POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL: UM QUADRO DE REFERÊNCIA

Donald A. Hay

Resumo

Esta dissertação descreve o âmbito e o conteúdo de uma política industrial adequada às atuais circunstâncias da economia brasileira, particularmente em decorrência da adoção do Plano Real e da adesão do Brasil à OMC e ao MERCOSUL. Argumenta que essa política deve enfatizar políticas gerais ou *horizontais* na concorrência e na regulamentação, na produção, divulgação e acesso a informações, em atividades de P D, nos mercados financeiros e na atividade empresarial e gerencial, e examina a eficácia das políticas atualmente adotadas nessas áreas. Adverte, também, sobre a inconveniência

* *Esta dissertação foi escrita quando o autor era pesquisador visitante no IPEA, Rio de Janeiro, no período de 1996 a 1997. Agradeço a Régis Bonelli, Honório Kume, Cláudio Considera, Roberto Iglesias e Luís Fernando Tironi, por sua orientação e estímulo; ao IPEA, por proporcionar um excelente ambiente para pesquisas, e à ANPEC, por financiar minha estadia no Brasil.*

** *Professor do Instituto de Economia e Estatística da Universidade de Oxford.*

de políticas *verticais* ou setoriais, por serem incompatíveis com as obrigações do Brasil na área do comércio internacional e por favorecerem amplamente o *lobby* industrial e a corrupção.

1 Objetivos e limitações

1.1 Objetivos

Presumimos que os objetivos da política industrial brasileira são determinados, no contexto atual, pela filosofia geral do Plano Real,[1] ou seja, pela adoção de um modelo econômico eficiente e progressista, baseado na livre empresa e numa economia aberta ao comércio internacional. Essa visão econômica pode ser adotada somente por razões ideológicas, mas pode, também, ser vista como o melhor caminho para garantir um crescimento duradouro e objetivos sociais de longo prazo. Outros objetivos alternativos podem ser a promoção do crescimento econômico por si só, sem preocupação com o aspecto da eficiência, como ocorreu na era Geisel, ou o desejo de proteger e criar empregos. Esse último objetivo certamente será sempre importante na formulação de políticas, principalmente quando rápidos ajustes introduzidos num determinado setor, em decorrência de impactos comerciais ou tecnológicos, geram elevadas perdas de empregos, concentradas em determinadas regiões ou setores. A questão do ajuste setorial será discutida adiante. Na visão do Plano real, a questão geral do emprego não se enquadra no âmbito da política industrial, embora se possa argumentar que não há melhor maneira de gerar empregos do que garantindo uma economia eficiente, em condições de concorrer internacionalmente. Na verdade, a solução para a questão do emprego reside na formulação de políticas para o mercado de trabalho, bem como de políticas de treinamento, educação e saúde. De modo geral, essas áreas não são re-

---

[1] *Guimarães (1996) e Bonelli (1996) enfatizaram a necessidade de reconsiderar as bases da política industrial. Bonelli faz uma excelente análise do de-senvolvimento da política industrial no Brasil no período pós-guerra. Para uma análise de argumentos a favor e contra as políticas industriais das economias dos países em desenvolvimento, consulte-se Rodrik (1993). Grossman (1990), por sua vez, analisa essas políticas em países altamente industrializados. Schmidt (1996) documenta a mudança na política industrial francesa na década de 70, de um modelo estatizado para uma política orientada para o mercado sob a presidência de Mitterrand (1981-95), semelhante à almejada no contexto atual da política industrial brasileira.*

conhecidas como elementos da política industrial e não serão consideradas neste artigo, embora sejam, obviamente, muito importantes. Pela mesma razão, não serão consideradas, também, questões relativas à infra-estrutura, embora sua importância para o Brasil seja amplamente reconhecida.

1.2 Limitações

Antes de abordarmos as políticas industriais detalhadamente, é importante reconhecer algumas das limitações enfrentadas no campo da formulação e implementação de políticas. Algumas dessas limitações estão relacionadas à capacidade administrativa e de formular políticas do governo — ver rueger (1990), que tece comentários bastante céticos sobre o que o governo pode realizar, em comparação às conclusões do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, segundo o qual um bom governo desempenha papel-chave no desenvolvimento. Em primeiro lugar, o governo raramente tem o mesmo acesso a informações detalhadas sobre determinado setor, que as empresas e empresários que atuam nesse setor têm. Esse fato pesa a favor da adoção de políticas gerais e abertas a todas as empresas já estabelecidas e a possíveis novas empresas de um setor. Em outras palavras, segundo essa linha de pensamento, as autoridades devem evitar políticas que identifiquem determinadas empresas ou grupos de empresas como beneficiários exclusivos. Essas políticas têm uma tendência bastante forte de beneficiar empresas mais bem estabelecidas ou conhecidas, com a exclusão de algumas outras potencialmente mais eficientes. Em segundo lugar, o governo deve reconhecer a escassez de bons administradores nos órgãos governamentais, sobretudo administradores experientes na área industrial. Políticas industriais detalhadas, principalmente as de cunho mais setorial, exigem excelentes administradores.[2]

---

2 Jenkins (1991) compara o desempenho industrial das economias em processo de industrialização da Ásia e da América Latina e conclui que a eficácia da intervenção estatal foi uma variável-chave na determinação de experiências bem-sucedidas e fracassos.

Em terceiro lugar, todas as políticas industriais precisam ser implementadas sob as limitações fiscais do setor governamental. Na atual situação fiscal do Brasil, qualquer iniciativa de implementar uma determinada política que envolva gastos adicionais expressivos deve ser, *a priori*, excluída. Em quarto lugar, as pressões políticas sofridas pelo governo devem ser reconhecidas. Os *lobbies* industriais costumam ser muito veementes, e contam com apoio político considerável, enquanto os interesses dos consumidores e contribuintes não são tão bem representados politicamente. Qualquer política industrial setorial gera, imediatamente, um forte *lobby* por sua continuidade. Além disso, se o governo concede privilégios a um grupo industrial, outros certamente solicitarão tratamento igual, que poderá ser politicamente difícil de ser negado. Por essas razões, talvez seja melhor excluir, por completo, a possibilidade de implementar qualquer política industrial que ofereça benefícios particulares a determinado setor. Em quinto lugar, podem surgir problemas de compromisso com políticas que são, em princípio, reversíveis, como subsídios e mecanismos protecionistas, reduzindo-se os incentivos para que empresas invistam nos setores almejados arp e Perloff (1995) .

A política industrial brasileira sofre, também, limitações pelo fato de o país ter firmado acordos internacionais como o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que restringem severamente a liberdade de ação do governo na área das políticas industriais. Especificamente, o Brasil não tem mais o direito irrestrito de fixar tarifas, criar barreiras não-tarifárias às importações ou oferecer subsídios a determinados setores. A não ser que o Brasil deixe de fazer parte da estrutura dos acordos internacionais de comércio, sua economia não poderá, de forma alguma, evitar essas obrigações internacionais. Esses acordos prevêem procedimentos para fazer frente a possíveis dificuldades comerciais, mas são muito limitados — serão considerados mais detalhadamente adiante.

1.3 O Âmbito da Política Industrial

Considerando-se que o contexto brasileiro está sendo determinado pelo Plano Real e sua ênfase nos mercados e numa economia aberta, a prioridade para a formulação de políticas é a identificação de áreas em que os mercados não estão conseguindo promover a eficiência a curto e longo prazos. Sendo assim, o papel das políticas é corrigir esses problemas mediante a adoção de diretrizes que facilitem o funcionamento dos mercados, sem substituí-las por métodos de alocação de recursos que sejam incompatíveis com sua dinâmica natural. Infelizmente, a lista de problemas que podem ocorrer nos mercados é bastante extensa — uma economia industrial moderna está longe de corresponder à versão acadêmica de mercados perfeitamente competitivos. Inevitavelmente, a política precisará ser seletiva em seus objetivos e concentrar-se nos problemas mais sérios. Qualquer política precisará, também, pesar seus custos contra seus prováveis benefícios e só seguir as diretrizes que ofereçam chances reais de ganhos líquidos razoáveis.

As políticas industriais têm tradicionalmente levado em consideração, também, dois outros aspectos do funcionamento dos mercados. O primeiro são os problemas provocados por ajustes industriais e a necessidade de reestruturar um determinado setor. O exemplo típico seria o de um setor que está experimentando perda repentina e em larga escala de mercados, empregos e lucratividade, possivelmente em decorrência de liberalização do comércio ou mudança tecnológica. Em alguns aspectos, o mercado está funcionando bem e eliminando, naturalmente, produtores ineficientes, mas os custos sociais de ajustes rápidos podem ser considerados altos demais, ou talvez haja a preocupação de que esses ajustes possam levar à perda de capital físico ou humano, que poderia ser preservado e usado para regenerar o setor num prazo mais longo. O objetivo da política, que nessas circunstâncias seria naturalmente setorial ou vertical, seria diminuir o ritmo dos ajustes que o mercado induziria, para que houves-

se mais tempo para uma transição mais ordenada rumo a novo equilíbrio no mercado.

O desenvolvimento de novas indústrias tem sido outra área tradicionalmente incluída nas políticas industriais. O argumento é que, embora uma determinada indústria possa apresentar boas perspectivas a longo prazo, pode precisar de ajuda para começar a operar e sobreviver durante a fase inicial de concorrência no mercado. Veremos, adiante, que esse argumento só é válido se ocorrerem circunstâncias problemáticas específicas no mercado, relacionadas à produção, divulgação ou acesso a informações ou a problemas nos mercados de capital. Obviamente, qualquer política será, necessariamente, específica para determinado setor.

Nos próximos capítulos, exploraremos essas áreas mais detalhadamente e faremos breves referências a políticas que já estão sendo adotadas no Brasil.[3]

2 Políticas Industriais Gerais

Neste capítulo, consideraremos políticas que, embora não sejam especificamente voltadas a um determinado setor, abordam problemas que podem surgir em qualquer mercado industrial. Essas políticas são, às vezes, chamadas *horizontais*.

---

3 *Considerando-se a dispersão de responsabilidades por diferentes áreas da política industrial, numa gama muito ampla de ministérios e outros órgãos formuladores de políticas no Brasil, é importante contar com um único grupo de analistas para acompanhar o desenvolvimento de diferentes políticas, que avalie ativamente o impacto de diversas políticas e identifique lacunas ou conflitos entre elas. O Boletim de Política Industrial, produzido pelo IPEA/DIPPP, representa um excelente primeiro passo nessa direção e deveria ter uma circulação maior.*

2.1 Políticas de Concorrência e Regulamentação

2.1.1 Política de Concorrência e Medidas Antitruste

O modelo acadêmico tradicional da concorrência enfatizou seu efeito na redução de preços em relação aos custos. Mais recentemente, a teoria da organização industrial e obras empíricas têm enfatizado o papel desempenhado pela concorrência para melhorar a eficiência, mediante a adoção de melhores técnicas de produção e a promoção de inovações. Sem a concorrência, é improvável que as empresas se esforcem para melhorar seu desempenho. Na verdade, suspeita-se de que não sejam entusiásticas defensoras da concorrência, considerando-se sua propensão a monopolizar mercados, formar cartéis e impor barreiras contra concorrentes em potencial. á muitas provas concretas de que essa mentalidade caracterizou o setor industrial brasileiro no período que antecedeu a liberalização do comércio.

Todos esses fatos apontam para a necessidade de uma política de concorrência forte, que encontre respaldo tanto no arcabouço jurídico quanto no institucional.[4]

O Brasil já tem uma política dessa natureza Salgado (1995) , bem como um instrumento adequado para sua implementação — o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O arcabouço legislativo (Lei nº 8 884/94) permite que o CADE aja contra abusos de posição dominante no mercado e práticas anticompetitivas, incluindo a formação de cartéis (infração de ordem econômica, artigos 20 e 21), e contra determinados tipos de fusões e empreendimentos conjuntos (atos de concentração, artigo 54). A legislação define o domínio de mercado como uma participação de 20% num determinado mercado, que basicamente age como um gatilho para a abertura de um processo administrativo (no caso de fusões de empresas, está previsto um gatilho alternativo adicional,

4 Amsden e Singh (1994) enfatizam o papel desempenhado pela política de concorrência com o objetivo de estimular a eficiência e o crescimento econômicos no Japão e na Coréia.

baseado nas receitas das empresas envolvidas). Os processos são abertos pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, geralmente com base numa análise econômica fornecida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda. O processo é posteriormente encaminhado ao CADE para ser julgado com base no bom-senso e à luz do disposto na legislação. Como seria de se esperar, o CADE tem amplos poderes. Pode multar empresas que adotam comportamentos anticompetitivos, ordenar que abandonem uma prática anticompetitiva e desfazer uma fusão ou empreendimento conjunto. Pode, também, aceitar compromissos de empresas de renunciar a comportamentos anticompetitivos (compro-misso de cessação) e impor condições de desempenho (compromisso de desempenho) em casos de fusão, incluindo, por exemplo, compromissos de alcançar ganhos de produtividade, de contratar mais funcionários, ou de continuar a fornecer seus produtos a determinados clientes ou desenvolver tecnologias específicas. O CADE fica, também, aberto a consultas por parte de empresas, antes que decidam fundir-se com outras ou adotem algum comportamento que possa ser contrário à política em vigor.

Essa é uma área relativamente nova para a política econômica no Brasil, embora o país disponha da estrutura necessária para sua implementação há alguns anos (embora relativamente inativa). Por essa razão, é muito importante que o desenvolvimento da política na prática seja monitorado cuidadosamente ao longo de alguns anos, para que possam ser identificados aspectos positivos e pontos fracos e o trabalho do CADE possa ser objeto de uma crítica bem fundamentada e construtiva. No entanto, é cedo demais para detectar alguns problemas emergentes. Em termos do arcabouço institucional, talvez fosse uma boa idéia fundir a SEAE e a SDE num só órgão. Essa fusão melhoraria a coordenação da análise econômica e jurídica dos processos, embora as boas relações entre as duas secretarias, e destas com o CADE, já garantam bons resultados. Se fossem um único órgão, ficariam menos sujeitas a processos políticos e poderiam desenvolver

sua própria agenda (observando a legislação, obviamente) para promover um comportamento competitivo no mercado. Além desses fatores, o CADE pode ficar sobrecarregado em decorrência dos atuais arranjos institucionais.

Uma reforma sensata seria tornar a SDE/SEAE responsável por casos rotineiros, inclusive os que envolvam compromissos de empresas, e só encaminhar ao CADE, para julgamento, casos, por exemplo, de empresas que não estejam dispostas a negociar compromissos ou condições de desempenho, de comportamentos empresariais que justifiquem a aplicação de multas, ou de processos que apresentem complexidades particulares.

Mattos (1997) também criticou a política adotada desde 1994. Em primeiro lugar, mais de 50% dos processos por condutas anticompetitivas avaliados pelo CADE em 1996 estavam relacio-nados aos chamados aumentos abusivos de preços e tiveram origem, principalmente, no Ministério da Fazenda. O CADE decidiu, corretamente, pelo arquivamento desses processos, pois o conselho não deve assumir o papel de um órgão substituto de controle de preços. Em segundo lugar, pode-se questionar se algumas das condições de desempenho impostas pelo CADE em casos de fusão efetivamente envolveram uma regulamentação detalhada para a conduta das empresas envolvidas. Em terceiro lugar, a avaliação de participações no mercado, feita pelo CADE, principalmente em casos de fusão, enfocou demasiadamente o mercado interno, sem levar em consideração a crescente abertura do mercado brasileiro à concorrência internacional. Os vínculos entre a política de concorrência e a política comercial devem ser muito mais explícitos.

2.1.2 A Regulamentação de Monopólios Naturais

Algumas indústrias são caracterizadas por um retorno cada vez maior, de modo que a eficiência na produção exige um produtor monopolista. Isso ocorre, particularmente, em setores em que a distribuição é feita por meio de redes, como nos

casos do abastecimento d água, de gás e de energia elétrica. Tradi-cionalmente, esses setores têm sido organizados como indústrias públicas, mas os programas de privatização transferiram muitas de suas atividades para o setor privado. Esses *monopólios naturais* geram problemas específicos para as políticas de concorrência. A política desenvolvida no Reino Unido nos últimos dez anos prevê um regime de regulamentação para essas indústrias, para impedir que explorem indevidamente seu poder de mercado em potencial Armstrong *et alii* (1995) . A regulamentação estrutural tem por objetivo dividir as indústrias em segmentos que representam verdadeiros monopólios naturais e em segmentos pelo menos potencialmente competitivos. Na indústria da energia elétrica, por exemplo, embora a geração seja potencialmente competitiva, assim como a venda do produto no varejo, a transmissão, seja no nível de uma rede nacional ou regional ou da distribuição local, claramente não é. A regulamentação da conduta empresarial tem por objetivo limitar o comportamento voltado à obtenção de lucros dos segmentos monopolistas, restringindo seus preços ou taxas de retorno de acordo com fórmulas predeterminadas. Parece que o Brasil não tem considerado sistematicamente um modelo preciso de regulamentação a ser aplicado, embora venha implementando um programa de privatização de grande porte nos últimos anos IPEA/DIPPP (1997, seção III.2) . Além disso, as políticas de regulamentação têm sido implementadas fragmentariamente e por diferentes órgãos da União e dos governos estaduais, sem qualquer coordenação. Não se sabe, também, como a atividade de novos órgãos regulamentadores, como a ANATEL (telecomunicações), ANEEL (fornecimento de energia elétrica) e ANP (indústria petrolífera), se relacionará com os interesses do CADE em promover a concorrência, mesmo em áreas em que a legislação permite a atuação do conselho. á clara necessidade de desenvolver *know-how* adequado nessa área e de monitorar os desenvolvimentos assiduamente.

2.2 Informação

obvio que os mercados não podem funcionar adequadamente sem informações; no entanto, as empresas freq entemente não dispõem de informações sobre mercados em potencial, principalmente mercados de exportação, e sobre tecnologias disponíveis. Somente as empresas de grande porte podem arcar com os custos envolvidos na pesquisa de um grande número de possibilidades, e a duplicação do processo de coletar informações é ineficiente, considerando-se que, uma vez coletadas, podem ser transferidas a um custo marginal muito baixo. Diversas políticas foram desenvolvidas para abordar esse problema.

2.2.1 Redes de Informações

Para resolver o problema da falta de informações sobre oportunidades de mercado, a maioria das economias avançadas de-senvolveu associações industriais e promoveu a publicação de revistas por assinatura e relatórios sobre indústrias específicas (a chamada *imprensa comercial*). Quanto aos mercados externos, essa tarefa tem sido freq entemente assumida pelos ministérios de indústria e comércio, que passaram a pesquisar e divulgar informações sobre oportunidades de exportação como parte de suas responsabilidades.

Esse trabalho tem sido freq entemente compartilhado com missões diplomáticas, que têm estado muito mais ativas na área do comércio, principalmente no monitoramento da observância de acordos internacionais (GATT) por parte de concorrentes externos. Um país como o Brasil, que está procurando ampliar suas exportações, certamente deveria considerar a necessidade de manter uma rede de escritórios nos principais mercados externos, para elaborar relatórios sobre oportunidades de mercado e concorrências por contratos.

2.2.2 Informações Tecnológicas

Em termos de coleta de informações, nenhuma tarefa é mais complexa e onerosa para as empresas do que descobrir novos processos e produtos. As soluções adotadas em economias avançadas têm enfatizado esforços conjuntos, deixando o de-senvolvimento de novos produtos e processos por conta de empresas individuais Jorde e Teece (1990) . A indústria de máquinas operatrizes da Alemanha, por exemplo, apoiou, durante muitos anos, um instituto industrial de pesquisa e treinamento em Aachen. O programa EURE A da Comunidade Européia Peterson (1991) estimulou mecanismos de colaboração entre cientistas universitários, tecnólogos, empresas e seus clientes no desenvolvimento de tecnologias-chave. Muitas universidades montaram escritórios científicos especializados em prestar serviços de pesquisa a clientes industriais. Os problemas envolvidos na obtenção e aplicação de novas tecnologias certamente são maiores para as pequenas empresas; por essa razão, muitos governos oferecem apoio técnico a empresas de pequeno e médio portes, no sentido de permitir que se beneficiem de novos desenvolvimentos em técnicas de fabricação e *design*. á iniciativas dessa natureza no Brasil Matesco (1994) , mas sua abrangência é bastante limitada em face dos recursos disponibilizados para sua implementação. O programa FAPESP de São Paulo, por exemplo, envolveu-se com alguns projetos destinados a promover vínculos entre empresas e o Instituto de Química de Campinas.[5]

Recentemente, o estado do Rio de Janeiro anunciou o lançamento de uma série de programas destinados a estimular o desenvolvimento científico e tecnológico no estado, incluindo o desenvolvimento de vínculos mais estreitos entre empresas e universidades ou institutos de pesquisa IPEA/DIPPP (1997, seção II.5) .

---

5 *Ver, por exemplo, os relatórios publicados na Gazeta Mercantil de 9 de abril de 1997.*

2.3 Proteção ao Consumidor e Certificação

Os consumidores enfrentam, também, o problema da falta de informações nos mercados, gerado por dificuldades de avaliar a qualidade dos produtos ofertados.[6] Tem sido observada, ao longo do tempo, a evolução de diversas soluções para esses problemas nas economias de mercado. Uma das soluções é a introdução de leis, por parte do governo, para proteger os consumidores e garantir seus direitos em relação à qualidade dos bens e serviços que consomem. O PROCON já se tornou uma instituição de renome no Brasil e tem trabalhado ativamente para alertar as empresas em relação à necessidade de lidar com seus clientes de maneira justa e eficiente Salgado (1994) . Seria útil avaliar o trabalho desenvolvido pelo PROCON.

Outra garantia de qualidade disponível a compradores de produtos industriais é a certificação de produtos segundo padrões reconhecidos. O sistema ISO emite esse tipo de certificação, com destaque para os padrões ISO 9001, internacionalmente reconhecidos e particularmente importantes para os exportadores. O Ministério de Ciência e Tecnologia tem trabalhado ativamente nessa área, por intermédio do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), por sua vez, lançou as bases institucionais para a adoção do sistema ISO no Brasil Matesco (1994) . Em que pesem esses fatos positivos, no entanto, o número de empresas brasileiras que aderiram ao sistema ainda é relativamente reduzido.

Os produtores de maior porte e mais conhecidos podem oferecer garantia de qualidade desenvolvendo uma marca registrada que distinga seus produtos daqueles oferecidos por seus concorrentes Economides (1987) , movidos pelo incentivo de manter a qualidade de seus produtos ou serviços, de

---

6 Para uma discussão sobre problemas de mercado gerados por informações imperfeitas dos consumidores sobre qualidade, ver Grossman (1990, seção V).

modo a não prejudicar suas vendas no futuro. No Brasil, as marcas registradas Ford e Brahma são exemplos óbvios desse fenômeno. Os pequenos produtores, no entanto, não têm como seguir o exemplo de seus rivais de maior porte, uma vez que a divulgação ampla de uma marca registrada pode envolver gastos elevados com campanhas publicitárias.

Em alguns casos, esse problema pode ser superado pela união entre grupos de pequenos produtores para criar uma marca registrada, que freq entemente incluirá o nome da região onde os produtores estão situados. Os vinhos franceses oferecem os exemplos mais conhecidos, mas a Itália também foi bem-sucedida na criação de marcas registradas para sapatos e roupas de grife. O Brasil poderia tentar criar marcas registradas semelhantes para produtos regionais, como, por exemplo, frutas produzidas na região do São Francisco.

2.4 Efeitos Secundários da Pesquisa e do Desenvolvimento

Como observou Arro (1962), a alocação de recursos para pesquisa e desenvolvimento numa economia de mercado tende, em termos sociais, a ficar aquém de um nível ideal. O fato de a utilização de determinada informação por parte de uma empresa não impedir que outra empresa a utilize implica que ela deve ser disponibilizada a um preço zero (partindo da premissa de que o custo marginal da transmissão seja zero). Nesse caso, no entanto, o setor privado não seria estimulado a manter áreas de P D. Para incentivá-lo, é necessário proteger os direitos da propriedade intelectual, de modo que a transferência de informações possa ser cobrada. Na prática, entretanto, é difícil garantir proteção eficaz por meio de, por exemplo, patentes. Outras empresas poderão beneficiar-se sem pagar *royalties* ou taxas de licenciamento. As empresas que desenvolvem atividades de P D não levam em consideração os efeitos secundários que estão gerando.

Estudos empíricos realizados em economias avançadas sugerem que esses efeitos são importantes em termos qualita-

tivos Griliches (1992) . Estudo desenvolvido por Jaffe (1986) sobre empresas dos EUA, por exemplo, sugeriu que se todas as empresas de um setor aumentassem simultaneamente seus gastos com atividades de P D em 10%, o número de patentes na indústria aumentaria em 20%, mais da metade em decorrência de efeitos secundários. Existem, também, no entanto, provas de que uma empresa não pode tirar proveito dos resultados das atividades de P D de seus concorrentes sem custos — para se beneficiar, precisará estar desenvolvendo atividades próprias de P D, para que possa apreciar plenamente os avanços conquistados por seus rivais. Essas questões ainda não foram pesquisadas no Brasil, mas é provável que, em linhas gerais, o mesmo raciocínio se aplique.

Que políticas poderiam ser formuladas diante dos fatos mencionados [7] Uma das possíveis soluções, já citada, seria garantir o apoio do setor público a pesquisas desenvolvidas por cientistas e tecnólogos em universidades e institutos, e disponibilizar livremente seus resultados para as indústrias. O problema dessa abordagem é a relutância dos cientistas acadêmicos em permitir que seus programas de pesquisa sejam determinados, ainda que parcialmente, pelas necessidades da indústria. Uma solução alternativa seria estimular empreendimentos conjuntos de pesquisa que envolvessem todas as empresas de um determinado setor, deixando o desenvolvimento a cargo de empresas individuais. A elaboração do arcabouço jurídico necessário para proteger os direitos da propriedade intelectual também será muito importante. Uma legislação superprotetora reduzirá efeitos secundários benéficos, e uma proteção insuficiente desestimulará o setor privado. O Brasil aprovou uma nova lei de patentes em maio de 1997, mas há dúvidas quanto à capacidade do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual de processar, em um

---

7 Ver Teubal (1996), que, numa análise interessante, sugere que o apoio governamental a atividades de P&D pode ser particularmente importante na fase inicial de implementação da capacidade de P&D num país em processo de industrialização, mas que a escala e o tipo do apoio devem mudar ao longo do tempo, à medida que a atividade de P&D se estabeleça efetivamente. Holm-Nielsen et alii *(1996) oferecem algumas informações e avaliações úteis das políticas que já estão sendo adotadas no Brasil.*

prazo razoável, todos os pedidos de patente que provavelmente serão apresentados para aprovação. Como consideração final, é possível que a concessão de subsídios para ajudar a cobrir os gastos das empresas com atividades de P&D garanta um equilíbrio maior entre retornos privados e sociais. Consideraremos os incentivos mais detalhadamente na seção seguinte.

2.5 Mercados Financeiros

A atividade de longo prazo das empresas tem duas características importantes e relacionadas: *(i*) o retorno dos investimentos, da atividade de exportação, da pesquisa e do desenvolvimento não é imediato e só aparece após algum tempo; e *(ii*) o retorno não é certo, de modo que as atividades são, inerentemente, de risco. Numa economia de mercado *ideal*, essas atividades seriam pelo menos parcialmente financiadas pelo mercado de capitais. A taxa de juro incorporaria um elemento de preferência de prazo e uma margem em relação aos riscos da atividade financiada. O financiamento não pode, obviamente, ser completo, pois nesse caso todos os riscos seriam transferidos para as instituições financeiras, e a empresa não seria incentivada a garantir bons resultados e a trabalhar duro para fazer o projeto funcionar.[8]

Pelo menos alguns dos riscos podem ser compartilhados entre a empresa e o mercado de capitais. Além disso, as instituições de crédito podem reduzir sua exposição a riscos mantendo uma carteira de empréstimos para projetos em que o retorno esperado não seja correlacionado. Sem uma participação externa nos financiamentos, as empresas precisam assumir todos os riscos e, conseqüentemente, investem e exportam menos, além de desenvolverem menos atividades

---

[8] *Existe, em princípio, um problema adicional de seleção adversa identificado por Stiglitz e Weiss (1981). Se a responsabilidade das empresas é limitada, os empréstimos com taxas de juro predeterminadas são mais atraentes,* ceteris paribus*, para empresas com projetos de maior risco. Assim, aumentar as taxas de juro para reduzir a demanda por créditos aumenta o risco para o agente financeiro, na medida em que empreendimentos de menor risco desistem de obter empréstimos.*

de P D do que seria socialmente ótimo. Esses problemas são amplamente reconhecidos pelos formuladores de políticas, e dois tipos de medidas, a seguir apresentados, são tomadas para combatê-los.

2.5.1 Incentivos Fiscais

A idéia dos incentivos fiscais é compensar as empresas pelos riscos envolvidos em investimentos, exportações e atividades de pesquisa, oferecendo-lhes subsídios ou reduções de impostos sobre lucros realizados. Em sintonia com seus concorrentes internacionais, o Brasil instituiu incentivos dessa natureza. Os gastos com investimentos são isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre novos bens de capital, e as empresas têm permissão para aplicar uma desvalorização acelerada no cálculo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica devido. Na área da pesquisa e do desenvolvimento, a Lei nº 8 661, de 1993, introduziu seis incentivos; o mais importante é o direito de contabilizar gastos para reduzir o valor do Imposto de Renda devido, até um teto de 8%. Um estudo interessante desenvolvido por Matesco e Tafner (1996) revelou as limitações que esse esquema de incentivos enfrenta na prática: beneficia, principalmente, as empresas de maior porte e as que já são lucrativas. Os benefícios não são grandes em relação aos concedidos pelos governos de outras economias. Para as exportações, estão previstas isenções do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do IPI, bem como um sistema de remissão de impostos. Recentemente, foram tomadas, também, novas iniciativas na área do seguro para as exportações.[9] A eficácia de todas essas iniciativas deve ser cuidadosamente analisada.[10]

---

9 Especificamente, o Banco do Brasil e um grupo de seguradoras vinculadas a bancos privados brasileiros montaram, em março de 1997, uma nova empresa para oferecer seguros contra riscos comerciais em operações de exportações.

10 Ver Mamuneas e Nadiri (1996), que desenvolveram um estudo recente sobre a eficácia dos incentivos para P&D nos Estados Unidos.

O estudo de Matesco e Tafner revelou a importância da definição meticulosa do incentivo, para que seja capaz de contrabalançar eficazmente problemas de mercado gerados pela incapacidade das empresas de se livrarem de alguns dos riscos envolvidos em atividades de longo prazo.

2.5.2 Fontes de Financiamento

A estratégia alternativa seria abordar diretamente os problemas gerados por mercados de capitais imperfeitos e oferecer fontes alternativas de financiamento.[11] Os financiamentos de longo prazo para projetos de investimentos no Brasil são oferecidos somente pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) —geralmente com prazos de apenas cinco anos — e por alguns bancos internacionais. Não é surpreendente observar que grande parte desses financiamentos é canalizada para grandes empresas, e que pouco é feito para satisfazer às necessidades das pequenas e médias empresas. As políticas de crédito dos principais bancos privados caracterizam-se pela visão de curto prazo, ou seja, eles não se dispõem a conceder empréstimos com prazos superiores a um ano e não se envolvem no financiamento de programas de investimentos de longo prazo. (Talvez seja importante observar que o Brasil não é o único país que enfrenta esse problema — críticas semelhantes têm sido dirigidas ao setor bancário do Reino Unido, por exemplo.) Nada disso surpreende, considerando-se que a mudança de um ambiente de alta inflação para uma economia mais estável é relativamente recente. necessário, no entanto, insistir para que o setor bancário comece a considerar a possibilidade de adotar prazos mais longos e reconheça os possíveis ganhos de conceder empréstimos de longo prazo a empre-

---

11 Stiglitz (1991) explica a importância e as limitações dos mercados de capital na alocação de escassos recursos para investimentos e enfoca o papel que os governos podem desempenhar para corrigir problemas observados no mercado. Greenwald e Stiglitz (1991) analisam o papel das instituições financeiras e das estruturas jurídicas. Stiglitz e Uy (1996) examinam políticas adotadas em algumas economias milagrosas *do Leste Asiático, que podem oferecer lições úteis para o Brasil.*

sas que apresentem programas de investimento de alta qualidade.

No que se refere à oferta de capital de risco, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) tem acesso a algumas fontes de financiamento no BNDES, na Caixa Econômica Federal (CEF) e na Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Parece, no entanto, que as condições para a aplicação desse financiamento são inflexíveis e que nem todos os recursos disponíveis são efetivamente utilizados. A FAPESP utilizou esse sistema de financiamento, mas teve dificuldades para identificar bons projetos para apoiar.

O Programa de Financiamento às Exportações (PROE) foi estabelecido em 1991 para ajudar grandes empresas na exportação de bens de capital. Desde então, a lista de produtos qualificados para receber esse financiamento para fins de exportação foi ampliada de modo a incluir muitos produtos exportados (ou potencialmente exportáveis) por empresas de menor porte. O financiamento é concedido com base na taxa LIBOR, colocando, assim, o Brasil em pé de igualdade com seus concorrentes internacionais. Entretanto, parece que nem todos os financiamentos disponibilizados por meio desse esquema estão sendo utilizados.[12]

Esses problemas de financiamento representam uma área-chave para o desenvolvimento de políticas — que deve começar com uma avaliação da eficácia dos programas brasileiros e com um estudo comparativo de esquemas semelhantes adotados em outras economias. Nesse contexto, o mercado de capitais de risco dos Estados Unidos oferece um exemplo particularmente interessante.

2.6 Empresários e a Capacidade Administrativa

12 Segundo um relatório publicado na Gazeta Mercantil de 10 de abril de 1997.

Para que uma economia de mercado funcione eficazmente, deve haver uma oferta adequada de empresários e administradores. Sem essas pessoas-chave, oportunidades de investimento poderão ser perdidas e os recursos poderão não ser adequadamente usados nas empresas.[13]

Os empresários são pessoas capazes de identificar novas oportunidades lucrativas no mercado, que sabem montar e desenvolver uma empresa para materializar essas oportunidades e que estão dispostas a assumir pelo menos alguns dos riscos envolvidos (perda de capital pessoal investido num novo empreendimento). Essas características provavelmente são mais absorvidas em decorrência da cultura do que propriamente ensinadas, e nem todas as pessoas as possuem. Quando a oferta de pessoas com essas características é escassa, o de-senvolvimento fica mais restrito. Nesse contexto, é interessante considerar o exemplo da Coréia do Sul: como o país carecia de muitos empresários experientes, as autoridades os concentraram nos *chaebol* e canalizaram novos projetos para esses grupos. A falta de capacidade empresarial não é, evidentemente, um problema no Brasil. Ainda assim, o governo desempenha papel importante na facilitação do estabelecimento de novas empresas. Procedimentos jurídicos e fiscais simples são importantes nesse contexto — os empresários freq entemente não são bons administradores e sua eficiência pode ser facilmente afetada se precisarem passar muito tempo cuidando de questões burocráticas. Obviamente, a disponibilidade de espaços para alugar a preços acessíveis e algumas fontes de capital inicial também ajudam. Seria interessante pesquisar até que ponto é fácil estabelecer novas empresas no Brasil. Outro elemento importante para o desenvolvimento de novas empresas é a existência de um ambiente macroeconômico relativamente estável.

---

13 Ver Berry (1996), que apresenta uma discussão sobre o papel desempenhado pelo governo na criação de um ambiente propenso à geração e ao de-
senvolvimento de pequenas empresas.

A capacidade administrativa é diferente da empresarial, pois exige o conhecimento de técnicas de organização e administração que podem, em princípio, ser ensinadas. Embora se possa questionar o peso a ser atribuído a cursos formais de administração, como o oferecido pelas faculdades de administração de empresas, e ao treinamento oferecido nas próprias empresas, poucas pessoas duvidariam que a indústria brasileira precisa dar mais ênfase a técnicas administrativas para enfrentar a concorrência internacional com sucesso. Do ponto de vista das políticas, a questão é saber se o treinamento em administração deve ser objeto de mais incentivos e se os mercados de capitais estão oferecendo financiamentos adequados a pessoas que desejam financiar seu próprio treinamento, fazendo, por exemplo, um curso formal de administração de empresas.

3 Políticas Setoriais ou Verticais

3.1 Ajustes e Restruturação Industrial

O caso típico seria o de um setor que está perdendo empregos e a lucratividade em decorrência da liberalização do comércio ou de mudanças tecnológicas. O argumento apresentado é que esse setor precisa de tempo e espaço para se reestruturar, reduzir custos e introduzir novas técnicas e produtos. O objetivo das políticas seria evitar um ajuste brusco, com perdas de capital e empregos. importante, no entanto, observar que os argumentos a favor das políticas industriais em casos dessa natureza envolvem dois raciocínios bastante diferentes. O primeiro baseia-se nos efeitos distributivos de um ajuste brusco. Se o impacto ficar muito concentrado em nível regional, por exemplo, os custos sociais podem ser elevados e politicamente inaceitáveis. Observe que isso não significa que o mercado esteja falindo; na verdade, o problema é bem outro: ele está funcionando bem e desempenhando seu papel de eliminar produtores ineficientes. O objetivo seria desacelerar o processo e dar mais tempo às pessoas envolvidas, particularmente aos trabalhadores que perderão seus empregos, para se ajustarem e identificarem alternati-

vas, possivelmente fora da região em que os efeitos são mais evidentes.

A questão mais importante a ser considerada na formulação de políticas é como podem produzir os melhores resultados possíveis a curto prazo.[14] Algumas pessoas advogam a concessão de subsídios à indústria afetada, para diminuir o ritmo de seu inevitável declínio a longo prazo; outros argumentam que os subsídios deveriam ser diretamente canalizados para os trabalhadores, para ajudá-los a superar o difícil período em que terão que procurar outro emprego e possivelmente serem treinados em outras áreas. Essa alternativa está mais em voga atualmente, com base no argumento de que ajuda diretamente os que mais sofrem mudanças em suas vidas e de que sua tendência de gerar um *lobby* pela manutenção da assistência a longo prazo é menor.

O segundo argumento é que a indústria teria perspectivas de longo prazo tão logo se reestruturasse, mas poderia desaparecer antes de introduzir os ajustes necessários. Esse argumento pressupõe a existência de problemas no mercado. Se as perspectivas de longo prazo forem boas, por que o setor privado não poderia reagir adequadamente, fazendo os investimentos necessários e racionalizando sua produção Entre outros fatores, o setor pode não dispor de informações sobre mercados em potencial e tecnologias disponíveis. Nesse caso, pode-se argumentar a favor de políticas destinadas a garantir a disponibilidade do *know-how* necessário, nos moldes discutidos. Entretanto, o problema pode estar no mercado de capitais: a receita do setor pode ser insuficiente para financiar os investimentos necessários, e os mercados financeiros talvez não estejam em condições de oferecer esses financiamentos. Se esses forem os problemas de mercado que não estão permitindo os ajustes necessários, pode-se dizer que refletem falhas na economia como um todo e não apenas no setor afetado. Para atacá-los adequadamente, se-

---

14 Brainard e Verdier (1994) descrevem como políticas destinadas a proteger indústrias em declínio tendem a gerar lobbies *poderosos.*

ria mais apropriado adotar políticas gerais nessas áreas, e não dirigidas a setores específicos.

Infelizmente, as circunstâncias enfrentadas por uma indústria em processo de declínio acelerado em decorrência da liberalização do comércio geralmente não permitem uma análise bem fundamentada de todos os processos envolvidos. Diante desse fato, o instinto político manda sempre conceder subsídios ou aumentar barreiras tarifárias ou não tarifárias para aliviar, de algum modo, a indústria afetada. No caso do Brasil, essas alternativas deveriam ter sido descartadas por completo, considerando-se que o país é parte do GATT e do MERCOSUl, os quais proíbem ações destinadas a proteger setores específicos. A despeito dessas obrigações internacionais, no entanto, o Brasil introduziu, unilateralmente, desde março de 1995, uma série de medidas para proteger o setor automobilístico — ver IPEA/DIPPP (1996), que apresenta um breve resumo dessas medidas. Essa atitude gerou uma série de controvérsias com outras nações, entre as quais a Argentina, os Estados Unidos e a União Européia. absolutamente óbvio que o Brasil desrespeitou as normas e, embora talvez consiga evitar retaliações, por algum tempo, fazendo concessões esporádicas, o país certamente enfrentará negociações muito mais duras com esses parceiros comerciais sobre outras questões e provavelmente sairá perdendo num prazo mais longo.

Na verdade, as normas da Organização Mundial de Comércio (GATT) prevêem procedimentos para quando um setor é extremamente afetado pelo comércio de maneira adversa. Podem ser aplicadas medidas *antidumping* e tarifas compensatórias quando determinadas importações são feitas a preços indevidamente baixos ou se beneficiam de subsídios concedidos pela economia exportadora. Podem, também, ser aplicadas salvaguardas quando um setor é afetado por importações num nível não previsto na ocasião da assinatura dos acordos comerciais Piani (1994, 1997) .

O conceito das tarifas compensatórias é simples. Se ficar demonstrado que alguma importação está se beneficiando de subsídios específicos concedidos pelo país exportador, provocando prejuízos substanciais para o setor interno concorrente, pode-se aplicar uma tarifa adicional (ou o setor interno pode passar a receber um subsídio equivalente). Em princípio, as medidas *antidumping* não podem ser definidas com a mesma clareza, e muito menos na prática. Elas podem ser aplicadas quando um produto é importado a um preço inferior ao cobrado pelo mesmo produto no mercado interno do exportador. Se ficar demonstrado, também, que essa prática está impondo sérios prejuízos ao setor de importação concorrente, podem ser aplicadas tarifas adicionais ou concedidos subsídios ao setor afetado. A dificuldade envolvida em casos dessa natureza é que não se leva em consideração a lógica perfeitamente aceitável de cobrar preços diferentes em diferentes mercados geográficos em que se percebem diferenças na elasticidade da demanda. Uma empresa exportadora pode muito bem considerar que a concorrência é maior no mercado de exportação e, portanto, cobrar um preço mais baixo que o praticado em seu mercado interno, relativamente menos aberto. (Na prática, é freq entemente difícil identificar o diferencial de preço com precisão, e a alegação de *dumping* baseia-se numa estimativa dos custos de produção, incluindo uma margem convencional).

Tanto nos casos de *dumping* quanto nos de subsídios externos, as medidas compensatórias devem ser temporárias e qualitativamente inferiores ao suposto subsídio ou margem de *dumping*. O Brasil tem recorrido a medidas dessa natureza bastante intensamente nos últimos anos. Os dispositivos legais que as sustentam são a Lei nº 9 019/95 e o Decreto nº 1 602/95. Os casos são avaliados pelo Departamento Técnico de Tarifas da Secretaria do Comércio Exterior (SECE), que provavelmente não dispõe de todos os recursos necessários para essa tarefa. Até 1996, haviam sido processados 34 casos relacionados aos mercados industriais, doze dos quais foram confirmados e deram origem a diferentes medidas. Gera preocupação a possibilidade desse procedimento

vir a ser usado por empresas nacionais como um mecanismo anticompetitivo, para fazer frente à concorrência internacional, particularmente se uma proporção substancial de pedidos de proteção for aprovada.[15] Uma análise dos casos já processados poderia indicar se isso está acontecendo em algum nível.

As salvaguardas são muito diferentes em sua concepção e implementação e enquadram-se melhor no exemplo de ajuste ao comércio citado no início desta seção. São aplicadas quando, em decorrência da aceitação do GATT, o crescimento das importações num determinado setor é muito maior do que o previsto, gerando efeitos adversos substanciais para os produtores nacionais. As medidas permitidas nesse caso são tarifas ou cotas, que devem ser aplicadas em bases não discriminatórias. Simultaneamente, o governo precisa negociar alguma outra concessão com as economias exportadoras. As tarifas ou cotas devem ser progressivamente reduzidas e eliminadas, segundo um cronograma anunciado de, no máximo, quatro anos, com possibilidade de prorrogação por um período adicional de seis anos, no caso de uma economia como a brasileira. Deve ser definido um plano para a reestruturação do setor em questão, juntamente com um cronograma para sua implementação. O procedimento para avaliar o caso deve envolver uma instituição completamente independente do governo, e quaisquer medidas a serem adotadas devem ser autorizadas pelo Comitê de Salvaguardas da Organização Mundial de Comércio. O único caso registrado no Brasil até hoje dizia respeito à importação de brinquedos e ocorreu em 1996 Piani (1997). Desde que o comércio foi liberalizado, a indústria dos brinquedos tem sido bastante bem-sucedida em suas solicitações de proteção especial. O ano de 1996 não foi uma exceção, quando as tarifas subiram de 20% para 70% em meados do ano. A proteção adicio-nal foi renovada por um período adicional de três anos no final de 1996, embora se planeje diminuir seu nível ao longo des-

---

15 Ver Messerlin (1990), cujo estudo sugere que foram adotados procedimentos antidumping *como mecanismo anticompetitivo na indústria química européia.*

se período. A avaliação dos argumentos a favor da proteção certamente não satisfez os rigorosos critérios estabelecidos pela OMC, mas não precisaram ser detalhadamente examinados pela organização, pois as medidas eram claramente dirigidas à China, que ainda não se associou a ela. Em que pese esse precedente nada auspicioso, o Brasil provavelmente ainda tem algum espaço para usar o mecanismo das salvaguardas para facilitar o ajuste em setores sensíveis, e talvez valha a pena considerar mais cuidadosamente como poderá ser usado no futuro, no quadro das normas aceitas da OMC.

Deixando de lado esses procedimentos especiais, restam dúvidas sobre a melhor forma de aplicar essa proteção no âmbito das normas. Nos setores automobilístico e das telecomunicações (Banda B), por exemplo, as autoridades brasileiras estabeleceram um mecanismo tarifário, segundo o qual as tarifas são mais altas sobre os produtos finais do que sobre seus componentes.[16]

O objetivo é estimular a montagem no Brasil, ainda que seja necessário importar os componentes. As perdas potenciais residem na integração vertical dos setores, particularmente na perda de transferências de tecnologias, que certamente são mais altas nos componentes do que na montagem final. Essa questão exige uma investigação mais aprofundada.

3.2 Indústrias Incipientes

Uma indústria incipiente é aquela que ainda não existe numa economia, mas tem boas perspectivas, a longo prazo, de conseguir se estabelecer num nível suficiente.[17]

---

[16] *Para a Banda B, o governo anunciou alíquota zero para componentes importados. Ver Gazeta Mercantil de 9 de abril de 1997.*

[17] *Observe-se que nossa discussão não incluirá idéias sobre políticas comerciais estratégicas baseadas na análise de Krugman — ver Dixit (1993, p. 178-183), para uma lúcida exposição do tema. Em linhas bastante gerais, a idéia de Krugman é que, quando uma economia é um produtor importante de um bem comercializado em mercados mundiais imperfeitamente competitivos, os mecanismos de proteção ou a concessão de subsídios*

A experiência bem-sucedida da Coréia do Sul no desenvolvimento dessas indústrias desde o início da década de 60 tem sido muito analisada e debatida — ver o resumo criterioso das provas em estphal (1990) —, para verificar se poderia servir de base para a formulação de políticas industriais para outros países em processo de industrialização, como, entre outros, o Brasil. O governo sul-coreano empreendeu esforços concentrados para desenvolver setores específicos e, posteriormente, administrar seu desenvolvimento em colaboração com o setor privado, com o objetivo de criar indústrias capazes de concorrer nos mercados internacionais após algum tempo.

Além da identificação de alguns setores adequados para a promoção do desenvolvimento em cada período, os instrumentos adotados no contexto dessa política foram os financiamentos de longo prazo em condições favoráveis e incentivos fiscais (isenções fiscais), proteção do mercado interno e forte ênfase na promoção das exportações, vinculando a continuidade da assistência financeira ao desempenho das empresas na área das exportações. Como já foi observado, as autoridades trabalharam principalmente com os *chaebol*, para aproveitar, da melhor maneira possível, o número limitado de empresários talentosos disponíveis, que estavam concentrados nesses grupos industriais. Foi enfatizada, também, a integração vertical e foram empreendidos esforços especiais no estímulo a indústrias de bens de capital para sa-

podem permitir que ela aumente sua participação no mercado, garantindo economias de escala ou permitindo que aprendam fazendo. A longo prazo, essas vantagens de custo traduzem-se em vantagens competitivas permanentes, sem a necessidade de manter a proteção. Baldwin e Krugman (1988) ilustraram esse argumento com uma análise da indústria dos chips *semicondutores do Japão e mostraram que a proteção permitiu que essa indústria aumentasse sua participação no mercado, mas somente com ganhos modestos. Grossman (1990), ao rever uma ampla gama de estudos sobre políticas dessa natureza, sugeriu que os ganhos eram, de modo geral, bastante modestos. No caso do Brasil, parece muito improvável que existam indústrias com potencial para se beneficiar de políticas comerciais estratégicas. O argumento da indústria incipiente apresentado no texto é muito mais pertinente para o estágio atual de desenvolvimento da indústria brasileira.*

tisfazer as necessidades de investimento dos setores que estavam sendo desenvolvidos. Há consenso geral de que, embora seu sucesso não tenha sido uniforme, esse programa de desenvolvimento foi extremamente bem-sucedido.[18] Sendo assim, poderia ser usado como modelo para a política industrial do Brasil

A resposta é que não pode servir de modelo para o Brasil por diversas razões. Em primeiro lugar, a mistura de proteção e subsídios que garantiu o sucesso da política não seria possível com a vigência das normas da OMC e do MERCOSUL. Seria necessário abandonar esses acordos internacionais, e uma economia do tamanho da brasileira certamente sofreria retaliações. O caminho do crescimento baseado nas exportações, que caracterizou o modelo coreano, não estaria aberto para o Brasil fora do GATT. Em segundo lugar, a situação do Brasil atualmente é muito diferente da que prevalecia na Coréia nas décadas de 60 e 70. Diferentemente da Coréia naquela época, o Brasil já tem um setor industrial privado grande e cada vez mais eficiente. O governo não precisa intervir ativamente para criar um setor industrial e estimular o comportamento empresarial.[19]

Não existem, tampouco, provas de que o governo conseguiria desenvolver indústrias incipientes melhor do que empresas privadas já estabelecidas. Podem existir problemas relacionados à falta de informações e de mercados de capitais de risco, além de outros problemas de longo prazo, mas são problemas gerais da política industrial, e não questões para serem abordadas setorialmente. Em terceiro lugar, vale a pena observar que, durante grande parte do período em questão, o governo sul-coreano era uma ditadura: podia mandar os *chaebol* fazerem o que considerasse necessário e não precisava se preocupar com o impacto político de suspender

---

18 Para uma avaliação empírica mais cética, veja Lee (1995).

19 Deve-se observar, também, que o recorde do Brasil na área da proteção de indústrias incipientes de microcomputadores não serve de estímulo para a aplicação de políticas dessa natureza em outros setores. Ver Luzio e Greenstein (1995).

subsídios e mecanismos de proteção concedidos à indústria, quando julgasse que havia chegado a hora de a criança crescer. Mesmo assim, ocorreu um sério problema de corrupção relacionado aos benefícios concedidos a determinados setores, que só agora está sendo plenamente revelado. Parece altamente provável que a adoção de políticas semelhantes no Brasil geraria *lobbies* industriais poderosos e um problema de corrupção semelhante.[20]

4 Conclusões

Os argumentos apresentados neste artigo sugerem que, em seu atual estágio de desenvolvimento econômico, o Brasil deve enfatizar políticas gerais ou horizontais, e não verticais ou setoriais. As políticas horizontais são mais compatíveis com a perspectiva geral da economia do Plano Real, com sua ênfase na economia de mercado e no papel a ser desempenhado pelas autoridades, o qual deve se restringir à criação da estrutura institucional e física necessária ao seu funcionamento adequado. São mais compatíveis, também, com as obrigações internacionais do Brasil no âmbito do GATT e do MERCOSUL. Além da necessidade premente de abordar problemas relacionados à infra-estrutura (particularmente de transportes), a chave para o país seria a adoção de políticas horizontais nas áreas da concorrência e da regulamentação, da informação e dos mercados financeiros. Políticas bem desenvolvidas e executadas nessas áreas poderiam garantir grandes benefícios para a economia como um todo, e não apenas para o setor industrial, considerando-se que o objetivo é promover a eficiência em toda a economia. O artigo sugeriu, também, que os argumentos a favor das políticas verticais não têm base sólida e mencionou como essas políticas podem favorecer a criação de *lobbies* industriais e a corrupção. Apesar do entusiasmo de ministros da indústria pela adoção de políticas verticais, é importante resistir

---

20 Para uma discussão geral sobre corrupção, ver Schleifer e Vishny (1993). As preocupações expressas em sua dissertação foram amplamente sustentadas no trabalho empírico desenvolvido por Ades e Di Tella (1997).

Referências Bibliográficas

ADES, A. e DI TELLA, R. National champions and corruption: some unpleasant interventionist arithmetic. *Economic Journal*, n.107, p.1023-1042, 1997.

AMSDEN, A. e SING , A. The optimal degree of competition and d namic efficienc in Japan and orea. *European Economic Review*, n.38, p.941-951, 1994.

ARMSTRONG, M.; CO AN, S. e VIC ERS, J. S. *Regulatory reform*.— Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995.

ARRO , . J. Economic elfare and the allocation of resources for innovation. *In*: Nelson R. (ed.) *The rate and direction of inventive activity*. National Bureau of Economic Research, Princeton Universit Press, 1962.

BALD IN, R. E. e RUGMAN, P. Mar et access and international competition: a simulation stud of 16 random access memories. *In*: FEENSTRA, R. C. (ed.) *Empirical methods in international trade*.— Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988. p.171-197.

BERR , A. Creación de un medio normativo propicio para la promoción de la peque a empresa. *Investigación-Económica*, n.56, p.11-48, 1996.

BONELLI, R. *Ensaios sobre política econômica e industrialização no Brasil*.— Rio de Janeiro: SENAI/DN/DITEC/DPEA, CIET, 1996.

BRAINARD, S. L. e VERDIER, T. Lobb ing and adjustment in declining industries. *European Economic Review*, n.38, p.586-595, 1994.

DI IT, A. In honour of Paul rugman: inner of the John Bates Clar Medal. *Journal of Economic Perspectives*, v.7, n.2, p.173-188, 1993.

ECONOMIDES, N. S. *The economics of trademarks*. Columbia Department of Economics, 1987. (or ing Paper, 353)

GREEN ALD, B. C. e STIGLITZ, J. E. *Information, finance and markets*: the architecture of allocative mechanisms. National Bureau of Economic Research, 1991. (or ing Paper, 3652)

GRILIC ES, Z. The search for R D spillovers. *Scandinavian Journal of Economics*, n.94. Supplement, S29-47. 1992.

GROSSMAN, G. M. Promoting ne industrial activities: a surve of recent arguments and evidence. *OECD Economic Studies*, n.14, p.87-125, 1990.

GUIMARÃES, E. A. *A experiência recente de política industrial no Brasil*: uma avaliação.— Brasília: IPEA: 1996. (Texto para Discussão, n.409)

A , D. A. e VIC ERS, J. S. The economics of mar et dominance. *In*: A , D. A. e VIC ERS, J. S. *The economics of mar-ket dominance*.— Blac ell: Oxford U ., 1986.

OLM-NIELSEN, L., CRA FORD, M. e SALIBA, A. *Institutional and entrepreneurial leadership in the Brazilian science and technology sector*: setting a ne agenda. 1996. (orld Ban Discussion Papers, n.325)

IPEA/Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas. *Boletim de Política Industrial*, n.0, 1996.

IPEA/Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas. *Boletim de Política Industrial*, n.2. 1997.

JAFFE, A. B. Technological opportunit and spillovers of R D. *American Economic Review*, n.76, p.984-999, 1986.

JEN INS, R. The political econom of industrialization: a comparison of Latin American and East Asian Ne l Industrializing Countries. *Development and Change*, n.22, p.197-231. 1991.

JORDE, J. M. e TEECE, D. J. *Innovation and cooperation*: implications for competition and antitrust. Journal of Economic Perspectives, n.4, p.75-96, 1990.

ARP, L. e PERLOFF, J. M. h industrial policies fail: limited commitment. *International Economic Review*, n.36, p.887-905, 1995.

RUEGER, A. O. Government failures in development. *Journal of Economic Perspectives*, n.4, p.9-23, 1990.

LEE, J. . *Government interventions and productivity growth in Korean manufacturing industries*. National Bureau of Economic Research, 1995. (or ing Paper, n.5060)

LUZIO, E. e GREENSTEIN, S. Measuring the performance of a protected infant industr : the case of brazilian microcomputers. *Review of Economics and Statistics*, n.77, p.622-633, 1995.

MAMUNEAS, T. P. e NADIRI, M. I. Public R D policies and cost behaviour of the US manufacturing industries. *Journal of Public Economics*, n.63, p.57-81, 1996.

MATESCO, V. R. Tecnologia e qualidade. *In*: IPEA. *O Brasil no fim do século*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

MATESCO, V. R. e TAFNER, P. O estímulo aos investimentos tecnológicos: o impacto sobre as empresas brasileiras. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n.26, p.307-332, 1996.

MATTOS, C. *The recent evolution of competition policy in Brazil*.— Brasília: CADE, 1997. Paper apresentado no

Simpósio Competition Polic na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, em julho de 1997.

MESSERLIN, P. A. Antidumping cases or pro-cartel la The EC chemical industr cases. *World Economy*, n.13, p.465-492, 1990.

PETERSON, J. Technolog polic in Europe: explaining the frame or programme and Eure a in theor and practice. *Journal of Common Market Studies*, n.29, p.269-290, 1991.

PIANI, G. Os mecanismos antidumping e de direitos compensatórios no Brasil. *In*: IPEA. *O Brasil no fim do século*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

PIANI, G. *Medidas antidumping, anti-subsídios e de salvaguardas no MERCOSUL*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1997. mimeo

RODRI , D. *Trade and industrial policy reform*: a revie of recent theor and evidence. National Bureau of Economic Research, 1993. (or ing Paper, n.4417)

SALGADO, L. . Defesa de consumidor. *In*: IPEA. *O Brasil no fim do século*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

SALGADO, L. . *Política de concorrência*: tendências recentes e o estado da arte no Brasil.— Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n.385)

SC LEIFER, A. e VIS N , R. . Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, n.108, p.599-617, 1993.

SC MIDT, V. A. *From state to market* The transformation of French business and government.— Cambridge: Cambridge Universit Press, 1996.

STIGLITZ, J. E. *Government, financial markets and economic development*. National Bureau of Economic Research, 1991. (Working Paper, n.3669)

STIGLITZ, J. E. e WU, M. Financial markets, public policy and the East Asian miracle. *World Bank Research Observer*, n.11, p.249-276, 1996.

STIGLITZ, J. E. e WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, n.71, p.393-410, 1981.

TEUBAL, M. R&D and technology policy in NICs as learning processes. *World Development*, n.24, p.449-460, 1996.

WESTPHAL, L.E. Industrial policy in an export propelled economy — lessons from south Korean experience. *Journal of Economic Perspectives*, v. 4, p. 41-59, 1990.

(Originais recebidos em outubro de 1997. Revistos em dezembro de 1997)