo más probable es un exceso de oferta, dada la desaparición de grandes mercados importadores (China, India, la ex Unión Soviética) y su gradual transformación en exportadores de alimentos (CEPAL, 1992b).

2. Competitividad-precio y competitividad estructural

El enfoque tradicional asocia el fomento de la competitividad con la devaluación real y la disminución de los costos laborales unitarios, sea mediante incrementos de la productividad del trabajo o mediante reducciones del salario real (OCDE, 1992).

Un enfoque de este tipo puede poseer alto poder explicativo en presencia de mercados competitivos con alta elasticidad-precio en la demanda mundial de bienes transables, con productos homogéneos, y en los cuales los factores cualitativos que influyen en la capacidad comercial del país permanecen más bien constantes. Se reduce dicho poder explicativo si una fracción importante del comercio internacional responde a condiciones de competencia imperfecta³ y a una especialización intraindustrial, apoyada en la diferenciación de productos. En ese caso, las políticas de especialización productiva y de desarrollo tecnológico —y su impacto sobre la calidad y el diseño de los procesos y los productos— empiezan a influir de modo significativo en la captura de mercados, al tiempo que las consideraciones aisladas de precios relativos tienden a perder importancia para explicar la evolución de la competitividad.

En los productos estandarizados, la competencia opera por precios y disponibilidad. En los productos de especialización, lo más relevante son la calidad y el servicio; a continuación prima la entrega, y sólo a igualdad de estos factores entra a dirimir el precio.

³ En este sentido, los enfoques recientes de política comercial destacan la influencia de las economías de escala, las ventajas de la experiencia, la innovación y el aprendizaje tecnológico en los patrones de especialización (Krugman, 1991).

No se trata pues de que no interesen las consideraciones de precio y costo; pero en las nuevas condiciones de competitividad, la importancia relativa del precio es hoy menor (Pérez, 1988).

3. Los elementos de la nueva competitividad

En el mundo actual no compiten empresas sino sistemas. La empresa es el nudo crucial de la competitividad y la innovación, pero ella está integrada a una red de vinculaciones que incluye a sus proveedores de bienes y servicios, al sistema financiero, al sistema educacional, tecnológico, energético, de transportes, telecomunicaciones, entre otros, así como la infraestructura y la calidad del sector público y de las relaciones al interior de la propia empresa.

Los rezagos en estos ámbitos afectan la competitividad de la empresa. Construir sistemas de competitividad exige avances razonablemente simultáneos en la red de contactos que define a la empresa. Esto puede ser estimulado favoreciendo sistemáticamente la cooperación entre el sector público y el privado, y dentro del sector privado, así como la capacidad de establecer alianzas estratégicas de largo plazo, privilegiando en ellas el fomento de las exportaciones, la tecnología, la educación y la capacitación, con acuerdos flexibles de complementación y estrategias compartidas de internacionalización.

Este abordaje sistémico de la competitividad supera concepciones estrechas que limitan el examen de ella al tipo de cambio y a la balanza comercial. Como la "década perdida" lo mostró gráficamente, es posible conseguir significativos superávits comerciales con elevadas devaluaciones reales y su contraparte de compresión de las importaciones, reducciones en el salario real e incluso mermas en gasto social.

La verdadera prueba de la competitividad radica en medir la capacidad de las naciones para hacer frente a los desafíos de los mercados internacionales, y aumentar a la vez el bienestar de sus habitantes. La propuesta más elaborada al respecto sugiere considerar la evolución de cuatro indicadores: i) la productividad del trabajo; ii) el salario real; iii) la rentabilidad real del capital, y iv) la posición en el comercio internacional.⁴ Aun cuando en cada una de estas variables influye una diversidad de factores, su examen de conjunto ofrece un cuadro acertado de la evolución competitiva de los países.

⁴ Véase *Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness*. Washington, D.C., 1985.

La actual competitividad depende menos de ventajas salariales o de recursos naturales que de la calidad de los recursos humanos y de la capacidad de incorporación tecnológica. El fomento de la competitividad alude entonces a las políticas de formación de recursos humanos (educación, capacitación) y de fortalecimiento de la base tecnológica. Además, y como decisivas variables de entorno, la competitividad exige estabilidad macroeconómica y un funcionamiento fluido de los mercados.

La mantención de los equilibrios macroeconómicos —inflación baja y declinante, ahorro fiscal, fomento del ahorro e inversión, estímulo a la productividad y defensa del tipo de cambio real— constituye un requisito básico de la competitividad. La inestabilidad cambiaria, por ejemplo, aumenta los costos de transacción, acentúa la incertidumbre y puede frenar la inversión. Desde una perspectiva más amplia, es preciso profundizar la inserción internacional, perseverando en la estabilidad macroeconómica. Esto significa dar pasos adicionales en la diversificación comercial y en la apertura financiera, si bien con los necesarios resguardos de gradualismo, diversificación de cartera, cobertura de riesgo y fondos de estabilización, para reducir la transmisión de inestabilidades externas a la economía interna.

En otras palabras, es necesario acotar el ámbito de la competitividad al mejoramiento de la calidad de los factores productivos, subordinándola a la adecuada gestión macroeconómica y a la preeminencia de buenas políticas económicas. El fomento de la competitividad no es pues un sustituto de éstas, sino sólo un necesario complemento (Krugman, 1994).

La competitividad reclama también mercados competitivos, transparentes y de acceso fluido para los diversos agentes económicos. Mantener la estabilidad de los incentivos y reducir los costos de búsqueda, transacción e información, es otra forma de apoyar la competitividad.

Entonces, es sobre la base de preservar la estabilidad macroeconómica y de promover la competencia

en los mercados que adquieren sentido las orientaciones en materia tecnológica, de capacitación, de infraestructura y de internacionalización productiva, que más adelante se detallan.

4. Etapas de la competitividad

No hay sugerencias de validez general en materia de políticas de competitividad y fomento productivo. Estas serán más o menos pertinentes según las especificidades nacionales que las condicionan de un modo crítico. En particular, influyen aquí el nivel y densidad de la base industrial y tecnológica, la especificidad de la inserción internacional, el peso relativo del comercio exterior sobre el producto, el grado de diversificación exportadora, la base empresarial y de recursos humanos, la calidad de la gestión pública y el grado de avance en las reformas económicas. El espectro de posibilidades que emana de la combinación de tales variables es una muestra también de las diversas posibilidades que surgen para abordar las distintas etapas de la competitividad.

Las reformas macroeconómicas —la estabilidad de precios, la disciplina fiscal, la reforma comercial, la consistencia de ella con la política macroeconómica y la credibilidad de las reformas mismas— constituyen el piso mínimo sobre el cual es posible ir construyendo la competitividad nacional. Tras tales reformas, la experiencia muestra la significativa contribución que hacen a la competitividad las reformas institucionales en materia de puertos (CEPAL, 1991), legislación laboral, modernización de aduanas e impuestos internos, entre otras.

En las economías que han avanzado más en las reformas macroeconómicas y en estas reformas institucionales, se plantea la necesidad de efectuar también reformas a nivel microeconómico y mesoeconómico, que aborden embotellamientos en materia de capacitación, productividad e infraestructura,⁵ así como los desafíos tecnológicos y de internacionalización productiva (en particular la inversión productiva en el exterior).

III

¿Política industrial o política de desarrollo productivo?

El actual debate sobre política industrial se centra en el fomento de la competitividad, por la vía de aumen-

tar la productividad total de los factores, mejorar la

⁵ En lo referente a sugerencias de política para abordar la infraes-

tructura vial véase Schliessler y Bull (1992), y en materia de puertos, CEPAL (1991).

calidad de los bienes y servicios y promover la generación y difusión tecnológicas.

La reflexión primera al respecto es que, en verdad, se trata de políticas de fomento productivo y tecnológico antes que de políticas industriales. Atrás han ido quedando los enfoques sectorialistas estrechos. El desafío actual es fortalecer la inserción internacional, orientando la estructura productiva en la dirección de las tendencias dinámicas del comercio mundial. Esto pasa por acrecentar el contenido de conocimientos y de valor tecnológico en cada producto, privilegiando la promoción de eslabonamientos productivos y de servicios en torno a las exportaciones, y estimulando los servicios a la producción, el desarrollo de proveedores y la producción de insumos intermedios y de bienes de capital asociados.

El desarrollo industrial moderno, articulado en torno a cadenas productivas, exige atender no sólo a la producción de bienes materiales sino a toda la gama de servicios vinculados a la producción, como mantenimiento, reparación, servicios de consultoría industrial, tecnológica, administrativa y financiera, programas computacionales, ingeniería de diseño y de proceso, y otros. La política industrial y de servicios modernos no puede desvincularse de las demás políticas sectoriales ni puede recluirse en enfoques sectorialistas.

Al reorientarse las estrategias de desarrollo en la región, el fomento productivo privilegia el apoyo a las nuevas industrias nacientes, esto es, a las exportaciones no tradicionales. Las empresas capaces de identificar un rubro de exportación y de colocarlo en mercados internacionales dinámicos en condiciones competitivas incurrir en altos costos iniciales, propios de la penetración de mercados difíciles. Con su acción generan externalidades positivas —de información, prestigio, redes comerciales y otras— que favorecen a nuevos exportadores. De allí la importancia de compensar a las empresas innovadoras que incurrir en los costos y riesgos de conquistar nuevos mercados (CEPAL, 1994a).

En aquellos casos exitosos de exportaciones basadas principalmente en los recursos naturales, corresponde consolidar las ventajas logradas, avanzando hacia las áreas de insumos, bienes de capital, tecnología y servicios asociados. De este modo se reorienta gradualmente el perfil exportador hacia productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico, con mercados más dinámicos y precios más estables, y con menor riesgo de proteccionismo, reduciendo así la vulnerabilidad de la canasta de exportaciones.

Esto no significa polarizar una pugna entre productos primarios e industriales, pues lo relevante es el grado de conocimiento y tecnología que se incorpora en cada producto a la par con la promoción de cadenas productivas y de servicios en torno a las exportaciones.⁶

En la agricultura, por ejemplo, la distinción convencional entre cultivos en estado fresco (o no elaborado) y elaborado no representa necesariamente menor o mayor incorporación de valor agregado. En muchas ocasiones, los productos frescos exigen procesos de producción, recolección, selección, clasificación, control de calidad, conservación y transporte bastante complejos. Los mercados de consumo final de estos productos tienden a ser exigentes en materia de calidad y presentación, por lo que son necesarios diversos servicios anexos al proceso productivo que incrementan el valor agregado y la incorporación de conocimiento tecnológico (CEPAL, 1993a).

La aparición de productos más dinámicos, menos vulnerables y con mayor incorporación de conocimiento y tecnología, por lo general no es un resultado automático del mercado. En algunos casos se requieren señales precisas de consolidación de liderazgos nacionales, y en otros alianzas público-privadas en la promoción externa para capturar posiciones de mercado, buscando una aplicación focalizada de los instrumentos de fomento productivo y exportador.

Existe allí campo para los consensos con miras al desarrollo sectorial. En efecto, si sectores emergentes, con dinamismo ya validado por el mercado y un volumen alto de exportaciones, enfrentan ciertas insuficiencias en comercialización, capacitación, diseño, tecnología o infraestructura, es posible articular esfuerzos públicos y privados para focalizar allí los instrumentos horizontales existentes. Por otra parte, se puede minimizar las posibilidades de cabildeo si existen instituciones públicas no estatales integradas por agrupaciones empresariales (incluidas las exportadoras), así como centros tecnológicos y académicos, que funcionen con elevada transparencia en la asignación de fondos y en la evaluación y seguimiento de las actividades.

⁶ Las importaciones de la OCDE en 1978-1987 crecieron a una tasa anual de 5.7%. Los productos con mayor contenido de recursos naturales crecieron menos que eso y los que incorporaban más conocimiento lo hicieron a más de 10 ó 15%. Por ejemplo, las importaciones de madera crecieron menos de 1% por año y las manufacturas de maderas 9%. Esto da fuerza al argumento de que es necesario potenciar redes de producción en torno a recursos naturales existentes.

El sector público no está mejor capacitado que el privado para escoger "ganadores", pero sí tiene ventajas —o puede construir las— para la coordinación de esfuerzos y el estímulo de visiones prospectivas de la economía internacional y de los mercados pertinentes. El sector público podría escuchar las demandas de los empresarios y de los inversores extranjeros a la hora de definir sus gastos en infraestructura y recursos humanos y sus políticas de financiamiento de largo plazo, a fin de maximizar su efecto en la competitividad sistémica y la difusión tecnológica.

Como expresión institucional puede sugerirse la

gestación de centros de productividad y competitividad de carácter tripartito, es decir, con participación del sector público —gobierno, universidades, centros tecnológicos—, de organizaciones empresariales y de organizaciones de trabajadores, que hagan el seguimiento de la evolución de la competitividad y de las tendencias tecnológicas y comerciales de carácter sectorial, abordando las temáticas nacionales con una adecuada incorporación de los aspectos internacionales involucrados. Esta práctica reforzaría los comportamientos de economía global, abierta al mundo, estimulando relaciones de cooperación entre los agentes económicos.

IV

Internacionalización y énfasis exportador

En la actualidad, la actividad productiva y por cierto la exportadora responden a un concepto de redes. El negocio exportador constituye una red o circuito integrado que incluye diversos eslabones: proveedores, producción, transporte, importación, distribución, comercialización, financiamiento al importador y al cliente, servicios legales y financieros, etc. La competitividad de un producto dependerá de la eficiencia de cada uno de estos eslabones.

Surgen aquí dos consideraciones de política: en primer lugar, es importante fomentar la articulación de estos eslabonamientos productivos y de servicios, estimulando la especialización y externalización de funciones a través de alianzas estratégicas con proveedores, con cadenas de comercialización y transporte, con los consumidores e incluso con los competidores; en segundo lugar, es necesario reexaminar la pertinencia de los incentivos para exportar a fin de tener en cuenta la importancia de las cadenas de exportación.

Desde este punto de vista, el objetivo es apoyar a todas las empresas que tengan potencial competitivo, cualquiera sea su tamaño, focalizando el apoyo público en la eliminación de las trabas específicas que limitan el despliegue de ese potencial y fortaleciendo los eslabones dinámicos. Por otra parte, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, más que tender a desarrollarlas como compartimientos estancos, a veces "protegidos", debiera orientarse a crear y fortalecer sus vínculos con empresas exitosas de mayor

tamaño y facilitar su inserción en cadenas de exportación, actuando inicialmente como subcontratistas o exportadores indirectos. Lo central en cada caso es seguir de cerca el comportamiento competitivo de los principales rubros de exportación, para descubrir trabas y oportunidades y reaccionar oportunamente frente a ellas, en la medida de los recursos y en función de políticas no discriminatorias.

La calidad de la especialización internacional no es sólo una preocupación comercial. Repercute directamente en las posibilidades de generar empleo productivo y salarios crecientes. Especializarse en productos de bajo crecimiento, con mercados ciclos de precios y sujetos a prácticas proteccionistas puede llegar a afectar los equilibrios macroeconómicos; por otro lado, apoyarse excesivamente en recursos naturales de poca elaboración, en salarios bajos o en insuficientes condiciones laborales dificulta una competitividad sistémica.

Para avanzar en la internacionalización productiva conviene estrechar la colaboración entre el sector público y el privado. Ello es necesario, por ejemplo, para favorecer una mayor influencia nacional en las cadenas globales de producción, comercialización y transporte que están ligadas a la oferta exportable, y para estimular la conformación de empresas comercializadoras nacionales, como parte de una política comercial más activa y de una coordinación público-privada más estrecha.

El aporte fundamental del sector público al des-

empeño exportador radica en: i) garantizar un ambiente de crecimiento y estabilidad económica; ii) gestar una orientación global de los incentivos que reduzca los sesgos antiexportadores y garantice el acceso a insumos en condiciones competitivas, y iii) dar apoyo institucional a la actividad exportadora, particularmente en materia de información, financiamiento, seguro de exportación y promoción de la oferta exportable en el exterior.⁷

Lo anterior, sin embargo, no basta para avanzar hacia una fase de internacionalización productiva y profundización exportadora. Por lo tanto, es necesario acompañar ese aporte con inversión en el exterior, participación en cadenas de comercialización, operaciones conjuntas con empresas del país en los mercados de destino, y dar nuevo relieve a los aspectos de promoción, calidad y diferenciación de marca.

La experiencia de las economías asiáticas muestra la importancia estratégica de estas áreas, en particular: i) la creación de empresas comercializadoras-exportadoras; ii) la instalación en los principales mercados de destino de empresas importadoras de productos nacionales; iii) la suscripción de contratos de exportación, con incentivos diferenciados de conformidad con compromisos sobre el valor exportado, y iv) la promoción de la inversión en el exterior para la comercialización y la participación en cadenas mayoristas de distribución. Todos estos aspectos son cada vez más relevantes para la internacionalización productiva y el aumento de la competitividad (Rosales, 1994; CEPAL, 1994a).

El sector público podría colaborar en estas tareas, particularmente durante períodos macroeconómicos en que importantes ingresos de divisas a la economía tienden a depreciar el tipo de cambio real y desalentar las exportaciones. En aquellos casos se podría evaluar la posibilidad de aplicar montos reducidos y acotados de las reservas internacionales (1% de ellas) a estas iniciativas de promoción externa, sujeta al aporte de montos similares por las agrupaciones exportadoras. Tales recursos se podrían asignar a proyectos de oficinas comerciales en el exterior o a gastos de promoción que otorguen beneficios a todos los exportadores. Cabe señalar que los países asiáticos premian con doble deducción tributaria los gastos de las empresas en promoción en el exterior y en tecnología (anexo 1).

⁷ En CEPAL (1994a, cap. V) se pasa revista a los incentivos fiscales y financieros para la promoción de las exportaciones de América Latina.

Algunos aspectos destacados en la profundización exportadora⁸ son los siguientes:

i) *Estimular las empresas comercializadoras nacionales*, como parte de un esfuerzo de política comercial más activa, y *mejorar la propia organización de los exportadores*, son otras tareas para la fase de profundización exportadora. Respecto de algunos productos agrícolas y del mar, por ejemplo, parece haberse inaugurado una etapa de mayores requerimientos en materia de calidad, estandarización, promoción comercial, alianzas con importadores y coordinación de la oferta, ya que el mercado es más exigente y hay nuevos competidores. Es preciso entonces organizarse para exportar mejor, mejorando la gestión privada de promoción y comercialización y aprendiendo de las experiencias satisfactorias.⁹

ii) *El financiamiento competitivo para exportadores no tradicionales* o pioneros seguirá siendo un eje importante de la promoción exportadora. Extender el seguro de exportación (o crearlo cuando no existe), gestar líneas de financiamiento de largo plazo para exportadores de manufacturas y servicios en condiciones internacionalmente competitivas y crear los mecanismos e incentivos necesarios para incorporar a la banca privada a este rubro, son requisitos previos indispensables para la profundización exportadora.

iii) En materia de *promoción comercial*, es necesario superar la acción atomizada, individual y a veces ingenua, incompatible tanto con la gravitación de las exportaciones en economías que han optado por una mayor integración a los mercados internacionales, como con la penetración que algunas de ellas han alcanzado en mercados sofisticados. En este ámbito, es preciso aumentar los recursos públicos dedicados a promoción; establecer incentivos que favorezcan la promoción comercial; conseguir que el sector privado invierta más en esta tarea, y

⁸ En este artículo, el concepto de profundización exportadora abarca: diversificación de productos y mercados; incorporación de conocimiento y tecnología; creación de cadenas de exportación; mayor incorporación de la pequeña y mediana empresa, e instauración de estímulos para mejorar la calidad de los productos.

⁹ Entre los casos más destacados de exportaciones no tradicionales ligadas a recursos naturales se encuentran las de crustáceos y moluscos frescos (Argentina y Panamá), harinas solubles y alimentos similares para animales derivados de especies marinas (Chile y Ecuador), camarones congelados (Ecuador), salmónes (Chile), uva (Chile y México), manzanas (Chile), piñas (Costa Rica y la República Dominicana), jugo concentrado de naranja (Brasil), carne fresca de pollo (México), flores cortadas (Colombia y Costa Rica), madera aserrada y traviesas (Chile). Véase CEPAL, 1993a.

mejorar la coordinación público-privada, entre otras cosas, en la promoción de la imagen del país respectivo.

iv) El carácter promocional de la *política de inversión extranjera* puede traducirse también en una política más activa de alianzas estratégicas con empresas transnacionales, y de estímulo a la inversión extranjera en manufacturas, servicios y formación de recursos humanos, a través de señales más precisas de diversificación sectorial. Facilitar dicha inversión mediante la reducción de los tributos a la transferencia tecnológica, los servicios y la asistencia técnica, y los acuerdos bilaterales que eviten la doble tributación, es un camino que puede ser ventajoso, particularmente en aquellas economías más avanzadas en las reformas estructurales.

v) Mejorar la coordinación y pertinencia en el *diseño, aplicación y evaluación de las medidas de fomento a las exportaciones* que corresponden a la devolución de impuestos y derechos aduaneros, generalmente es tarea que compete a diversos organismos públicos (aduanas, impuestos internos, tesorería y ministerios de economía, comercio exterior o industria), lo que dificulta a veces la coordinación e impone costos evitables a los exportadores. Áreas tan importantes como la importación y exportación de servicios y el financiamiento de las actividades exportadoras a veces no encuentran una clara contraparte institucional. Para desburocratizar los trámites de comercio exterior es preciso mejorar el manejo de la información y el registro de las exportaciones e importaciones, haciendo uso de la informática, y avanzar hacia una ventanilla única para los exportadores y para sus relaciones con el servicio de aduanas.¹⁰

Hay aquí un desafío permanente de reducción del sesgo antiexportador: el de readecuar normas, flexibilizar procedimientos, reducir trámites y burocracia y tecnificar al personal.

vi) Un ámbito poco desarrollado en la región y que empieza a adquirir importancia es la *vigilancia de*

*las prácticas de competencia desleal en el comercio exterior.*¹¹ Especial atención en los acuerdos comerciales, por ejemplo, están recibiendo el tratamiento de las inversiones, los servicios, las medidas antidumping, las cláusulas de salvaguarda y los mecanismos para la solución de controversias. La gestión de tal sistema requiere: i) estar radicada en instancias que garanticen el conocimiento de las realidades sectoriales; ii) un estrecho contacto con el sector privado, y iii) un alto grado de tecnificación y credibilidad, de modo de evitar su utilización por intereses particulares con objetivos proteccionistas.

Las instituciones públicas destinadas al diseño y ejecución de las políticas de desarrollo exportador no han evolucionado a parejas con la intensidad creciente del proceso de internacionalización de las economías de la región. De allí el interés por readecuar los ritmos y desempeños de los organismos de promoción y de las respectivas cancellerías a estos nuevos desafíos. Tal readecuación debería realizarse de consuno con las organizaciones de exportadores, estimulando un mayor compromiso privado con las políticas de promoción comercial, fomento tecnológico y capacitación.

vii) *La modernización de la gestión e institucionalidad de la política económica internacional* desempeña un papel decisivo en los esfuerzos de internacionalización.

Se trata de unificar los criterios económicos y políticos, de otorgar mayor peso al componente económico de las relaciones internacionales y de mejorar el apoyo político y técnico a las tareas de las relaciones económicas internacionales. Ayudaría para tales propósitos perfilar estrategias nacionales de carácter consensual, con expresiones definidas de promoción del comercio y de las inversiones por regiones y por megamercados, lo que permitiría un manejo unificado y oportuno de las tareas de promoción comercial, conquista y defensa de mercados y prospección de novedades tecnológicas y oportunidades de negocios.

El avance de la actividad exportadora va planteando nuevos desafíos. Así, por ejemplo, la gestión de los puertos debe irse aptando a prácticas de transporte multimodal, incorporando cambios tecnológicos, como el uso de contenedores y el intercambio electrónico de datos (CEPAL, 1993b).

¹¹ La nueva Ley de Comercio Exterior de México, publicada en el Diario Oficial el 27 de julio de 1993, incluye normas precisas sobre discriminación de precios, subvenciones, daño y amenaza de daño a la producción nacional, medidas de salvaguarda y procedimientos (Banco Nacional de Comercio Exterior, 1993).

V

Dimensiones de las políticas de fomento productivo

El debate actual en la región sobre políticas industriales (o mejor, sobre fomento de la competitividad) gira principalmente en torno a requisitos técnicos y de economía política.

Por el lado de los requisitos técnicos, tales políticas i) tienden a apoyarse en instituciones de mercado; ii) privilegian la eficiencia dinámica de la competitividad; iii) recurren a incentivos acotados en el tiempo, decrecientes y autodesmontables, ligados a metas precisas de exportación; iv) tienen metas reducidas y concentran la masa crítica del sector público en programas de impacto decisivo, en función de la capacidad técnica y administrativa de éste; v) propician la descentralización de la administración y seguimiento de los incentivos, y vi) concentran la selectividad en exportaciones pioneras o con alto contenido de conocimiento.

Por el lado de los requisitos de economía política, las políticas de fomento productivo han de ser políticas públicas (y no estatales), y consensuales (antes que tecnocrático-administrativas). Un contraargumento ortodoxo señala que la irrupción de la información en sus dimensiones actuales descarta cualquier posibilidad de establecer prioridades productivas, pues no existe instancia pública capaz de acumular y procesar oportunamente flujos tales de información.

En verdad, lo anterior es aplicable a cualquier instancia, pública o privada. El gran espacio para la acción pública aquí es el de compartir información, llegar a diagnósticos consensuales y generar una institucionalidad para el desarrollo flexible, informado y concertado, que reduzca la incertidumbre.¹² La principal ventaja competitiva del sector público es la posibilidad de favorecer este proceso público-privado de información compartida, y propiciar diagnósticos consensuales y una gama de instrumen-

tos para el seguimiento, la evaluación y la corrección de los procesos de inversión, exportación, capacitación, desarrollo de infraestructura y difusión tecnológica.

1. Políticas horizontales y de mercado

El actual fomento productivo tiene una dimensión horizontal —es decir, no apoya a sectores o actividades específicas— y otra factorial, con beneficios que se difunden transversalmente a diversas ramas, apoyando la gestación de mercados y redes institucionales que faciliten el desarrollo de los factores de producción.

El fomento productivo se entiende entonces apoyado en instrumentos horizontales que mejoren la coordinación dentro del sector privado y entre éste y el sector público, y que reduzcan el riesgo asociado a nuevas inversiones, mejorando la información y el acceso flexible a los instrumentos existentes.

El consenso respecto de políticas industriales se traduce en políticas que no interfieren con el mercado y que intentan mejorar su funcionamiento, fortaleciéndolo o corrigiéndolo, según corresponda. Es una visión de ajuste positivo, basada en principios de mercado y de competencia, que asigna la responsabilidad del ajuste estructural a las empresas. Concentra la tarea pública en garantizar un ambiente adecuado para la inversión privada, el crecimiento estable, el predominio de la competencia y el acceso a los mercados.

Cuando se examinan las estrategias de especialización comercial, ya no basta con diferenciar entre estrategias tomadoras de precios (*price-takers*) y las que fijan precios (*price-makers*); la verdadera diferencia se da hoy entre las estrategias pasivas (de aceptación de factores) y activas (de creación de factores). Allí radica la distinción analítica entre “ventajas comparativas” y “ventajas competitivas” (nacionalmente construidas).

Avanzar en materia de competitividad es construir entonces factores y ventajas competitivas. Dadas las características de la competitividad actual, esto

¹² Paradójicamente, la imposibilidad pública de procesar eficazmente la información tecnológica, comercial y financiera para inducir opciones productivas puede transformarse en una ventaja, si se acude a prácticas de concertación de los actores, institucionalizando la interlocución, la negociación y las visiones prospectivas del entorno internacional.

apunta a políticas de naturaleza horizontal, que no discriminen entre actividades ni entre empresas; que se dirijan expresamente a resolver una insuficiencia conocida del mercado, a impulsar una industria o región en general o a promover el desarrollo de insumos críticos para la competitividad sistémica, como la capacitación y la infraestructura (OCDE, 1992).

2. Promoción de la competencia

El funcionamiento competitivo de los mercados constituye un eje de la política industrial. A su vez, la promoción de la competencia requiere un adecuado marco regulador.

Para apoyarse en las potencialidades del mercado es preciso contar con mercados competitivos, transparentes y de acceso fluido. Crear mercados donde no existan, fortalecerlos donde admitan mejoras y regularlos cuando son críticos, son elementos de una política industrial promercado. Democratizar el acceso a los mercados, mejorar su eficiencia y transparencia, y reducir las tendencias a la concentración económica, es además la forma moderna de elevar la eficiencia, la competitividad y la equidad.¹³

Para asegurar la operación efectiva de mercados competitivos se necesita un sector público con suficiente capacidad reguladora para actuar tanto sobre la estructura de los mercados, evitando prácticas no competitivas, como sobre los resultados de su operación. En general, promover la competencia es la mejor política para estimular la eficiencia; sin embargo, cuando ello no sea posible, la regulación oportuna es la segunda alternativa. En buena parte de los países de la región es necesario mejorar la institucionalidad que regula los mercados financiero, previsional, de la energía, de los recursos naturales no renovables y de los servicios de utilidad pública, así como dar adecuada ubicación institucional a la vigilancia de la competencia desleal.

El marco institucional de la regulación de la competencia debe incluir medidas que fortalezcan la disciplina de mercado, refuercen la movilidad de los recursos y mejoren su disponibilidad (Atiyas,

Dutz y Frischtak, 1992; Tavares de Araújo Jr., 1993).

La disciplina de mercado se fortalece con menor protección, políticas antimonopolios, regulación y supervisión de instituciones financieras, privatizaciones, contratos de desempeño en las empresas públicas y resguardo al consumidor y a los pequeños accionistas.

La movilidad de los recursos se estimula con medidas que eliminen las barreras de entrada y salida, flexibilicen los mercados, reduzcan los costos de transacción, mejoren el acceso a la información, y remuevan regulaciones que dificultan las transferencias de activos (leyes de quiebra, reformas a la justicia). En el caso del mercado del trabajo, tal movilidad se facilita mejorando la información y favoreciendo la flexibilidad, entre otras cosas, con seguros de desempleo, jornadas flexibles y salarios participativos.¹⁴

La disponibilidad de recursos mejora junto con el incremento de las corrientes financieras y de información. Aquí intervienen programas de capacitación laboral y empresarial, de difusión tecnológica, y de promoción de la afluencia de tecnología y de inversión extranjera. Operan favorablemente también la fluidez de las reestructuraciones financieras en caso de fracasos, la acción de organismos especializados en la reconversión de activos y las políticas que faciliten la intermediación financiera y la profundización del mercado de capitales, particularmente para abarcar las empresas pequeñas y medianas, las nuevas empresas y las inversiones tecnológicas.

3. Criterios de reconversión productiva

El principal objetivo de la reconversión productiva y ocupacional es facilitar el ajuste con mecanismos de mercado que permitan recuperar competitividad o generarla en actividades distintas. Esto implica propiciar el traslado desde empleos de baja productividad a otros de productividad mayor, con reasignaciones intersectoriales o intrasectoriales, subsidios específicos, programas de capacitación, rebajas tributarias para invertir en la región y otros medios. Lo que no puede

¹³ Completar los mercados de tecnología; facilitar el acceso de los trabajadores al mercado de capacitación; superar las segmentaciones del mercado de capitales, mejorando el acceso al crédito de las pequeñas y medianas industrias, y mejorar las relaciones contractuales entre contratistas y proveedores y entre exportadores directos e indirectos, son formas de promover el mercado que, junto con favorecer la competitividad, repercuten favorablemente en la equidad.

¹⁴ La modalidad de salarios participativos refuerza el vínculo entre salarios y productividad, al remunerar el trabajo según rendimiento; inhibe el despido y estimula la contratación, al flexibilizar el costo de la mano de obra; y al identificar las remuneraciones con los resultados de la empresa, suele mejorar el clima de relaciones laborales (CEPAL, 1992a, cap. VI).

hacer la política industrial es frenar o retardar el proceso de reconversión.

En períodos de globalización, la reconversión forma parte de la estrategia de inserción internacional y de desarrollo productivo, ya que se debe complementar el fomento de sectores dinámicos con la reconversión de sectores rezagados. Será necesario ir creando anticipadamente una capacidad de reconversión concertada en sectores o regiones cuya competitividad esté amenazada; las medidas que se tomen deberán facilitar la reasignación de recursos hacia actividades con mayor futuro, cuidando de minimizar el costo social de esa reasignación, y de preservar, modernizar y reorientar capacidades laborales y empresariales.

Aunque las políticas horizontales constituyen un marco necesario, no parecen suficientes para atender a las especificidades sectoriales y regionales cuando concurren regiones o sectores con acentuado rezago competitivo o, peor aún, con daño estructural.

Las experiencias de ajuste estructural más avanzadas muestran casos exitosos de inserción internacional a través de políticas sectoriales (en México, el sector de vehículos automotores y el de computación), y también casos de aparición de dificultades sectoriales y regionales (en Chile, el sector textil y el del carbón en la VIII Región), que muestran un cierto agotamiento de las políticas horizontales para abordar tales problemas.

La reconversión como política pública tiende a ser inevitable cuando sectores o regiones de importancia económica y social sufren persistentes e importantes rezagos competitivos. Si estos sectores cuentan con capacidad para recuperarse, pero no encuentran en el mercado ni en el instrumental de fomento en vigor un estímulo suficiente para hacerlo por sí mismos, el sector público puede complementar los esfuerzos de readecuación competitiva. Cuando tales sectores no cuentan con capacidad para recuperarse, de lo que en verdad se trata es de minimizar el costo social de retirarse del sector.

En los casos de reconversión es necesario focalizar el acervo de políticas horizontales, de manera de brindar apoyo coordinado a sectores o regiones rezagados en competitividad. Tales políticas apuntan a perfeccionar los mercados de factores, ampliar la oferta de externalidades para la producción, mejorar el acceso a la información comercial y tecnológica, al financiamiento y al apoyo tecnológico, y reducir los costos de transacción. Es recomendable entonces que las medidas de apoyo financiero, fomento tecnológico,

asistencia técnica, capacitación, reconversión laboral y seguro de desempleo estén integradas, y que mantengan un vínculo estrecho con las políticas sociales y su expresión territorial y local.

De este modo, cuando se trata de reconversión, las políticas horizontales o factoriales (en materia de tecnología, capacitación, fomento exportador, infraestructura) pueden tener destino sectorial. Tales casos pueden abordarse con programas públicos excepcionales, específicos y focalizados, de duración temporal definida, que articulen de manera flexible y consensual los esfuerzos de los sectores público y privado.

Es posible que diagnósticos más afinados aconsejen cambios intrasectoriales, racionalizaciones menores o modernizaciones, que requieren recursos públicos. Lo primero, en todo caso, es separar el rezago competitivo de la declinación estructural. Lo segundo es separar la empresa o actividad de la región afectada. Con lo primero se estará diferenciando entre políticas de recuperación competitiva y otras de salida del sector; con lo segundo se estará diferenciando la política de fomento productivo de las políticas de desarrollo regional. En otras palabras, reducir el costo social de la pérdida de competitividad de alguna empresa importante de una región no significa necesariamente rescatar tal empresa a cualquier costo.

4. Un trato unificado

La competitividad emergente privilegia el componente sistémico; no es eficiente entonces que las políticas de fomento competitivo se diseñen y gestionen como compartimientos estancos, desaprovechando las otras vías interrelaciones sectoriales, regionales e institucionales presentes en el accionar público. En tal sentido, coordinar las políticas de inversión pública, de infraestructura, de formación de recursos humanos, de incentivos a la exportación, de apoyo tecnológico y financiero y de cooperación técnica, es de la mayor prioridad. Tal coordinación debiera expresarse en algún referente institucional, al que sea posible evaluar en su gestión unificada de estas políticas. De paso, la gestión unificada reduce la demanda de recursos financieros adicionales, puesto que la coherencia de la acción en diversos ámbitos públicos genera externalidades y claras economías de escala que facilitan la focalización del esfuerzo administrativo y de la asignación de recursos.

El énfasis en mejorar la competitividad es el que exige esta mayor coordinación de las políticas de fomento productivo, estrechando el vínculo entre ellas.

como vallas a la innovación tecnológica y al mejoramiento del desempeño industrial (Solow, Dertouzos y Lester, 1989). Más aún, la cooperación entre competidores es parte de las nuevas reglas y elemento esencial del desempeño innovador. (Como ejemplos de industrias cooperativas pueden mencionarse las de máquinas herramientas de Módena, la industria textil italiana, la de muebles danesa y la propia industria alemana, descrita alguna vez como un "grupo de clubes") (Jorde y Teece, 1990).

El modelo tradicional de innovación tecnológica la concebía como un proceso lineal y predecible, que iba desde la investigación al desarrollo, diseño y producción, y luego a la comercialización, ventas y servicio. Este modelo recogía la experiencia de industrias a gran escala, pero no la sinergia de las innovaciones acumulativas, eje del actual cambio tecnológico (especialmente en semiconductores, computadores y automóviles).

En la actualidad, la innovación tecnológica se concibe como un proceso sistémico de descubrimiento, desarrollo, mejoramiento, adopción y comercialización de nuevos procesos, productos, procedimientos y estructuras organizacionales (Jorde y Teece, 1990). Se la concibe también como un proceso que se puede estimular, fortaleciendo los vínculos y mecanismos de retroalimentación dentro de la empresa, entre empresas, y entre centros tecnológicos y universidades. Así, la innovación deja de ser un proceso serial y ni siquiera empieza con la investigación, ya que el nuevo funcionamiento de las empresas en un contexto global obliga a privilegiar el vínculo con los consumidores y, por lo tanto, a innovar a partir de los servicios posventa.

b) *Calidad*

Las crecientes exigencias de calidad en los mercados internacionales están haciendo que los países de la región concedan creciente importancia al tema, y lo incorporen en las políticas de fomento productivo y exportador. En efecto, los incentivos a la calidad pueden favorecer aumentos de productividad y una gradual adecuación a estándares internacionales más estrictos.

La instauración de sistemas de calidad en las empresas permite modernizar las técnicas de gestión y, particularmente en las pequeñas y medianas, racionalizar costos y aprovechar mejor los incentivos disponibles, muchas veces inutilizados por desconocimiento o por insuficiencias en la gestión empresarial. De otra parte, estimular la gestación de empresas pri-

vadas que se especialicen en la certificación de calidad favorece la competencia y permite que el sector público pueda concentrarse en las normas de regulación y supervisión; mayor competencia en ese crucial mercado permite al sector público contar con más opciones a la hora de definir laboratorios de referencia.

Los canales internacionales de distribución movilizan bienes y servicios destinados a consumidores exigentes. De allí que crear consumidores internos exigentes forma parte de las políticas de promoción de calidad, las que debieran apuntar a superar las diferencias, a veces muy marcadas, entre la calidad para exportar y la calidad para el mercado interno. La legislación sobre la calidad de los bienes y servicios y la protección al consumidor constituyen entonces parte del fomento de la calidad y la competitividad.

2. Fomento y difusión tecnológica

El mercado suministra una dotación subóptima de información y de oferta tecnológica (Stiglitz, 1989). En campos como la tecnología y la información, esenciales para la modernización productiva, las externalidades suelen ser determinantes. El uso privado de la tecnología y la información no agota su disponibilidad para otros agentes (Romer, 1992); con ello, los beneficios sociales superan a los privados y se justifica entonces una acción pública tendiente a generar mayor actividad de investigación y desarrollo tecnológico que la que determinaría el mercado por sí sólo.

"Completar" los mercados de tecnología es entonces una típica tarea pública, dadas las externalidades envueltas. Para ello es necesario robustecer la demanda, y el vínculo entre ésta y la oferta, favoreciendo el acceso de agentes pequeños y medianos a la información y a la tecnología.

La oferta de tecnología no representa una restricción para el incremento de la productividad y la innovación tecnológica. El real obstáculo es la falta de demanda de las empresas en este campo, derivada de una imperfecta información en los mercados de tecnología (Peres, 1993).

Los mecanismos tendientes a desarrollar la oferta tecnológica deben atender tanto a la oferta pública como a la privada. En el fomento de la oferta privada conviene hacer hincapié en el desarrollo a nivel de empresa y en promover vínculos más estrechos entre empresas y centros tecnológicos. Un instrumento apropiado para ello puede ser el de incentivar contra-

tos de investigación para innovar y adaptar tecnologías, incrementando así los fondos privados para actividades de investigación y desarrollo tecnológico y favoreciéndolos con deducciones tributarias para proyectos propios o para aportes privados a centros tecnológicos.

En lo referente a la *oferta tecnológica pública* hoy se apunta sobre todo a vincular más los recursos a resultados evaluables, de conformidad con indicadores de desempeño. Para reforzar esta orientación es conveniente incrementar la participación privada en la gestión y en el financiamiento de los institutos tecnológicos públicos y, como contrapartida, flexibilizar la gestión presupuestaria de esos institutos, así como las reglas de operación, los montos y los tipos de proyectos aceptables en los programas de apoyo a la innovación tecnológica.

En general, los recursos asignados a los institutos tecnológicos del sector público corresponden al mayor gasto en tecnología que se realiza en los países de la región. Sin embargo, en buena medida ese significativo monto de recursos no está sujeto a evaluaciones periódicas de rendimiento. Por lo tanto, el paso del actual financiamiento casi garantizado de la oferta pública de tecnología hacia una mayor competencia por los fondos a base de proyectos evaluables, debiera reflejarse en una mayor rentabilidad social de esos recursos, en un mayor dinamismo de la base productiva y en más contacto de dichos institutos con ella.

Considerando las características de la competitividad reseñadas antes, tales programas debieran apoyar, entre otras cosas, el escalamiento de las innovaciones, las alianzas productivas y tecnológicas, las operaciones de subcontratación, las cadenas productivas, las empresas tecnológicas, y la adaptación y difusión tecnológicas.

Por el lado de la demanda, las medidas deben orientarse a inducir una demanda inicial de las empresas y a acompañar su progresiva sofisticación. La experiencia internacional muestra que la extensión industrial desempeña un papel central como inductor de demanda. El sector público puede asumir esta tarea mientras el mercado tecnológico no alcance su madurez, densificando las redes de contactos entre agentes tecnológicos. Una vez que determinadas empresas generen su propia demanda y requieran apoyo en el exterior, el sector público debiera acompañar tal esfuerzo con la inclusión de los temas tecnológicos como elemento importante de la política económica.

Junto con dar esa relevancia a la tecnología debe hacerse una focalización de objetivos altamente selectiva, a modo de efecto de demostración. El avance tecnológico supone concentrar esfuerzos en áreas específicas, dando a través de las políticas públicas señales expresas de prioridades tecnológicas y articulando esfuerzos e instituciones tras una efectiva movilización tecnológica de los agentes económicos.

Las prioridades pueden emanar de un esfuerzo mancomunado público-privado de diálogo, información compartida, diagnóstico consensual y división complementaria de tareas, atendiendo a las ventajas comparativas de cada agente. La difusión y la extensión deberán ocupar el centro de las actividades tecnológicas y realizarse a través de una estrecha cooperación entre el sector público y el privado, y entre empresas, universidades y centros tecnológicos, fomentando la creación o desarrollo de entes de difusión y demostración tecnológica.

Para colocar la difusión tecnológica entre las urgencias nacionales, la CEPAL viene promoviendo la idea de visitas tripartitas a plantas en el exterior que aplican la mejor práctica tecnológica. En tales visitas participarían empresarios, técnicos, obreros y dirigentes sindicales de varias empresas de los diversos subsectores productivos. A su vuelta, deberían preparar informes detallados sobre los procesos de producción, equipos, sistemas de control de calidad y relaciones industriales que hayan observado en las plantas visitadas, y sobre las posibilidades de aplicarlos en sus empresas. Tales resultados serían difundidos a las organizaciones empresariales y laborales, con miras a hacer de la productividad y la innovación una preocupación principal de trabajadores, sindicatos y empresarios (CEPAL, 1994a).

Con medidas como las descritas, de bajo costo y orientadas a articular los esfuerzos de los actores del proceso productivo, sería posible consolidar o diseñar instrumentos y mecanismos para hacer que el gasto del sector privado en tecnología aumente con más rapidez que el del sector público. Con todo, para maximizar la eficacia del gasto público en esta área, convendría que los recursos para instituciones tecnológicas públicas, ya sea aportes directos o fondos que se obtienen por concurso, estén ligados a indicadores de desempeño, y que su manejo administrativo sea más flexible y más fácil de evaluar.

A modo de síntesis se señala un conjunto de acciones que pueden desarrollarse en el marco de una política de fomento tecnológico:

i) Perfilar prioridades públicas en ciencia y tecnología, con participación de la comunidad científica y tecnológica y de las organizaciones empresariales.

ii) Dotar de institucionalidad y rango jerárquico a la transferencia, adaptación, copia, difusión e innovación de tecnologías.

iii) Mejorar la articulación entre oferta y demanda de tecnología; dar mayor difusión a la información tecnológica y comercial; apoyar la conformación de mercados regionales de tecnología y de trabajo calificado.

iv) Aumentar el gasto público en investigación y desarrollo, con criterios de eficiencia y desempeño y estimular el privado con incentivos tributarios.

v) Estimular sistemas de capital de riesgo para inversiones tecnológicas, profundizando la participación de la banca privada y multilateral en estas tareas.

vi) Explorar fondos de seguro de garantía para inversiones de cierto riesgo tecnológico y un sistema de capital de riesgo para tales inversiones.

vii) Proveer estímulos especiales a exportaciones de ingeniería, servicios y manufacturas intensivas en diseño.

viii) Privilegiar políticas de difusión tecnológica y extensionismo industrial. Favorecer la organización de viajes empresariales y laborales a empresas modernas en el exterior, a centros tecnológicos.

ix) Desarrollar modalidades de subsidio a la pequeña y mediana empresa (PYME) que financien parcialmente consultorías tecnológicas para la modernización de la gestión y los procesos industriales, procesos de normalización y de control de calidad, preparación de proyectos de inversión, presentación de proyectos ante la banca privada, viajes de negocios.

x) Desarrollar una más activa política de becas de posgrado, en función de las prioridades tecnológicas nacionales.

xi) Incorporar en la política de compras públicas criterios que faciliten el desarrollo de proveedores en armonía con las condiciones de competencia internacional.

xii) Promover compromisos con la inversión extranjera en materia de asimilación tecnológica y desarrollo de proveedores de bienes y servicios con mayor contenido tecnológico.

xiii) Mejorar los incentivos a la transferencia tecnológica, servicios y asistencia técnica y avanzar en acuerdos bilaterales que eviten la doble tributación.

3. Capacitación

"Completar" el mercado de capacitación es otro eje de la política de desarrollo productivo. Aquí el principal desafío es colocar el tema en un lugar relevante de la agenda nacional, en términos de recursos y de inserción institucional. Una vez conseguido esto, restará abordar las tareas vinculadas a la cobertura, la calidad de la oferta, la flexibilidad institucional, la articulación con las empresas y la adecuación de tiempos y contenidos curriculares a la demanda.

No se trata de que el sector público enumere y defina los contenidos de los cursos ni que los provea directamente. Pero sí le corresponde un papel articulador insustituible: deberá mejorar el diagnóstico sobre las necesidades de capacitación por sectores, regiones y tamaños de empresa; procesar y difundir esa información; estimular y subsidiar la formación de empresas de capacitación, y establecer indicadores que permitan evaluar los resultados y la calidad de la capacitación ofrecida. La tarea pública entonces se remite a favorecer la articulación de la oferta y la demanda, regular el contenido, la calidad y la pertinencia de las actividades y mejorar los incentivos para fomentar la capacitación de empresarios y trabajadores. Esta tarea se realizará con menor costo y mejores resultados si el sector público actúa en instancias tripartitas, con organizaciones empresariales y de trabajadores, y se apoya en consultoras privadas para tareas específicas.

Para mejorar la pertinencia de la capacitación es necesario fortalecer las señales que dan las empresas a los organismos ejecutores. Los vínculos del sistema de capacitación con la educación técnica profesional aún son débiles, y en algunos casos no hay mecanismos de homologación curricular que permitan transitar entre ellos. Colaboraría a resolver este problema un sistema de certificación de competencias, con participación directa de las empresas privadas y públicas, que permita medir las destrezas adquiridas y que opere con estándares reconocidos en el mercado de trabajo. Se fortalecería así el vínculo entre la capacitación y el sistema de educación secundario y técnico post-secundario, con avances en la acreditación de destrezas, y el establecimiento de módulos que permitan la homologación curricular.

Para conocer cabalmente las necesidades de capacitación de las empresas, asegurando así la pertinencia de la que se les ofrece, se puede vincular el diseño y financiamiento de cursos a compromisos de empresas específicas en materia de prácticas la-

borales, o a contratos de trabajo para los beneficiarios.

La experiencia del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile muestra la importancia de liberar a la estructura central del organismo de labores operativas y funciones administrativas —como compras, realización de pagos y supervisión de programas— que pueden ser realizadas por entidades privadas. Al externalizarse tales funciones, esa estructura central puede concentrarse en la formulación de políticas y programas; en los sistemas de información para usuarios en intermediación laboral y capacitación; en la promoción y difusión de políticas y programas, y en la coordinación de programas y actividades con los de otras instituciones públicas que operan en este ámbito. La experiencia muestra también la importancia de favorecer la coordinación interinstitucional, buscando mejorar la coherencia de las diversas políticas, programas y acciones de capacitación, y ligar más la capacitación con las políticas de fomento productivo y tecnológico y con el seguro de desempleo. En todas estas áreas es imprescindible promover la participación empresarial y de los trabajadores para respaldar la certificación de competencias, la detección oportuna de necesidades y la evaluación permanente de las políticas públicas de capacitación.

En síntesis, es necesario estimular el gasto de las empresas en capacitación, adecuando incentivos tributarios y financieros para ello. Cabe también readequar las instituciones públicas de capacitación, ampliando la participación directa de las empresas y las agrupaciones empresariales en su orientación, dotándolas de más criterios de mercado en su gestión y vinculando los programas de capacitación a las prioridades tecnológicas.

4. Política de Infraestructura

Hay un vínculo estrecho entre la calidad de la infraestructura y la capacidad competitiva de una economía. Buena parte de las ventajas competitivas construidas en el Sudeste asiático derivan de una crucial confluencia entre la calidad del recurso humano y de la infraestructura. En tal sentido, el desarrollo de nuevos sistemas de infraestructura, y especialmente su complementariedad e integración con las redes internacionales existentes, es un área estratégica del desarrollo exportador.

El sostenido incremento de la actividad exportadora e importadora planteará presiones de demanda

sobre los servicios de energía, telecomunicaciones, caminos, ferrocarriles, puertos y aeropuertos. Estas podrían afectar la competitividad, si es que no se han programado las inversiones de reposición, de ampliación de capacidad y de actualización tecnológica en estos sectores.

La contribución de la infraestructura al fomento de la competitividad es doble. Por un lado, puede reducir costos y tiempos de traslado de bienes y servicios a los mercados de destino. Por el otro, con adecuadas innovaciones institucionales que amplíen el espacio de acción de los privados en el financiamiento y gestión de la infraestructura, es posible:

- i) incrementar el flujo de recursos asignados al sector, incorporando recursos privados;
- ii) racionalizar la toma de decisiones para lograr un uso eficiente de los recursos;
- iii) favorecer su descentralización, y
- iv) liberar recursos para que el sector público pueda concentrarse en brindar un acceso adecuado a los servicios básicos de los sectores de menores ingresos.

El elemento articulador de estos objetivos es conseguir que los usuarios paguen realmente por el uso, mantención y operación de la infraestructura pública, vale decir, fortalecer los criterios económicos que vinculan el uso de la infraestructura con su precio, subvencionando explícitamente cuando haya razones sociales que lo justifiquen.

Ello, además de las sanas repercusiones sobre la eficiencia en la asignación de recursos, al terminar con la difundida creencia de la gratuidad en la provisión de la infraestructura pública, tiene también favorables efectos sobre la equidad, en tanto establece un vínculo más directo entre uso y pago, liberando recursos para el sector público que pueden destinarse a obras de infraestructura básica, con mayor contenido social. Entre estas obras se encuentran, por ejemplo, las de infraestructura sanitaria básica, agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles en barrios populares, construcción de caletas pesqueras y obras de riego menores.

Por ejemplo, financiar la red vial mediante impuestos generales constituye un subsidio, en tanto que los usuarios de carreteras se ven liberados de cancelar por su uso efectivo, de manera que siempre encontraremos allí un exceso de demanda. Es además un subsidio inequitativo, ya que aquellos sectores de menores ingresos, particularmente los radicados en regiones apartadas, contribuyen proporcionalmente más al financiamiento que al disfrute de esa red.

VII

Concertación estratégica y calidad de la gestión pública

1. Papel concertador

La mayor o menor eficacia de la política industrial estará muy ligada a su capacidad de constituir consensos básicos en torno a la estrategia de desarrollo, y a la imagen productiva, ocupacional y tecnológica que se promueva como proyecto-país.

No podrán estar ausentes en ella temas como la modernización de las relaciones laborales, la responsabilidad ambiental y una concepción global de la economía que concilie competitividad, flexibilidad, estabilidad económica y equidad. También tendrán su lugar los debates sobre un nuevo tipo de empresa, una mayor flexibilidad en los mercados y el estímulo a las relaciones de cooperación dentro de las empresas, entre empresas, y entre ellas y el sector público.

En economías abiertas, las desigualdades excesivas y la debilidad institucional para procesar los conflictos incrementan el riesgo inherente al país y afectan la competitividad. Por lo tanto, el fomento de la competitividad y los avances en la internacionalización de la economía deben ir acompañados de consensos nacionales que den más cabida al tratamiento de la equidad y los temas distributivos. Dicho tratamiento debe adecuarse a su vez a las condiciones de competitividad y flexibilidad que demandan las economías abiertas.

Bien abordadas, tales preocupaciones no son contradictorias con el objetivo de elevar la competitividad. En efecto, estimular la cooperación tripartita en materia de capacitación, acuerdos de productividad, relaciones laborales, calidad e innovación tecnológica, que son tareas nacionales, sirve simultáneamente a los objetivos de competitividad y equidad.

Propiciar la "asociatividad" y las relaciones de colaboración entre agentes públicos y privados puede ser un instrumento decisivo para estimular la productividad y la innovación tecnológica a través, por ejemplo, de centros privados de creación y transferencia tecnológica, orientados a sectores específicos y apoyados en gremios y asociaciones empresariales.

2. Articulación y alianzas estratégicas

En el marco de una economía global en la que la actividad exportadora tiende a articularse en redes y alianzas estratégicas, las políticas públicas deberían ayudar a la organización de los actores privados¹⁸ y mejorar la coordinación de los esfuerzos públicos y privados en el exterior, a través de esfuerzos unívocos, de diseño unificado y de carácter nacional.

Para ello, el sector público debería promover entre los actores económicos la elaboración de visiones de largo plazo compartidas en materia de exportaciones, inversión y tecnología, teniendo en cuenta los datos y tendencias internacionales. La principal función pública sería entonces la de concertar posiciones y llegar a acuerdo en el diagnóstico, en la identificación de las principales insuficiencias nacionales y en las líneas de política más importantes.

La estrategia de internacionalización debe ser compartida y estar basada en el consenso sobre la orientación exportadora del proyecto nacional de desarrollo. Mientras más sólidas sean las estrategias privadas en este campo —por ejemplo, con expresión regional y sectorial— más posible será avanzar en estrategias nacionales de inserción internacional; el fortalecimiento de las organizaciones privadas a nivel sectorial favorecerá la relación del sector público con los exportadores. Tal consenso y la estabilidad de los incentivos permite llevar a cabo una política comercial más activa, comprometiéndolo a los ministerios sectoriales con el objetivo exportador.

¹⁸ A modo de ejemplo, se ha sugerido la posibilidad que el sector público otorgue reducciones tributarias acotadas a las empresas exportadoras que dediquen esa rebaja, más un monto similar, a robustecer la actividad gremial. Tales recursos podrían orientarse a financiar el apoyo técnico a las agrupaciones de exportadores, para mejorar su capacidad de análisis tecnológico, comercial y de las relaciones económicas internacionales, en general. Esto ayudaría a que el sector público contase con una contraparte más documentada y propositiva, mejorando así la capacidad global de delinear estrategias de comercio exterior.

Para avanzar hacia una economía con mayor capacidad de innovación es preciso que se efectúen cambios institucionales en la empresa y en el sector público. La modernización tecnológica es un requisito indispensable en el actual escenario internacional. Hay, sin embargo, diversos modos de abordarla. A mayor consenso entre los diversos actores sociales, mayor será la capacidad de movilizar recursos, instituciones y voluntades en torno a las políticas de modernización productiva. Una modernización tecnocrática puede ser inviable o, peor aún, malograr buenas opciones técnicas de readecuación productiva y tecnológica.

El trabajo en equipo, la exploración conjunta de nuevos escenarios, los diagnósticos consensuales y la concertación estratégica de los actores son prácticas ya frecuentes en los negocios internacionales, en el desempeño reciente de las empresas transnacionales, en las empresas mixtas y en las empresas "virtuales". Incorporar tales prácticas en las instituciones políticas y en el comportamiento social parece ser el verdadero desafío para acceder a modalidades de transformación productiva con equidad. De allí la necesidad urgente de innovación en las instituciones y en el comportamiento de los actores sociales, para adecuarse a modalidades de economía abierta con vistas a instaurar la cooperación social como requisito cultural, y la participación como requisito de eficiencia para el cambio.

3. Calidad de la gestión pública

La calidad de la intervención pública dependerá de la coherencia institucional, de una clara delimitación de pocos objetivos, de la eficacia de los instrumentos y de la capacidad administrativa y funcionaria. Esto obliga a ser muy selectivo al plantearse objetivos, para no sobrestimar las capacidades del gobierno.

Más que la cantidad, importa la calidad de la intervención pública en la estructura productiva, la que debe estar en consonancia con los desafíos de innovación institucional que plantea la internacionalización.

Se necesita un sector público más calificado para apoyar las tareas de fomento productivo, regulación y estímulo a la calidad y la competitividad; con fuerte legitimidad social para estimular consensos amplios sobre las nuevas tareas del desarrollo, y con un desempeño transparente, controlable y sujeto a estrictos criterios de evaluación de resultados.

Para alcanzar objetivos más ambiciosos en política industrial se precisa un sector público más sofisticado. Cuando no hay garantía de que éste lo sea, el peso de la prueba corresponderá al innovador; cuando sea necesario innovar, el primer paso deberá ser el de construir los acuerdos público-privados y las condiciones institucionales que faciliten el nuevo desempeño del sector público. En este y en otros campos es tan peligroso subestimar las imperfecciones del mercado como sobrestimar las capacidades del sector público.

Bibliografía

- Atiyas, I., Mark Dutz y C. Frischtak (1992): *Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring*, Industry Series Paper, N° 56, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía.
- Banco Nacional de Comercio Exterior (1993): *Comercio Exterior*, vol. 43, N° 9, México, D.F., S.N.C.
- CEPAL (1991): *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y del Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 65, LC/G.1633-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.10.
- _____ (1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev. 1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.10.
- _____ (1992b): *Los nuevos escenarios agrícolas en formación*, LC/L.707, Santiago de Chile.
- _____ (1993a): *La apertura y los procesos agroexportadores recientes*, LC/R.1299, Santiago de Chile.
- _____ (1993b): *Seminario regional sobre la normativa del transporte multimodal: síntesis y conclusiones*, LC/R.1324, Santiago de Chile, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI/CEPAL).
- _____ (1994a): *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800 (SES.25.3), Santiago, Chile.
- _____ (1994b): *La Cumbre Social: una visión desde América Latina y el Caribe (Nota de la Secretaría)*, LC/G.1802 (SES.25.5), Santiago de Chile, 5 de enero.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1991): *World Investment Report 1991. The Triad in Foreign Direct Investment*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.91.II.A.12.
- Drucker, P. (1993): *Administración y futuro. De los '90 en adelante*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Jorde, Th. y D. Teece (1990): Innovation and cooperation: Implication for competition and antitrust. *The Journal of Economic Perspective*, vol. 4, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Krugman, P. (1991): *Una política comercial estratégica para la economía internacional*, P. Krugman (comp.), Introducción, México, Fondo de Cultura Económica.

- _____ (1994): Competitiveness: a dangerous obsession, *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 2, marzo-abril.
- Lafay, G. (1989): *Commerce international: La fin des avantages acquis*. París, Centro de información y estudios prospectivos internacionales/Ed. Económica.
- Lambsdorff, O. (1993) Fascination with the immediate, *International Economic Insights*, vol. IV, N° 2, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Industrial Policy in OECD Countries. Annual Review 1992*, París, OCDE.
- Peres, W. (1993): ¿Dónde estamos en política industrial?. *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G. 1792-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Pérez, C. (1988): Tendencias en la industria mundial: nuevos elementos de la competitividad, Seminario Estrategia Industrial, Proyecto Fomento-ONUDI, Caracas.
- Romer, P. (1992): Two strategies for economic development: Using ideas and producing ideas, *Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics 1992* (30 de abril/1 de mayo), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rosales, O. (1993): Perspectivas de la economía chilena en el contexto de la economía mundial: escenarios posibles, I. Valenzuela (ed.), *Chile exporta minería*, Santiago de Chile, Editec Ltda.
- _____ (1994): Desempeño reciente de los NIC's asiáticos: políticas e instrumentos de fomento competitivo. CEPAL, documento de trabajo, mimeo.
- Schliessler, A. y A. Bull (1992): *Caminos. Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales*, LCL.693, Santiago de Chile, CEPAL.
- Solow, R., M. Dertouzos y R. Lester (1989): *Made in America: Regaining the Productive Edge*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Stiglitz, J. (1989): Markets, market failures, and development, *American Economic Review*, vol. 79, N° 2, Nueva York, American Economic Association.
- Tavares de Araújo Jr., J. (1993): The scope for industrial policy in a free trade environment, *Revista de economía política*, vol. 13, N° 3 (51), São Paulo, Centro de Economía Política.

ANEXO I

Instrumentos de apoyo a la competitividad en algunas experiencias asiáticas

1. Hong Kong

Capacitación. Impuesto de 30 centavos por cada mil dólares exportados en prendas de vestir y calzados. Los fondos se utilizan en la capacitación de trabajadores del mismo sector.

Seguimiento de la evolución de la competitividad. El Consejo de Desarrollo Industrial, que incorpora industriales, funcionarios públicos, de universidades, centros tecnológicos y organizaciones empresariales, realiza investigaciones técnicas y económicas sobre industrias importantes, define perspectivas y detecta obstáculos para actualizar el aporte estatal.

Productividad. El Consejo para la Productividad organiza misiones de estudio de tecnología y técnicas en el extranjero para industriales locales; provee servicios de adiestramiento, asesoría, asistencia técnica y de laboratorio en áreas de la productividad industrial, y realiza también actividades de consultoría, capacitación, exposiciones industriales, servicios de información industrial y actividades de enlace de centros tecnológicos con empresas industriales.

Promoción comercial. El Consejo de Desarrollo Comercial provee servicios de investigación e información comercial y servicios de promoción de la diversificación de productos y mercados y de mejoras en la calidad, diseño, presentación e imagen de los productos. Se financia con cuotas canceladas por las empresas establecidas en el país.

Tecnologías modernas. La Corporación de Polígonos Industriales está orientada a apoyar el estable-

cimiento de industrias intensivas en tecnología que requieren grandes espacios físicos, facilitando terrenos y servicios.

2. Singapur

Capacitación. El Fondo para el Fomento de la Capacitación, al que los empleadores aportan 1% de la planilla salarial, está abierto a todos para la capacitación y readecuación de sus trabajadores. El Fondo otorga además incentivos financieros a los empleadores por medio de varios programas de donaciones para capacitación.

Internacionalización. La Junta de Fomento del Comercio de Singapur, encargada de la promoción exportadora, hoy alienta y ayuda a que las empresas establezcan oficinas en el extranjero, mejoren el diseño de productos y embalajes, comercialicen nuevos productos y servicios y participen en licitaciones para obtener contratos en el exterior.

Apoyos tributarios a la exportación. Exención parcial del impuesto a las empresas. Las empresas manufactureras que exporten más de 60 000 dólares o el 20% de sus ventas anuales totales cuentan con una exención parcial del impuesto (respecto del 90% de los beneficios adicionales por encima de la base de exportación; el período de exención suele ser de cinco años y la base de exportación, el promedio de los beneficios de exportación de los últimos cinco años). Los gastos derivados de participación en ferias, exposiciones, misiones comer-

ciales, gastos de publicidad, en comunicaciones y mantenimiento de oficinas comerciales en el exterior, están afectos a doble deducción en la renta bruta, para efectos tributarios.

Incentivos fiscales para la economía global. Asistencia técnica en investigación y desarrollo, perfeccionamiento del diseño y elaboración de productos, mejoramiento de normas y calidad, capacitación del personal técnico y de gestión. Incluye beneficios adicionales por la condición de "precur-

sor", incentivos a la expansión, desgravación de inversiones, préstamos extranjeros para adquisición de equipo productivo y deducciones por depreciación acelerada.

Ayuda para investigación y desarrollo. Las subvenciones a las empresas cubren del 30 al 70% de los costos directos de los proyectos pertinentes de las empresas. Se puede conceder una desgravación fiscal de hasta el 50% de la inversión fija en este campo.

FORUM: BRASIL, 1995

**POLÍTICA INDUSTRIAL:
COMO, PARA QUÊ, PARA QUEM?**

Política de Comércio Exterior

Eduardo Augusto Guimarães

São Paulo
Outubro de 1994

Política de Comércio Exterior
Eduardo Augusto Guimarães

POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR*

Sumário Executivo

1. MARCO GERAL DA POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

Condicionantes externos. A política de comércio exterior dos anos noventa deve ter presente e refletir as significativas mudanças que tem marcado o cenário internacional ao longo da última década. O processo de globalização da economia, bem como a aceleração do ritmo de progresso técnico e a difusão de novo paradigma tecnológico e organizacional constituem, possivelmente, os aspectos mais expressivos do cenário emergente.

Esse processo tem se traduzido em uma participação ascendente do comércio externo no produto mundial, acompanhada de modificações em sua composição em termos de mercadorias e da participação das diversas regiões, e no aparecimento de novas formas de associação de capital e de investimento no exterior.

A expansão e redefinição dos fluxos de comércio tem sido concomitante à difusão das experiências de integração regional, cujo significado do ponto de vista do comércio internacional não está, no entanto, inteiramente determinado. Ao lado dessa tendência, registre-se as vicissitudes enfrentadas pelo multilateralismo, como evidenciado pela multiplicação de exceções e de ações nacionais violatórias do GATT e pelo recrudescimento dos conflitos comerciais. Neste contexto, os países em desenvolvimento, em particular os NICs, tem sido objeto de postura menos tolerante de seus parceiros mais desenvolvidos o que diminui sua margem de manobra e resulta em maiores pressões para que abandonem determinados instrumentos de política industrial e comercial e se submetam a normas internacionais.

Cabe lembrar, por fim, a participação do Brasil no Mercosul que tem evidentemente implicações decisivas do ponto de vista do seu comércio exterior, em virtude inclusive de compromissos já assumidos pelo Governo brasileiro em relação à condução da política econômica do país.

* Documento elaborado pela Coordenadoria de Política Industrial e de Comércio Exterior do Conselho Consultor Empresarial de Competitividade, com a assessoria de Eduardo Augusto Guimarães, em janeiro de 1994.

As interfaces da política de comércio exterior. Não cabe à política de comércio exterior definir autonomamente seus próprios objetivos. Isto porque a obtenção de determinado resultado nesta área não constitui um fim em si mas se justifica, em geral, por suas implicações do ponto de vista do desempenho da economia nacional - em seus aspectos macroeconômicos ou setoriais. Assim, no atual contexto, a política de comércio exterior deve levar especialmente em consideração, de um lado, as exigências das políticas de estabilização e, de outro, a nova realidade decorrente da proposição de um novo padrão de crescimento industrial para o país, que se caracteriza exatamente pela maior abertura da economia e pela ênfase na competitividade.

A emergência de um novo modelo de desenvolvimento industrial impõe, na verdade, o desafio maior a ser encarado na gestão da política de comércio exterior nos anos noventa. Distintamente da experiência passada, o que se requer agora da política de importação é exatamente que promova a exposição da indústria brasileira à competição internacional como forma de induzir o aumento de sua competitividade e eficiência produtiva e a transferência dos benefícios desse processo aos consumidores. Neste sentido, a nova política de comércio exterior deve se articular à política industrial não mais como um simples mecanismo de incentivo à expansão da capacidade instalada, mas agora como um componente da política de promoção da competitividade industrial e da política de concorrência.

2. POLÍTICA DE EXPORTAÇÃO

Diretrizes gerais: A política de exportação deve contemplar duas linhas de ação:

- a primeira visa assegurar competitividade às exportações brasileiras através de:
 - uma política de desoneração fiscal das exportações que tenha como base o princípio de que não se exportam impostos;
 - uma política de financiamento que assegure às exportações brasileiras condições financeiras compatíveis com as vigentes no mercado internacional;
 - uma ação no sentido de superar as carências e a ineficiência presentemente observada na infra-estrutura de transporte do país.
- a segunda envolve uma ação conjunta do governo e de empresas e associações privadas, visando desenvolver:

- uma atividade de promoção às exportações, estrito senso, mobilizando e organizando o esforço exportador no país e criando canais de comercialização nos mercados externos;
- uma atuação política e diplomática, no contexto das relações bilaterais do país e no âmbito dos organismos multilaterais, no sentido de contrapor-se a adoção de medidas restritivas que impedem o acesso das exportações brasileiras a mercados externos específicos.

Ao lado dessas diretrizes e linhas de ação específicas, a política de exportação deve ter presente também a importância crucial da evolução da taxa de câmbio para o desempenho exportador do país.

Proposta relativa à política cambial:

1. preservação da atual política de câmbio flutuante, supervisionada pela autoridade monetária e com conversibilidade restrita de divisas, orientando-a no sentido de assegurar a estabilidade da taxa de câmbio real.

Propostas relativas à desoneração fiscal das exportações:

2. desoneração fiscal das exportações de produtos primários e semimanufaturados, estendendo-se a esses produtos os benefícios concedidos aos manufaturados, notadamente a isenção do ICMS, preservando-se o Imposto de Exportação, de competência federal, como instrumento eventual de intervenção e regulação das vendas ao exterior. [Iniciativa necessária: revisão do texto constitucional].

3. desoneração dos encargos fiscais que, embora não incidindo diretamente sobre a mercadoria exportada, oneram seu custo por sua presença em etapas anteriores da cadeia produtiva, através da extinção dos encargos com incidência em cascata, como o PIS e o COFINS, no bojo de uma revisão do sistema tributário do país na direção de impostos incidentes sobre o valor agregado; as contribuições sociais atualmente referidas à folha de salários poderiam também dar lugar a um encargo com incidência sobre o valor agregado, embora seja discutível se a desoneração das exportações desses encargos sociais é aceitável do ponto de vista das normas do GATT. [Iniciativa necessária: revisão do texto constitucional].

4. utilização do crédito do ICMS relativo a insumos utilizados na produção de mercadorias exportadas no pagamento de tributos federais, compensando-se a União desta perda de receita através de redução equivalente de sua contribuição para os fundos de participação de estados e de municípios; do ponto de vista operacional, o esquema proposto se assemelha à operação de drawback

na modalidade restituição, obtendo a empresa exportadora, junto à Receita Federal, um Certificado de Crédito Fiscal no valor indexado do ICMS incorporado à mercadoria exportada em etapas anteriores da cadeia produtiva, o qual poderá ser utilizado no pagamento de impostos federais; por outro lado, o valor dos Certificados efetivamente recebidos pela União em pagamento de impostos será abatido da contribuição devida aos fundos de participação de estados e de municípios. [Iniciativa necessária: lei complementar que, conforme disposto na Constituição, regulamente o regime de compensação do ICMS; esse esquema poderá, no entanto, ser consolidado através de alteração no texto constitucional].

5. revogação do dispositivo constitucional que determina a distribuição de 10% da arrecadação do IPI aos estados e Distrito Federal proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, como forma de compensar o favorecimento aos estados exportadores implícito no esquema relativo ao ICMS proposto no item anterior. [Iniciativa necessária: revisão do texto constitucional, notadamente do artigo 159, inciso II].

6. desoneração do ICMS incidente sobre serviços públicos consumidos nos produtos exportados, através da fixação de normas para o crédito fiscal naqueles casos em que o consumo de tais insumos é mais significativo.

Propostas relativas ao financiamento às exportações

7. reorientação do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX - de modo que passe a atuar estritamente como um mecanismo de equalização de taxas de juros de operações realizadas pelo sistema financeiro; com esse âmbito mais restrito, o PROEX continuará a ser operado pelo Banco do Brasil, com recursos do Tesouro Nacional, dentro dos limites de dotação consignada no Orçamento Geral da União [Iniciativa necessária: decisão do Poder Executivo e, eventualmente, modificação da Lei 8187/91]

8. ampliação da atuação do FINAMEX, no tocante ao volume de recursos aplicados e âmbito de suas operações, de modo a transformar-se no instrumento governamental de financiamento à exportação de produtos manufaturados [Iniciativa necessária: decisão no âmbito do Poder Executivo, envolvendo basicamente o BNDES]

9. constituição de um fundo de financiamento às exportações de serviços, através da transferência pelo Tesouro Nacional de ativos do antigo FINEX, atribuindo-se sua administração ao BNDES, eventualmente em articulação com a FINEP. [Iniciativa necessária: decisão no âmbito do Poder Executivo, envolvendo basicamente o BNDES; ato legislativo transferindo os ativos do extinto FINEX]

10. expansão das atividades dos agentes financeiros privados no financiamento da exportação de bens de ciclo curto, através da flexibilização das normas que regulam tais operações [Iniciativa necessária: decisões de competência do Banco Central]

11. constituição de um Fundo Especial de Garantias a Contratos de Exportação, conforme proposta da FUNCEX, a ser administrado pelo Banco do Brasil, com dotação inicial de recursos do Orçamento Geral da União e de parcela dos ativos do extinto FINEX., operando a cobertura de riscos pré- e pós-embarque e caracterizando-se pela exigência de globalidade. [Iniciativa necessária: lei específica, criando o fundo e prevendo dotação de recursos].

12. constituição de um fundo no âmbito do Mercosul para financiamento às exportações com dotações dos governos dos países-membros e de organismos multilaterais e com captação de recursos no mercado internacional.[Iniciativa necessária: decisão comum dos países-membros do Mercosul]

Propostas relativas à melhoria da infra-estrutura de transporte:

13. modernização do sistema portuário, através da implementação mais ágil da reforma do sistema portuário iniciado com a aprovação da nova legislação sobre portos. [Iniciativa necessária: decisões e ações no âmbito do Poder Executivo].

Propostas relativas à promoção às exportações e ao acesso ao mercado externo

14. mobilização e organização do esforço exportador do país, através de ações de natureza geral tais como a difusão de informações e a implementação de programas de formação e treinamento na área de comércio exterior, bem como de atividades dirigidas a grupos particulares de empresas como a formação de consórcios de exportação ou a constituição de redes de apoio a pequenas empresas. [Iniciativa necessária: ação conjunta de agências e organismos de governo e de empresas e associações privadas]

15. criação e agilização de canais de comercialização para as mercadorias brasileiras, através da identificação de oportunidades de negócios e nichos de mercado e do apoio à atividade de divulgação e marketing e à prestação de assistência pós-venda. [Iniciativa necessária: ação conjunta de agências e organismos de governo e de empresas e associações privadas].

16. criação de mecanismo permanente de agilização do comércio exterior, visando a integração de empresas brasileiras e de subsidiárias de empresas

multinacionais aos networks industriais e tecnológicos internacionais, no âmbito dos quais tendem a se organizar as transações inter e intra-firmas no contexto de uma economia globalizada. [Iniciativa necessária: mobilização de empresas brasileiras e coordenação de ações públicas e privadas]

17. atuação política e diplomática no sentido de contrapor-se à adoção de medidas restritivas que venham a impedir o acesso das exportações brasileiras a mercados externos específicos, através (i) de ação de natureza estratégica em foros internacionais, conferindo especial atenção à utilização de questões ambientais como critério de acesso ao mercado externo e às exigências relativas a normas técnicas e controle de qualidade, e (ii) de ação de natureza mais pontual, visando monitorar iniciativas específicas de governos estrangeiros com implicações para as exportações do país e, em particular, acompanhar a tramitação de processos de dumping e subsídios, operando de forma articulada às empresas brasileiras e a outros países envolvidos na contestação das referidas ações. [Iniciativa necessária: ação conjunta de organismos de governo e de empresas e associações privadas, integrando representantes do setor privado aos processos de negociação e assegurando maior continuidade dos quadros diplomáticos envolvidos]

3. POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO

Diretrizes gerais: Cabe à política de importação:

- resguardar o aspecto fundamental da reforma recente da política de comércio exterior - o estabelecimento da tarifa como instrumento básico de proteção - evitando assim a reconstituição de barreiras não-tarifárias e o recurso a controles quantitativos ou discricionários das importações;**
- consolidar o patamar atingido no processo de reforma tarifária, impedindo que revertam as reduções alcançadas e evitando promover precipitadamente uma nova rodada de cortes. tendo presente no entanto que esse processo não se completou e que o atual nível das tarifas é ainda elevado;**
- definir e implementar mecanismos a serem utilizados nos dois casos em que pode ser justificada a elevação excepcional e temporária do nível de proteção: (a) a ocorrência de práticas comerciais desleais de competidores externos ou a existência de subsídios providos por governos estrangeiros; e (b) a preservação de segmento industrial fortemente ameaçado por processo de liberalização comercial, quando viável, a médio prazo, o restabelecimento de**

sua competitividade a partir da reestruturação do setor e da modernização de suas empresas.

Propostas relativas à carga fiscal incidente sobre as importações

1. eliminação do Adicional de Tarifa Portuária - ATP, do Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e da taxa de expediente, acompanhada da identificação e implementação de novas fontes de financiamento à indústria de construção naval e à marinha mercante. [Iniciativa necessária: lei específica]

2. alteração da base de cálculo do ICMS incidente sobre as importações, retringindo-a ao valor CIF da importação acrescido do Imposto de Importação. [Iniciativa necessária: alteração do texto constitucional.]

Propostas relativas a novos mecanismos de proteção à indústria

3. alteração da atual legislação brasileira anti-dumping e anti-subsídio de modo a caracterizar os direitos anti-dumping e compensatórios como tributos específicos, com possibilidade de retroatividade, ao invés de um Adicional ao Imposto de Importação. [Iniciativa necessária: alteração do texto constitucional que preveja a retroatividade do novo tributo].

4. aprimoramento e agilização do processo de investigação relativo a ações anti-dumping e anti-subsídio, de modo a evitar demora excessiva no encaminhamento e julgamento dos pleitos, bem como a superar o risco de avaliações inadequadas por carência de informações. [Iniciativa necessária: decisões e ações no âmbito do Poder Executivo].

5. introdução na legislação brasileira do mecanismo de salvaguarda, previsto pelo GATT para proteger os produtores de um determinado bem seriamente prejudicados por inesperado aumento de importações propiciado por processo de liberalização do comércio. No contexto atual, a salvaguarda constitui um mecanismo mais importante de proteção do que os Códigos Anti-dumping e de Subsídios. Em primeiro lugar, porque é lícito supor que parcela significativa da demanda por proteção que venha ser formulada nos próximos anos não corresponderá exatamente a situações previstas por esses códigos. Depois porque, ao contrário desses códigos, que, por atribuírem aos produtores externos a responsabilidade pelas condições determinantes da imposição de sobretaxas, punem o exportador e nada exigem do produtor local, o mecanismo de salvaguarda, por se basear precisamente na admissão de que a indústria protegida não é competitiva, permite impor a essa indústria exigências no sentido de que se transforme e venha a dispensar a proteção concedida. Tal mecanismo

deve, portanto, ser concebido não como um instrumento de proteção pontual a um conjunto de produtores ou a um segmento manufatureiro, mas sim como um instrumento de política industrial. Neste sentido, além das exigências formais derivadas das normas do GATT, a mobilização desse mecanismo, com vigência limitada no tempo, deve estar associada também à imposição de requisitos rigorosos, definidos no contexto de programa de reestruturação setorial que indique metas e compromissos a serem cumpridas pelas empresas protegidas. [Iniciativa necessária: aprovação de legislação instituindo o mecanismo de salvaguarda]

4. ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO DA POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

A estrutura institucional de gestão da política de comércio exterior foi objeto de mudanças expressivas nos últimos quatro anos, envolvendo modificações profundas na sistemática de controle administrativo exercido pelas agências governamentais sobre as atividades de exportações e importação e também alterações no organograma e na inserção institucional dessas agências.

A consolidação dessa nova estrutura requer, no entanto:

- proceder ajustes em suas articulações institucionais e em seus organogramas;
- capacitá-la a exercer suas novas funções, notadamente àquelas associadas à gestão de novos processos administrativos de fiscalização e acompanhamento das atividades de comércio exterior e a novos mecanismos de proteção à indústria;
- reforçar seus quadros técnicos, qualificando-os inclusive para o exercício das novas funções; e
- aprofundar o processo de revisão e simplificação dos procedimentos e rotinas administrativas, adequando-os à nova orientação da política de comércio exterior.

Propostas

1. vinculação do órgão responsável pela política de comércio exterior - a Secretaria de Comércio Exterior - ao Ministério da Fazenda. [Iniciativa necessária: lei que reformule a estrutura da administração federal nesse particular]

2. absorção pela SECEX da responsabilidade pela formulação e execução da política aduaneira. [Iniciativa necessária: articulação, no âmbito do Ministério da Fazenda, entre a SECEX e a SRF, com vistas à transferência das atribuições;

posteriormente, lei que reformule a estrutura da administração federal nesse particular]

3. reestruturação interna da SECEX, superando a segmentação herdada dos anos oitenta (CACEX x CPA) e ajustando-se à nova orientação da política de comércio exterior, com o desaparecimento de atribuições tradicionais e com a emergência de novas funções a serem desempenhadas pelo órgão gestor dessa política. [Iniciativa necessária: lei que reformule a estrutura da administração federal nesse particular]

4. constituição de uma Comissão de Dumping e Subsídios, formada por especialistas independentes, designados pelo Ministro da Fazenda e com mandato determinado, com função de orientar o processo de investigação e deliberar sobre a imposição de direitos anti-dumping e do direito compensatório do subsídio, tendo em vista assegurar maior transparência nos processos e menor grau de arbitrariedade nos julgamentos das ações. [Iniciativa necessária: lei que reformule os procedimentos previstos para as ações relativas a dumping e subsídio e altere a estrutura da administração federal nesse particular]

5. recuperação do sistema de coleta, processamento e difusão de estatísticas de exportação e importação, cuja deterioração nos últimos anos tem acarretado sérios prejuízos para a gestão da política de comércio exterior e para o processo de tomada de decisões e de planejamento do setor produtivo. [Iniciativa necessária: ações no âmbito da SECEX]

6. simplificação e aperfeiçoamento do sistema de registro e controle das operações de comércio exterior, com ênfase na atividade de acompanhamento e verificação a posteriori das operações de exportação e importação, tendo em vista viabilizar novos avanços no processo de simplificação de rotinas e de eliminação de instrumentos de controle prévio como, por exemplo, a eliminação de guias ou licenças prévias nas operações de comércio exterior de mercadorias que não estão sujeitas a restrições específicas, a agilização das operações de drawback, a consolidação do SISCOMEX e sua extensão para as importações e a disseminação das operações de comércio exterior no âmbito da rede bancária privada [Iniciativa necessária: decisões no âmbito da SECEX.]

FORUM: BRASIL, 1995

**POLÍTICA INDUSTRIAL:
COMO, PARA QUÊ, PARA QUEM?**

Política Tecnológica: Uma Abordagem Sintética
Cláudio R. Frischtak

São Paulo
Outubro de 1994

POLÍTICA TECNOLÓGICA : UMA ABORDAGEM SINTÉTICA

Cláudio R. Frischtak

Outubro de 1994

Trabalho apresentado no "Forum Política Industrial e Tecnológica", realizado em São Paulo, 31 de outubro de 1994. Versão anterior foi exposta no Seminário "O Brasil e o Novo Cenário Mundial", Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Agosto de 1994

ÍNDICE

	PAG
I.Introdução	1
II.O Padrão de Gastos em Ciência e Tecnologia	4
III.Obstáculos à tradução e Absorção do Conhecimento Tecnológico	8
IV.Restrições ao Acesso à Matriz Internacional de Conhecimento	16

I. INTRODUÇÃO

Já existe razoável consenso de que o conhecimento tecnológico é a base do poder econômico, no sentido de que a capacidade de uma nação de gerar e absorver de modo eficiente informações úteis à produção material determina em grande medida seu posicionamento no gradiente da modernidade. Dois sistemas co-determinam a capacidade de absorção de novos conhecimentos: o sistema educacional e o sistema nacional de inovação.

O papel crítico destes sistemas reside na sua capacidade de responder ao desafio histórico que vivemos. A aceleração do progresso técnico, a globalização das relações econômicas, e a intensificação do processo competitivo deram origem a um novo paradigma industrial, o qual exige do trabalhador substancial capacidade cognitiva, de resolução de problemas, e de crítica da realidade. Por outro lado, requer das empresas o compromisso inarredável com a competitividade - vale dizer, com sua reestruturação produtiva (através de especialização crescente nas atividades onde residem a sua "competência estratégica") e organizacional (via horizontalização hierárquica, descentralização do poder decisório sobre o processo produtivo, abertura dos canais de comunicação entre gerência e trabalhadores) - e com o progresso técnico (no sentido da introdução de novas tecnologias e da melhoria de desempenho).

Por **sistema nacional de inovação** entende-se o conjunto articulado de políticas, instituições públicas e privadas, e seus agentes, que conectam as matrizes doméstica e internacional de conhecimento à esfera produtiva¹. O sistema constitui-se de uma estrutura de incentivos (econômicos) e de recursos ("endowements")

¹ Ver Carl Dahlman e Claudio Frischtak, "National Systems Supporting Technical Advance in Industry: the Brazilian Experience," em R. Nelson, National Innovation Systems: a comparative analysis, Oxford University Press, 1993, cap.13.

voltados para a inovação tecnológica, e direcionados ao contínuo aumento da produtividade social.

A estrutura de incentivos aos quais respondem agentes públicos e privados é determinada tanto por políticas implícitas, quanto por políticas direcionadas especificamente às atividades de ciência e tecnologia. No cerne das políticas implícitas estão as de competição e reestruturação. Um mercado competitivo estimula as empresas a se reestruturarem de modo a produzir mais eficientemente, introduzindo novos produtos e se aproximando dos consumidores².

As políticas de natureza explícita dizem respeito às ações de apoio às atividades geradoras, transmissoras e absorvedoras de conhecimento. O loci destas atividades é o interior das empresas, suas unidades de P&D e de engenharia³; os laboratórios de pesquisa das universidades e do governo; e os institutos de tecnologia aplicada à indústria, agricultura e outros setores específicos.

Como parte considerável do conhecimento útil não é gerado domesticamente, o desempenho tecnológico da economia irá depender também das regras e mecanismos de acesso a suas fontes geradoras externas. Dentre o conjunto de políticas que afetam a transferência internacional de tecnologia, estão aquelas que estabelecem as regras de licenciamento e assistência técnica; os parâmetros que regulam o investimento direto estrangeiro; os direitos de propriedade intelectual; e as barreiras à importação de

² A discussão dessas e outras dimensões da política industrial relevantes para a produção tecnológica será relativamente limitada neste texto, exceto para salientar a relativa ineficácia de sistemas nacionais de inovação quando a demanda tecnológica está restrita por regimes de proteção, regulação e promoção indiscriminados, e com viés anti-competitivo.

³ Este é o locus privilegiado de atividade tecnológica no caso dos países desenvolvidos ou aqueles de industrialização recente economicamente bem sucedidos.

bens de capital.

A seção II discute o padrão de gastos em ciência e tecnologia (C&T) no Brasil. Houve nos últimos anos um progressivo achatamento das transferências de recursos governamentais às instituições de pesquisa, fruto tanto da crise fiscal, quanto da percepção de que a contribuição destas instituições para o progresso social tem sido pouco significativa. A contração das transferências não mudou, porém, a assimetria que caracteriza os gastos em C&T; o setor público continua a predominar tanto no financiamento quanto na própria execução das atividades de C&T no Brasil.

A crise por que passa o sistema de inovação abre uma oportunidade para se repensar o papel do Estado no setor, que seria o de facilitar o acesso às matrizes de conhecimento e sua apropriação pela sociedade. A seção III analisa as restrições que o país defronta na base de recursos humanos necessários à tradução e apropriação do conhecimento tecnológico -- uma oferta inelástica não apenas de cientistas, engenheiros e tecnólogos (agravada pela falta de mobilidade), mas também de trabalhadores dotados de habilidades cognitivas básicas. A seção IV finaliza o trabalho com uma indicação dos obstáculos de caráter regulatório que dificultam o acesso à matriz externa de conhecimento.

II. O PADRAO DE GASTOS EM CIENCIA E TECNOLOGIA⁴

Em 1990, os gastos globais em P&D no país foram da ordem de 0.72% do PIB. Embora razoável quando comparado aos padrões dos países em desenvolvimento, este percentual situa-se muito aquém daquele apresentado pelas economias industrializadas, de cerca de 2.5 a 3.0% do PIB ou em processo de industrialização acelerada, de 1 a 2% do PIB (Quadro 1).

Quadro 1: Intensidade de P&D em Países Selecionados

(Gastos com C&T como proporção do PIB)

País	Intensidade de P&D			Ultimo Ano
	1970	1977	1982	
Brazil	0.24	0.70	0.85	0.72 (1990)
Argentina	n.d.	1.80	0.20	0.47 (1993)
Mexico	0.20	0.30	0.20	0.60 (1984)
India	n.d.	0.50	0.76	1.00 (1985)
Coréia Sul	0.39	0.60	0.90	1.80 (1986)
Taiwan	n.d.	n.d.	0.90	1.06 (1985)
Japão	1.90	2.00	2.40	2.90 (1987)
E.E.U.U.	2.60	2.10	2.50	2.60 (1987)

Fonte: Nelson, Richard (ed.), "National Innovation Systems - A Comparative Analysis", op.cit., Tabela 3.14, pag 438, exceto dados referentes ao Brasil (para os anos de 1982 e 1990) e Argentina (para 1993).

⁴ Para uma discussão mais detalhada ver C. Frischtak e Eduardo A. Guimarães, "O Sistema Nacional de Inovação," trabalho apresentado ao V Fórum Nacional, São Paulo, Maio de 1993.

A insuficiência de recursos públicos e privados alocados às atividades de P&D tem sido acompanhada historicamente por um padrão assimétrico de gastos: o setor público continua a predominar tanto no financiamento quanto na própria execução das atividades de pesquisa tecnológica. De fato, a crise fiscal de Estado, e o declínio dos recursos orçamentários destinados às atividades científicas e tecnológicas ao longo dos anos oitenta, não alterou fundamentalmente o padrão de gastos em C&T no Brasil. Este continua a se caracterizar pelo desequilíbrio público-privado, tanto no financiamento, quanto na própria execução das atividades de ciência e tecnologia.

Estimativas recentes revelam que a participação do setor público nos dispêndios de C&T foi de 80% durante toda a década de 1980 (Quadro 2). A participação do setor produtivo privado é relativamente modesta, particularmente quando comparada aos países desenvolvidos e de industrialização acelerada. Nestes, esta participação varia, mas de modo geral está acima de 40% (como no caso dos Estados Unidos) e chega a 80% no Japão. É evidente que uma parte destas despesas são financiadas pelo Estado, ainda que sua execução seja de responsabilidade do setor privado.

Ademais, de modo crescente, o financiamento do Estado às instituições públicas de C&T está articulado à co-participação do setor privado em projetos cooperativos com o setor público. Este é o caso, por exemplo, da CEE e do Japão, onde dois-terços e quatro- quintos do financiamento à pesquisa se direcionam são condicionados a execução de projetos conjuntos público-privados. Desta forma, o setor privado é estimulado a elevar suas despesas de P&D e monitorar o desempenho das atividades que financia e executa conjuntamente com instituições públicas de C&T.

Quadro 2: Brasil- Despesas em Ciência e Tecnologia e Produto Interno Bruto

(em %)

Ano	Despesas Governamentais	Despesas Setor Produtivo	Dispêndio Nacional
1980	0.34	0.09	0.43
1981	0.59	0.15	0.74
1982	0.68	0.17	0.85
1983	0.54	0.13	0.67
1984	0.51	0.13	0.64
1985	0.60	0.15	0.75
1986	0.67	0.17	0.84
1987	0.66	0.17	0.83
1988	0.64	0.16	0.80
1989	0.57	0.14	0.71
1990	0.58	0.14	0.72

Fonte: Simon Schwartzman, Coord., "Ciência e Tecnologia no Brasil: Uma Nova Política para um Mundo Global", mimeo, Tabela 1, 1993.

Nota: A categoria "Despesas Governamentais" inclui Orçamento Federal e Orçamentos Estaduais

Num quadro onde o setor público não é apenas o principal executor mas agente de financiamento, a crise de financiamento de C&T no Brasil ocorre em função do achatamento das transferências de recursos governamentais às instituições de pesquisa. Tome-se o caso dos recursos efetivamente repassados pelo Tesouro Nacional para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, principal fonte de recursos para o financiamento das atividades de ciência e tecnologia (Quadro 3). Após os picos de US\$ 236 milhões e US\$ 208 milhões em 1975 e 1977, a evolução dos repasses revela um declínio acentuado, passando de um patamar de US\$ 145 milhões no triênio 1978/80, para uma média de US\$ 93 milhões na década de 80

e US\$ 35 milhões no triênio 1990/93. O resultado dessa redução acentuada e prolongada de recursos tem sido um processo de enfraquecimento e deterioração progressiva da infra-estrutura científica e tecnológica construída ao longo dos anos setenta.

Quadro 3: FNDCT - Repasses do Tesouro, 1970-1991
(em US\$ milhões de 1991)

Ano	Repasses do Tesouro
1970	26.3
1971	37.3
1972	70.2
1973	114.0
1974	140.0
1975	236.1
1976	112.5
1977	208.0
1978	158.7
1979	135.9
1980	141.5
1981	95.5
1982	95.5
1983	69.3
1984	51.6
1985	65.6
1986	101.8
1987	84.3
1988	115.2
1989	107.2
1990	53.8
1991	31.1
1992	19.0
TOTAL	2.270.2

Fonte: C. Frischtak et al., "A Experiência da FINEP - 1967-1992), mimeo, quadro 3.7, pg. 37.

A curto e médio prazos (isto é, nos próximos 3-5 anos), dadas as restrições fiscais enfrentadas pelo setor público, é pouco provável (ou mesmo desejável) que este lidere a expansão dos gastos de P&D. Se o setor privado não o fizer, estes continuarão em patamares reduzidos. A contribuição fundamental do Governo dar-se-ia, em primeiro lugar, pelo investimento em educação básica, preparando a força-de-trabalho para a entrada no novo paradigma. Em segundo lugar, aumentando a elasticidade de oferta de cientistas, engenheiros e tecnólogos, através de renovada ênfase no ensino das engenharias e ciências, e pelo aumento da mobilidade de recursos humanos de C&T. Em terceiro, reconcentrando recursos no centros de excelência de pesquisa e pós-graduação. E finalmente, estimulando uma efetiva articulação entre as instituições de C&T e a sociedade, particularmente o setor produtivo.

III. OBSTÁCULOS A TRADUÇÃO E ABSORÇÃO DO CONHECIMENTO TECNOLÓGICO

Inovar é introduzir produtos e processos que são novos, seja globalmente, para uma dada economia, ou mesmo para apenas uma empresa⁵. Neste sentido, a inovação tanto pode servir para expandir a fronteira tecnológica, como possibilitar que empresas que desta se aproximem, adotem (e adaptem) tecnologias já disponíveis internacionalmente. Para países que são extremamente escassos os recursos para a pesquisa básica e industrial, a funcionalidade do sistema de inovação é determinada menos pela sua capacidade de induzir a criação de novos produtos, e mais de difundir técnicas produtivas mais eficientes, com menores perdas, gerando produtos de melhor qualidade e a custos mais baixos.

⁵ R. Nelson e N. Rosenberg sugerem que o termo "inovação" se refere "aos processos através dos quais empresas dominam e introduzem desenhos de produto e processos fabris que são novos para essas empresas..." Ver "Technical Innovation and National Systems," em R. Nelson, op.cit., cap.1,p.4.

O processo de difusão supõe o acesso do conjunto das empresas à matriz de conhecimento, e capacidade de tradução e absorção deste conhecimento por parte de cientistas, engenheiros, tecnólogos e trabalhadores. Neste sentido, o sistema de educação -- isto é, o sistema que capacita os indivíduos a traduzir e absorver o conhecimento tecnológico -- deve ser tratado como parte do sistema nacional de inovação.

Fraqueza do ensino básico. A fragilidade maior do sistema de inovação está relacionada com a educação básica no país, fundamentalmente na sua dimensão qualitativa - que é ensinar bem língua, matemática e ciências aos jovens de 7 a 15 anos⁶. Sua fraqueza não se relaciona com a escassez de professores ou prédios para responder à demanda de escolaridade obrigatória de oito séries (exceto pontualmente), até porque o acesso ao ensino básico universalizou-se nos anos 80, e matriculam-se no primeiro gráau atualmente 97% das crianças na idade própria. Tampouco há evasão maciça no primeiro gráu (apenas 1.9% dos alunos matriculados na primeira série não chega à segunda). Pelo contrário, a escolaridade média é de 8,7 anos e continua crescendo.

A questão central reside na qualidade do ensino ministrado (e na ausência de dotações físicas minimamente aceitáveis), que leva à repetência a níveis elevadíssimos (cerca de 50% da primeira série está ocupada por alunos que lá estavam no ano anterior, e apesar de insistirem em permanecer na escola por quase 9 anos, os jovens só alcançam em média o quinto gráu), desmotivação, eventual abandono e entrada precoce no mercado de trabalho. O ensino básico é dominado por professores mal treinados, pedagogias desatualizadas, escolas atreladas à organismos centralizadores e burocratizados, e que não sofrem avaliação periódica do seu desempenho, onde "faltam

⁶ Ver C. de Moura Castro, op.cit., e a excelente entrevista de Sérgio Costa Ribeiro, na revista Veja de 28 de Julho de 1993.

os mais elementares recursos educativos (livros, cadernos, mapas, lápis, carteiras etc.)"⁷.

As consequências adversas das fraquezas do ensino sobre as habilidades cognitivas básicas ("basic skills") dos trabalhadores não são triviais. A força-de-trabalho qualificada no Brasil tem sua formação intelectual truncada no que há de mais básico -- ler um manual, comunicar-se por escrito, fazer cálculos simples. Porém, exatamente essa capacidade é um dos importantes requisitos para a empresa ingressar no novo paradigma produtivo "pós-fordista". Neste paradigma, a atualização tecnológica da firma depende tanto do seu acesso à matriz de conhecimento, quanto da capacidade de seus engenheiros e técnicos traduzirem esse conhecimento para o chão-de-fábrica, e de sua força-de-trabalho absorvê-lo e pô-lo em prática, juntando o "fazer" ao "pensar"⁸.

A reforma da educação básica no Brasil -- fundamentalmente através da autonomia das escolas e descentralização administrativa - - com objetivo de universalizar e requalificar a educação "básica" (crescentemente entendida por doze anos de estudo), investindo no aperfeiçoamento dos professores e dotando as escolas de um mínimo de material pedagógico é, possivelmente, o mais relevante passo rumo a modernização tecnológica da economia brasileira.

⁷ "...verificamos que 27% das escolas não tem água corrente, nem poço, nem nascente (48% no Nordeste). Apenas metade das escolas tem banheiro dentro do prédio, e um quarto não o tem de espécie alguma. Metade das escolas não tem luz elétrica...Em um quarto das escolas, sequer há uma mesa para a professora... No Nordeste rural, em 11% das escolas, os alunos sentam-se no chão, por total ausência de carteiras, e há menos carteiras do que alunos em 47% das escolas...72% das escolas não tinha nenhum equipamento pedagógico além do quadro de giz." Ver C. de Moura Castro, op.cit., pp 4-5.

⁸ Ver, por exemplo, R. Kaplinsky, "Is Flexible Specialization Relevant for LDCs?" OECD Development Center, mimeo, março 1993.

Peso insuficiente das ciências e engenharias. No caso do ensino de graduação, o problema maior (do ponto de vista da competitividade do sistema produtivo e da capacidade de tradução do conhecimento abstrato em bens e serviços úteis), reside na baixa proporção de estudantes em ciência, matemática e engenharia (0,24% da população urbana em 1985) comparado com outros países em industrialização (0,76% na Coréia do Sul, 0,78% em Taiwan, 0,73% em Singapura, 0,42% no México). A desproporção é ainda mais significativa no caso específico das engenharias: há pelo menos quatro vezes mais estudantes de engenharia relativamente à população (tanto total, quanto urbana) na Coréia do Sul, Taiwan e Singapura do que no Brasil; no caso do México, esta relação é de praticamente três para um⁹.

O reconhecimento da importância das engenharias se reflete no crescimento dos recursos do FNDCT alocados para esta área - que passam de 7% do total na década de 70, para 28% no período 1984-1991 (Quadro 4). Ainda que significativo proporcionalmente, a queda em termos absolutos dos recursos do FNDCT diminuiu o impacto de sua realocação. Ademais, a demanda por serviços de engenharia diminuiu dramaticamente durante a década passada, o que subtraiu da pós graduação recursos que normalmente seriam canalizados pelo setor produtivo sob a forma de acordos de cooperação, convênios e prestação de serviços.

A retomada do crescimento econômico na segunda metade desta década, particularmente dos investimentos em infraestrutura, irão criar novas demandas sobre os recursos de pesquisa e pós graduação em engenharia. A capacidade de resposta irá depender de investimentos imediatos na atualização destes recursos. Conseqüentemente, é necessário que se reafirme a tendência de redirecionamento dos recursos do FNDCT para esta área.

⁹ Ver C. Dahlman e C. Frischtak, op.cit., quadro 13.16 e pag. 441.

Quadro 4: FNDCT - Distribuição os Recursos por Área de Conhecimento (em %)

Área de Conhecimento	1970-1978	1984-1991
Ciências Exatas e da Natureza	71	42
Ciências da Engenharia	7	28
Ciências Médicas	6	6
Ciências Agrícolas	1	8
Ciências Sociais	9	11
Ciências Humanas e Belas Artes	1	4
Outras	5	-
Total	100	100

Fonte: C. Frischtak et al, "A Experiência da FINEP - 1967-1992", *op.cit.*, Tabelas 3.16 e 3.17, pgs.51 e 52.

Fragmentação dos recursos direcionados à pesquisa e pós-graduação. A maior atenção conferida pela política de governo nos últimos 25 anos ao ensino do terceiro grau, levou à rápida expansão das instituições universitárias, e a conformação de um sistema de pós-graduação de porte expressivo. De fato, entre 1967 e 1985, cursos, docentes, matrículas e conclusões na pós-graduação se expandiram a taxas médias (geométricas) de 18.8%, 18.8%, 15.9% no período, enquanto que para a graduação, estas taxas foram de 6.2%, 7.3% e 11.5%, respectivamente.

A queda acentuada de recursos para o financiamento público da atividade de pesquisa ao início da década passada, sua fragmentação entre número considerável de unidades, e a ausência de fontes alternativas de financiamento, levou inelutavelmente à desatualização tecnológica e depreciação material de laboratórios e equipamentos de pesquisa, ameaçando aqueles núcleos ainda produtivos.

O reforço desses núcleos no médio e longo prazo é imperativo para o desenvolvimento tecnológico no Brasil -- exigindo reconcentração dos escassos recursos de financiamento à pesquisa nesses centros. As avaliações da CAPES indicam que o sistema de pesquisa e pós-graduação alcançou em 1985 níveis satisfatórios de qualidade em aproximadamente um quarto dos cursos¹⁰. Estimativa complementar sugere que aproximadamente 10% (dos núcleos de pesquisa) produzem 86% da ciência universitária¹¹.

Uma estimativa recente sugere que a pesquisa universitária poderia ser "revitalizada" com o aporte de cerca de US\$ 150 milhões anuais, direcionados para as aproximadamente 400 Unidades Executoras de Pesquisa efetivamente capacitadas, e funcionando nas 52 instituições de ensino superior federais¹². O MEC aplica nestas instituições de terceiro grau cerca de US\$ 3 bilhões por ano, comprometidos com folha de salários e atividades de manutenção básica das instituições.

No curto e médio prazos, deve-se reinvigorar, ao menos parcialmente, o FNDCT ou mecanismos de financiamento semelhantes, cujos recursos seriam concentrados de modo diferenciado nas unidades de pesquisa mais competitivas, com base no princípio de casamento de recursos ("matching funds"), de modo a motivar as unidades a contratarem pesquisas com o setor produtivo. A médio e longo prazos, o foco deve ser a reestruturação dessas unidades e

¹⁰ Em 1985, "25% dos cursos de mestrado e doutoramento haviam atingido um nível comparável aos bons centros localizados nos países desenvolvidos." Ver D. Oliveira, "O Apoio Institucional e o Financiamento à Pesquisa no Brasil," FINEP, Rio de Janeiro, 1985.

¹¹ C. de Moura Castro, "Educação Brasileira: Consertos e Remendos," Policy Paper no.4, 20 de Setembro de 1993, ILDESFES, p.12

¹² Ver Jorge A. Guimarães, "Como salvar a pesquisa?", Jornal do Brasil, 16/09/93.

dos institutos de pesquisa, para dotá-las de maior autonomia e responsabilidade sobre matéria administrativo-financeira, visando um crescente grau de autofinanciamento com base na venda de serviços e retornos de parceria com o setor produtivo.

Baixa mobilidade da força-de-trabalho dedicada a C&T. Os recursos humanos de C&T no Brasil "residem" quase que integralmente em instituições fora do circuito produtivo, e em sua esmagadora maioria, vinculados ao setor público: em 1986, por exemplo, cerca de 97.8% dos pesquisadores encontravam-se nas universidades, instituições especializadas em C&T e agências governamentais; o setor público absorvia 92% (Quadro 5). No caso de pesquisadores com doutorados, apenas 0,4% trabalhavam em empresas (públicas e privadas).

Quadro 5: Distribuição de Pesquisadores segundo Local de Atividade, 1986

Instituição	Total		Doutorados	
	Nr.	%	Nr.	%
Universidades (Universidades Públicas)	36.112 32.775	68.3 62.0	9.952 n.d.	86.6 n.d
Instituições Especializadas em C&T	10.856	20.5	1.358	11.8
Agencias Governamentais	3.203	6.1	82	0.7
Empresas Estatais	1.811	3.4	38	0.3
Instituições Privadas	727	1.4	60	0.5
Empresas Privadas	295	0.6	15	0.1
Outras	111	0.2	-	-
Total	52.863	100.0	11.492	100.0

Fonte: G. Martins e R. Queiroz "O Perfil do Pesquisador Brasileiro," Revista Brasileira de Tecnologia, 18 (6), 1987.

Nada permite supor que esta situação tenha se alterado significativamente desde meados da década passada, quando o último censo dos recursos humanos de C&T foi realizado. No caso da física, por exemplo, verifica-se que cerca de 98% dos pesquisadores achavam-se vinculados a instituições governamentais em 1993, sejam a universidades ou instituições de pesquisa. No caso dos Estados Unidos, que reflete o padrão geralmente observado em países industrializados, esta proporção é de 66%, metade dos quais em centros de pesquisa não universitários (Quadro 6).

Quadro 6: Física- Distribuição de Pesquisadores Segundo Local de Atividade

	Universidades	Centros de Pesquisa	Empresas Privadas
Brasil	84	14	2
Estados Unidos	33	33	33

Fonte: Rezende, Sérgio, "Avaliação da Área e Proposições para a Física no Brasil", Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, S. Paulo, Março de 1993.

A questão dos recursos de C&T no Brasil não se encerra, portanto, nos recursos financeiros limitados e concentrados no setor público; num padrão alocativo que discrimina contra o ensino de pós-graduação e pesquisa nas engenharias; ou na excessiva fragmentação institucional dos recursos disponíveis. A própria mobilidade dos recursos humanos é extremamente baixa, e cientistas e tecnólogos permanecem em sua esmagadora maioria em instituições públicas e universitárias. A crise de financiamento de C&T deveria ter servido para estimular a "cessão" de pesquisadores ao setor produtivo sob a égide de projetos cooperativos, transferência de tecnologia "de bancada" ou assistência técnica. Tal, porém, ainda está por ocorrer em escala significativa.

IV. RESTRIÇÕES AO ACESSO A MATRIZ INTERNACIONAL DE CONHECIMENTO

Como parte considerável do conhecimento útil não é gerado domesticamente, o desempenho tecnológico da indústria irá depender também das regras e mecanismos de acesso à tecnologia produzida fora do país. Dentre o conjunto de políticas que afetam a transferência internacional de tecnologia estão os parâmetros que regulam o investimento direto estrangeiro; as regras de licenciamento e assistência técnica; as normas de direito de propriedade intelectual; e as barreiras à importação de bens de capital.

Investimento Direto. O Brasil, que chegou a absorver 6% do fluxo de investimentos nos anos 70, teve sua participação reduzida a apenas 1% ao final da década de 80. A reversão dessa tendência é crítica para a competitividade da economia brasileira. Ainda que a atratividade da economia brasileira ao investimento externo seja sobredeterminado pelas condições macroeconômicas, e pelo tamanho e taxas de crescimento da economia, há um conjunto de fatores de natureza legal e regulatória que afetam de modo significativo os fluxos de capital produtivo.

Primeiramente, é necessário estabelecer o fim da diferenciação entre empresas nacionais e estrangeiras aqui instaladas no que tange a incentivos, benefícios, compras governamentais e outras ações de governo, por sinalizar discriminação explícita contra o inversor estrangeiro (através da mudança do dispositivo constitucional - artigos 170 e 171 -, bem como leis complementares e regulações relevantes).

O tratamento não isonômico só se justificaria no caso de um empresariado nacional "nascente". Claramente, este não é mais o caso no Brasil. O critério de nacionalidade na concessão de qualquer incentivo, subsídio ou preferência, deve portanto ceder ao de competitividade. É imperativo que tanto de empresas nacionais

quanto estrangeiras seja exigido **desempenho competitivo** doméstico e internacional.

É igualmente necessário revisar as barreiras constitucionais de caráter setorial ao investimento direto (particularmente nas áreas de mineração e serviços -- bancos, seguros, construção pesada, navegação de cabotagem, serviços de saúde), tais como especificados nos artigos 176, 192, 199, da Constituição. As restrições por lei ordinária ou de caráter regulatório (p.ex., em transporte rodoviário -- lei 8813/80 -- e transporte de valores e serviços de segurança privada) devem ser abolidas.

Em áreas de alta tecnologia, o capital produtivo externo é particularmente relevante. Ao país convém a entrada de empresas com elevado conteúdo de "inteligência integradora", isto é, com capacidade de capturar informação tecnológica, mobilizar recursos, globalizar de modo rápido e flexível suas compras, produzir no interior dos novos paradigmas organizacionais, acessar mercados, e continuamente alterar planos pré-estabelecidos em função de choques exógenos e tendências de mais longo prazo. Essa capacidade de integração é o fator mais escasso e importante para a transformação competitiva da indústria brasileira.

Atrair essas empresas, requer a montagem de um sistema que vá além do tratamento isonômico e remoção de impedimentos setoriais; é necessário uma política ativa, a exemplo de países bem sucedidos do Sudoeste da Ásia (particularmente as duas Chinas). Missões conjuntas Governo-setor privado (com apoio das Câmaras de Comércio, CNI e órgãos correlatos) devem ser montadas, com o objetivo de trazer produtores que detêm ou tem acesso imediato a tecnologias de ponta, de elevado interesse para o país, particularmente pequenas e médias empresas de base tecnológica. Para tanto seria instrumental definir as normas para registro de capital estrangeiro efetivado sob a forma de transferência de know-how (expandindo o escopo da Carta-Circular 2282/92 do Bacen) e de direitos autorais (copyright). Ao mesmo tempo, o Bacen e o Ministério das Relações

Exteriores, entre outras agências, necessitam estabelecer as bases para expandir o escopo e número de acordos de bitributação.

Políticas de Regulação de Transferência de Tecnologia Desincorporada. Quanta mais restritas forem as políticas ou burocratizadas forem as práticas institucionais que regulam o acesso à tecnologia importada, maiores as barreiras para o país acompanhar a fronteira de inovação. Tais barreiras conduzem a decisões ineficientes de âmbito tecnológico: as empresas se vêm forçadas à um sobreinvestimento em atividades reinventivas, que subtrai recursos para esforços de maior retorno social na assimilação de tecnologias já conhecidas.

No período recente, foram introduzidas modificações nos objetivos e formas de operação do INPI - reduzindo-se o nível de intervenção do governo no processo de transferência de tecnologia. Ainda assim, o INPI necessita averbar os contratos de transferência (para fazer uso de patente, marca ou know-how estrangeiro), pois do contrário a empresa nacional não está autorizada a remeter o pagamento pela tecnologia ao exterior.

Comumente, as remunerações contratuais autorizadas pelo INPI ora são insuficientes ou os critérios não estão explícitos nas suas normas operacionais. Estas se baseiam em portaria (de 1958) que se mostra desatualizada e incompleta, e cujo objetivo original era minimizar as remessas de divisas ao exterior.

O próximo passo no processo de liberalização progressiva que o INPI está engajado é tornar o processo de aprovação dos contratos de transferência de tecnologia via licenciamento e assistência técnica um mero processo de registro, para fins de análise por parte do governo e entidades interessadas, sem objetivos restritivos. Para tanto é necessário reformular a Resolução n.22 de 27.02.91 e a instrução Normativa n.1 de 2.07.91, assim como a Portaria n.436 de 30.12.58, que dão suporte às exigências do INPI

para averbação de contratos e determinam as condições de remuneração ao supridor de tecnologia. O controle das remessas de divisas e do uso de incentivos associados a contratos de transferência deve ser feito a posteriori, e por amostragem seletiva (de contratos).

Ademais, é necessário diminuir a carga tributária sobre as operações de remessa que estão sujeitas, pela legislação do BACEN, ao recolhimento de 25% de imposto de renda mais 25% de IOF, carga tributária extremamente elevada quando comparada com os padrões internacionais, e desestímulo para absorção de tecnologia por empresas brasileiras. Recomenda-se a redução a zero da alíquota do IOF para estas operações.

Direitos de Propriedade Intelectual. A propriedade intelectual engloba quatro áreas distintas: marcas, direitos autorais, segredos comerciais, e patentes. Ainda que haja questões em aberto nas tres primeiras (particularmente no que tange ao relativo rigor da aplicação da lei na proteção de marcas e direitos autorais, e à uma certa indefinição legal quanto ao segredo comercial), aquelas relativas às patentes são as mais controversas.

Não resta dúvida que a legislação de patentes no Brasil está desatualizada, e está em processo de revisão no Senado uma nova Lei de Propriedade Intelectual que a atualiza. A importância dessa legislação se prende, no curto prazo, à necessidade de se minimizar os conflitos com países industrializados nesta área, particularmente com os Estados Unidos. A mais longo prazo, o objetivo da legislação e das normas daí decorrentes seria o de estimular a produção tecnológica no país.

Neste sentido, talvez a maior lacuna na nova legislação seja a ambiguidade que persiste sobre as possibilidades de patentear os microorganismos, o que desestimula a pesquisa biotecnológica, inclusive ao dificultar ao país atrair empresas e recursos na área.

Recomenda-se evitar interpor obstáculos aos pedidos de patentes nessa área.

Simultaneamente deve-se acelerar a proposição e votação da Lei de Proteção aos Cultivares, protegendo desta forma os frutos do investimento que o país realizou em genética clássica (particularmente pela Embrapa). Essas duas iniciativas são críticas para que se promova a formação de alianças entre grupos brasileiros de geneticistas com vantagem comparativa na pesquisa por métodos clássicos, com empresas estrangeiras com forte capacitação em engenharia genética.

Importação de Bens de Capital e Componentes. A modernização dos processos produtivos e a atualização tecnológica dos produtos fabricados domesticamente, dependem do acesso a bens de capital e componentes importados. O processo de abertura comercial em curso desde o início dos anos noventa envolveu a eliminação das barreiras não-tarifárias existentes, e a formulação e execução de um programa de redução progressiva das tarifas alfandegárias vigentes.

A política e sistemática de importação de máquinas e equipamentos, assim como de componentes, sofreram mudanças da mesma natureza. Revogou-se a lista de bens com importações suspensas e o requisito de elaboração de programas anuais de importações pelas empresas, e foi retirada a exigência de financiamento externo para as importações de bens de capital com cobertura cambial. É necessário que se adote medidas complementares que levem a uma desburocratização dos procedimentos (pelo fim de qualquer exame de similaridade), e a construção de um sistema logístico (físico e administrativo) que diminua o tempo de acesso a esses bens.

FORUM: BRASIL, 1995

**POLÍTICA INDUSTRIAL:
COMO, PARA QUÊ, PARA QUEM?**

**Capacitação Tecnológica Limitada
e Uso do Trabalho na
Indústria Brasileira**

Ruy de Quadros Carvalho

São Paulo
Outubro de 1994

Capacitação Tecnológica Limitada e Uso do Trabalho na Indústria Brasileira

Ruy de Quadros Carvalho

A integração da indústria brasileira à economia mundial tem sido aprofundada pela mudança radical da política econômica ocorrida a partir de 1990. Esta mudança compreendeu a introdução de uma nova política industrial e de comércio exterior, desenhada com o objetivo de aumentar a pressão competitiva sobre as empresas brasileiras, através da abertura comercial e da desregulamentação dos mercados, ao mesmo tempo em que se criaram programas e mecanismos que prometiam dar suporte ao processo de reestruturação das empresas. Este processo tem gerado conseqüências surpreendentemente rápidas no funcionamento dos mercados, na organização das empresas e nas condições de emprego e trabalho.

Como em outros aspectos do conturbado processo de mudanças por que tem passado a sociedade brasileira, também a avaliação das implicações da reestruturação industrial tem provocado uma polarização apaixonada, embora nem sempre bem fundamentada, entre aqueles que pressentem a catástrofe iminente e os que auguram os primeiros sinais da (mais uma vez) ansiada modernidade. Assim, no que diz res-

Ruy de Quadros Carvalho — Doutor pelo Institute of Development Studies/University of Sussex. Professor do Departamento de Política Científica e Tecnológica da UNICAMP. Consultor da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Estado de São Paulo.

peito às chances da inserção da economia brasileira no processo de globalização, os recentes ganhos de produtividade e o bom desempenho exportador da indústria de transformação são esgrimidos pelos "otimistas" contra aqueles que vêem na abertura às importações de tecnologia e bens de capital a rendição irremediável da ambição a um projeto nacional. Igualmente, no que concerne às implicações do ajuste das empresas para os trabalhadores, a emergência (localizada) de novas práticas organizacionais que requerem um melhor nível de escolaridade da mão-de-obra e uma maior estabilidade do vínculo de emprego é confrontada com indícios de uma flexibilização predatória do emprego. No entanto, um exame mais cauteloso da situação brasileira à luz de outras experiências de reestruturação pode revelar que muitas destas "contradições" não se anulam, mas, ao contrário, são constitutivas de um processo de mudança em pleno curso, marcado por uma complexa dinâmica econômica e política.

Este artigo propõe-se a contribuir com este debate, enfocando um aspecto específico da questão da reestruturação industrial no Brasil, que tem recebido pouca atenção. O texto trata das relações existentes entre capacitação tecnológica e práticas empresariais de uso do trabalho na indústria brasileira. A literatura tem demonstrado que, a despeito dos avanços logrados com os aumentos da produtividade e com a melhora da qualidade, a grande maioria das empresas brasileiras apresenta uma enorme fragilidade no desenvolvimento de sua capacidade de inovação. No caso das empresas controladas por capitais locais, esta fragilidade se revela na baixa capacidade de absorção e domínio de tecnologias importadas, resultando numa significativa limitação para o desenho de novos produtos e processos.

O argumento central do artigo é o de que a capacitação tecnológica limitada da indústria brasileira é, em grande medida, condicionada pela cristalização de práticas empresariais de organização e gestão do trabalho, que não favorecem a integração dos trabalhadores no processo de aprendizagem tecnológica e inovação. Ao inviabilizar o aproveitamento do potencial de contribuição dos trabalhadores, estas práticas constituem-se em obstáculos à aquisição de capacitação tecnológica. Esta cristalização tem importantes implicações para

o debate acerca da reestruturação industrial no Brasil. Primeiramente porque a sustentação da competitividade da indústria brasileira a longo prazo e, conseqüentemente, a definição da natureza de sua inserção na economia internacional dependerão, em boa parte, do desenvolvimento de sua capacidade de inovação. Em segundo lugar, porque a melhora das condições de emprego e salários da classe trabalhadora dependerá da capacidade da indústria brasileira de transitar da atual situação de vantagem competitiva baseada em custo para uma de vantagem competitiva baseada em inovação.

O artigo está organizado em três seções. A primeira discute as relações existentes entre capacidade de inovação e trabalho/recursos humanos em países de industrialização recente, com ênfase nos aspectos intrafirma, isto é, nas práticas empresariais de hierarquização da organização, organização do trabalho e gestão do trabalho. Apresentam-se a base conceitual e um parâmetro de comparação (exemplos de empresas coreanas) para o exame da experiência brasileira. Esta é vista na segunda seção, em que se discutem as evidências da fragilidade tecnológica da indústria brasileira e procura-se relacioná-la com as práticas de uso do trabalho das empresas. O argumento está baseado primordialmente em resultados de pesquisa empírica, realizada pelo autor, sobre a experiência da indústria petroquímica brasileira. A última seção explora as implicações da tese do artigo para a avaliação do atual processo de disseminação de novas técnicas de qualidade e produtividade na indústria brasileira.

Inovação, desenvolvimento e trabalho

As discussões nos meios empresariais e governamentais sobre as políticas necessárias para tornar a indústria brasileira mais competitiva têm privilegiado a questão da adoção dos novos métodos de qualidade e produtividade. A difusão das novas técnicas de organização da produção é realmente um ponto crucial para a reestruturação industrial no Brasil, mas pode levar a conclusões equivocadas se tratada fora do contexto mais abrangente do desenvolvimento da capacidade de inovação da indústria (ou da capacitação tecnológica, termo mais freqüentemente utilizado no debate brasileiro).

Em certa medida, o entusiasmo empresarial com os métodos "japoneses", com a especialização e também com o processo de terceirização é perfeitamente justificável, tendo em vista os altos e rápidos ganhos de produtividade que sua adoção tem implicado, em determinadas empresas e setores.¹ No entanto, a discussão sobre as impli-

1. A literatura acadêmica e o imprensa têm chamado a atenção para a ocorrência desses ganhos, sobretudo em empresas cujos processos produtivos envolvem a mineração de metais e a montagem de conjuntos complexos (produtores de autopeças, montadores de veículos, montadores de bicicletas, produtores de componentes para máquinas e ferramentas, etc.). Para uma avaliação nesse sentido de 20 empresas brasileiras que adotaram os novos métodos de produção, ver: FLEURY, A. e HUMPHREY, J. "Human resources and the diffusion and adoption of new quality methods in Brazilian manufacturing". *Research Report*. Brighton, s.24, Institute of Development Studies, 1993.

cações de sua adoção isoladamente da questão do desenvolvimento da capacitação tecnológica corre o risco de levar a uma certa "tecnificação" e focalização excessivas de um problema que, além de abrangente, é pertinente à dinâmica institucional e das relações sociais no Brasil. Desta forma, pode-se colocar em risco a criação das condições para que os ganhos de qualidade e produtividade passem a ser contínuos e sustentados.

A pouca ênfase na questão da inovação reflete a fragilidade tecnológica da indústria brasileira, que é um ponto a ser retomado à frente. Mas é também possível que a discussão sobre capacidade de inovar, no Brasil, atenha-se a um limitado círculo acadêmico de engenheiros, economistas e (em menor medida) sociólogos, devido ao fato de que os termos *inovação* e *inovador* são usualmente entendidos em seu sentido mais restrito, isto é, aquele que se refere ao desenvolvimento e introdução *iniciais* de novos produtos e processos, geralmente tendo como contrapartida a realização de pesados investimentos em P & D por parte das empresas. Vista a questão nesta perspectiva estreita, haveria pouco espaço para se pensar em empresas brasileiras inovadoras, dada a dupla limitação imposta por sua condição de *latecomers* e por seu (relativamente) reduzido porte econômico.² Neste caso, a condição de imitador e de importador de tecnologia seria entendida como a antítese da condição de inovador.

Ora, esta concepção estreita já foi superada há algum tempo pelo progresso conceitual realizado no campo das teorias da inovação. Seja em relação a empresas originárias dos países de industrialização avançada, seja em relação às aquelas formadas em países de industrialização recente, o conceito atualmente adotado nos estudos da inovação é "amplo e não necessariamente vinculado à liderança em uma dada tecnologia, e sim ao desempenho competitivo efetivo em contextos dinâmicos".³ O conceito de inovação tem sido formulado de maneira a compreender "tudo aquilo que é exigido da firma para que ela se mantenha competitiva em indústrias em que o avanço tecnológico é importante" e "manter-se competitivo significa coisas diferentes em diferentes contextos nacionais".⁴

Dentro desta concepção, a inovação no contexto de um país de industrialização recente pode significar a importação adequada de uma nova tecnologia de produto ou processo, e também a adoção de novas técnicas e conceitos de produção que reduzam custos e melhorem a qualidade. No entanto, em qualquer circunstância, se o progresso tecnológico numa dada indústria é um fator relevante para a competição, manter-se competitivo requer que a inovação seja *contínua*.⁵ Em relação a este aspecto dinâmico da capacidade de inovação, Enos e Park⁶ desenvolveram um conceito particularmente útil para a situação de firmas em países em desenvolvimento. Valendo-se do princípio da cumulatividade da aprendizagem tecnológica, eles definem o processo de desenvolvimento da capacitação tecnológica como um *ciclo de aprendizagem* que vai dos estágios iniciais representados pelas habilidades necessárias à importação de tecnologia e sua operacionalização eficiente, até o domínio completo da tecnologia importada e assimilação efetiva dos conhecimentos que permitem à empresa desenhar (ou imitar) produtos ou processos sem ter de recorrer novamente à importação.

Foram as mudanças desencadeadas na economia internacional a partir dos anos 70, em particular a espetacular emergência do Japão como potência econômica e o relativo declínio dos Estados Unidos, bem como a percepção de que estas mudanças estavam de alguma forma relacionadas com os diferentes modelos de inovação adotados nestes países, que levaram à intensificação dos estudos sobre as relações entre a capacidade de inovar (de uma firma ou de um país) e o seu desempenho econômico.

Igualmente, o notável salto desenvolvimentista realizado pelos NICs asiáticos, em particular pela Coreia do Sul (daqui em diante denominada Coreia) e por Taiwan, tem sido associado à sua crescente sofisticação tecnológica e à maneira como estas economias lograram transitar de um estágio de industrialização baseado na substituição de importações de produtos de baixo valor agregado para um modelo fortemente baseado em exportações, crescentemente diversificadas, de produtos de alto valor agregado. Para os demais países de industrialização recente, interessados em fortalecer a posição de seu setor industrial no processo de globalização, o conhecimento da experiência dos NICs asiáticos pode constituir-se numa fonte rica de inspiração para a formulação de políticas. No que diz respeito à questão enfocada neste artigo, pode ser de extrema relevância o conhecimento de como as empresas daqueles países conduziram seu processo de aprendizado, até o ponto em que lograram obter a assimilação efetiva de tecnologias importadas e a capaci-

2. Ou ainda, no caso de empresas subsidiárias de multinacionais, devido ao fato de que se trata geralmente de unidades restritas à produção, de acordo com projetos de produtos/processos desenhados no exterior.

3. NELSON, R.R. (ed.). *National Innovation Systems — A Comparative Analysis*. Nova Iorque e Londres, Oxford University Press, 1993, p.306.

4. *Ibidem*, p.15.

5. *Ibidem*, *ibidem*.

6. ENOS, J.L. e PARK, W.H. *The Adaption and Diffusion of Imported Technology: the case of Korea*. Beckenham, Groom Helm, 1986.

dade de desenhar novos produtos e processos a partir desta base.

No entanto, apesar do substancial progresso conceitual proporcionado pela recente intensificação dos estudos sobre a inovação, o conhecimento empírico sobre como e por que determinadas empresas e economias forjam uma capacidade de inovação efetiva, que contribui decisivamente para seu desempenho econômico, ainda é bastante incompleto. Como sugere Nelson,⁷ um dos problemas da pesquisa, nesta área, é a ausência de estudos comparativos abrangentes, tanto no que diz respeito ao número de sistemas nacionais de inovação comparados — há uma concentração de estudos sobre a experiência japonesa que contrastam com a escassez de estudos sobre outras economias nacionais — como em relação às variáveis econômicas e sociais enfocadas como determinantes.⁸ Em relação à experiência das empresas em países em desenvolvimento com processos de aprendizagem tecnológica, a pouca disponibilidade de estudos empíricos é ainda mais sentida.⁹

Um dos pontos em que a pesquisa sobre a inovação menos avançou é o da contribuição do trabalho e da gestão de recursos humanos, no plano da firma, para o desenvolvimento da capacitação tecnológica. Esta lacuna não deixa de ser surpreendente, quando se considera que os empregados são os principais protagonistas do aprendizado tecnológico nas organizações.

Para se fazer justiça, é preciso reconhecer que os analistas de inspiração neo-schumpeteriana vêm, há algum tempo, insistindo na importância de uma oferta adequada de recursos humanos qualificados, como um condicionante sis-

têmico ou macro imprescindível para o desenvolvimento da capacitação tecnológica de um país.¹⁰ A ênfase, neste particular, recai sobre a existência ou a construção de sistemas de educação e de treinamento que garantam tal oferta.¹¹ Com efeito, como salientei em outro artigo,¹² o notável uso da engenharia reversa, bem como a realização de contratos de transferência de tecnologia com componentes abrangentes de treinamento de engenheiros e da força de trabalho, que garantiram a países como Coreia e Taiwan a transição para o domínio de tecnologias mais sofisticadas, não teriam sido possíveis se estes países não contassem com uma força de trabalho com nível de escolarização elevado (em relação à média dos países de industrialização recente).

Assim, pode-se concluir que uma boa base educacional é um fator *necessário* para o desenvolvimento da capacidade de inovar. Mas será fator *suficiente*? Será a educação a única base necessária para replicarmos a experiência de *education-led growth*, conforme são frequentemente interpretados os fenômenos ocorridos entre os NICs asiáticos? Há evidências que sugerem uma resposta negativa a esta questão. No plano dos macrodeterminantes, o estudo coordenado por Nelson demonstrou, através dos casos da Argentina e de Israel, que a disponibilidade de uma força de trabalho educada em si mesma não é suficiente para levar as firmas a desenvolverem um grau significativo de capacitação tecnológica.¹³ A conclusão de Nelson, a este respeito, é de que "os incentivos econômicos amantes sobre as firmas devem obrigá-las a levarem o mercado em consideração e a tirarem proveito da presença (oferta) de uma mão-de-obra qualificada para competir de maneira efetiva com seus concorrentes".¹⁴

Porém, supondo-se a existência de um balanço apropriado entre incentivos de mercado e incentivos governamentais, como sugere o exemplo dos tigres asiáticos, será automática a integração da força de trabalho educada no processo de inovação? Que fatores operam no âmbito da firma e que permitem que uma oferta adequada de recursos humanos se transforme em trabalho organizado e integrado no processo organizacional de aprendizado tecnológico? De que forma as políticas empresariais de organização e gestão do trabalho podem facilitar (ou dificultar) tal integração? Como já sugerido anteriormente, estas são questões em relação às quais há mais lacunas de pesquisa do que evidências. Estudos sobre processos de aquisição de capacitação tecnológica no âmbito da empresa raramente ocupam-se do papel desempenhado pelos trabalhadores e da contribuição das políticas de gestão do trabalho para a integração deste no processo inovativo.

7. NELSON, R.R. (ed.). Op. cit.

8. O estudo comparativo conduzido por Nelson e baseado na preocupação com esta lacuna, é o mais completo até hoje realizado, não apenas em relação ao número de países envolvidos, como também pela diversidade de variáveis pesquisadas. NELSON, R.R. (ed.). Op. cit.

9. COOPER, C. "Are innovation studies on industrialized economies relevant to technology policy in developing countries?" *UNU/INTECH Working Paper*, Maastricht, n.3, UNU/INTECH, 1991.

10. ENOS, J.L. *The Creation of Technological Capability in Developing Countries*. Londres e Nova Iorque, Pinter, 1991.

LALL, S. "Technological capabilities and industrialization". *World Development*, v.20, n.2, 1992, p.163-186.

NELSON, R.R. (ed.). Op. cit.

11. Nelson aduzia este argumento, sustentado nas evidências produzidas pelo estudo comparativo dos sistemas nacionais de inovação: "Uma importante característica que distingue os países que têm contado com firmas inovadoras e competitivas tem sido a existência de sistemas de educação e treinamento que provêm estas firmas com um fluxo de pessoas com o conhecimento e as qualificações necessárias". NELSON, R.R. (ed.). Op. cit., p.311, tradução do autor.

12. CARVALHO, R.Q. "Projeto de Primeiro Mundo com conhecimento e trabalho de Terceiro?" *Estudos Avançados*. São Paulo, n.17, Universidade de São Paulo, Jan/Abr. 1993.

13. NELSON, R.R. (ed.). Op. cit.

14. *Ibidem*, p.311.

Neste sentido, o estudo realizado por Amsden¹⁵ parece ter representado uma grande contribuição metodológica. Esta autora desbravou terreno ao relacionar a orientação da política econômica, as estratégias de negócios das empresas, a política educacional e as políticas de organização e gestão do trabalho no âmbito da firma, para explicar a passagem das empresas coreanas de aprendizes a exportadoras de tecnologia. Amsden mostra evidências preciosas de que a transformação de uma mão-de-obra educada em trabalho inovativo não é nada automática, mas passa por um sistema particular de gestão empresarial, em que a gestão do trabalho assume forma bastante característica.

Baseada em estudos de caso do processo de aprendizagem nas empresas coreanas de diversos setores, Amsden salienta que o desencadeamento de um processo de aprendizagem que levasse à assimilação das tecnologias importadas constituiu um elemento central e premeditado nas estratégias de produção das firmas coreanas.¹⁶ O alcance do estágio de capacitação em que as empresas tornaram-se aptas a desenhar e introduzir novos produtos e processos requereu delas um total domínio dos processos importados.¹⁷ Amsden investigou os padrões de gestão organizacional adotados pelas empresas coreanas a fim de cumprir seus objetivos de aprendizagem. As políticas de concepção da estrutura organizacional (em particular da relação engenharia/produção), a organização do trabalho e as políticas salariais e de estabilização são os pontos mais enfatizados.

As empresas coreanas, seguindo o padrão japonês, apresentam uma alta participação de engenheiros em relação ao total da mão-de-obra, sendo que a alocação dos engenheiros em postos de trabalho na fábrica (em relação ao total dos quadros gerenciais) é também elevada.¹⁸ Mais importante, no entanto, parece ser a horizontalização das relações entre

produção e engenharia, bem como a redução a um mínimo da hierarquia (inclusive das camadas hierárquicas), separando engenheiros, administradores e trabalhadores. Encontros frequentes entre grupos dos departamentos de engenharia e produção, ênfase em grupos de comunicação (horizontais e verticais) de melhoria técnica envolvendo trabalhadores e engenheiros e ênfase na colocação dos melhores engenheiros e técnicos o mais próximo possível da linha de produção parecem sugerir que os coreanos esforçaram-se em desenvolver suas empresas como instituições horizontais — com um alto nível de integração técnica entre engenharia e produção —, voltadas para o aprendizado tecnológico.

Nesta forma organizacional, um elemento central enfatizado por Amsden é a abertura e confiança das gerências para os *inputs* providos pelos trabalhadores, assim como a adoção de formas de organização do trabalho que facilitassem seu envolvimento no processo inovativo.¹⁹ “Neófitos como eram, os administradores coreanos jamais poderiam gerir de uma maneira rígida, taylorista, de cima para baixo, pelo menos não inicialmente, porque ninguém na cúpula conhecia suficientemente o processo para agir assim. Nestas condições, era imperativo confiar e contar com trabalhadores motivados, mesmo que estes trabalhadores possuísem pouco mais do que a escolaridade formal, a fim de exercitar a mais fundamental qualificação de todas — a inteligência”.²⁰

O envolvimento e a motivação dos trabalhadores coreanos, na avaliação de Amsden, foram, em grande medida, garantidos por uma política de salários elevados, que proporcionava o repasse dos ganhos de produtividade aos trabalhadores. O aumento da taxa de salários na Coreia, na fase intensiva de industrialização e aprendizagem, foi realmente notável. Entre 1970 e 1979, a taxa de salários não-agrícolas pagos na economia coreana cresceu aproximadamente 140%, em contraste com um crescimento de 35% apresentado na experiência brasileira e 21% na mexicana, no mesmo período.²¹ Enquanto estes números referem-se aos setores terciário e secundário tomados em conjunto, as políticas salariais praticadas pelos grandes conglomerados industriais eram ainda mais agressivas, visando à estabilização do vínculo de emprego e ao envolvimento do trabalhador. Por exemplo, a taxa anual média de rotatividade do trabalho na economia coreana, em 1984, era de 5,4%, uma taxa notavelmente baixa para os padrões de economias em desenvolvimento. No entanto, em algumas das grandes empresas examinadas por Amsden, a taxa anual era ainda menor.²²

Evidentemente não é minha intenção neste artigo discutir o processo de industrialização na Coreia, sobre o qual a

15. AMSDEN, A.H. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nova Jersey e Oxford, University Press, 1989.

16. Esse ponto é também ressaltado em:

BYOS, J.L. e PARK, W.H. Op. cit.

17. AMSDEN, A.H. Op. cit., p.173.

18. Por exemplo, Amsden reporta que, na Hyundai Motors, cerca de metade de todos os supervisores de produção tinha completado formação universitária.

AMSDEN, A.H. Op. cit., p.173 e 175.

19. Tais como a ampla adoção da rotação entre postos de trabalho, e fim de facilitar a aprendizagem, e a ampla incorporação dos trabalhadores nos grupos de qualidade. Como resultado, é alta a participação dos trabalhadores na formulação de ideias para inovações. Por exemplo, Amsden relata que, no departamento de fabricação de máquinas e equipamentos para a produção da Hyundai, as ideias para o desenho de equipamentos para a manipulação de materiais vêm dos trabalhadores.

AMSDEN, A.H. Op. cit., p.176.

20. AMSDEN, A.H. Op. cit., p.209.

21. Com o queda das taxas de salários nas economias latino-americanas, que se seguiu aos anos 80, esta diferença foi ampliada substancialmente.

AMSDEN, A.H. Op. cit., p.196.

22. Por exemplo, no siderúrgico POSCO a taxa anual de rotatividade era de 1,2% em 1984.

literatura disponível já apresenta um considerável volume. O uso extensivo, neste texto, dos achados e conclusões de Amsden deve-se ao fato de que esta autora debruça-se sobre as relações entre duas questões que raramente são tratadas na pesquisa social: o processo de aprendizagem tecnológica em empresas de países de industrialização recente e o papel dos trabalhadores e da gestão do trabalho neste processo. Algumas variáveis importantes nesta questão ou foram contornadas por Amsden, ou não receberam o devido tratamento. Por exemplo, Amsden não explora as implicações do sistema de remuneração e promoção dos trabalhadores nas empresas, em grande medida influenciado pela avaliação individual de desempenho. Este tipo de política, como se sabe pela experiência japonesa, pode enfatizar mais o componente de compulsão do que o de adesão nos mecanismos de envolvimento dos trabalhadores. Mais importante ainda, Amsden dedica muito pouca atenção à questão das relações entre autoritarismo político e a constituição do sistema de relações industriais, tema central na Coreia.

Não obstante, no que diz respeito à contribuição do trabalho para o processo de aprendizagem tecnológica, as conclusões de Amsden — particularmente aquelas relativas à hierarquia e distribuição de poder nas organizações, às relações entre engenharia e produção e à organização e gestão do trabalho na produção — representaram um avanço inestimável no entendimento da questão e na constituição de um marco comparativo.

Capacitação tecnológica e trabalho na indústria brasileira

A seção anterior procurou estabelecer a base conceitual e um parâmetro de comparação sobre os quais pode-se formular a questão central deste artigo, tratada nesta seção: em que medida e de que maneira a conhecida limitação da capacitação tecnológica das empresas brasileiras é, senão determinada, pelo menos influenciada pelos padrões de estruturação hierárquica e pelas formas de organização e gestão do trabalho prevalentes nessas empresas?

Colocada com este grau de abrangência e generalização, a questão requer duas ressalvas metodológicas. Em primeiro lugar, vale repetir que a natureza do processo de inova-

23. COUTINHO, L. e SUZIGAN, W. (coord.). *Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação*. São Paulo, IE/UNICAMP e IPT, 1991, mimeo.

FURTADO, A. et alii. *Capacitação Tecnológica, Política Industrial e Competitividade: uma abordagem setorial e por empresas líderes*. Relatório de Pesquisa apresentado ao IPEA, Campinas, março 1992, mimeo.

ção e a importância do avanço tecnológico como estratégia competitiva apresentam profundas diferenças *entre setores industriais* e mesmo *entre mercados* dentro de um setor. Assim, por exemplo, a exigência de capacidade de desenho de novos produtos e processos pode ser crucial nas estratégias de competição dos setores intensivos em ciência (química fina, eletrônica) e em escala (siderurgia, petroquímica, automotivo), mas tende a ser menos central naqueles segmentos em que a inovação é basicamente determinada pela incorporação de novos equipamentos e técnicas desenvolvidas fora da indústria (calçados, têxtil, vestuário, bebidas) e, particularmente, nos mercados *comoditizados*, em que a concorrência é primariamente de preços.

Em segundo lugar, em economias de industrialização recente como a brasileira, a origem do capital da empresa pode fazer uma enorme diferença para a definição do que estamos chamando de estratégia tecnológica. De maneira geral, a questão da capacitação tecnológica coloca-se primariamente para as firmas de origem local (privadas ou estatais), enquanto as subsidiárias de grupos multinacionais podem ter acesso direto às inovações (de produto e processo), que resultam da capacidade de inovar acumulada internacionalmente pelo grupo. Em compensação, há uma tendência (que não pode ser absolutizada, mas que também não pode ser desprezada) para que os grupos multinacionais estabeleçam nos países de industrialização avançada suas atividades tecnológicas mais nobres (pesquisa básica, desenho de novos produtos e processos, engenharia básica), centrando o papel das subsidiárias, no Terceiro Mundo, fundamentalmente nas atividades de produção e comercialização, para as quais a capacidade de operação e otimização é suficiente. Esta segunda ressalva é particularmente importante no caso da economia brasileira (em contraste com a situação coreana), em que a presença do capital estrangeiro é forte, senão dominante, em muitos setores intensivos em ciência e em escala.

Estas ressalvas ajudam a melhor detalhar a premissa colocada na questão que abriu esta seção. Na maioria dos setores industriais em que o progresso tecnológico é um fator competitivo importante, a capacitação tecnológica das empresas brasileiras é geralmente limitada, limitação que se torna mais acentuada e problemática nas empresas de origem nacional. Não cabe neste artigo apresentar uma avaliação extensiva deste problema. Valemo-nos das análises disponíveis, particularmente daquelas que recentemente procuraram avaliar a competitividade e a capacitação da indústria brasileira em um amplo leque de setores.²³ As limitações

das empresas nacionais, no que diz respeito ao desenho de produtos e processos, são particularmente acentuadas nos setores intensivos em ciência, em escala e ainda nos setores especializados na produção de máquinas, equipamentos e serviços tecnológicos para outras indústrias.

Nos setores intensivos em ciência, como eletrônica e farmacêutica, as limitações das empresas nacionais são severas não apenas no que diz respeito à capacidade de desenvolvimento de novos produtos e processos, mas também no que se refere a produzir eficientemente a partir de tecnologias importadas.²⁴

No setor petroquímico, desenvolveu-se plenamente a capacidade de operação das plantas importadas e, em algumas empresas, deram-se passos importantes no sentido da introdução de inovações incrementais de produto e processo. Contudo, a literatura não registra nenhum caso de empresa nacional que tenha levado seu aprendizado ao ponto de obter pleno domínio das tecnologias importadas. Isto coloca a maioria das empresas nacionais na posição de ter que voltar a importar tecnologia a fim de se modernizarem, e barra suas possibilidades de entrarem em segmentos de mercado tecnologicamente mais sofisticados, para os quais a capacidade de desenho é indispensável.²⁵

Uma situação bastante semelhante se encontra em outros segmentos capital-intensivos, produtores de insumos básicos (siderurgia e alumínio): há capacitação para operação e otimização das plantas, mas grandes limitações no que diz respeito ao desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos.²⁶

No setor de bens de capital, as empresas nacionais continuam dependentes de novos contratos de licenciamento para

a inovação em produtos, e algumas delas sequer se encontram capacitadas para a realização de bons contratos de licenciamento. A modernização na área de processo também tem se revelado limitada, tanto no que diz respeito à difusão da automação de base microeletrônica como às novas técnicas de qualidade e produtividade.²⁷

Certamente esta situação é determinada por uma complexidade de fatores, cuja discussão estaria muito além dos limites deste artigo.²⁸ A questão aqui é de que maneira esta condição de baixa capacidade de inovar reflete-se nas políticas de recursos humanos e de organização do trabalho das empresas brasileiras e em que medida é por elas influenciada.

Estudos sobre o processo de aquisição de capacitação tecnológica no âmbito da firma, no Brasil, são bastante raros. Além disso, entre os poucos trabalhos existentes, nem os pioneiros²⁹ nem os mais recentes³⁰ se debruçaram sobre as questões levantadas neste artigo a respeito da contribuição do trabalho para o processo de inovação (ou o fazem de maneira superficial, restringindo-se à questão do treinamento de recursos humanos). Por outro lado, a rica diversidade de pesquisa na área da sociologia industrial e do trabalho, no Brasil, tem focado a variável tecnológica de maneira independente e exterior à questão do trabalho. Há uma grande disponibilidade de estudos que lidam com as implicações sociais da mudança tecnológica, bem como com os fenômenos da mudança social a ela associados.³¹ No entanto, pouco tem sido pesquisado sobre os requisitos relacionados ao trabalho que favorecem a mudança tecnológica.

Também no caso brasileiro, os condicionantes relativos aos recursos humanos são muitas vezes resumidos à questão educacional. Dahlman e Frischtak,³² por exemplo, atribuem

24. FURTADO, A. et alii. Op. cit.

25. Ver a nota seguinte.

TEIXEIRA, F.L.C. *The Political Economy of Technological Learning in the Brazilian Petrochemical Industry*. Tese de Doutorado. Brighton, SPRU, University of Sussex, 1983.

CARVALHO, R.Q. "Why the market reserve is not enough: lessons from the diffusion of industrial automation technology in Brazilian process industries". In: SCHIMITZ, H. e CASSIOLATO, J. (eds.). *High-Tech for Industrial Development: lessons from the Brazilian experience in electronics and automation*. Londres e Nova Iorque, Routledge, 1992.

Programmable Automation and Employment Practices in Brazilian Industry. Tese de Doutorado. Brighton, IDS, University of Sussex, 1993.

ECIB — ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA. *Competitividade da Indústria Petroquímica — Nota Técnica Setorial do Complexo Químico*. Campinas, 1993, mimeo.

26. ECIB — ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA. *Competitividade do Complexo Metal-Mecânico — Nota Técnica do Complexo*. Campinas, 1993, mimeo.

27. FURTADO, A. et alii. Op. cit.

ECIB. *Competitividade do Complexo Metal-Mecânico...* Op. cit.

28. Enquanto se nota uma convergência entre diversos autores no que diz respeito à identificação do problema — o limitado interesse e envolvimento das empresas

nacionais com atividades tecnológicas — e avaliação dos principais determinantes desta situação tende a se dividir entre aqueles que enfatizam mais as políticas regulatórias e de comércio exterior que limitaram a expansão dos produtores brasileiros à concorrência (por exemplo, Dahlman e Frischtak) e aqueles que vêem como problema principal a ausência de uma infra-estrutura tecnológica adequada e de mecanismos apropriados de financiamento do risco tecnológico (por exemplo, Suzigan).

DAHLMAN, C.J. e FRISCHTAK, C.R. "National systems supporting technical advance in industry: the Brazilian experience". In: NELSON, R.R. (ed.). Op. cit.

SUZIGAN, W. *Situação Atual da Indústria Brasileira e Implicações para a Política Industrial*. Campinas, Instituto de Economia, UNICAMP, 1991, mimeo.

29. ERBER, P. *Technology Issues in the Capital Goods Sector*. Genebra, UNCTAD, 1982.

TEIXEIRA, F.L.C. Op. cit.

30. FURTADO, A. et alii. Op. cit.

31. Isto é válido tanto no que concerne aos estudos que enfocaram a difusão da automação de base microeletrônica, como os que têm se deitado sobre a difusão de novas técnicas e princípios de organização da produção. Para uma revisão da literatura sobre os casos brasileiro e mexicano, ver: CARVALHO, R.Q. *Programmable Automation...* Op. cit.

32. DAHLMAN, C.J. e FRISCHTAK, C.R. Op. cit.

grande importância às lacunas do nosso sistema educacional — em particular ao baixo nível das matrículas no segundo grau em relação à população escolar da faixa etária apropriada —, considerando-as um elemento que compromete a oferta de força de trabalho com conhecimento necessário para a aquisição da capacitação tecnológica. Recentemente, a *questão educacional* tem sido popularizada na mídia brasileira, mas não sem uma certa simplificação da questão. É muito comum ouvirmos a atribuição de todas nossas mazelas no campo do atraso tecnológico e industrial às deficiências do sistema educacional e à consequente escassez na oferta de mão-de-obra escolarizada para a indústria.

Com efeito, os dados disponíveis sobre a escolaridade da força de trabalho industrial confirmam a existência de um problema educacional. Os últimos dados da RAIS processados e divulgados pelo Ministério do Trabalho indicam que, em 1988, 65% dos empregados na indústria manufatureira tinham nível de escolaridade abaixo da 8ª série completa, enquanto apenas 14% estavam num nível igual ou superior ao do segundo grau completo.³³ Estes dados refletem, grosso modo, as deficiências educacionais da população economicamente ativa. Em determinados setores, como na indústria de autopeças, esta situação já tem se constituído em obstáculo para a difusão de novas tecnologias e novos métodos organizacionais.³⁴ Compreendem-se e justificam-se, portanto, as apreensões das empresas quanto ao provável estrangulamento que o processo de reestruturação industrial sofreria, devido ao problema educacional, no caso de uma retomada do investimento.

Porém, será este o único problema? Retomando nossa questão e supondo-se a oferta adequada de mão-de-obra escolarizada, haveria uma garantia automática de sua incorporação no processo inovativo das empresas brasileiras? Seria a escolaridade a condição suficiente para que as empresas estivessem aptas a integrar os trabalhadores no processo de aprendizagem e aproveitar seus conhecimentos desenvolvidos na prática da produção?

Há evidências que sugerem uma resposta negativa a esta questão. Pesquisa realizada pelo autor, entre 1988 e 1990, sobre capacitação tecnológica, difusão da automação flexível e práticas de emprego e organização do trabalho em 18 empresas petroquímicas brasileiras³⁵ indicou baixíssimo grau de envolvimento dos trabalhadores com atividades relacionadas à inovação e ampla adoção de estruturas hierárquicas e práticas de organização do trabalho que não facilitam o processo de aprendizagem dos trabalhadores.

As empresas petroquímicas brasileiras, e particularmente as nacionais, apresentam uma concepção de hierarquia organizacional bastante verticalizada e práticas de organização do trabalho rígidas, que refletem seu baixo comprometimento com o aprendizado tecnológico e a busca de domínio de tecnologias importadas. Portanto, não se trata apenas, em sua maior parte, de pouco investimento em engenharia de processo e em atividades de P & D. A maior parte das empresas visitada pelo autor apresenta baixíssima integração horizontal entre engenharia e produção. O número de engenheiros ocupando cargos de supervisão de linha é baixo, e há um enorme *gap* separando as culturas e o status de engenheiros e operadores (operários).

Ao invés da integração técnica, as relações entre administradores/engenheiros e trabalhadores na petroquímica brasileira é marcada pela busca do controle sobre o trabalho. A preocupação com o controle do trabalho se reflete na adoção de formas rígidas de alocação de tarefas, desenho de postos de trabalho e hierarquização do conhecimento sobre o trabalho. Estas formas, por sua vez, limitam drasticamente o processo de aprendizagem da maior parte dos trabalhadores de produção, limitando conseqüentemente o escopo de suas contribuições para o processo inovativo.

Dois características centrais da organização do trabalho nas empresas petroquímicas nacionais exemplificam a preocupação das gerências com o controle. Na maior parte das empresas da amostra (com exceção de duas subsidiárias de firmas multinacionais), uma rígida demarcação entre operadores de painel e operadores de campo foi encontrada. Dadas as características do processo de trabalho no setor petroquímico,³⁶ tal demarcação dá aos operadores de painel uma função de coordenação da operação da planta e um comando técnico sobre os operadores de campo. Além disso, esta hierarquia é geralmente formalizada na estrutura de carreiras: na maior parte das petroquímicas nacionais, os cargos de operador de campo e operador de painel correspondem aos dois estágios básicos na carreira de um operador. Os operadores invariavelmente começam suas carreiras como

33. MTE — MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Anuário Relat 88 — Brasil*. Brasília, 1991.

34. POSTHUMA, A. *Changing Production Practices and Competitive Strategies in the Brazilian Auto Components Industry*. Tese de Doutorado. Brighton, IDS, University of Sussex, 1991.

35. CARVALHO, R.Q. *Programmable Automation...* Op. cit.

36. Para maior detalhe ver:

GUIMARÃES, A.S.A. *Factory Regime and Class Formation: the petrochemical workers in Brazil*. Tese de Doutorado. Madison, University of Wisconsin, 1988.

CARVALHO, R.Q. *Programmable Automation...* Op. cit.

operadores de campo, enquanto os operadores de painel (que são em menor proporção) são escolhidos entre os operadores de campo que apresentam melhor desempenho e confiabilidade aos olhos da gerência. Assim, esta divisão de tarefas também reflete uma hierarquia no conhecimento do processo, uma vez que os operadores de painel controlam um montante maior de informações e, portanto, estão numa posição melhor para desenvolver um entendimento integrado do processo. Além disso, o diferencial salarial em favor dos operadores de painel reforça seu comando técnico.

É interessante notar que esta divisão rígida do trabalho não pode ser atribuída aos requisitos impostos pela tecnologia. Comparando firmas do sistema Petroquisa (nacionais) com empresas petroquímicas japonesas equivalentes, Hirata³⁷ chamou atenção para os contrastes em termos de divisão do trabalho. No Japão, não apenas as tarefas de campo e painel são exercidas em rodízio por todos os membros do grupo de operação, mas também os operadores são responsáveis por tarefas de manutenção de primeiro nível. Isto contrasta com a segunda característica da organização do trabalho nas petroquímicas nacionais: aqui a demarcação entre operação e manutenção é absolutamente rígida. As razões para a preferência por um modelo hierárquico mais verticalizado no Brasil estão relacionadas ao controle do trabalho. Como as tarefas ligadas à operação de painel são estratégicas, já que compreendem a coordenação do processo produtivo, a especialização do operador de painel e sua colocação num status (e salário) mais próximo da chefia dão à gerência maior controle sobre o processo.

O importante a se frisar aqui é que estes procedimentos de organização do trabalho não favorecem o desenvolvimento do conhecimento dos operadores sobre a planta e sobre o processo. Estando confinados a áreas restritas da planta e não tendo acesso às tarefas de coordenação, os operadores de campo desenvolvem um conhecimento bastante limitado do processo. Desta forma, seu potencial para colaboração com o processo de aprendizagem tecnológica da empresa como um todo também fica limitado. Isto é coerente com o fato de que, na maioria das plantas pesquisadas, engenheiros e administradores esperam muito pouco de colaboração dos trabalhadores em relação à introdução de inovações e acumulação de conhecimento técnico. Não obstante, nas duas

empresas mais inovadoras e dinâmicas da amostra, os engenheiros reconheceram que as melhores modificações introduzidas para aprimorar o desempenho do processo foram originadas nas idéias e sugestões feitas pelos operadores. Pode-se, assim, ter uma idéia do potencial de inovação não aproveitado nas demais empresas.

A ausência de integração dos trabalhadores nas atividades tecnológicas das empresas petroquímicas nacionais e a ênfase das gerências na questão do controle foram ainda grandemente ressaltadas no processo de adoção das novas tecnologias computadorizadas de controle de processo. Apenas uma das firmas da amostra tomou a iniciativa de envolver os operadores no processo de aquisição e configuração (do *software*) dos novos Sistemas Digitais de Controle Distribuído (SDCD). Nesta firma, este envolvimento foi considerado útil e necessário, uma vez que "são aqueles que operam que estão em melhor posição para conhecer as melhores soluções para as novas técnicas de operação". Nas demais, esta questão foi tratada como terreno exclusivo dos engenheiros. Apesar de a adoção dessas novas técnicas facilitar, em tese, o processo de aprendizagem de trabalhadores e engenheiros sobre o processo produtivo (já que elas "abrem uma janela para o processo"), nenhuma das empresas pesquisadas alterou o esquema de divisão do trabalho. Assim, apenas os operadores de painel beneficiaram-se da maior disponibilidade de informação proporcionada pelo controle computadorizado de processo.

Mais importante ainda é o fato de que muitos dos engenheiros entrevistados ressaltaram os ganhos de controle sobre os trabalhadores proporcionados pela adoção das novas tecnologias, uma vez que estas permitem o registro de cada manobra realizada pelos operadores. "Este SDCD é um verdadeiro *dado-duro*, nós podemos checar qualquer manobra realizada na planta", salientou um dos engenheiros, confirmando a suspeita predominante na visão que muitos dos engenheiros têm dos operadores. Dentro destas condições de organização e hierarquia, não surpreende que, na maior parte das empresas, as novas tecnologias de controle de processo estivessem sendo usadas para o desempenho de funções tradicionais, sem aproveitamento de suas propriedades que facilitam o desenvolvimento de inovações (por exemplo, através de simulações).

Com os exemplos anteriormente resumidos, procurou-se demonstrar a importância das práticas de organização e gestão do trabalho — estrutura hierárquica da empresa, relações horizontais entre engenharia e produção, práticas de organização do trabalho, envolvimento dos trabalhadores, etc.

37. HIRATA, H. "Internationalisation du capital, techniques de production et division sociale du travail". *Critiques de L'Economie Politique*, Paris, n.14, Maspero, 1981.

_____. *Les Effets Sociaux des Grands Projets Industriels: le pole petrochimique de Camaçari (Bahia)*, Paris, CNRS, 1984, numero.

— para a constituição de um ambiente voltado para a inovação na empresa.

O caso das empresas petroquímicas brasileiras é particularmente interessante e revelador, uma vez que se refere a um setor em que os trabalhadores dispõem de condições acima da média da mão-de-obra industrial brasileira quanto à escolaridade, remuneração e estabilidade do vínculo de emprego. Em contraste com os dados anteriormente apresentados para o conjunto da indústria de transformação, mais de 50% dos empregados na indústria petroquímica tinham nível de escolaridade igual ou superior ao segundo grau completo em 1986, sendo que menos de 30% estava abaixo da 8ª série completa. Além disso, dados os requisitos de confiabilidade e de qualificações que são específicos a cada planta petroquímica, decorrentes do tipo de tecnologia de produção adotada nesta indústria, as empresas colocam em prática políticas de estabilização do vínculo de emprego que são excepcionais para o caso brasileiro. A base desta política é o pagamento de salários bastante acima da média da taxa de salário da indústria de transformação. Ao longo dos anos 80, o salário médio mensal no setor petroquímico esteve em torno de 13 salários mínimos, mais de três vezes superior ao salário mensal médio da indústria de transformação. O resultado tem sido um nível de estabilização notável para o padrão brasileiro. Nos anos 80, o índice anual de rotatividade nas empresas petroquímicas da amostra esteve entre 11% e 13%, bem abaixo do índice de rotatividade anual calculado a partir dos dados da RAIS para a indústria de transformação como um todo, que variou, no mesmo período, entre 42% e 52%.³⁸

Isto de maneira alguma significa deixar de reconhecer que o baixo nível de escolaridade da mão-de-obra, o baixo nível de remuneração e a alta taxa de rotatividade prevalentes na maior parcela da indústria de transformação brasileira representam um formidável obstáculo ao envolvimento dos trabalhadores com o processo de aprendizagem tecnológica.

O caso do setor petroquímico apenas ressalta a importância das variáveis estritamente organizacionais, reforçando a idéia de que a integração de uma mão-de-obra esco-

larizada no processo inovativo é uma questão complexa, que exige uma combinação de práticas bem calibradas de distribuição do poder e divisão do trabalho.

Difusão das novas técnicas de qualidade e produtividade: em direção a um padrão organizacional voltado para a inovação?

A reestruturação intra-empresarial, baseada na disseminação das novas técnicas de organização da produção — *just-in-time* e *total quality control* —, tem sofrido uma considerável aceleração nos últimos dois anos, na indústria brasileira. Embora sua adoção não seja massiva, mas sim seletiva e localizada em algumas empresas, há um verdadeiro clima de excitação nacional com relação aos benefícios que tal adoção pode trazer. Como salientam Fleury e Humphrey,³⁹ o prestígio destas técnicas é associado ao sucesso econômico do país que primeiro massificou sua difusão: o Japão. Estas técnicas são a base do que se convencionou a chamar, no Brasil, de novos métodos de qualidade e produtividade.

As pesquisas realizadas sobre o tema,⁴⁰ concentradas em empresas que adotaram os novos métodos de produção, sugerem que os resultados referentes ao aumento de produtividade e à melhora da qualidade são bastante significativos. Mais ainda, algumas mudanças importantes estão ocorrendo nas práticas de organização e gestão do trabalho nessas empresas em associação com a difusão das novas técnicas. As mudanças mais importantes dizem respeito à ampliação do escopo das tarefas dos trabalhadores (com a incorporação, por exemplo, de rotinas relacionadas ao controle de qualidade), ao seu envolvimento com grupos de qualidade, à valorização pelas gerências das sugestões de melhoria feitas pelos trabalhadores, ao investimento feito pelas empresas em treinamento e educação básica dos trabalhadores e a uma mudança nas políticas empresariais de gestão da mão-de-obra em direção à busca da estabilização do emprego.

Estas mudanças, ainda que localizadas, parecem abrir uma excelente perspectiva para a alteração mais profunda das práticas organizacionais verticalizadas e tayloristas descritas na seção anterior. A questão que se coloca então é a seguinte: os novos métodos de organização da produção podem iniciar o caminho da transformação das empresas brasileiras em direção a um padrão organizacional voltado para a aprendizagem e para a capacitação tecnológica? Além das mudanças já detectadas, pode-se esperar uma horizontalização das organizações (que significa bem mais do que a

38. CARVALHO, R.Q. *Programmable Automation...* Op. cit.

39. FLEURY, A. e HUMPHREY, J. Op. cit.

40. POSTHUMA, A. Op. cit.

GITAHY, L. e RABELO, F. "Educação e desenvolvimento tecnológico: o caso da indústria de autopeças". *Textos para Discussão n.11*. Campinas, DPCT/IG, Universidade de Campinas, 1991.

FLEURY, A. e HUMPHREY, J. Op. cit.

redução das camadas hierárquicas), uma maior ênfase nas atividades de engenharia e a integração destas com a produção?

A resposta a estas questões não pode ser dada ainda, porque o processo de mudança é muito recente e o volume de pesquisa sobre o assunto é limitado. No entanto, a cautela exige que se mencionem alguns dos obstáculos à transformação organizacional mais profunda, que já foram apontados na literatura. Eles são de duas ordens. Por um lado, há as dificuldades criadas por um contexto macroeconômico extremamente instável, que provocam, recorrentemente, o retraimento dos investimentos (inclusive em treinamento) e podem inviabilizar compromissos de estabilidade no emprego assumidos com os trabalhadores. Por outro lado, a pesquisa até aqui realizada encontrou dificuldades que se referem às próprias estratégias de mudança adotadas pelas empresas brasileiras. Aqui, duas tendências parecem particularmente problemáticas. Primeiramente, a literatura sugere que a maior parte das empresas que têm adotado as novas técnicas de organização da produção o têm feito de maneira pontual e não-sistêmica. Em poucas palavras, isto significa ver a mudança mais como técnica do que como organizacional. Em segundo lugar (este, a meu ver, o obstáculo mais complicado), a maior parte das empresas brasileiras que embarcaram na onda dos novos métodos de produção parecem ter como meta principal alcançar a redução de custos,¹¹ sem considerar, ainda que a longo prazo, a necessidade e a conveniência de se tornarem competitivas com base na inovação. Talvez isto explique porque a adoção dos métodos de qualidade e produtividade vem muitas vezes acompanhada da demissão dos engenheiros. ■

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Diretoria de Desenvolvimento Institucional**

FÓRUM BRASIL

1995

Volume 2

**IPEA
Rio de Janeiro
1994**

SUMÁRIO EXECUTIVO E SÍNTESE DAS PROPOSTAS

O que é uma política industrial? É uma visão estratégica do futuro da indústria no país, e os meios -- instrumentos, mecanismos e arranjos institucionais -- de concretizá-la.

A política industrial tem dois objetivos básicos: a **competitividade** e o **emprego**.

As bases sobre as quais deve se assentar a política industrial no Brasil são, em **primeiro lugar**, a abertura e internacionalização da economia, processo este que para ser sustentável, requer um compromisso com a expansão do parque industrial do país, e a valorização e defesa do mercado doméstico. Ao país não interessa os extremos da autarquização e da desindustrialização, nem tampouco um mercado doméstico pobre ou tomado de assalto por importações predatórias.

Em **segundo lugar**, a política industrial se remete ao princípio da cooperação, consulta e troca de informação entre governo, empresários, trabalhadores e consumidores, sem prejuízo dos mercados operarem competitivamente. Um **Pacto Estratégico de Cooperação**, entre empresários, trabalhadores, universidades, consumidores, governo, e outros agentes, seria o locus de discussão e formulação de uma política industrial calcada na parceria para a competitividade. O Pacto seria construído progressivamente, pelo acúmulo de experiências com acordos setoriais, no plano regional (como o Pacto de Cooperação cearense), e mesmo a nível municipal.

A implementação da política industrial depende de **políticas ativas de apoio à competitividade sistêmica e setorial**, estruturadas em torno das seguintes áreas.

Financiamento e Capitalização.

intervenção do governo no processo de transferência de tecnologia. Ainda assim, o INPI necessita averbar os contratos de transferência (para fazer uso de patente, marca ou know-how estrangeiro), pois do contrário a empresa nacional não está autorizada a remeter o pagamento pela tecnologia ao exterior.

Comumente, as remunerações contratuais autorizadas pelo INPI ora são insuficientes ou os critérios não estão explícitos nas suas normas operacionais. Estas se baseiam em portaria (de 1958) que se mostra desatualizada e incompleta, e cujo objetivo original era minimizar as remessas de divisas ao exterior.

O próximo passo no processo de liberalização progressiva que o INPI está engajado é tornar o processo de aprovação dos contratos de transferência de tecnologia via licenciamento e assistência técnica um mero processo de registro, para fins de análise por parte do governo e entidades interessadas, sem objetivos restritivos. Para tanto é necessário reformular a Resolução n.22 de 27.02.91 e a instrução Normativa n.1 de 2.07.91, assim como a Portaria n.436 de 30.12.58, que dão suporte às exigências do INPI para averbação de contratos e determinam as condições de remuneração ao supridor de tecnologia. O controle das remessas de divisas e do uso de incentivos associados a contratos de transferência deve ser feito a posteriori, e por amostragem seletiva (de contratos).

Ademais, é necessário diminuir a carga tributária sobre as operações de remessa que estão sujeitas, pela legislação do BACEN, ao recolhimento de 25% de imposto de renda mais 25% de IOF, carga tributária extremamente elevada quando comparada com os padrões internacionais, e desestímulo para absorção de tecnologia por empresas brasileiras. Recomenda-se a redução a zero da alíquota do IOF para estas operações.

Direitos de Propriedade Intelectual. A propriedade intelectual engloba quatro áreas distintas: marcas, direitos autorais, segredos comerciais, e patentes. Ainda que haja

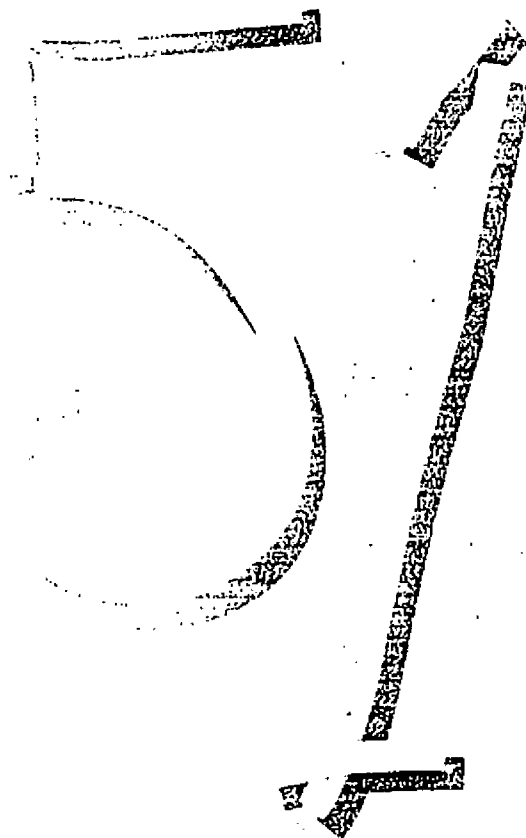
REVISTA

de la

**COMISION
ECONOMICA
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

C E P A L

D I C I E M B R E 1 9 9 3



NACIONES UNIDAS

¿Dónde estamos en política industrial?

Wilson Peres Núñez

*Asesor Técnico Principal
del Proyecto CEPAL/PNUD
"Diseño de políticas para
el fortalecimiento de la
capacidad de innovación
tecnológica y elevación
de la competitividad
internacional en el
ámbito empresarial".*

Resulta paradójico que en los años ochenta, mientras la política industrial tendía a desaparecer como tema de reflexión académica y era relegada de la toma de decisiones en la mayoría de los países latinoamericanos, continuaba siendo la base de importantes acciones e instrumentos que se aplicaban en los países y regiones desarrollados y de reciente industrialización. Durante ese mismo período diversas insuficiencias y distorsiones gestadas en la dinámica industrial hicieron que al iniciarse el decenio de 1990 las perspectivas para ese campo de la política económica fuesen más positivas. La política industrial de este decenio será diferente a la que predominaba en períodos caracterizados por economías en gran medida cerradas, industrias no globalizadas y políticas estatales que se basaban principalmente en subsidios, en la inversión directa en empresas estatales y en la administración de la protección comercial. La sección I del artículo resalta un conjunto de hechos estilizados que muestra las principales características de la política industrial tradicional y los límites a los que ella se vio enfrentada. La sección II analiza algunas experiencias desarrolladas desde mediados de los años ochenta, y pone de relieve que el surgimiento de nuevos enfoques en América Latina, así como diversos elementos externos a la región, indica que la política industrial no puede ser excluida en la tarea de recuperar el crecimiento e integrar los países de la región a la economía mundial. Por último, la sección III presenta conclusiones que apuntan, por un lado, a poner de relieve algunos temas permanentes en el análisis de la política industrial y, por otro, a delinear diversas propuestas sobre la manera de encarar estos temas para formular una política más eficaz y, sobre todo, más eficiente que en el pasado.

I

La política industrial tradicional

Cualquier intento de sistematizar la amplia experiencia de los países latinoamericanos en política industrial exigiría un muy extenso análisis de casos de decisión y aplicación de políticas, lo que supera los objetivos de este artículo. Sin embargo, esa experiencia puede ser resumida, aun a riesgo de perder parte de la riqueza que la caracteriza, en un conjunto de hechos estilizados que ponen de relieve los elementos fundamentales de esa práctica, y que se presentan a continuación.

La política industrial en la región y la correspondiente selección de estrategias han tendido a reflejar las preferencias teóricas (o al menos analíticas) de las principales esferas de decisión de política, más que consideraciones pragmáticas.

Si bien en los comienzos de las experiencias industrializadoras de los países más grandes de la región hubo enfoques de política que sólo fueron sistematizados (o incluso considerados como tales) con posterioridad, la inconformidad con la dinámica industrial presente a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta llevó a intentos formales de planificación. En esa dinámica influyeron de manera determinante tanto la pérdida de eficacia de los instrumentos normativos fundamentales como la cooptación de numerosas instancias decisorias por parte de grupos de interés.

La multiplicidad de organismos e intereses y el rendimiento decreciente de la política en vigor llevaron a una saturación de instrumentos que muchas veces eran contradictorios entre sí. En este marco, la formalización de las estrategias y de los instrumentos de política en planes y programas fue resultado de la voluntad de los decisores de la política de cambiar las estructuras, comportamientos y desempeños industriales prevaletentes, y se concretó en experiencias sustentadas en consideraciones analíticas más o menos amplias. En algunos casos, los planteamientos básicos respondían a visiones de cómo se debía concebir el propio proceso de crecimiento económico: mientras que en otros, estaban más vinculados a

la generalización de proposiciones de equilibrio parcial sustentadas por los análisis de organización industrial.

Los marcos teóricos de la experiencia de política industrial tendieron a seguir fundamentalmente las líneas de la tradición Kaldor-Verdoorn: ésta resaltaba el papel del crecimiento del mercado como motor del incremento del empleo y de la productividad del trabajo, el que tendría lugar fundamentalmente en la industria manufacturera (Kaldor, 1966). Las ganancias de competitividad que se obtendrían a partir del crecimiento en condiciones en las que prevalecían las economías de escala permitirían no sólo ampliar los mercados internos, sino también conquistar los mercados externos. La protección comercial para avanzar en la sustitución de importaciones era entonces el mecanismo fundamental para internalizar los efectos del círculo virtuoso crecimiento-productividad-crecimiento, particularmente porque en general se dudaba de que los principales mercados internacionales tuviesen la capacidad de absorber las exportaciones manufactureras latinoamericanas. Cuando se quería reducir los efectos negativos de una protección excesiva —el sesgo antiexportador, la baja presión para incorporar progreso técnico u otros— se tendía a establecer subsidios generalizados a los costos de producción mediante, por ejemplo, importaciones de bienes de capital con arancel cero o extremadamente bajo, tasas de interés preferentes y precios de insumos producidos por empresas estatales inferiores a los costos de producción.

En las políticas sectoriales predominaban los enfoques basados explícita o implícitamente en el modelo de estructura-conducta-desempeño, desarrollado en la tradición de Mason, Scherer y Bain (Scherer y Ross, 1990). Este modelo permitía efectuar análisis con una fuerte base empírica e identificar políticas para modificar el desempeño industrial a través de cambios en la estructura productiva o en la conducta empresarial. En general, se consideraba que las modificaciones de estructura debían lograrse con la regulación o la intervención estatal directa, mientras que los cambios de conducta debían ser inducidos mediante modificaciones de las rentabilidades relativas. El modelo de estructura-conducta-desempeño

□ El autor agradece los comentarios y las sugerencias de Antonio Barros de Castro, Fábio Erber, Ricardo Ffrench-Davis, Jorge Katz, Carla Macario, Yoshiaki Nakano y Joseph Ramos.