Relatório Interno

DIRETORIA: DPP **Nº 01/95**

DATA: **Junho/95** Autor: **Luís Fernando Tironi***

TÍTULO: **AGENDA PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL**

* *Diretor de Políticas Públicas do IPEA*

I. INTRODUÇÃO

O IPEA promoveu a realização, em 9 de março de 1995, em Brasília, de *workshop* sobre Política Industrial, reunindo especialistas do governo, academia, Cepal e setor empresarial privado.

O encontro teve por objetivo debater questões relativas à necessidade e à oportunidade de uma Política Industrial para o país, assim como levantar uma agenda de pontos a serem considerados na sua estruturação.

Os participantes do *workshop* são pessoas conhecedoras das experiências de Política Industrial no Brasil e no exterior. Em princípio, são possuidoras de opinião favorável à existência de Política Industrial. A configuração da Política Industrial adequada às condições do Brasil de hoje, entretanto, é questão em aberto, e o objetivo do *workshop* foi justamente aportar contribuições para o debate. Julgou-se, porém, que o *workshop* deveria ser aberto justamente com a pergunta: por que uma Política Industrial? Ou, em outros termos, qual a necessidade e oportunidade de uma Política Industrial, enunciada em um documento de governo?

Houve convergência de opinião dos presentes de que a Política Industrial explicitada em documento de governo é necessária e oportuna. Quanto às justificativas e ao conteúdo do documento, várias considerações foram apresentadas, as quais são a seguir relatadas.

Considera-se fundamental a existência de uma Política Industrial que explicite a opção de governo pelo fortalecimento da atividade e do investimento na indústria, assegurando ao investidor, nacional ou estrangeiro, o interesse do país pela existência de um parque industrial moderno, tecnologicamente dinâmico e competitivo.

Há sempre dificuldades em conciliar-se as ações de política econômica de curto prazo com objetivos de longo prazo da Política Industrial. A experiência latino-americana na questão indica que "*o importante tem sido preterido em função do urgente*", dada a premência dos ajustes de curto prazo, de corte macroeconômico. Tais dificuldades, porém, podem ser minimizadas se houver uma Política Industrial explicitada, observação que vale também para o investidor, que, ao não visualizar um horizonte de prazo maior, prefere assumir uma postura de "esperar e ver" o que acontece, antes de decidir-se.

O *enunciado* da Política Industrial é importante para sinalizar ações que alteram preços relativos, o que constitui um importante balizamento para o investidor. Duas sinalizações relevantes a serem dadas neste momento são referentes à elevação da taxa de investimentos, a curto prazo, e à continuidade da abertura comercial, conciliada (planejada) com o objetivo anterior de incentivar o aumento da taxa de investimentos.

No contexto dos países latino-americanos observam-se movimentos bastante significativos de estruturação de ações ou políticas voltadas para o desenvolvimento industrial, principalmente na Colômbia e no Chile. A ênfase tem sido crescentemente em instrumentos de Política Industrial associados a ações de governos locais. O *locus* da competitividade passou a ser cada vez mais a empresa e a cidade, e menos políticas no nível nacional e grandes desenhos a partir de escala.

O último documento explicitando uma Política Industrial no Brasil (a Política Industrial e de Comércio Exterior - Pice), lançada pelo governo em 1990, não pode ser considerada como a Política Industrial vigente, e, portanto, ou bem se lança uma nova política, ou se terá de admitir a existência de uma "não política industrial".

A Pice alcançou relativo sucesso como instrumento de sinalização das intenções e rumos da política governamental, especialmente com relação à abertura comercial, patrocinou o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), que alcançou significativo sucesso, e, mais recentemente, foi possível viabilizar os incentivos fiscais para o desenvolvimen-

RELATÓRIO INTERNO *tem o objetivo de possibilitar melhor aproveitamento, em discussões e decisões de políticas públicas, da experiência acumulada pelos pesquisadores. Divulga os pontos de vista dos técnicos sobre temas sociais e econômicos atuais.*

to tecnológico. Falhou no tocante a políticas setoriais, possivelmente atropelada pela política macroeconômica. De qualquer maneira, estaria basicamente esgotada a agenda da Pice, enquanto instrumento sinalizador de política, à exceção do relativo ao desenvolvimento tecnológico (Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria - PACTI). É essencial que o atual governo enuncie uma Política Industrial com um poder sinalizador no mínimo comparável ao da Pice, embora aquele momento fosse um ponto de inflexão do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, com o esgotamento do modelo de substituição de importações, o que hoje não se verifica.

Uma nova Política Industrial lançada pelo atual governo não terá o impacto (principalmente sobre a "cultura do empresariado nacional") que teve a Pice, tendo-se em conta que naquele momento se estava buscando um rompimento radical com o modelo de substituição de importações. Agora deve-se buscar ajustes e consolidação de um padrão marcado por um maior grau de exposição da indústria à concorrência internacional, em um contexto macroeconômico em que a luta pela estabilização continuará se impondo, e novas situações acarretadas pela globalização dos mercados vão ainda ser percebidas. Há que assimilar novas concepções de Política Industrial, inclusive pensando-se no desenvolvimento de "fóruns de competitividade", que desenhem formas específicas de políticas, através de ações em parceria com segmentos empresariais, os trabalhadores e os consumidores.

A Pice, por sua vez, desde sua formulação inicial, ou no transcorrer de sua implementação, deixou "buracos" ou "claros" que necessitam ser corrigidos, como a ausência da dimensão setorial, questões como as dos "novos setores", e a "reestruturação industrial". Esta, para ser viável, requereria um manejo coordenado de instrumentos disponíveis em diversos níveis e esferas de governo.

Pesa a favor da existência de uma Política Industrial a necessidade urgente de *policy making capability*, o que exige uma verdadeira reciclagem do corpo técnico do governo atuante no setor (o IPEA poderia receber incumbência neste sentido). Avançado que está o cumprimento da etapa de liberalização comercial, é importante situar o foco da Política Industrial além da liberalização, concluindo a reconstrução institucional.

Um enfoque analítico propõe três tipos de razões que justificam a necessidade de uma Política Industrial: política, econômica e industrial. A razão política está no interesse público de potencializar sinergias que irão levar ao incremento do emprego. A razão econômica está na escassez de recursos a justificar o exercício de opções de alocação em segmentos prioritários. A razão industrial reside na existência de lógicas de concorrência distintas para os setores que compõem a estrutura industrial, diferenciando os "fatores de sucesso" por setores, e recomendando regimes de regulação ou ações adequadas às diferentes lógicas setoriais.

Uma condição básica questionada com relação à oportunidade da existência de um documento de Política Industrial diz respeito à eventualidade de vir este constituir-se em "anticlímax — mais uma política industrial que se segue a um plano de estabilização !!—, na medida em que se, por exemplo, for muito genérico, não preencha as expectativas que estarão criadas com relação à iniciativa. Para se evitar este risco é necessário não apenas que o documento seja o mais preciso, objetivo e incisivo possível, como também que seja acompanhado de um cronograma de atividades que defina com clareza e em que prazos se cumprirão os compromissos e metas fixados. Não é suficiente que seja um documento apenas de "sinalização".

II. O CONTEÚDO DO DOCUMENTO

Sempre será delicada a questão política e técnica da harmonização da Política Industrial com as políticas macroeconômicas, geralmente voltadas para programas de estabilização monetária e cujos objetivos de curto prazo definem ações que podem conflitar com os objetivos da primeira. Embora políticas de juros e câmbio não sejam parte da Política Industrial, o momento é favorável à administração destas variáveis.

A Política Industrial atual deve ser abrangente, por exemplo, com relação aos "serviços produtivos" e à agroindústria, e um ponto importante da sua estratégia é que não deve ser circunscrita exclusivamente ao âmbito federal, mas envolver também os governos estaduais e municipais — ao menos alguns —. As estratégias de competitividade das empresas de "agregação de capacidades" dependem de muitas condições oferecidas no nível local, estando mais ao alcance dos governos estaduais e municipais provê-

las, por exemplo, das questões relacionadas ao meio ambiente e à articulação com a pesquisa tecnológica. Um "fórum de política industrial" com os estados seria um importante ponto de apoio para a Política Industrial.

A setorialização na Política Industrial se definiria no processo da sua estruturação, processo este que deve ser participativo, envolvendo os principais agentes intervenientes da sociedade. Daí resultará o perfil de indústria desejado e a ser buscado. Por exemplo, ao se priorizar como opção de política a de "incluir os excluídos", ou a "inserção internacional", ou um *mix* destas duas opções, se estará definindo preferências em termos de perfil industrial a ser buscado pela política.

O espaço das políticas setoriais deve ser reservado para questões prioritárias, a exemplo dos segmentos difusores de tecnologias, como o complexo telecomunicações-informática. O setor eletrônico também é apontado como merecedor de atenção, porque todo o parque industrial está abaixo do potencial de crescimento por falta de um marco institucional claro ali. O potencial das empresas estatais na alavancagem do desenvolvimento tecnológico deve ser melhor entendido e mais bem explorado. Duas sérias carências no quadro atual devem ser sanadas: apoio às pequenas e médias indústrias para o desenvolvimento tecnológico e formação de recursos humanos.

A dimensão setorial da Política Industrial ganhará densidade se se configurar um referencial de longo prazo para a estrutura produtiva que se deseja para o país. Nesta perspectiva cabe a questão da especialização, e daí as políticas setoriais. O Estudo da Competitividade Industrial (ECI) absteve-se de exercitar a escolha ou a hierarquização de setores por ter considerado ser esta uma questão de política, não pertinente a um trabalho técnico de diagnóstico. A identificação de segmentos, nichos de mercado, e a concertação de interesses e compromissos podem ser feitas via mecanismo das câmaras setoriais.

É de se observar que as políticas setoriais em grande medida se valem dos "instrumentos horizontais" de política, como no caso típico da formação de recursos humanos. Há um amplo espaço de atuação combinando-se dinâmica de mercado com políticas setoriais, levando-se em conta as diferentes intensidades de uso dos fatores, ou os impactos setoriais dos movimentos nos mercados de fatores. Ou seja, políticas seletivas podem ser estruturadas a partir do uso de fatores (recursos humanos, tecnologia, que em geral sugerem políticas "horizontais").

Os instrumentos de política apontados como os mais importantes são referentes às seguintes áreas: comércio exterior, financiamento e fomento. A abertura comercial por si mesma não constitui uma Política Industrial, mas a sua adequada administração é um importante instrumento de política. O financiamento ao investimento, principalmente do BNDES, é um instrumento essencial, assim como medidas de fomento com incentivos fiscais.

Tão relevante quanto os temas habitualmente associados à elaboração de uma Política Industrial relacionados anteriormente (crédito, legislação específica, etc.) é a incorporação de novos temas que podem ter efeito significativo sobre decisões de investimento e operação das firmas: transações intrafirma, processos de regionalização da produção e comércio, fluidez dos fluxos financeiros e novas modalidades de acesso ao crédito, entre outros.

As políticas de regulação devem merecer atenção na formulação da Política Industrial, principalmente as referentes a: investimento direto estrangeiro, código de propriedade intelectual — o qual pode erigir-se em obstáculo à difusão de novas tecnologias —, legislação antitruste — tendo-se o cuidado de não prejudicar certos tipos de iniciativas no campo da cooperação ou alianças entre empresas—, privatização, e as relativas a pequena e média empresas.

É importante que o documento faça referência aos instrumentos regulatórios existentes, tendo-se em conta que, exceto com relação a alguns ajustes que possam se fazer necessários, a carência é maior com relação à implementação do que à existência e desenho de instrumentos.

Do ponto de vista institucional, é necessário um fortalecimento do Ministério de Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), com o fim da dispersão de poderes e competências. O mecanismo dos "fóruns institucionais", como as câmaras setoriais, proporciona economias de coordenação e reduz o problema das assimetrias de informação. Já existe experiência institucional em conduzi-los, e, desde que vinculados a uma estratégia definida de política, podem ser um instrumento de política útil. Este tipo de mecanismo permite absorver a participação de novos agentes no desenho e condução da política.

O conjunto de assuntos incidentes sobre a indústria transcende aqueles usualmente abarcados pela Política Industrial, razão pela qual se necessitará recorrer a um mecanismo com proeminência institucional, como são as câmaras de governo, que podem mobilizar outras esferas da administração pública. A natureza necessariamente ampla da Política Industrial requer mecanismo de coordenação e articulação dos instrumentos, congregando, por exemplo, as dimensões consumidor, financiamento, incentivos regionais,etc.

É recomendável uma "reengenharia institucional" nos instrumentos, agências e órgãos operadores da Política Industrial. Deveria haver no documento um capítulo tratando dos "investimentos institucionais" a serem realizados. Questões como a capacitação em recursos humanos para a aplicação da legislação *anti-dumping* é reconhecidamente premente. A implementação da Lei nº 8.684 requer atitudes quanto à agência reguladora — será moderna ou permanece o antigo Conselho Interministerial de Preços (CIP)?

A quase total falta de prática de avaliação de políticas governamentais deve ser minimizada, dando-se ao documento da Política Industrial um caráter de avaliação do que já existe, e apontando-se as carências, limitações e formas de saná-las. No desenho da Política Industrial deve ser reservado um espaço importante para mecanismos de avaliação, concentrando-os nos "impactos" da política, e não nos fatos que a sua implementração suscita. Por exemplo, impactos sobre investimentos, exportação, desenvolvimento tecnológico.

Por outro lado, o documento da Política Industrial não precisa ser "o ideal", mas principalmente um balizador de ações, com certa flexibilidade e contendo indicações capazes de orientar decisões especificas. Deve, sim, conter uma "dose de heroísmo", colocando-se certos desafios importantes, e procurar configurar uma "visão" do que se quer em termos de indústria para o país. Deve ser um documento "visionário com os pés no chão".

É importante que no documento seja dada uma noção consolidada das medidas que foram adotadas desde a edição da Pice, como forma de neutralizar a sensação de imobilismo decorrente do desconhecimento.

O documento da Política Industrial não precisa ser completo, abordando todas as questões relacionadas à Indústria. Deve conter o *escopo* da política, em que se explicita a visão estratégica e os marcos orientadores mais gerais — que para muitos atores não é redundante —, as *formas organizacionais* adequadas para operá-la e os *mecanismos de avaliação*.

III. RELAÇÃO DOS PARTICIPANTES

Carlos Mussi - Escritório da Cepal no Brasil

Clelio Campolina Diniz - Cedeplar/UFMG

Eduardo Augusto Guimarães - IEI/UFRJ

Fernando Rezende - IPEA

Flávio Tavares de Lyra - Consultor

Francisco de Almeida Biato - SAE/PR

Gesner de Oliveira Filho - Sepe/MF

José Augusto Coelho Fernandes - CNI

Heloíza Camargos Moreira - MPO

João Carlos Ferraz - IEI/UFRJ

Luís Fernando Tironi - IPEA

Marcos Reginaldo Pannariello - MPO

Michael Wilberg - Consultor

Newton Sacenco - MICT

Renato Baumann das Neves - Escritório da Cepal no Brasil

Ruy de Quadros Carvalho - IPEA

Vera Malta - MICT

Wilson Suzigan - Unicamp

Wilson Perez - Cepal/Santiago