

Uma Agenda de Política Industrial Regis Bonelli

A liberalização das importações encontra a indústria brasileira operando com capacidade ociosa desde o início de 1990, suavizada em 1993, e vulnerável à competição externa. Isso justifica uma especial atenção com a política industrial. Neste contexto, existe atualmente consenso em torno da idéia de que a busca de competitividade e da modernização e reestruturação da indústria são os elementos centrais de uma nova estratégia para a indústria. Dentro da orientação que deve presidir a formulação da política industrial, deve-se enfatizar a adoção de mecanismos gerais ou horizontais tão transparentes quanto possível, dado que se trata, no atual estágio de desenvolvimento da indústria brasileira, de elevar a eficiência do sistema industrial como um todo.

Uma política industrial deve, além disso, enquadrar-se nas diretrizes mais gerais da política econômica. Isso significa crescente exposição à competição externa visando aumentar a competitividade da indústria, enquanto, simultaneamente, elevam-se os níveis de importação. Espera-se, dessa forma, aumentar os níveis de qualidade e produtividade, fatores identificados como os principais determinantes da competitividade.

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, desde aqueles caracterizados por níveis de tecnologia próximos das *best practice techniques* até ramos nos quais se faz necessário algum tipo de apoio. Isso acontece em todos os países: o fato de existirem setores tecnologicamente defasados não é necessariamente razão para que as firmas que neles operam sejam desativadas.

Além disso, um dos problemas fundamentais de uma economia em desenvolvimento está na sua limitada capacidade de gerar progresso técnico endogenamente. Embora reconhecendo que haja espaço para absorver tecnologias já em uso, deve-se fazer esforço na geração de progresso técnico — algo necessariamente de longo prazo e que requer estabilidade macroeconômica. É claro que a pouca disposição revelada pela indústria brasileira quanto a lançar novos produtos e criar novos processos produtivos pouco tem a ver com uma pretensa falta de apetite inovador dos empresários brasileiros mas, sim, com a fraca atividade governamental no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico, fruto do contexto macroeconômico que temos vivido, com curtas exceções, por mais de uma década.

Repensar uma agenda de política industrial para o Brasil significa também reavaliar o papel dos principais instrumentos utilizados no passado, como os esquemas de proteção às importações e os instrumentos fiscais e creditícios. Quanto aos primeiros, o caminho passa pela maior exposição da indústria à competição. Quanto aos segundos, a gravidade da crise de financiamento do setor público sugere que é útil pensar

que 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 estabilização, medidas de apoio e incentivo direto poderão ser adotadas para estimular a indústria.

Nem sempre o desenvolvimento industrial foi incentivado por medidas específicas de política econômica. Nos países de industrialização retardatária, no entanto, a importância de vários instrumentos de política econômica é reconhecida como fundamental. Uma das principais razões para isso é a ausência de financiamento industrial de longo prazo. Em particular, 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 macroeconômico. O importante a ressaltar é que todos os países adotam algum tipo de medida de apoio à indústria.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, os desafios devem levar em conta o fato de que o progresso técnico tem tendido a erodir as vantagens comparativas tradicionais — mão-de-obra barata e disponibilidade de recursos naturais —, na medida em que poupa precisamente estes fatores. Dado o hiato tecnológico que separa estes países do Primeiro Mundo e da dependência quanto à importação de tecnologia, os desafios a enfrentar são ainda maiores do que no caso dos países ricos. Operando em efeito contrário esta a possibilidade de adquirir (ou copiar) tecnologia moderna, que possibilitaria o efeito de convergir mais rapidamente (*catch-up*) na direção dos países desenvolvidos.

A experiência de diversos NIC asiáticos revela uma certa uniformidade em termos de medidas e instituições, em que se destaca, em primeiro lugar, o papel da conglomeração. Em segundo lugar, um forte compromisso com a educação, especialmente nos níveis primário e técnico. Em terceiro lugar, destaca-se o uso de juros favorecidos e financiamentos de longo prazo.

Um aspecto importante a ser reconhecido neste contexto é o da qualidade da atuação estatal — algo que depende de estruturas organizacionais e instituições. Isso pressupõe, 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.

As medidas de estímulo adotadas no Brasil foram eficazes no

que se refere ao desempenho industrial, mas apresentaram duas resultantes negativas: a primeira foi a negligência em relação a questões tais como competitividade (interna e externa) e eficiência; a segunda foi um viés antiexportação até pelo menos meados da década de 60. Já nos anos 80, em resposta à crise da dívida externa, foram reforçados diversos mecanismos já adotados em algum momento no passado, bem como criados outros esquemas visando quase que unicamente à economia de divisas — mas, novamente, com escassa, se é que alguma, preocupação com a eficiência industrial.

À medida que nos aproximamos do presente, a política industrial confunde-se com a política comercial. A ênfase na liberalização comercial, em curso, representa uma ruptura em relação à nossa experiência histórica em mais de meio século. No entanto, utilizar apenas a liberalização como mecanismo de promoção da eficiência e da produtividade traz dificuldades ao desempenho industrial, quando este processo vem associado a uma recessão e crise de estabilização como a que experimentamos intermitentemente nos últimos três anos.

O fato de que a política industrial confundiu-se com a política de comércio exterior reflete a experiência de abertura, mas não exclui *a priori* o uso de instrumentos e políticas de fomento industrial adotadas em diversos países. Em particular, um aspecto é o da distinção entre políticas gerais ou "horizontais" — cujo alcance é generalizado em relação a todos os segmentos — e instrumentos de aplicação restrita a setores, ou "verticais". Embora a divisão não seja exaustiva, 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. Medidas e políticas horizontais visam aumentar a eficiência (e diminuir os custos, presentes e/ou futuros) do sistema econômico como um todo. Exemplos: 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 a 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 discriminatórias: 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 fóruns de negociação selecionados. O problema aqui é que, mesmo apostando em elasticidades-nécreo favoráveis, é difícil acreditar que a concessão de incentivos fiscais a setores específicos, que reduzem o preço final dos bens beneficiados, possa trazer para toda a comunidade benefícios mais do que proporcionais às perdas

de receita resultantes da concessão dos incentivos.

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

Em relação a este último aspecto, é importante reconhecer a importância de certas estratégias educacionais em detrimento de outras. Assim, uma alternativa consiste em não privilegiar as "soluções emergenciais" (do tipo das campanhas de alfabetização e programas intensivos de preparação de mão-de-obra). 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 — são diferentes das do paradigma da automação flexível. Neste, a ênfase esta mais no aproveitamento de capacidades que o uso de máquinas "versáteis" exige, independentemente da área de especialização.

A escolha da política industrial a adotar envolve aspectos técnicos, mas é, essencialmente, uma questão política. A escolha de ações setorialmente localizadas implica identificar, por exclusão, os perdedores. O elo político é evidente. Este dilema não implica, no entanto, imobilismo em relação à definição e discussão de alguns itens na agenda da política industrial. Enquanto não se dispõe de um modelo de reestruturação para indústrias em declínio, um elenco de sugestões seria: (i) desenvolver instrumentos e critérios de apoio creditício, particularmente para o longo prazo; (ii) expandir os investimentos em infra-estrutura e a desregulamentação dos serviços respectivos; (iii) reforçar e agilizar mecanismos de defesa da concorrência; (iv) propor formas de proteção tarifária seletiva e temporária às indústrias de tecnologia de ponta; (v) criar balcão de informações para a incorporação de tecnologia nos setores em que é possível absorver novas técnicas a baixo custo; (vi) propor a implementação progressiva da redução de índices de nacionalização para permitir a incorporação de tecnologia, especialmente nas indústrias produtoras de bens de capital; (vii) ampliar linhas de financiamento e promover a redução do número de tributos incidentes sobre as exportações; (viii) incentivar a fusão de empresas e a conglomeração como forma de alcançar economias de escala e reduzir custos pelo melhor aproveitamento de recursos escassos.

Fazer política industrial é frequentemente confundido com intervir (mais ou menos arbitrariamente) no sistema produtivo, de modo que eleja vencedores e, por exclusão, perdedores. Em vez disso, o que se deveria encomendar a uma política industrial é que lubrificasse o sistema de produção pela concessão de crédito a juros comparáveis aos internacionais, fosse transparente na definição de critérios e contivesse mecanismos capazes de salvaguardar contra a competição desleal, tanto interna quanto externa. Nada muito diferente do que se faz no resto do mundo.