

Uma Agenda de Política Industrial*

Regis Bonelli**

A liberalização do comércio exterior em curso encontra a indústria brasileira operando com capacidade ociosa desde o início de 1990 — o que ajuda a explicar por que as importações ainda se encontram reduzidas em relação ao que seria de se esperar em face da abrangência da liberalização —, além de bastante vulnerável à competição externa.¹ A recessão industrial teve ainda a grave implicação de inibir os planos de investimento que seriam requeridos para modernizar a indústria e fazer face à competição externa, fechando um círculo vicioso.

À guisa de exemplo, é oportuno lembrar que as importações de bens de capital — um veículo de indisputada importância para a incorporação de progresso técnico e elevação da produtividade — estiveram deprimidíssimas ao longo de toda a década de 80. A recuperação observada após 1988, sem dúvida influenciada por um afrouxamento dos controles sobre as importações verificado desde então, não foi capaz de fazer com que o *quantum* importado retornasse sequer aos níveis de fins da década de 70. De fato, a média mensal do primeiro semestre de 1992 era da ordem de grandeza da média de 1980 — por sua vez, bem inferior à dos anos 70 [ver Pinheiro (1993)]. Apesar das dificuldades do momento atual, é importante que tenhamos uma agenda que mapeie as principais questões de política industrial.

Uma política industrial, como se sabe, deve ter como objetivo o aumento da eficiência geral do setor, algo que geralmente é obtido pela modernização do parque produtivo e introdução de novas tecnologias. Deve, além disso,

* Uma versão deste trabalho foi apresentada em reunião na Firjan — Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, em março de 1993. O autor agradece os comentários de E. Landau, L.H. Salgado, A. Castelar Pinheiro e H. Kume a versões anteriores do texto.

** Do IPEA/DIPES e da PUC/RJ.

1 Esta afirmativa deve ser qualificada. Pesquisa recente da CNI — Confederação Nacional da Indústria, em sua terceira edição, revela que em 1993, comparativamente a 1991, 58% das empresas declararam estar muito preparadas para enfrentar a concorrência, contra 48% em 1991. Isto, apesar de 33% terem respondido em 1993 que a concorrência tem aumentado, contra 21% na pesquisa de 1991. A conclusão é de que a concorrência é fraca, mas crescente, e que as empresas estão cada vez mais preparadas para enfrentá-la [ver CNI/DEC (1993)].

enquadrar-se nas diretrizes mais gerais de política econômica do governo. No contexto da abertura atual isso significa crescente exposição à concorrência externa, visando aumentar a competitividade da indústria com concomitante elevação dos níveis de importação. Esta seria uma forma de elevar estruturalmente os níveis de qualidade e produtividade,² fatores claramente identificados como os principais determinantes da competitividade industrial.

Observe-se que estas características do processo diferem das do passado, quando a restrição de divisas implicava forte economia no seu dispêndio: a própria dinâmica do modelo de substituição de importações pressupunha a redução do coeficiente de importações. Isso, como se sabe, foi conseguido pela imposição de barreiras tarifárias e não-tarifárias e pelo uso de diversos incentivos e subsídios, tendo gerado uma estrutura industrial diversificada mas caracterizada por segmentos pouco competitivos, tanto interna quanto externamente. Naquele modelo a própria composição da pauta de importações indicava os caminhos da política industrial, ao apontar quais os setores industriais a serem implantados — e, portanto, incentivados.³ Na estratégia em gestação, trata-se principalmente de elevar a eficiência do sistema industrial como um todo.

No entanto, a definição de uma visão estratégica para a indústria deve também levar em conta que a estrutura industrial brasileira comporta segmentos operando sob distintos padrões de eficiência, indo desde aqueles caracterizados por níveis de tecnologia próximos das *best practice techniques* até ramos nos quais se faz necessário algum tipo de apoio — seja para reconversão para outra atividade, seja para retomar níveis adequados de competitividade. Isso acontece em praticamente todos os países: o fato de existirem setores tecnologicamente defasados não é *necessariamente* razão para que as firmas que neles operam sejam desativadas. Os programas de reestruturação industrial são precisamente uma das formas de lidar com o problema dos setores em declínio [ver Atiyas, Dutz e Frischtak (1992)].

Outro aspecto da maior relevância tem a ver com o fato de que um dos problemas fundamentais de uma economia em desenvolvimento está na sua limitada capacidade de gerar progresso técnico endogenamente.⁴ Embora reconhecendo que há um enorme campo para absorver tecnologias já em uso (*catching-up*), o esforço na geração autônoma de progresso técnico é necessariamente de longo prazo e requer uma estabilidade econômica que parece difícil de ser alcançada no momento atual. No entanto, na definição de uma

2 Em termos puramente conceituais, é possível identificar aumentos de qualidade com ganhos de produtividade.

3 A rigor, a pauta de importações é sempre um sinalizador de áreas potenciais de investimento, em qualquer modelo de crescimento.

4 O papel das empresas transnacionais neste processo deve ser ressaltado. Como decisões globais em termos de P&D são tomadas nas matrizes, teria que se motivar as empresas para internalizarem inovações com velocidade comparável à observada nas sedes.

nova estratégia de política para a indústria, é preciso ir mais além das dificuldades de curto prazo.

É igualmente evidente que a pouca disposição revelada pela indústria brasileira, quanto a lançar novos produtos e desenvolver/criar novos processos produtivos, nada tem a ver com uma pretensa falta de apetite inovador dos empresários brasileiros mas, sim, com a inexpressiva atividade governamental no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico, à falta de apoio à introdução de novos processos na indústria e à falta de perspectivas com que se tem defrontado o empresariado por um período que, salvo interrupções de curta duração, se estende por mais de uma década. Isso aponta para o fato, já fartamente conhecido, de que um dos pré-requisitos para a retomada sustentada do crescimento e transição na direção de um novo modelo de desenvolvimento é atingirmos a estabilidade macroeconômica.

Repensar uma agenda de política industrial para o Brasil significa, finalmente, reavaliar o papel dos principais instrumentos utilizados no passado: os diversos esquemas de proteção às importações e os instrumentos fiscais e creditícios. Quanto aos primeiros, o caminho que parece ter sido escolhido e aceito pela maioria da sociedade passa pela maior exposição da indústria à competição, tanto interna quanto externamente: grandes passos têm sido dados nesta direção no último quinquênio, iniciando-se com a remoção do cipoal criado pela legislação e procedimentos administrativos que regiam as barreiras tarifárias e não-tarifárias até então em vigor. Quanto aos segundos, a gravidade da crise de financiamento do setor público brasileiro sugere que é ilusório pensar que as — legítimas e necessárias — medidas de financiamento e apoio de cunho fiscal e financeiro possam ser implementadas a curto prazo. Mas é preciso não perder de vista que, uma vez adequadamente encaminhada a questão do financiamento do setor público, medidas fiscal-financeiras poderão ser criteriosamente adotadas para estimular e reaparelhar a indústria.

O restante do texto está organizado da seguinte forma: a Seção 5.1 contém uma breve resenha de conceitos e aspectos da experiência internacional mais relevantes para a discussão que se segue; a Seção 5.2 descreve os traços principais da política industrial brasileira segundo uma perspectiva histórica; na Seção 5.3 discutem-se as principais questões atuais; a Seção 5.4 avalia os novos esforços na direção de uma política industrial no Brasil desde 1990; a Seção 5.5 discute alguns condicionantes macroeconômicos e sistêmicos (estruturais); a seção seguinte conclui o trabalho com uma agenda de sugestões.

5.1 - Aspectos Conceituais: Instrumentos e Lições da Experiência Internacional

A experiência histórica ensina que nem sempre o desenvolvimento industrial foi incentivado por medidas específicas de política econômica. Nos países

de industrialização retardatária, no entanto, a importância de diversos instrumentos de política econômica — alguns dos quais explicitamente destinados a estimular o setor industrial — foi fundamental. Uma das principais razões para isso foi a ausência de financiamento industrial adequado, especialmente de longo prazo. Além do mais, dificuldades crônicas no balanço de pagamentos limitaram as possibilidades de utilização de capitais externos, em diversas ocasiões, daí resultando a frequência com que os governos tiveram que acionar instrumentos de política monetária e creditícia, fiscal, cambial e, principalmente — tema que adquire maior relevo em períodos mais recentes —, de política comercial, no apoio à atividade produtiva interna. Isso mostra que há grande e inevitável superposição entre a política industrial e a política econômica geral.

Uma conceituação que vai além da identificação com a política econômica geral destaca três aspectos: *objetivos, instrumentos e instituições*. Quanto ao primeiro aspecto, vimos que a ênfase do modelo em construção está na *busca da eficiência e dos ganhos de competitividade*. Já os *instrumentos* podem ser classificados em gerais e específicos: os primeiros incluem com destaque, nos dias atuais, os da política comercial (tarifas de importação), cambial, fiscal (em especial, incentivos fiscais) e monetária e creditícia; os segundos incluem, principalmente, programas setoriais e regionais e a participação direta do Estado como empresário (inclusive a política de compras de empresas públicas). Uma instância dessa dicotomia, entre instrumentos gerais e específicos, aparece na escolha entre políticas horizontais e verticais (ou setoriais), ponto ao qual retornaremos mais adiante neste capítulo.

A multiplicidade de *instituições* envolvidas na formulação e implementação da política industrial, por sua vez, reflete o caráter difuso e generalizado dos diversos instrumentos de uso mais frequente, não raro gerando problemas de coordenação: uma vez que, não necessariamente, as ações de política industrial se encaixam nas de política econômica geral, podem surgir dificuldades na consecução das primeiras, dado que se aceita, via de regra, a subordinação do setorial ao geral.

Da mesma forma, a ênfase e os instrumentos que cada país dedica à política industrial variam enormemente em função de diversos fatores, que têm a ver, essencialmente, com a tradição local em termos de intervenção do Estado na esfera econômica, posições político-ideológicas dos principais agentes econômicos e o contexto macro (ou restrições macroeconômicas). O importante a ressaltar é que *todos* os países adotam algum tipo de medida de apoio à indústria [ver Shapiro e Taylor (1990)], mesmo que seu uso seja intermitente.

Uma classificação usual distingue, entre os *países industrializados*, três modelos principais, ou estilos, de intervenção [ver Suzigan (1989) e Araújo Jr., Correa e Castilho (1991)]:

a) o dos Estados Unidos, em que a participação direta do Estado é pequena e as políticas positivas de ajuste estrutural não são explícitas — reservando-se, no entanto, *considerável latitude para ações protecionistas* e/ou de incentivo como no caso de restrições às importações de determinados produtos (as VER — Restrições “Voluntárias” às Exportações e as quotas e sobretaxas, por exemplo), das compras efetuadas por agências governamentais (indústrias bélica e aeroespacial), da aplicação de legislação contra práticas de comércio desleais (uso da Super-301 ou o caso da Boeing *versus* a Airbus), dos gastos em P&D por parte de entidades governamentais etc. Medidas fiscais, como a legislação que permite a depreciação acelerada de ativos para capitalizar as empresas, também são usadas. Eventual, mas raramente, utilizam-se medidas de salvamento para indústrias específicas (exemplos: aeronáutica, automobilística);

b) no extremo oposto, o do Japão, tem-se um virtual *dirigismo* por parte do Estado; a alocação de recursos é direta e fortemente intermediada pela atuação do Miti, cuja principal função é a de coordenar decisões privadas segundo estratégias de longo prazo. O Miti articula interesses e políticas governamentais com os de grupos financeiros e industriais. A flexibilidade e a capacidade de adaptação e mudança são traços distintivos das medidas adotadas. Entre os NIC asiáticos, a Coreia apresenta características deste tipo desde o início dos anos 60;

c) casos intermediários são os representados por países europeus (por exemplo, França e Itália), em que a regulação estatal inclui desde políticas setoriais específicas até o uso de diversas (e importantes) empresas estatais, através do poder das compras dessas entidades. Ainda assim é possível constatar casos em que a intervenção é mais direta. Na Itália, por exemplo, algumas medidas adotadas nos anos 80 incluíam o saneamento de setores em crise (siderúrgico, construção naval, têxtil, automobilístico, químico) pela racionalização, redução de capacidade e fechamento de plantas, além de medidas de modernização.

A experiência internacional é também rica de exemplos no que diz respeito à reestruturação industrial. Essa experiência ganhou maior interesse após a primeira crise do petróleo, quando a súbita elevação do preço do óleo cru lançou desafios a um modelo industrial calcado no uso de uma fonte de energia barata, que permitia substituir rapidamente produtos naturais por sintéticos. Os esforços de reestruturação estimulados pela busca de ganhos de competitividade, a partir do final dos anos 70, ocorrem em direção a uma nova trajetória tecnológica de produtos e processos, novas formas de organização industrial e novas técnicas gerenciais. Em termos gerais essas reformas visavam: a) reduzir o peso da mão-de-obra direta no processo de produção, bem como de energia e recursos naturais não-renováveis; b) realocação regional da indústria em escala global. Para operar, a contento, necessitavam ainda de políticas públicas de apoio à educação e pesquisa básica e aplicada; políticas macro e industrial compatíveis e articuladas, bem como estratégias

empresariais modernizantes. As reformas visavam não apenas desenvolver setores novos, atuando em áreas de tecnologia de ponta, mas também, e mais importante para nossos propósitos, reestruturar indústrias maduras para recuperar sua capacidade competitiva. Isso implicou aumento de gastos em P&D, promoção de rápida difusão do progresso técnico, realocação de recursos entre setores intermediada pelo Estado, estímulo a fusões e incorporações de empresas e centralização de capitais, redefinição da divisão de trabalho inter e intra-empresas e associações de empresas para fins específicos.

Como seria de se esperar, o imperativo da reestruturação para responder ao desafio do aumento de competitividade frequentemente encontra dificuldades devido a seqüelas negativas, especialmente quanto ao mercado de trabalho: redução nos níveis de emprego, quebra dos contratos de trabalho e diminuição do salário real. A política industrial dos países avançados preocupa-se enormemente com estes aspectos, especialmente quando acompanhados de recessão macroeconômica. Esse foi o caso da França e da Itália, por ocasião dos programas de reestruturação brevemente mencionados. Neste último o problema foi suavizado por um pacto pelo qual fundos públicos indenizavam parcialmente os trabalhadores das indústrias afetadas, enquanto não encontrassem outra ocupação. No caso do Japão a queda no nível geral de ocupação foi menor que nos demais países, observando-se mudança na composição setorial do emprego com aumento da participação dos serviços — isto é, uma terceirização da economia — e dos setores de tecnologia de ponta. Além disso a política industrial desse país se destaca pelos programas de retreinamento para permitir a reabsorção de mão-de-obra em outros setores que não os afetados.

Do ponto de vista dos *países em desenvolvimento* os desafios devem levar em conta o fato de que o progresso técnico tem inclinado a erodir as vantagens comparativas tradicionais — mão-de-obra barata e disponibilidade de recursos naturais como matérias-primas —, uma vez que poupa precisamente estes fatores. Em face da existência do hiato tecnológico que separa estes países daqueles do Primeiro Mundo e da dependência quanto à importação de tecnologia, os desafios a enfrentar são ainda maiores do que no caso dos países ricos.

As experiências de política industrial de dois tigres (Coreia⁵ e Formosa) a esse respeito, embora sejam diferentes entre si, são ilustrativas do que pode ser feito quando há vontade política e o Estado desempenha funções que vão da articulação entre setores e empresas até *targeting*. A estratégia mais geral em ambos os casos consistiu de: a) tentar fechar o hiato tecnológico, muitas

5 É oportuno observar que ainda ao final dos anos 50 a Coreia do Sul era considerada um caso perdido, em termos de perspectivas de crescimento, por parte das instituições multilaterais de crédito.

vezes recorrendo a cópias de produtos e processos, ao treinamento intensivo de mão-de-obra e à importação de tecnologia; b) decidida orientação para as exportações,⁶ estimulada por diversos mecanismos para promover o aprendizado tecnológico e atingir ganhos de escala; c) aumento da eficiência pela redução dos elevados níveis de proteção.⁷ Os conglomerados coreanos, com forte presença estatal, tiveram papel preponderante neste processo. Em Formosa, além do mais, contou-se com forte presença do capital estatal.

Isso aponta para o fato de que, ao contrário do que se poderia imaginar, a intervenção governamental não foi de pequena expressão no processo de desenvolvimento dos NIC asiáticos, à exceção de Hong-Kong. Retornando à experiência da Coreia, a maior parte da literatura atribui o sucesso da industrialização, desde o começo dos anos 60, a uma orientação exportadora em que os incentivos eram neutros e a presença governamental do tipo horizontal: taxa de proteção baixa e uniforme contrabalançada por subsídios às exportações também baixos e uniformes.⁸ Estudos recentes, no entanto, revelam que a proteção à atividade produtiva interna não foi baixa nem uniforme — a liberalização comercial só viria de fato nos anos 80 — e que o regime de política industrial/comercial não era neutro em relação à setorialização dos incentivos [ver Westphal (1990) e Moreira (1993)].

As lições da experiência desses países apontam para a importância de um conjunto de instrumentos, medidas e instituições, no qual se destaca, em primeiro lugar, o papel da *conglomerção*. A conglomerção permite: a) que sejam atingidas economias de escala e de especialização; b) o uso mais efetivo de recursos limitados, como o trabalho qualificado e de gerentes, ou uma *pool* de técnicos qualificados, em geral; c) na comercialização de exportações, economia de despesas de *marketing*, de distribuição e de escala; d) desenvolver mercados de capital internos às empresas pela prática do *risk-sharing*. Em segundo lugar, a experiência de todos os países bem-sucedidos caracteriza-se por um forte e continuado *compromisso com a educação*, especialmente nos *níveis primário e técnico*. Em terceiro lugar — e neste ponto o caso coreano é paradigmático —, a lição da experiência internacional aponta para o uso intensivo de *juros favorecidos e financiamentos de longo prazo* para as empresas. Isso tanto pode ser para facilitar a reconversão/reestruturação de setores em declínio quanto para apoiar aqueles retardatários em termos de competitividade.

6 No caso coreano, os incentivos são concedidos sem discriminação setorial a todos os exportadores, estritamente com base em critérios de desempenho exportador.

7 A rigor, a liberalização comercial coreana começou de fato na década de 80.

8 A noção de que o sucesso coreano dos últimos 30 anos deveu-se principalmente à adoção de uma filosofia de livre mercado e a uma estratégia de crescimento calcada nas exportações foi questionada, por exemplo, por Lucette-Neurath (1986). Ver Lim (1989).

5.2 - A Política Industrial Brasileira em uma Visão de Longo Prazo

Vistas em perspectiva histórica, as medidas de estímulo à indústria adotadas no Brasil foram eficazes no que se refere ao crescimento da produção, mas apresentaram duas resultantes negativas: a primeira foi uma certa negligência em relação a questões tais como competitividade (interna e externa) e eficiência; a segunda foi um viés antiexportação na maior parte do período, até pelo menos meados da década de 60. A rigor, a industrialização brasileira beneficiou-se, em suas diversas fases, de três instrumentos principais, embora não necessariamente simultâneos: proteção tarifária e não-tarifária elevada, controles de câmbio e desvalorizações cambiais. Exceto por essas últimas, todos os demais esquemas caracterizaram-se por subsidiar importações consideradas essenciais e prejudicar as exportações devido ao imposto implícito no câmbio sobrevalorizado [ver Bergsman (1970)], o que acarretava ainda o desestímulo ao ingresso de capitais externos. Como já assinalado, o sistema financeiro — público e privado — permaneceu historicamente, como até hoje, inadequado para o financiamento de longo prazo, à exceção dos créditos do BNDES.

Não é necessário lembrar que esse padrão foi também seguido por diversos países que acompanharam a trilha clássica do chamado modelo de substituição de importações, cuja característica principal é o papel da forte proteção às importações sobre a alocação de recursos. Dado o pequeno tamanho do mercado na maior parte das indústrias, em relação às escalas mínimas necessárias, o resultado foi o surgimento de elevada concentração industrial, a qual ficou mais acentuada com a entrada de grandes empresas transnacionais e de controle estatal (constituindo monopólios em alguns casos). As barreiras não-tarifárias foram a norma, ao passo que o instrumento tarifário clássico foi, na maior parte do tempo, pouco utilizado — algo tanto mais verdadeiro quanto nos aproximamos das crises do petróleo nos anos 70 e da crise da dívida na década de 80.

Esses esquemas de proteção, estímulo e regulação da atividade industrial sofreram diversas mudanças ao longo do tempo, até bem recentemente, na virada da presente década. Suas características mais salientes foram: o caráter subsidiado dos créditos do então BNDE; os diversos incentivos fiscais e financeiros concedidos por diversos órgãos e agências governamentais — especialmente o CDI (1969/88), cujo papel coordenador teve fases de grande importância — e pelos bancos estaduais de desenvolvimento; limitações ao licenciamento do investimento estrangeiro direto; acordos setoriais de preços (CIP); e requisitos de índices de nacionalização para acesso a incentivos.

Sem perda de generalidade é possível afirmar que nos anos 80, em resposta à crise da dívida e estrangulamento das contas externas, foram reforçados diversos mecanismos já adotados em algum momento no passado, bem como

criados outros esquemas visando quase que unicamente à economia de divisas — com *escassa*, se é que alguma, *preocupação com a eficiência industrial*:

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

b) reforço de regulação doméstica⁹ (acesso a incentivos fiscais, crédito de instituições oficiais e compras do setor público condicionados ao atingimento de índices mínimos de nacionalização, por exemplo), incluindo consultas a agências setoriais e associações de classe.

A novidade em relação às tentativas anteriores de racionamento de divisas foi o recurso às políticas de promoção de exportações — que haviam sido temporariamente amenizadas em 1979, devido à pressão internacional — como uma forma de contrabalançar o viés antiexportação implícito nos esquemas de proteção [ver Bonelli, Franco e Fritsch (1992)]. Após 1980 os subsídios e incentivos às exportações passam a ter progressivamente mais importância. Esses esquemas tiveram a virtude de colocar diversas indústrias em um regime mais neutro. Como se sabe, o Brasil foi bem-sucedido nesta área durante a maior parte do período desde então, como testemunhado pelo aumento de competitividade das exportações brasileiras de manufaturados e conseqüentes ganhos de mercado. Com a instabilidade macroeconômica da segunda metade dos anos 80, os ganhos de competitividade (em boa medida devido à desvalorização real sustentada de fevereiro de 1983) foram parcialmente perdidos — *mas não a experiência das firmas exportadoras*. A prova disso são os elevados níveis de exportação alcançados em 1988/89, quando os indicadores de competitividade acusavam seus níveis mais baixos na década de 80.

À medida que nos aproximamos do presente, a política industrial confunde-se mais e mais, em seus traços principais, com a política comercial do país. Isso já aconteceu no passado, mas com menos intensidade.¹⁰ A ênfase atual na liberalização comercial representa, de fato, uma ruptura em relação à experiência histórica com política industrial e comercial no Brasil. No entanto, utilizar apenas a liberalização *como mecanismo de promoção da eficiência e da produtividade* pode trazer sérias dificuldades ao desempenho industrial, se este processo vem associado, como atualmente, a uma recessão

9 É interessante notar que as indústrias tradicionais, ou indústrias leves, foram em geral bem pouco beneficiadas por esses esquemas, com exceção de algumas áreas julgadas críticas para o controle de preços. O trabalho de Pinheiro *et alii* (1993) mostra ainda que na década de 80 as indústrias intensivas em capital receberam duas vezes mais incentivos do que as intensivas em trabalho.

10 Apenas para citar experiência recente, mencione-se a liberalização de 1966/67, parcialmente revertida no ano seguinte.

industrial e crise de estabilização como a experimentada pelo Brasil quase que intermitentemente nos últimos três anos.

5.3 - Algumas Questões Atuais

A velocidade e abrangência com que o Brasil abraçou a liberalização comercial enquadraram-se, como vimos, em uma tendência observada em escala global, tendo sido em grande medida inspirada pela experiência de diversos países e estimulada por instituições multilaterais de crédito e agências governamentais de alguns países. No entanto, em decorrência da longa tradição de desenvolvimento sob diversas formas de proteção, cuja construção foi devida às crises por que passou o setor externo de nossa economia, é importante avaliar a conveniência (quanto ao *timing*, dada a prioridade absoluta da política antiinflacionária), velocidade e sustentabilidade da abertura comercial sob uma economia em recessão. Partimos do princípio de que a liberalização do comércio é um remédio muito amargo, e provavelmente ineficaz, se o objetivo é apenas lidar com os males macroeconômicos.

A abertura comercial brasileira esteve balizada, no plano conceitual, por três parâmetros: quanto ao desdobramento no tempo, de que seria lenta e gradual; quanto à paridade com as moedas estrangeiras, que o câmbio seria permanentemente ajustado de modo a não permitir o barateamento dos bens importados além do determinado pela redução tarifária, nem desestimular exportações; pelo lado dos instrumentos de proteção não-tarifária, pela proteção conferida pela legislação anti-*dumping* e outras salvaguardas contra práticas desleais de comércio.

O fato de que não houve uma explosão nas importações, particularmente de bens de consumo, explica-se apenas em parte pela recessão em curso. Realmente, essa não-explosão mostra que o efeito-renda parece ser superior ao efeito-preço.¹¹ No entanto, a contenção das importações pode ser ainda explicada por:

a) o fato de que diversas alíquotas são ainda hoje altas, fornecendo confortável proteção à indústria brasileira;

b) uma parte dos agentes econômicos não acredita que a liberalização *seja para valer, ou acredita que ainda possa ser revertida/retardada;*

c) falta agilidade no processo de importação, talvez por força da existência de resíduos do aparato protecionista construído especialmente nos anos 80.¹²

¹¹ Parte dos ganhos acima do normal durante as rodadas iniciais da liberalização pode ter sido transferida para a comercialização das importações, ponto que nos foi sugerido por Pinheiro. É importante lembrar ainda que quando as tarifas caem, por exemplo, de 100 para 50%, tem-se uma redução relativa de 25% (que é igual a $[1,5 - 2,0]/2,0$ expresso em percentagem) e não de 50%, como pareceria à primeira vista.

¹² Como um caso especial: pode ser ainda que existam monopólios de importação/distribuição para tipos específicos de produtos, que impeçam quedas de preço e diversificação da oferta.

Qualquer que seja o caso, isso significa também que a indústria brasileira ainda dispõe de espaço de manobra para efetuar uma reestruturação e se preparar para uma etapa em que a competição com os produtos importados se fará sentir com mais intensidade do que no estágio atual.

É preciso também considerar o fato de que a redução lenta e gradual das tarifas — processo acelerado em fevereiro de 1992 com a finalidade de, simultaneamente, ameaçar a indústria com uma potencial (embora irreal) competição com produtos importados, de modo que freie a inflação e sirva como instrumento de incentivo à concorrência — pressupunha que a economia brasileira iria se ajustar, em cerca de dois anos, a partir de março de 1990, com inflação e juros em queda e aumento do crédito para as atividades produtivas. No entanto, sabe-se que isso não ocorreu.

A dicotomia abertura *versus* protecionismo tem um paralelo, ainda que imperfeito, na escolha entre Estado neutro *versus* intervencionista. Dado que inexistem modelos polares, a experiência de diferentes países acima brevemente referidos indica que uma visão moderna deve reconhecer o papel do Estado no estímulo à atividade econômica através de políticas positivas.

A literatura tradicional de desenvolvimento econômico enfatizava as dificuldades dos mecanismos de mercado em sinalizar corretamente a alocação de investimentos, contrapondo a *importância das economias de coordenação* que a ação governamental planejada possibilitaria. Casos concretos de desenvolvimento de países, no entanto, revelaram os limites da ação estatal em diversos casos em que o poder regulatório do Estado foi responsável por enormes perdas e errônea alocação de recursos provocadas pela política econômica. Modernamente, a importância de externalidades no processo de desenvolvimento é reconhecida, mudando o foco da questão da extensão da intervenção para a *qualidade da atuação estatal* — algo que depende de estruturas organizacionais e instituições. Isso implica, por exemplo, que o Estado ativista de países do sudeste da Ásia — reconhecidamente bem-sucedido no seu papel catalítico de promover processos de aprendizado para reduzir o hiato tecnológico e contrabalançar externalidades — é uma experiência que não necessariamente pode ser transplantada para um país com instituições muito diferentes das daqueles países. Da mesma forma, o raio de manobra de que dispõe o Estado varia com o contexto macroeconômico.

Isso significa que a ênfase da ação estatal irá depender das necessidades que se apresentam em cada momento histórico específico: o aparato estatal deveria, portanto, ser dotado de uma flexibilidade semelhante à do setor privado, no sentido de poder atuar rápida e eficientemente em áreas selecionadas, retirando-se logo após terminada a intervenção. Em princípio, a recomendação seria no sentido de quanto menos intervenção melhor, para evitar a criação de zonas de fricção que dificultem a ação empresarial. A tarefa de lubrificar o sistema econômico para incentivar a competição recomenda ainda uma desregulamentação ampla em áreas em que a ação

estatal impede o funcionamento das forças de mercado. É desnecessário lembrar que o Estado não é apenas uma arena para a competição entre grupos sociais. Ele é também um ator estratégico em um jogo caracterizado por um misto de conflito e cooperação entre grupos de interesse e classes sociais.

5.4 - Os Esforços de Política Industrial no Último Quinquênio: Políticas Setoriais versus Políticas Horizontais, Intenções e Resultados

Argumentou-se acima que mais e mais a política industrial no Brasil confunde-se com a política de comércio exterior. Isso é necessariamente verdade em um país que experimenta um rápido processo de abertura, mas não exclui o uso de outros instrumentos e políticas de fomento industrial que a experiência internacional de diversos países recomenda. Em particular, um tema em debate refere-se à distinção entre políticas horizontais — cujo alcance, em princípio, é generalizado em relação a todos os segmentos industriais e não-industriais instalados ou a instalar no país — e instrumentos de aplicação restrita a setores (também ditos “verticais”). Embora a divisão possa conter superposições, o segundo grupo diferencia-se do primeiro por ser mais discricionário do ponto de vista de selecionar “quem é que vai ser beneficiado” no contexto de uma política industrial ativa. A não-identificação de ganhadores (e, por exclusão, perdedores), por outro lado, recomendaria o uso de medidas de uso mais difundido.

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

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

Nossa experiência recente com política industrial oscilou entre os dois modelos cujas características estilizadas foram brevemente descritas acima [ver Guimarães (1992), Fritsch e Franco (1992) e Salgado (1993)]. Ao final do Governo Sarney tem-se um conjunto de medidas visando principalmente simplificar a legislação vigente. Essas medidas introduziram um certo grau de liberalização dentro de um ambiente de política industrial francamente dominado por políticas "setoriais". As diretrizes que regulavam as importações foram revistas, à época, por uma série de medidas que viria a se constituir em importante etapa no processo de simplificação das importações (maio e setembro de 1988 e em 1989, quando da redução de alíquotas de importação para bens de capital e intermediários). O processo, portanto, começaria pela experiência de eliminação de parte substancial do Anexo C da Cacex (1988). Ainda em 1988 os recursos para financiamento de exportação pré e pós-embarque foram reduzidos de US\$7,8 bilhões, naquele ano, para US\$3,6 bilhões em 1989, representando um recuo na política de fomento às exportações — apesar da tentativa de trocar esse instrumento por outros. O processo de abertura culminaria decisivamente com a liberalização comercial em 1990, ao início do Governo Collor. Em seguida, um exame mais detalhado das ações e resultados das medidas adotadas no último quinquênio.

As diversas restrições não-tarifárias e incentivos vigentes até maio de 1988 sofreriam nessa data alterações que foram, na maior parte dos casos, setorializadas. É possível associá-las a três objetivos principais: a) promoção do desenvolvimento industrial e tecnológico; b) incentivo às exportações; c) incentivo ao desenvolvimento regional. No primeiro caso, que nos interessa mais de perto, estão os incentivos a investimentos em setores específicos (PSI — Programas Setoriais Integrados, indústrias de alta tecnologia,¹³ benefícios fiscais especiais e política nacional de informática) e ao desenvolvimento tecnológico. No entanto, a maior parte das importações continuava sujeita à emissão, pela Cacex, de guias de importação antes do embarque no exterior (isto é, caracterizadas por elevadas barreiras não-tarifárias), podendo ser temporariamente suspensas por aquele órgão. Quanto aos bens e serviços de informática, as importações eram sujeitas (e continuaram a sê-lo até outubro de 1992) à anuência da SBI.

Os PSI, em particular, foram uma inovação importante ao definirem como setor objeto dos benefícios a serem concedidos, com a finalidade de aumentar a competitividade, complexos produtivos completos, segundo uma cadeia que incluía até as atividades de apoio, além da própria atividade produtiva central. Os benefícios principais seriam extintos pelas Leis nº 8.032 (12/4/90) e nº

¹³ Note-se que a preocupação com essas indústrias já refletia, há um quinquênio, a necessidade de apoiar os setores de ponta, a exemplo da experiência dos NIC asiáticos e do Japão.

8.191 (1/6/91), tanto no que se refere aos PSI como aos incentivos a indústrias de alta tecnologia e os benefícios fiscais especiais.¹⁴

Os programas de desenvolvimento tecnológico industrial tinham por finalidade a capacitação empresarial no campo da tecnologia industrial, pela criação e manutenção de estruturas de gestão tecnológica permanente. O benefício principal (redução de 90% do imposto de importação sobre máquinas e materiais para utilização em atividades de desenvolvimento tecnológico industrial) seria igualmente revogado pela Lei nº 8.032.

Os incentivos às exportações existentes ao final do Governo Sarney (relativos a exclusões, abatimentos e deduções do imposto de renda e benefícios sobre os impostos indiretos) também foram em parte revogados ou alterados após 1990. Em alguns poucos casos foram reafirmados pela Lei nº 8.402 (8/1/92, MP 287 modificada). O Befiex também teria boa parte dos seus incentivos revogada pela Lei nº 8.032, tendo sido extinto.

Essa breve exposição sugere que as medidas do final do Governo Sarney pareciam se inclinar para o modelo de benefícios setorial-localizados. O tom foi radicalmente alterado na data inaugural da administração Collor com a Medida Provisória 158 (15/3/90) — depois transformada, com modificações, na Lei nº 8.032¹⁵ —, com a Portaria MEF 56¹⁶ e com a MP 161 (depois Lei nº 8.034, em 12/4/90, com algumas modificações) da mesma data. É fartamente reconhecido que esses documentos legais simplificavam radicalmente o sistema de política industrial e de comércio exterior através da revisão da política de importações e da abolição de diversos incentivos, seja fiscais, seja regionais. Apenas para resumir, os destaques a esse respeito incluíram: a) passos para desmobilizar a Zona Franca de Manaus, pela eliminação da isenção de impostos sobre as vendas para o restante do Brasil; b) redução à metade do adicional sobre fretes para renovação da Marinha Mercante e a modificação dos critérios que regulam o uso destes recursos pelo BNDES; c) suspensão (provisória) do decreto de criação das ZPE; d) eliminação de alguns regimes especiais de importação; e) eliminação geral de subsídios fiscais, inclusive às exportações, em geral relacionados à redução do pagamento do imposto de renda; f) redução substancial dos recursos destinados ao financia-

14 Os incentivos referentes à política nacional de informática, concedidos na Lei nº 7.232 de 1984, seriam posteriormente revogados pela Lei nº 8.248 (23/10/1991).

15 Essa lei revogava todas as isenções e reduções de imposto de importação e do IPI sobre importações. Admitia como principais exceções casos associados ao regime de *drawback*, produtos de informática, acordos internacionais, ZPE (algo que não constava da MP 158, mas que foi introduzido na lei) e incentivos à Zona Franca de Manaus, com algumas restrições.

16 Por este instrumento revogavam-se as listas de importações suspensas, a exigência de apresentação de programas de importação por parte das empresas e a anuência prévia de agências federais para importar, exceto no caso dos bens de informática. Esta última foi redefinida pelo Decreto nº 99.541 (21/9/90).

mento das exportações; g) anúncio da eliminação de obstáculos administrativos às importações.

Outras indicações de que a tendência predominante de política industrial apontava para políticas horizontais viriam em junho de 1990 (embora implementadas pela Portaria 58 de janeiro do ano seguinte),¹⁷ quando as Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior (Portaria 365) anunciaram a nova estrutura tarifária que seria gradualmente implementada ao longo de cinco anos:¹⁸ previa-se que em 1994 a tarifa média sobre importações chegasse a 14%, ficando a tarifa modal em 20%. Dada a proteção natural representada pelos custos de transporte, seguros e portuários na faixa de 20-40% (dependendo, por exemplo, da distância em que se localiza o fornecedor), o resultado parecia ser um nível de proteção satisfatório, em condições normais de funcionamento da economia e dado o prazo de implementação da redução tarifária. Este cronograma, como se sabe, seria acelerado em fevereiro de 1992, antevendo-se que a estrutura final seja alcançada ainda em julho de 1993.

No que diz respeito às barreiras não-tarifárias, as medidas incluíam aspectos relativos a setores, mas em sintonia com o espírito da liberalização comercial em curso: *a*) em agosto de 1990, suspensão (abolição, em fevereiro de 1991) de requisitos mínimos para o financiamento de importações de equipamentos de grande porte (segundo o valor das importações); *b*) redução de índices de nacionalização nos créditos da Finame para bens de capital sob encomenda (de 85 para 70%; em fevereiro de 1991 o índice passaria a 60% para todos os créditos de instituições oficiais e compras governamentais); *c*) abrandamento dos controles sobre os bens de informática e claras indicações de que a reserva de mercado para esses bens deveria expirar em outubro de 1992.

Ao mesmo tempo, no entanto, as diretrizes de junho de 1990 incluíam elementos de política industrial claramente setoriais, identificando dois grupos principais de produtos/produtores: *a*) indústrias de alta tecnologia (informática, química fina, mecânica de precisão, biotecnologia e os chamados novos materiais¹⁹), que seriam beneficiadas por medidas, não explícitas, de proteção enquanto indústrias nascentes; indústrias necessitando de reestruturação, em sentido amplo.

17 O cronograma de reduções graduais das tarifas de alfândega foi estabelecido pela Portaria MEF 58 (31/1/91), sendo revisto pela Portaria 131 (18/2/92).

18 Na mesma data divulgava-se o termo de referência do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, apresentando-se as metas e objetivos do programa (EM do MEF 171) e a Portaria 363, que definia em 70% os índices de nacionalização de bens de capital para efeito de concessão de benefícios fiscais, financiamento por entidades oficiais de crédito e compras da administração federal direta e indireta. A Portaria 126 (27/2/91) iria reduzir este percentual para 60%.

19 É oportuno constatar que a eleição de setores é a mesma adotada ainda no Governo Sarney, quando das medidas de 1988.

Quando o Programa de Competitividade Industrial foi lançado, em dezembro de 1990, prioridades setoriais também apareciam. A falta de definição inicial quanto às prioridades, no entanto, se por um lado poderia indicar uma medida potencialmente “horizontal”, por outro sugeria a necessidade de criar instâncias de negociação que significam, essencialmente, a possibilidade de voltar a identificar “ganhadores” e “perdedores” no processo de concessão de benesses por parte do Estado no contexto dos GEPS — Grupos Executivos de Política Setorial, os quais incluiriam também os sindicatos relevantes. Os GEPS eram mecanismos de articulação e troca de informações entre governo e empresas. A eles caberia discutir e submeter à decisão governamental medidas referentes à aplicação dos instrumentos de política industrial, assim como estimular a interação de empresas e outras entidades em cada complexo industrial (Portaria MEFP 367, de 26/6/90). Os GEPS foram criticados por diversos analistas, pois seriam, segundo eles, meros canais de expressão de interesses localizados (*lobbies*). E à medida que se difundissem para todo o setor industrial sua utilização seria tão generalizada que não faria sentido.

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

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

A visão “setorial” de política industrial seria reforçada em 1990 com o anúncio do PADTI — Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico Industrial e do PBQP — Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, cujos resultados são, passados três anos do lançamento, praticamente negligenciáveis, pela mesma razão por que os GEPS falharam: ausência de incentivos significativos. A experiência com os GEPS inspiraria a das Câmaras Setoriais — mecanismo criado em 1991 para ajudar na flexibilização do congelamento de preços imposto pelo Plano Collor II, de fevereiro daquele ano. Essas Câmaras tinham, como novidade em relação aos GEPS, a inclusão de sindicatos de trabalhadores. Com o tempo iriam se tornar o *locus* preferencial para iniciativas de política industrial e comercial. Essas negocia-

ções envolvem atualmente cerca de 80 grupos de trabalho, em mais de 50 Câmaras Setoriais. Incluem principalmente as grandes firmas e os grandes sindicatos.

Em termos concretos, o principal resultado alcançado pelas Câmaras, do ponto de vista da política industrial e de comércio exterior, refere-se ao acordo relativo ao complexo automobilístico — que não chegou a ser implementado devido à resistência do Executivo, à qual não esteve alheio o próprio Presidente da República —, pelo qual metas de exportação seriam trocadas por facilidades de importação, principalmente de partes e bens de capital para os fabricantes estabelecidos no Brasil.²⁰ Estes se comprometeriam ainda a manter índices de nacionalização em relação aos carros vendidos no mercado doméstico e adquirir parte do seu equipamento de fornecedores instalados no país. Só recentemente a matéria foi enviada ao Congresso, aguardando-se pronunciamento sobre a questão.

O modelo vertical teria ainda outra vitória com a reintrodução de diversos mecanismos “setoriais” anteriormente eliminados ou de impacto suavizado: as ZPE e benefícios à Zona Franca de Manaus, além de incentivos fiscais para a compra de bens de capital e para exportadores, justificados como fatores amenizadores da recessão. O alcance dessas medidas também foi limitadíssimo. Na verdade, boa parte do que se fez nessa área reflete a indecisão governamental quanto à escolha do modelo de política industrial. Assim, por exemplo, no que se refere às ZPE, a Lei nº 8.396 (3/2/92) alterou o Decreto-Lei nº 2.452/88, que havia sido suspenso por 180 dias pela Lei nº 8.032 (12/4/90),²¹ destacando-se a revogação da possibilidade, aberta no texto legal anterior, de vender no mercado interno uma parcela da produção das zonas. Em uma situação de indefinição como esta é crucial explicitar as questões relevantes na definição da política industrial.

5.5 - Condicionantes Macroeconômicos e Sistêmicos (Estruturais)

O contexto macroeconômico atual coloca, como parece claro na exposição anterior, fortes limitações ao desenho e operação da política industrial. Em boa medida isso se deve ao dilema de política cambial presente em qualquer política séria de estabilização: é provável que, qualquer que seja esse

20 O projeto original, à época do ministro Márcio Marques Moreira, previa metas de investimento e exportação contra redução nas tarifas incidentes sobre insumos, componentes e bens de capital. Esta redução era limitada pelo índice de nacionalização, compras de equipamentos domésticos em determinadas proporções e não concentração nas compras de insumos. Agradeço a H. Kume estes pontos.

21 Na verdade, na versão da Medida Provisória 158 (15/3/90), que deu origem à Lei nº 8.032, a medida era mais radical, pois chegava ao ponto de revogar a lei que criara as ZPE. Pressões regionais forçaram o recuo e a posterior indecisão.

programa, algum tipo de “ancoragem” cambial, mesmo que indireta, venha a ser uma de suas partes integrantes. No entanto, para alcançar os ganhos de competitividade estrutural requeridos, apoiar e incentivar o investimento industrial, será necessário manter o câmbio real em níveis adequadamente desvalorizados, não só como forma de incentivar exportações mas também para não estimular desnecessariamente importações.

Quanto a este último aspecto, é oportuno assinalar seu caráter adicional como instrumento de proteção. Isso pode ser facilmente percebido ao se decompor o custo real das importações em seus fatores determinantes. Este custo é dado, desconsiderando-se os custos com fretes, seguros e taxas ou despesas portuárias, por

$$\text{Custo real importações} = (\text{câmbio} \times \text{preço em dólares} \times [1 + \text{tarifa}]) / \text{preço doméstico}$$

Da expressão acima conclui-se que o custo real (ou relativo) das importações depende positivamente da taxa cambial (em cruzeiros por dólar), do preço em dólares do produto importado e da tarifa de importação; o custo real depende negativamente do preço do produto brasileiro (um fator que pode ser aproximado pela inflação brasileira). Assim, elevações do câmbio (desvalorização cambial), aumento dos preços importados em dólares e aumento das tarifas de alfândega fazem crescer o custo das importações, tornando-as menos competitivas em relação à produção nacional relevante e vice-versa. Similarmente, aumentos dos preços domésticos (inflação) diminuem os custos relativos de importação e tornam os importados mais competitivos com a produção nacional; a redução da inflação tem o efeito de, tudo o mais constante, aumentar o custo real das importações e, portanto, ampliar a competitividade dos produtos brasileiros.

Conclui-se que o pior dos mundos é uma situação em que as tarifas de importação diminuem (por conta da liberalização comercial, por exemplo), os preços em dólares das importações caem (por exemplo, por causa de uma recessão internacional, progresso técnico ou práticas comerciais desleais como *dumping*) e o câmbio real valoriza-se (devido a dificuldades macroeconômicas associadas ao processo inflacionário, por exemplo). Uma forma de contra-arrestar isto seria através dos ganhos de produtividade.²²

A experiência relativa à competitividade das exportações ao longo da década de 80 também ajuda a ilustrar este ponto. A competitividade-preço é, abstraído-se de questões tais como qualidade, apresentação, prazo e confiabilidade de entrega etc., o elemento fundamental de competitividade das

22 Assinale-se, por oportuno, que a produtividade da mão-de-obra na indústria brasileira aumentou cerca de 14% acumulados no biênio 1991/92. Os fatores subjacentes a este aumento ainda não estão suficientemente estudados. Acredita-se, contudo, que ao menos uma parte do ganho seja devida à reestruturação industrial para fazer face à crescente e esperada competição dos produtos importados.

exportações. Uma vez que é impossível comprimir continuamente as margens de lucro (preço sobre custo ou *mark-up*), segue-se que os custos no país em relação aos custos no exterior é que determinam as variações de competitividade.²³ *Aproximando-se os custos totais pelos custos salariais*, é possível concluir que a competitividade das exportações brasileiras é positivamente influenciada pela taxa cambial em termos reais (quanto mais desvalorizada, mais competitiva a produção nacional) e pelos ganhos relativos de produtividade (quanto maiores os ganhos de produtividade em relação aos dos nossos parceiros, mais competitiva a produção nacional). A competitividade será negativamente influenciada pelos ganhos salariais (em dólares) superiores aos dos nossos parceiros comerciais.

Resultados de estudos recentes que utilizam estes conceitos apontam para o fato de que, no agregado, a competitividade das exportações de produtos industrializados melhorou na primeira metade da década de 80 como resultado do manejo do instrumento cambial — em parte pela desvalorização de dezembro de 1979 e, especialmente, após a desvalorização sustentada de fevereiro de 1983. Depois de 1985 as dificuldades com a estabilização macroeconômica resultaram em atraso substancial do câmbio e conseqüente perda de competitividade até o final da década. As *variações de produtividade* tiveram, no agregado das exportações de manufaturados, *importância negligenciável* no que toca às variações de competitividade.²⁴ As exportações só não caíram mais porque a recessão interna agiu como um poderoso estímulo para vender no exterior a produção que não encontrava escoamento no país [ver Bonelli (1992), Pinheiro e Horta (1993) e Suzigan (1991)].

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

Em relação a este último aspecto — a reestruturação do sistema educacional para melhorar nossa posição competitiva — é útil reconhecer a importância de certas estratégias educacionais em detrimento de outras. Assim, uma alternativa consistiria em não privilegiar, ao tratar da crise educacional brasileira, as assim chamadas “soluções emergenciais” (do tipo das campanhas de alfabetização e programas intensivos de preparação de mão-de-obra)

23 Isso não significa desconhecer o papel do financiamento na competitividade. Sem perda de generalidade é possível incorporar o financiamento como elemento “reduzor” de custos na análise.

24 Uma importante qualificação deve ser feita neste ponto: a de que as estimativas de variações de produtividade referem-se à produção industrial como um todo, e não à produção efetivamente exportada. A medida que os dois indicadores diverjam, a generalização que se faz no texto perde validade.

entre as possíveis soluções para a questão. Tampouco se considera relevante, no atual estágio de desenvolvimento industrial brasileiro, os sistemas de formação profissional existentes (do tipo do Senai, por exemplo) *se considerados como solução única para o problema*. Um estudo recente [ver Fogaça e Eichenberg (1993)] assinala que

“na medida em que a ‘marca’ educacional das inovações tecnológicas e organizacionais é a *revalorização da educação geral*, do ensino básico regular, em oposição à percepção tradicional de qualificação profissional que privilegia a transmissão de conteúdos específicos direcionados a ocupações determinadas”. (p.7, ênfase nossa).

Os autores do texto consideram essencial para a nova estratégia a elevação do nível de escolaridade da população brasileira como um todo — o que implica prioridade para a universalização do ensino básico a ser obtida, essencialmente, pela recuperação dos sistemas públicos de ensino. A análise deste texto é rica de conteúdo teórico e factual ao contrastar as necessidades de mão-de-obra qualificada no modelo de automação rígida — no qual o operariado executa rotinas, tarefas e operações predeterminadas e progressivamente simplificadas, em que a aquisição de “destreza” tende a superar a de conhecimento geral — com as necessidades do novo paradigma da automação flexível. Neste a ênfase está mais no aproveitamento de *capacidades* (de leitura e compreensão, de fala e comunicação, de interpretação e de identificação de problemas, de formulação de alternativas, de iniciativa, de negociação etc.) que o uso de máquinas “versáteis” e a colaboração do “chão da fábrica” exigem, independentemente da área de especialização. A própria questão da qualificação profissional é revista neste contexto, afastando-se dos conceitos estreitos do fordismo-taylorismo. Outro estudo recente [ver Amadeo *et alii* (1993)], ao abordar a questão sob o prisma da flexibilidade no mercado de trabalho, também conclui que os trabalhadores que detêm maior dotação de capital humano geral (isto é, maior nível de escolaridade) são mais capazes de perceber e interpretar corretamente mudanças no meio econômico em que atuam, além de possuírem maior capacidade de aprendizado.²⁵

5.6 - Conclusão: Proposições de Política Industrial

Os traços mais gerais de um novo modelo de desenvolvimento têm sido percebidos pelos agentes econômicos em meio a um cipoal às vezes contraditório de medidas e orientações de política econômica. Apesar disso há

²⁵ O estudo enfatiza também o papel dos sistemas de educação vocacional (do tipo do Senai e Senac) para reduzir o subinvestimento em capital humano geral e específico. No entanto, os autores alertam para a evolução dessas escolas, especialmente o Senai, na direção de uma educação mais específica — algo que tende a reduzir a flexibilidade da mão-de-obra, tornando-a menos apta para os tempos da Terceira Revolução Industrial.

consenso quanto à idéia de que a *busca de competitividade é o elemento central e essencial da nova visão estratégica*. A ênfase da proposta de definição da política industrial, baseando-se na aceitação da *busca de competitividade como estratégia industrial básica e na modernização e reestruturação da indústria*, deve ser, dentro da orientação democrática que deve presidir a formulação da política econômica no Brasil, na defesa de *mecanismos de política gerais ou horizontais tão transparentes quanto possível*.

A partir da análise e arrazoado anteriores recoloca-se a pergunta que motivou a elaboração destas notas: qual é a política industrial a adotar enquanto se processa a transição na direção de um novo paradigma de crescimento e modelo de política industrial? E que visões de política seria possível implementar a mais longo prazo? A resposta a estas questões passa pelo reconhecimento de que a indústria brasileira encontra-se atualmente em meio a uma fase na qual as ações são dificultadas pela alta inflação e por recessão da atividade econômica. Passa também pelo reconhecimento de que a escolha envolve aspectos técnicos mas é, essencialmente, uma questão política. A escolha de ações setorialmente localizadas necessariamente implica identificar, por exclusão, os perdedores.

O anterior não implica, no entanto, imobilismo em relação à definição e discussão de alguns itens na agenda da política industrial.²⁶ Como se sabe, muito resta por ser feito. Enquanto os foros relevantes não concordarem em torno de um modelo de reestruturação para indústrias em declínio, o seguinte elenco de sugestões pode servir de base para discussão — respeitando-se, obviamente, os compromissos já assumidos com o Gatt e outros organismos multilaterais:

a) desenvolver novos instrumentos e critérios de apoio creditício, particularmente para o longo prazo, no âmbito do sistema BNDES e no sistema bancário, com a prática de juros reais positivos mas condizentes com taxas de remuneração do capital em nível internacional;²⁷

b) defender a expansão dos investimentos governamentais em infra-estrutura (portuária, rodoviária e ferroviária) e, particularmente, a desregulamentação dos serviços respectivos;

c) reforçar e agilizar mecanismos de defesa da concorrência (*anti-dumping* e outras práticas desleais de comércio) bem como definir instrumentos de

26 Observe-se que não lidamos ao longo deste texto com a (reconhecidamente complexa) questão das políticas de emprego que deve acompanhar os esforços de reestruturação. Também não tratamos do reaparelhamento do setor público tradicional e da nova regulação, sabidamente cruciais para o sucesso da nova etapa de industrialização. Em ambos os casos a justificativa é a de que estes temas extrapolam o âmbito de umas simples notas de mapeamento da agenda de política industrial, como as aqui apresentadas.

27 Isto pode ser conseguido por captação no exterior, pela colocação de títulos do BNDES e empresas do complexo estatal e privadas.

salvaguarda e programas para setores ou produtos em que a penetração das importações seja julgada excessiva em face da existência de capacidade e tradição produtiva no país, *a serem usados apenas em situações extremas*;²⁸ isto implica também definir e implementar mecanismos gerais capazes de minimizar os custos do ajuste em setores críticos, ou em setores cuja competitividade seja deficiente, pela reestruturação destes setores; propor a criação de programas de reestruturação/reconversão para os setores em declínio absoluto, acoplados a programas de treinamento da mão-de-obra;

d) propor a criação de formas especiais de proteção tarifária *seletiva e temporária* às indústrias de tecnologia de ponta;

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

f) propor a concessão de isenção do IPI, depreciação acelerada e isenção do ICMS sobre compras de bens de capital (nacional ou importado);

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

h) ampliar linhas de financiamento e promover a redução do número de tributos incidentes sobre as exportações (com redução dos custos de embarque/desembarque pela modernização dos serviços portuários);

i) promover a simplificação do processo de averbação dos contratos de transferência de tecnologia e de modificações na lei do *software*, de modo a tornar as transações de tecnologia mais flexíveis;

j) incentivar a fusão de empresas e a conglomeração, como forma de alcançar economias de escala, e reduzir custos pelo melhor aproveitamento de recursos escassos, o que implica também definições no âmbito da política de concorrência (antitruste);

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

Fazer política industrial é frequentemente confundido com intervir (arbitrariamente?) no sistema produtivo, de modo que eleja vencedores e, por exclusão, perdedores. Mesmo apostando em elasticidades extremamente

28 É importante notar, neste contexto, que mesmo países cujo compromisso com a liberalização do comércio é considerado dos mais sólidos têm frequentemente necessidade de recorrer a medidas excepcionais. Assim é que em dezembro de 1992 o Ministério da Economia chileno lançou um Plano de Reconversão para a indústria têxtil na tentativa de superar o que é considerado um crescente hiato competitivo deste setor [ver Nuñez (1993)].

favoráveis, é difícil para economistas esclarecidos acreditarem que a concessão de incentivos específicos possa trazer para toda a comunidade benefícios mais do que proporcionais às perdas de receita implícitas ou explícitas na concessão dos incentivos. É preciso não esquecer que os jogos de soma positiva são extremamente raros no mundo real. O que se requer de uma política industrial é que lubrifique o sistema industrial pela concessão de crédito a juros internacionais, seja ágil, transparente na definição de critérios bem definidos e contenha mecanismos de salvaguarda contra a competição desleal. Nada muito diferente do que se faz no resto do mundo. Isto deveria constituir a base de uma agenda mínima para a definição de uma política industrial duradoura em nosso país.

Bibliografia

- AMADEO, E. *et alii*. *Human resources in the adjustment process*. Rio de Janeiro: IPBA, mar. 1993 (Série Seminários sobre Estudos Sociais e do Trabalho, 01/93).
- ARAÚJO Jr., J.T., CORREA, P.G. e CASTILHO, M.R. Oportunidades estratégicas da indústria brasileira nos anos 90. *IV Fórum Nacional*. Rio de Janeiro, nov. 1991, mimeo.
- ATYAS, I., DUTZ, M. e FRISCHTAK, C. *Fundamental issues and policy approaches in industrial restructuring*. Washington, D.C.: World Bank, Apr. 1992 (Industry Series Paper, 56).
- BERGSMAN, J. *Brazil: industrialization and trade policies*. Oxford, Oxford University Press, 1970.
- BONELLI, R. Fontes de crescimento e competitividade das exportações brasileiras na década de 1980. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.31, abr./jun. 1992.
- (consultor). Indicadores de competitividade internacional da indústria brasileira. *Estudos BNDES*, n.21, out. 1992.
- BONELLI, R., FRANCO, G.B. e FRITSCH, W. Macroeconomic instability and trade performance in Brazil: lessons from the 1980's to the 1990's. *The Bangladesh Development Studies*, v.XX, n.2-3, June/Sep. 1992.
- CNI/DEC. *Abertura comercial e estratégia tecnológica (3ª pesquisa) — a visão de líderes empresariais brasileiros em 1993*.
- FOGAÇA, A., EICHENBERG, L.C. Educação básica e competitividade. *Fórum Nacional*, fev. 1993.
- FRITSCH, W., FRANCO, G.B. *Brazil as an exporter of manufactures: rise and future prospects*. Rio de Janeiro: PUC, nov. 1992, mimeo.

- GUIMARÃES, E.A. *A política industrial do Governo Collor: uma sistematização*. Rio de Janeiro: Funcex, 1992 (Texto para Discussão, 72).
- LIM, Y. Comparing Brazil and Korea. In: NAYA, S., URRUTIA, M., MARK, S., FUENTES, A. (eds.). *Lessons in development — a comparative study of Asia and Latin America*. International Center for Economic Growth, 1989.
- LUEDDE-NEURATH, R. *Import controls and export oriented development: a reassessment of the Korean case*. Western Press, Boulder, Co., 1986.
- MOREIRA, M.M. *Government intervention and industrialization: the case of the Republic of Korea*. 1993, mimeo.
- NUÑEZ, P.W. *¿Donde estamos en política industrial?* Cepal/PNUD, 1993, mimeo.
- PINHEIRO, A.C. *Uma análise desagregada do comércio exterior brasileiro no período 1974-92*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, mar. 1993.
- PINHEIRO, A.C., HORTA, M.H. *A competitividade das exportações brasileiras no período 1980-88*. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, jun. 1993 (Seminário de Pesquisa, 12).
- PINHEIRO, A.C. *et alii*. *Incentivos fiscais e creditícios às exportações brasileiras: resultados setoriais para o período 1980-91*. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1993 (Texto para Discussão, 300).
- SALGADO, L.H. *Política de concorrência e estratégias empresariais: um estudo da indústria automobilística*. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1993, mimeo.
- SHAPIRO, H., TAYLOR, L. The state and industrial strategy. *World Development*, v.18, n.6, 1990.
- SUZIGAN, W. (coord.). *Reestruturação industrial e competitividade internacional*. São Paulo: Fundação Seade, abr. 1989 (Coleção Economia Paulista).
- WESTPHAL, L.E. Industrial policy in an export-propelled economy: lessons from South-Korea's experience. *The Journal of Economic Perspective*, v.4, n.3, Summer 1990.