INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
COORDENAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO E BIBLIOTECA
IPEA

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 409

A Experiência Recente da Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação

Eduardo Augusto Guimarães[*]

330.908
I59
TDI409

Brasília, abril de 1996

[*] Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *José Serra*
Secretário Executivo: *Andrea Sandro Calabi*

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Luís Fernando Tironi
Sérgio Francisco Piola

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
C D B
TOMBO
N.º 21183-4
DATA 12 / 04 / 96

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 350 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:
SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar
CEP 70076-900

Rio de Janeiro — RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 17º andar
CEP 20020-010

SUMÁRIO

SINOPSE

1. A POLÍTICA INDUSTRIAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO 7

2. A POLÍTICA INDUSTRIAL: UMA AVALIAÇÃO 16

BIBLIOGRAFIA 30

SINOPSE

O texto examina as principais características da política industrial implementada no período 1990-95, apontando suas diretrizes centrais, descrevendo seu marco legal e os principais instrumentos mobilizados, e avaliando seu significado e limites. Essa avaliação sugere que os resultados alcançados foram desiguais. A política de abertura comercial foi bem-sucedida mas, no tocante à política de competitividade, os avanços observados foram modestos. A formulação e implementação de políticas de reestruturação constitui o principal desafio a ser enfrentado. Tal política tem um papel importante a desempenhar nos próximos anos, no sentido de assegurar condições de competitividade a segmentos específicos da indústria, apoiando o aprofundamento do ajuste nos setores já engajados nesse processo, e induzindo a transformação daqueles segmentos industriais que não respondem espontaneamente à intensificação da concorrência provocada pela abertura comercial.

O CONTEÚDO DESTE TRABALHO É DA INTEIRA E EXCLUSIVA RESPONSABILIDADE DE SEU AUTOR, CUJAS OPINIÕES AQUI EMITIDAS NÃO EXPRIMEM, NECESSARIAMENTE, O PONTO DE VISTA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.

1. A POLÍTICA INDUSTRIAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO

A política industrial nas últimas décadas, subordinada à lógica do processo de substituição de importações, esteve voltada para a redução do coeficiente de importação da economia e para a expansão da capacidade produtiva do país, concentrando-se basicamente na imposição de barreiras tarifárias e não-tarifárias e na concessão de incentivos visando à redução do custo de investimento e, eventualmente, do custo de produção.

As modificações introduzidas no final dos anos 80 — embora importantes no sentido de simplificar o aparato legal e institucional vigente e mesmo de introduzir uma certa liberalização e flexibilização nos entraves e restrições próprias do padrão adotado — não significaram um afastamento desse padrão. De um lado, promoveram-se duas reformas tarifárias: a primeira, de 1988, buscou uma atualização das tarifas, eliminou alguns tributos incidentes sobre as importações e suprimiu parte dos regimes especiais; a segunda, de 1989, reduziu alíquotas de importação de bens intermediários e de capital. Por outro lado, por meio de um conjunto de textos legais introduzidos em 1988 (a Nova Política Industrial do governo Sarney), foi consolidado, revisto e simplificado todo o aparato legal da política industrial, definindo-se um novo quadro de incentivos ao desenvolvimento industrial, inclusive no tocante à tecnologia, às exportações e ao desenvolvimento regional.[1]

1.1 As Diretrizes da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior

Ao contrário dessa reforma, a nova política industrial e de comércio exterior definida no início do governo Collor vai significar uma ruptura com o padrão de política industrial vigente nas décadas anteriores, ao deslocar seu eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva para a questão da competitividade.

As primeiras indicações relativas aos objetivos e diretrizes dessa nova política industrial foram formuladas na Exposição de Motivos da Medida Provisória 158, divulgada em 15 de março de 1990. Esse documento associa a política industrial aos objetivos estratégicos do governo de elevação do salário real de forma sustentada e de promoção de maior abertura e desregulamentação da economia, e afirma que esta política deve estar voltada para a maximização da taxa de crescimento da produtividade. Nesse contexto, considera indispensável uma reforma radical em relação ao escopo e aos instrumentos de política adotados até então, uma vez que a preocupação da política industrial anterior em promover ganhos de eficiência teria sido, no máximo, secundária.

O novo estilo de política industrial deveria estimular a competição como regra do jogo e a busca de competitividade como objetivo empresarial básico. Para

[1] Para uma descrição detalhada dos instrumentos de política industrial vigentes no final dos anos 80, ver Guimarães (1992).

tanto, cumpriria criar regras estáveis e transparentes para a competição industrial, bem como redefinir um conjunto de instrumentos destinados a incentivar a competitividade das empresas nacionais.

Dentre as medidas voltadas para o estímulo à competitividade, destacava-se a revisão dos incentivos ao investimento, à produção e à exportação, o apoio maciço à capacitação tecnológica da empresa nacional e a definição de uma estratégia geral de promoção de indústrias nascentes em áreas de alta tecnologia.

Por outro lado, o aumento da exposição da indústria à competição envolveria, além da adoção de uma política efetiva de competição doméstica, a reforma da política de importação vigente. Os elementos centrais da nova política de importação são: a revogação da isenção e redução tributária contemplada em vários regimes especiais de importação; a reconstituição da tarifa aduaneira como instrumento básico de proteção em substituição aos sistemas discricionários e pouco transparentes de restrição quantitativa; e a implantação progressiva de reforma da tarifa aduaneira, com redução das alíquotas e de seu grau de dispersão, acompanhada da definição de instrumentos de salvaguarda contra a penetração excessiva de importações e de mecanismos que minimizem os custos do ajuste estrutural nos setores mais impactados.

Essa proposta inicial foi retomada, com mais detalhes, no documento Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior, divulgado em 26 de junho de 1990 [Brasil (1990a)]. Esse documento aponta, como objetivo da política industrial, o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, mediante a modernização e reestruturação da indústria. Afirma que a política a ser implementada exige "formas de atuação governamental e de regulação da atividade econômica substancialmente diferentes daquelas vigentes ao longo do processo de substituição de importações" (*op. cit.*, p.6). Em particular, indica que, nessa nova fase, "é necessário utilizar de forma mais eficaz as forças de mercado para induzir a modernização tecnológica do parque industrial e para aperfeiçoar as formas de organização da produção e da gestão do trabalho" (*op. cit.*, p.6).

A implementação da Política Industrial e de Comércio Exterior deveria contemplar as seguintes estratégias:

a) redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios, e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência;

b) reestruturação competitiva da indústria por meio de mecanismos de coordenação, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica;

c) fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção;

d) exposição planejada da indústria à competição internacional, possibilitando maior inserção no mercado externo, melhoria de qualidade e preço no mercado interno e aumento da competição em setores oligopolizados; e

e) capacitação tecnológica da empresa nacional, por meio de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores.

A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) deveria ser implementada com o apoio de dois mecanismos:

a) o *Programa de Competitividade Industrial (PCI)*, voltado para o desenvolvimento dos setores de tecnologia de ponta e a reestruturação dos setores industriais e de serviços que possam alcançar preços e qualidade em padrões internacionais. O programa compõe-se de subprogramas setoriais específicos para segmentos selecionados.

b) o *Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP)*, organizado por meio de subprogramas de conscientização e motivação, de desenvolvimento e difusão de métodos modernos de gestão empresarial, de capacitação de recursos humanos, de adequação da infra-estrutura de serviços tecnológicos e de articulação institucional, bem como de projetos e subprogramas setoriais.

A Política Industrial e de Comércio Exterior contaria com os seguintes instrumentos:

a) *política de financiamento:* ao investimento em capital fixo, à capacitação tecnológica e ao financiamento do comércio exterior;

b) *política de exportações:* criação de mecanismo de financiamento para a exportação de produtos de ciclo longo, com a criação do Banco de Comércio Exterior; simplificação dos controles operacionais exigidos; modernização da infra-estrutura operacional; e revisão da estrutura tributária;

c) *política de importações:* utilização da tarifa aduaneira como único instrumento da política de importação; redução das tarifas no período 1991/1994, a partir de estudos setoriais; ênfase na legislação de defesa da concorrência para a criação de mecanismos anti-*dumping*;

d) *apoio à capacitação tecnológica da indústria:* montagem e fortalecimento de redes de informação tecnológica; atualização da infra-estrutura tecnológica; formação e desenvolvimento de recursos humanos para a capacitação tecnológica; e adequação da política de contratação e transferência de tecnologia;

e) *utilização do poder de compra do Estado:* estabelecimento de especificações de materiais e equipamentos em padrões internacionais; geração de demanda para os setores tecnológicos de ponta; e promoção de projetos de pesquisa com participação pública e privada.

Por fim, a Política Industrial e de Comércio Exterior compreenderia também uma política de defesa da concorrência. Nesse aspecto, propunha a revisão da legislação antitruste (Lei nº 4 137/62), que se revelara insuficiente e anacrônica,

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
COORDENAÇÃO DE PUBLICAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
BIBLIOTECA
IPEA

por meio de nova legislação que procurasse evitar o cerceamento à entrada ou à existência de concorrência, a formação de acordo ou aliança entre os ofertantes, a formação de trustes por meio de controle acionário direto ou indireto e a promoção de ajustes ou acordo entre empresas de modo a possibilitar fraude à livre concorrência.

O documento Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior apontava, ainda, a legislação herdada de governos anteriores a ser revista no processo de implementação da nova política: Lei nº 2 433/88 (Nova Política Industrial do governo Sarney), Lei nº 7 322/84 (Política Nacional de Informática) e Lei nº 5 772/71 (Código de Propriedade Industrial).

1.2 O Marco Legal da Nova Política

Nesse contexto, o movimento inicial da nova política visou desmontar o sistema de proteção e incentivos construído ao longo das décadas anteriores, compreendendo: a revogação da isenção e redução tributária prevista em vários regimes especiais de importação; a eliminação das restrições não-tarifárias à importação; e o início da implantação progressiva de reforma tarifária, com redução das alíquotas e de seu grau de dispersão.

Assim, a legislação introduzida no primeiro dia do novo governo revogava todas as isenções e reduções de Imposto de Importação e de IPI incidente sobre importações, admitindo como exceções mais significativas os casos associados ao regime de *drawback*, aos bens de informática, à Zona Franca de Manaus e às zonas de processamento de exportação (na verdade, esta última exceção não constava da medida provisória original — que suspendia por 180 dias a implantação de ZPEs —, tendo sido introduzida na versão aprovada pelo Congresso) (Lei nº 8 032/90). Da mesma forma, foram revogadas a existência de lista de bens com importações suspensas (anexo C), a exigência de apresentação pelas empresas de programas de importação, de anuência prévia de órgãos da administração federal para importação (excetuando-se, neste último caso, os bens de informática) e de financiamento externo para as importações de bens de capital com cobertura cambial (Portaria MEFP nº 56/90 e Resolução BC nº 1 749/90).

Esse movimento inicial da nova política industrial envolveu, também, o anúncio da revisão da política de informática. Além de implicar a alteração imediata de algumas das práticas e restrições vigentes nessa área, limitando inclusive a uma lista reduzida de produtos a exigência de anuência prévia para a importação e produção no país de bens de informática (Decreto nº 99 541/90), essa revisão da política de informática significou, sobretudo, o compromisso firme quanto à extinção efetiva do mecanismo de reserva de mercado no prazo previsto, com a suspensão das proibições às importações e com a admissão da presença de empresas estrangeiras no setor, afastando, assim, a possibilidade de sobrevivência de formas mitigadas da antiga política.

No tocante às tarifas aduaneiras — além de reduções de alíquotas relativas ao complexo têxtil, a insumos e máquinas agrícolas e a insumos químicos e bens de capital sem produção nacional, introduzidas em junho de 1990 —, foi estabelecido um programa de reforma geral das tarifas, segundo cronograma de reduções gradativas que deveria estender-se até 1994. Esse cronograma foi revisto em fevereiro de 1992, com antecipação das reduções previstas para 1993 e 1994, conforme indicado no quadro abaixo.

Quadro 1

Cronograma inicial	1990	15/2/91	1/1/92	1/1/93	1/1/94
Cronograma modificado	1990	15/2/91	1/1/92	1/10/92	1/7/93
Média	32,2	25,3	21,2	17,1	14,2
Moda	40	20	20	20	20
Desvio-padrão	19,6	17,4	14,2	10,7	7,9

Em seqüência a essas providências iniciais, diversos textos legais divulgados ao longo de 1990 e 1991 detalharam e implementaram algumas das propostas formuladas no documento Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior. Assim, na linha da proposta de abertura da economia, foi redefinido — para efeito de concessão de benefícios fiscais, financiamento por entidades oficiais de crédito e compra por órgãos da administração federal direta e indireta — o conceito de bens de capital de fabricação nacional, admitindo-se índices de nacionalização de 70% e, posteriormente, de 60% (portarias MEFP nº 363/90 e nº 126/91). Foi também reformulada a sistemática vigente relativa ao processo de averbação de contratos de transferência de tecnologia pelo INPI (Resolução INPI nº 20/91).

No tocante à política de exportação, foi reativado o mecanismo de crédito às exportações de bens e serviços, por meio da autorização ao Tesouro Nacional para pactuar encargos financeiros inferiores ao respectivo custo de captação dos fundos necessários ao Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), ou conceder ao financiador estímulo equivalente à cobertura da diferença a maior entre os encargos pactuados com o tomador e o custo da captação dos recursos (Lei nº 8 187/91). Da mesma forma, foram reafirmados os incentivos fiscais à exportação vigentes no final dos anos 80, à exceção do BEFIEX, ampliando-se o mecanismo de *drawback* e restabelecendo-se o "*drawback* nacional" (Lei nº 8 402/92).

Como medida de incentivo ao investimento industrial, foi concedida isenção do IPI, manutenção e utilização de crédito do IPI relativo aos insumos empregados na sua industrialização e depreciação acelerada aos bens de capital novos e seus acessórios, importados ou de fabricação nacional, adquiridos até 31/1/93 (Lei nº 8 191/91).

Além disso, novos textos legais instituem normas em defesa da concorrência (Lei nº 8 158/91 e Decreto nº 36/91) e reformulam a política de informática,

dispondo sobre a capacitação e competitividade e instituindo incentivos para investimentos no setor (Lei nº 8 248/91 e Decreto nº 574/92).

Por fim, são divulgados documentos que formulam os objetivos e as diretrizes gerais dos dois programas previstos pelo PICE, a saber: o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade e o Programa de Competitividade Industrial, bem como documento que propõe diretrizes para um Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI).

O marco legal da política industrial e de comércio exterior legado pelo governo Collor não experimentou mudanças mais significativas durante o período Itamar Franco. O texto legal mais relevante desse período define estímulos à capacitação tecnológica da indústria, restabelecendo incentivos que compunham o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial introduzido em 1988 no bojo da nova política industrial do governo Sarney. Esses incentivos não chegaram praticamente a ser utilizados durante aquele período (em função do excesso de centralização e burocratização associado ao mecanismo) e tiveram sua magnitude reduzida à metade no final daquele governo. Os valores originais desses incentivos foram reintroduzidos por uma medida provisória de dezembro de 1990, que estabelecia ainda uma nova sistemática de concessão, simplificando o roteiro de solicitação e descentralizando a análise, aprovação e acompanhamento para agências estaduais credenciadas. Essa MP foi, em seguida, declarada insubsistente pelo presidente do Congresso, tendo deixado de vigorar e convertendo-se em projeto de lei encaminhado ao Legislativo. O referido projeto converteu-se em lei em junho de 1993 (Lei nº 8 661/93).

Por outro lado, dois textos legais aprovados no segundo semestre de 1994 alteraram, embora de forma não significativa, peças importantes do marco legal que orienta a nova política industrial e de comércio exterior. Assim, em junho, foi aprovada pelo Congresso uma nova lei de defesa da concorrência (Lei nº 8 844/94) e, em setembro, divulgada medida provisória que altera a legislação relativa ao *dumping*, adequando-a inclusive às novas orientações emanadas da Rodada Uruguai (MPs nº 616/94 e 655/94).

Mencione-se, por fim, que, no contexto da implementação do plano de estabilização, o governo, além de alterações pontuais nas alíquotas tarifárias, promoveu uma ampla reformulação da estrutura tarifária vigente, ao antecipar para outubro de 1994 a implementação da tarifa externa comum negociada no âmbito do MERCOSUL, cuja vigência estava prevista para janeiro de 1995. Ainda na área do comércio exterior, foi instituído, em outubro de 1994, crédito fiscal destinado a compensar a contribuição para o PIS e o COFINS incidente sobre matérias-primas e produtos intermediários adquiridos no mercado interno por empresa exportadora.

O quadro apresentado adiante resume a cronologia das medidas de política industrial adotadas no período 1990/1994.

Quadro 2
Cronologia das Medidas de Política Industrial

	Política Industrial e Tecnológica	Comércio Exterior	Incentivos Regionais	Concorrência
15/3/90	Revê Imposto Importação e IPI e Imposto Renda (Lei nº 8 032; Lei nº 8 034, Port. 56)			
26/6/90	Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (Port. nº 365) Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Índice de nacionalização (Port. nº 363)			
2/8/90				Normas para defesa da concorrência (MP nº 204 = MP nº 246 de 13/10/90 = Lei nº 8 158 de 8/1/91 com modif.)
12/9/90	Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria			
13/9/90		Financiamento à importação bens de capital (Res. BC nº 1 749)		
21/9/90		Anuência prévia na importação de informática (Dec. nº 9 9541)		
16/1/91			Restabelece incentivos regionais (Lei nº 8 167)	
31/1/91		Implementação de reforma tarifária (Port. nº 58)		
14/2/91				Regulamentação da Lei nº 8 158 (Dec. nº 36)
27/2/91	Programa Competitividade Industrial Normas transferência de tecnologia (Res. INPI nº 20) Índice de nacionalização (Port. nº 126)			
17/4/91			Regulamentação da Lei nº 8 167 (Dec. nº 101)	
1/6/91	Isenção IPI e depreciação acelerada para bens de capital (Lei nº 8 191)	financiamento exportação (Lei nº 8 187)		
23/10/91	Capacitação do setor de informática (Lei nº 8 248)			
30/12/91			Zona Franca de Manaus (Lei nº 8 387)	
8/1/92		Incentivos fiscais à exportação (Lei nº 8 402)		
3/2/92			Zona de Processamento de Exportação (Lei nº 8 396)	
18/2/92		Revisão do cronograma da reforma tarifária (Port. nº 131) Prazos para investigação de *dumping*/subsídios (Port. nº 132) Regulamentação da Lei nº 8 402 (Dec. nº 452)		
26/6/92	Incentivos para informática (Dec. nº 574)			
21/7/92			Regulamentação da Lei nº 8 387 IPI de produtos da Zona Franca Manaus (Dec. nº 613)	
2/6/93	Incentivos fiscais para a capacitação tecnológica (Lei nº 8 661)			
10/6/94				Normas de defesa da concorrência (Lei nº 8 844)
11/9/94		Alteração da legislação anti-*dumping* (MP nº 616 e 655)		
1/10/94		Antecipação da implantação da Tarifa Externa Comum		
25/10/94		Crédito fiscal PIS e COFINS na exportação (MP nº 674)		

1.3 O Marco Institucional da Política Industrial

A reforma administrativa do início do governo Collor implicou mudanças significativas no aparato institucional responsável pela formulação e execução da política industrial.

Ao longo das décadas anteriores, a responsabilidade pela administração dos instrumentos que compunham a política industrial esteve dividida entre diversos ministérios. Assim, cabia ao Ministério da Indústria e Comércio a responsabilidade formal pela elaboração da política industrial e a administração da política de incentivos e das políticas setoriais (exercida por meio do CDI, Comissão-BEFIEX e SIDERBRÁS), bem como a política de transferência de tecnologia e normatização (INPI e INMETRO); o Ministério da Fazenda administrava a política de comércio exterior (CPA e CACEX) e os mecanismos de controle de preços (CIP); o Ministério da Ciência e Tecnologia, a partir de 1985, passou a gerir a política tecnológica e a de informática (FINEP, CONIN e SEI); o Ministério do Interior administrava os incentivos ao desenvolvimento regional (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA e CNZPE); por fim, o BNDES inseria-se na Secretaria do Planejamento da Presidência da República.

A criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento no início do governo Collor implicou a extinção da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e do Ministério da Indústria e Comércio (na verdade, do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio, como passara a se chamar após uma fracassada tentativa de fusão com o Ministério da Ciência e Tecnologia no início de 1989). Dessa forma, o novo Ministério da Economia passou a englobar as responsabilidades pela formulação e execução da política industrial e da política de comércio exterior.

Não obstante, alguns instrumentos e mecanismos associados à política industrial permaneceram sob a responsabilidade de outros ministérios, a saber:

1. *Ministério da Justiça:* Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI — transferência de tecnologia e patentes); Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO); e Secretaria Nacional de Direito Econômico (política de defesa da concorrência);

2. *Secretaria de Ciência e Tecnologia:* Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP — financiamento à tecnologia); Conselho Nacional de Informática e Automação (CONIN); Secretaria Especial de Informática, posteriormente Departamento de Política de Informática e Automação (política de informática); e Departamento de Tecnologia;

3. *Secretaria do Desenvolvimento Regional:* Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); e

Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CNZPE — incentivos ao desenvolvimento regional).

No tocante ao Ministério da Economia, os órgãos associados à política industrial foram reunidos na Secretaria Nacional de Economia, que se compunha do:

1. Departamento da Indústria e do Comércio (DIC);

2. Departamento do Comércio Exterior (DECEX), compreendendo: a) a Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT) — que absorveu as funções da extinta CPA; e b) a Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC) — que substituiu a CACEX;

3. Departamento de Abastecimento e Preços (DAP).

Essa estrutura foi alterada no início do governo Itamar Franco, no final de 1992, com o desmembramento do Ministério da Economia e a reconstituição do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, que absorveu o Departamento da Indústria e do Comércio (DIC) e o Departamento do Comércio Exterior (DECEX), agora transformados em Secretaria de Política Industrial e Secretaria de Comércio Exterior (este último constituído por um Departamento Técnico de Tarifas (DTT) e um Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC). O novo MICT incorporou ainda o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e o Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO), até então no Ministério da Justiça.

Ao lado da estrutura de gestão da política industrial descrita acima, o governo Collor procurou, ainda, implementar mecanismos de articulação e troca de informação entre o governo e as empresas. Nesse sentido, foi inicialmente prevista a constituição de Grupos Executivos de Política Setorial (GEPS) aos quais, segundo as Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior, caberia discutir e submeter à decisão governamental as medidas relacionadas à aplicação dos mecanismos e instrumentos de política industrial, bem como estimular a interação das diversas empresas e entidades atuantes em cada complexo industrial. Tais grupos não tiveram atuação expressiva, sendo suas funções posteriormente transferidas para as câmaras setoriais (Lei nº 8 178/91).

Estas foram estabelecidas com a função de analisar a estrutura de custos e preços em setores e cadeias produtivas específicas, tendo em vista assessorar o ministro da Economia no monitoramento da flexibilização de preços após o congelamento introduzido pelo Plano Collor II. Posteriormente, a atuação das câmaras setoriais foi ampliada, passando a incluir, além da questão de preços, também o exame de questões estruturais de médio e longo prazos dos respectivos setores. Foram constituídas 29 câmaras setoriais, que se desdobraram algumas vezes em grupos de trabalho orientados para temas específicos, situados inicialmente na

órbita da Secretaria Nacional de Economia e, mais tarde, na do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

Ao lado desses colegiados de natureza setorial, os dois mecanismos de apoio à implementação da política industrial — o PBQP e o PCI — contaram também com instâncias de participação do setor privado. Assim, no âmbito do PBQP, foram instituídos um Comitê Nacional de Qualidade e Produtividade, destinado a prover a orientação estratégica global e a realizar a avaliação periódica do programa, bem como subcomitês gerais e setoriais, encarregados da administração de conjuntos de ações e projetos específicos — todos eles com participação de representantes de entidades governamentais e da iniciativa privada. Da mesma forma, quando da divulgação do Programa de Competitividade Industrial, em fevereiro de 1991, foi constituída uma Comissão Empresarial de Competitividade (CEC) — posteriormente, transformada em um Conselho Consultivo Empresarial de Competitividade (CONCEC) — formada por representantes do setor público e privado, para debater as estratégias nacionais de competitividade, os planos e programas governamentais e os eventuais problemas e obstáculos para sua implementação. O CONCEC tem-se dedicado à discussão e à promoção de seminários e estudos relativos a temas pertinentes à política industrial.

2. A POLÍTICA INDUSTRIAL: UMA AVALIAÇÃO

A política industrial e de comércio exterior introduzida em 1990 difere da política vigente nas décadas anteriores por deslocar seu eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva para a questão da eficiência e da competitividade, contemplando como objetivos prioritários o aumento de produtividade e a redução de custos, a melhoria da qualidade dos produtos e o repasse desses ganhos ao consumidor.

Como se viu, em seu desenho original essa política compreendia duas linhas de ação:

1) uma *política de concorrência*, que visava eliminar entraves ao aumento da eficiência do sistema produtivo, induzir as empresas à busca da competitividade e assegurar a transferência dos ganhos de eficiência ao consumidor. Essa política desdobrava-se, por sua vez, em:

a) uma *política de liberalização comercial*, orientada para a remoção da estrutura de proteção erigida nas décadas anteriores e para a exposição da indústria brasileira à concorrência externa; e

b) uma *política de concorrência estrito senso*, que visava coibir práticas monopolistas e induzir a intensificação do processo de competição no mercado doméstico;

2) uma *política de competitividade*, destinada a apoiar as empresas em seus esforços para aumentar sua eficiência e a induzir as transformações requeridas na estrutura produtiva.

Uma avaliação do processo de implementação da política industrial nos últimos cinco anos sugere que os resultados alcançados nessas diversas linhas de política foram desiguais. Assim, enquanto a política de abertura comercial foi bem sucedida, os avanços observados na implementação da política de concorrência e da política de competitividade foram modestos.

2.1 A Política de Abertura Comercial

No entanto, vale ressaltar desde logo que caracterizar como modestos os avanços alcançados na implementação dessas políticas não significa negar que tenha aumentado o nível de concorrência no mercado doméstico ou, sobretudo, que o sistema produtivo tenha experimentado ganhos expressivos de competitividade. Significa apenas reconhecer que esses ganhos foram antes induzidos pela política de abertura e alcançados a partir de esforços realizados pelas empresas manufatureiras do que promovidos por estímulos ou apoio propiciado pela política industrial. Tal questão será retomada adiante. Convém, no entanto, antes de focalizar os fatores que têm limitado a implementação de uma política de concorrência e de uma política de competitividade, examinar os fatores determinantes do sucesso da política de abertura.

A política de abertura comercial pode ser considerada como bem-sucedida, seja no sentido estrito de sua implementação, seja pelos resultados alcançados.

Do ponto de vista de sua implementação, pelo simples fato de ter sido levada a cabo e, em particular, por ter sido levada a cabo sem contramarchas, segundo o cronograma previsto. Aqui, cabe ter presentes os antecedentes imediatos desse processo, em particular as dificuldades encontradas para implementar as pequenas alterações na estrutura tarifária contempladas pela reforma de 1988 e a natureza da Nova Política Industrial do governo Sarney (em particular, o divórcio entre a exposição de motivos que a anunciava e a legislação efetivamente aprovada). Nesse contexto, ainda que se admitisse a inevitabilidade da liberalização comercial, havia razões para dúvidas quanto à possibilidade de implementá-la a curto prazo, sobrepondo-se aos interesses de setores que se beneficiavam da estrutura de proteção vigente. Da mesma forma, era de se esperar que o processo de abertura, mesmo se iniciado, viesse a ser sustado ou revertido, pelo menos pontualmente.

O fato de que tenha sido viável remover a estrutura de barreiras não-tarifárias de uma só vez e fazer avançar como programado, sem retrocessos, o processo de reforma tarifária parece decorrer de diversas ordens de fatores. Certamente, o processo de abertura beneficiou-se da onda liberalizante que marcou, em nível mundial, o final dos anos 80 e o início dos 90 — em particular, do impacto das

transformações do Leste europeu e das experiências bem-sucedidas de liberalização comercial na América Latina. No plano interno, assinale-se, em primeiro lugar, o quadro político singular do início do governo Collor — um governo desarticulado politicamente e que não refletia nem representava interesses de nenhum segmento político relevante.

Ainda no plano político, vale notar que a reforma administrativa do governo Collor e a desorganização que se seguiu determinaram a desarticulação de possíveis grupos de resistência dentro da burocracia federal, notadamente naquelas agências mais diretamente envolvidas e com maior poder discricionário na gestão da política até então vigente. Ressalte-se aqui, em particular, a extinção da CACEX e o desmembramento de suas atividades entre o Banco Brasil e o DECEX; a extinção do MIC e a absorção de suas funções pelo Ministério da Economia; o deslocamento do INPI para o Ministério da Justiça; o esvaziamento da SEI, de resto já isolada politicamente pela generalizada resistência à política de informática nas esferas governamentais e empresariais. Por fim, a possibilidade de fazer avançar sem retrocessos o processo de abertura decorre também, e não menos, do realismo com que essa política foi formulada — do seu caráter gradual e do fato de que, embora abrindo a economia, preservava ainda um nível elevado de proteção tarifária.

Do ponto de vista dos resultados alcançados, a política de abertura pode ser considerada como bem-sucedida por ter sido capaz de gerar os efeitos positivos esperados — vale dizer, o início de um processo de ajuste capaz de conferir mais eficiência e competitividade aos produtores locais — ao mesmo tempo que revelava infundados os temores de um "sucateamento do parque fabril do país". De fato, é pouco expressiva a variação do coeficiente de importação do país e de cada um dos setores industriais. Por outro lado, é significativo o esforço de ajustamento empreendido por amplos segmentos do setor manufatureiro no sentido de se tornarem mais competitivos por meio da redução de custos e da melhoria da qualidade de seus produtos — apesar do contexto recessivo e inflacionário, que tende a desestimular a realização de investimentos, e da ausência de uma política industrial mais vigorosa de apoio a essas transformações.

Mais do que isso, o processo de abertura parece ter determinado que a busca da competitividade apareça como uma prática corrente das empresas. Cabe notar que a ênfase na competitividade tem sido um tema recorrente da política industrial nas últimas décadas. Já no início dos anos 70, por exemplo, o I Plano Nacional de Desenvolvimento indicava, como o primeiro objetivo da estratégia industrial proposta, o "fortalecimento do poder de competição da indústria nacional" a fim de que tivesse "condições de concorrer, pela redução de custos e pelo avanço qualitativo do produto final, com os produtos do exterior" [Brasil (1971, p.22)]. No contexto de uma economia altamente protegida, no entanto, a

preocupação com a competitividade aparecia como apenas uma peça do discurso da política econômica que não tinha desdobramentos no corpo da política industrial, nem encontrava resposta por parte das empresas. Assim, é apenas no âmbito do processo de liberalização comercial que a competitividade passa a ser uma questão efetiva a ser encarada pelas empresas, como parte integrante de suas estratégias de sobrevivência e crescimento, que deve ser enfrentada inclusive na ausência de apoio da política de governo.

2.2 As Dificuldades Enfrentadas pela Política Industrial

O sucesso da política de abertura contrasta, como já se mencionou, com os avanços modestos observados na implementação da política de concorrência e da política de competitividade. Essa evolução pouco favorável está associada às dificuldades enfrentadas no âmbito do Estado para definir e implementar uma nova agenda de política industrial. Cabe destacar aqui que as políticas de concorrência e de competitividade, por requererem uma ação articulada e continuada do setor público, diferem de forma significativa da política de liberalização comercial que, enquanto tal, implica exatamente limitar a intervenção do Estado nos fluxos econômicos. Nesse sentido, cumpre mesmo acrescentar aos fatores apontados anteriormente como responsáveis pelo sucesso da política de abertura o fato de que esse sucesso prescinde de uma intervenção mais efetiva do Estado.

As dificuldades enfrentadas para definir e implementar uma nova agenda de política industrial são de três naturezas:

1) a dificuldade de identificar novos instrumentos de política que sejam adequados a um novo padrão de crescimento industrial e, mesmo, de libertar-se dos mecanismos e instrumentos em torno dos quais se estruturou a política industrial no passado;

2) a carência de instrumentos legais e de quadro institucional adequados às novas exigências e características da política industrial ou, mesmo, a existência de dispositivos legais e de marco institucional inadequados à nova política, bem como a baixa capacidade de implementar a legislação existente;

3) o despreparo das agências governamentais envolvidas para definir e implementar a nova política, seja pela falta de capacitação ou inexperiência dos seus quadros técnicos para gerir os novos instrumentos, seja pela carência material que a quase totalidade dessas agências tem enfrentado.

Em relação a esse último ponto, vale destacar que o referido despreparo das agências governamentais — além de refletir problemas naturais de uma estrutura burocrática que deve se ajustar, em breve espaço de tempo, ao desempenho de novas funções — decorre sobretudo do processo de deterioração do setor público, que se manifesta ao longo dos anos 80 e se acentua substancialmente em vir-

tude da forma desordenada e pouco competente com que foi conduzida a reforma administrativa do governo Collor.

Cumpre notar que os três níveis de dificuldades apontados e o processo de deterioração do setor público afetam não apenas a formulação e implementação da política industrial estrito senso, mas têm ainda efeito significativo sobre diversos dos condicionantes sistêmicos da competitividade industrial — por exemplo, ao determinar a deterioração da infra-estrutura de transporte pela escassez dos investimentos de manutenção ou ao traduzir-se na incapacidade do governo federal em implementar a nova legislação portuária e, portanto, em levar adiante a modernização dos serviços portuários.

Não se pretende abordar, aqui, essa problemática que transcende a política industrial propriamente dita. Importa, no entanto, examinar com mais detalhe os fatores que respondem pelo pouco progresso registrado na formulação e implementação da política de concorrência e da política de competitividade, bem como por entraves que têm impedido a gestão eficiente de instrumentos e mecanismos inerentes à política de abertura.

2.3 A Política de Concorrência

Considere-se, inicialmente, a dimensão da política de concorrência complementar ao processo de abertura, vale dizer, a definição e implementação de uma legislação antitruste que coíba práticas monopolistas e induza a intensificação do processo de competição no mercado doméstico. Em que pese a aprovação de duas leis de defesa da concorrência nos últimos quatro anos, o país certamente carece ainda de tal política. Na verdade, não se trata aqui apenas de dispor de legislação adequada, uma vez que sua aplicação não é imediata e inequívoca. A experiência internacional sugere que a política de defesa da concorrência se desenvolve e se consolida progressivamente, e que sua trajetória aliás tende a apresentar mudanças de ênfase e inflexões ao longo do tempo. Assim, a eficácia de sua aplicação pressupõe um processo de reflexão — o qual não deve se restringir ao setor público — que permita estabelecer com clareza seus objetivos e que desenvolva gradativamente os critérios para sua aplicação.

É de se esperar que esse processo seja particularmente complexo em uma economia: a) marcada por ampla intervenção governamental orientada exatamente para a supressão da concorrência (por exemplo, pela imposição de barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações ou, em alguns períodos, pela administração das condições de entrada na indústria mediante a concessão de incentivos fiscais e creditícios); e b) na qual o processo de formação de preços esteve, na maior parte das últimas décadas, submetido a mecanismos de controle governamental (que acabam por desenvolver mecanismos de coordenação oligopolistas, inclusive em indústrias com grande número de produtores e baixo grau de concentração) e incorporou, nos últimos anos, rotinas de indexação.

A experiência do controle de preços, em particular, tende a marcar o processo de implementação da política de defesa da concorrência, dotando-a de uma lógica próxima àquela que presidiu a atuação do CIP. Essa tendência é aliás agravada no contexto de um plano de estabilização que se propõe a abrir mão de mecanismos de controle de preços. Nesse caso, a legislação antitruste aparece como um substituto do CIP, transformando-se em um instrumento de pressão a ser brandido contra empresas que insistem em praticar aumentos de preços que comprometem o sucesso da política antiinflacionária. É compreensível que as autoridades governamentais recorram também a esse mecanismo como parte de uma política de combate à inflação. Não se pode pretender, no entanto, que se esteja efetivamente implementando uma política de defesa da concorrência.

Outro exemplo das dificuldades encontradas para implementar uma política de defesa da concorrência refere-se ao tratamento dado às fusões e aquisições de empresas. Tal questão aparece como extremamente relevante, tendo em vista sobretudo o número elevado de tais operações nos últimos anos e a perspectiva de que venham a ocorrer com maior freqüência no futuro próximo, como reflexo mesmo de processos de reestruturação industrial. Aqui também, a experiência internacional sugere que o tratamento das fusões e aquisições é complexo, tendo variado ao longo do tempo.

No caso norte-americano, em particular, a legislação pertinente tem sido complementada por *guidelines* estabelecidos sucessivamente pela agência governamental competente, por meio dos quais se procura consolidar a percepção corrente da questão, refletindo inclusive os critérios utilizados nas decisões mais recentes no âmbito do Poder Executivo e do Judiciário. Vale apontar, especialmente, a tendência a considerar, como o critério básico das decisões relativas a fusões e aquisições, as perspectivas quanto à possibilidade de controle monopolista do mercado ou à ocorrência de práticas contrárias à concorrência — perspectivas que não podem ser determinadas pela simples aplicação de indicadores de grau de concentração. No contexto da abertura comercial em curso na economia brasileira, o aumento das escalas de operação e, conseqüentemente, do grau de concentração pode ser necessário para assegurar competitividade aos produtores locais, integrando-se, portanto, a processos de reestruturação induzidos pela abertura, sem que impliquem maior grau de controle do mercado do que os que prevaleciam no mercado fechado antes existente.

2.4 A Política de Competitividade

Considere-se agora a segunda linha de ação contemplada pela política industrial no início dos anos 90 — a política de competitividade. Três documentos, divulgados em 1990, estavam associados a essa política — o Programa de Competitividade Industrial (PCI), o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria

(PACTI). O PCI se propunha a explicitar as diretrizes gerais e os instrumentos da política de competitividade e a indicar iniciativas e ações a serem empreendidas pelo governo. Os dois outros documentos — o PBQP e o PACTI — anunciavam linhas de atuação específicas e bem definidas.

O Programa de Competitividade Industrial não chegou, de fato, a caracterizar-se como uma linha de ação que desse desdobramento ao conjunto de propostas anunciadas. Cabe destacar, no entanto, que o insucesso do PCI se manifesta, na verdade, já na sua própria formulação — o documento não constitui propriamente um programa, mas se resume a apresentar uma listagem mal-articulada de objetivos e instrumentos de política.

O PBQP pode ser considerado um programa bem-sucedido. Seu êxito deve ser atribuído a uma gestão competente pelas agências governamentais envolvidas, a um clima favorável criado pela importância crescente assumida pela questão da qualidade no cenário internacional e, sobretudo, à sua convergência com as necessidades do sistema produtivo e com o sentido do processo de ajustamento espontâneo empreendido pelas empresas em resposta à abertura comercial. Este contexto impunha às empresas a aproximação de seus custos e da qualidade de seus produtos aos padrões vigentes no mercado mundial de modo a preservar sua posição no mercado doméstico e, eventualmente, a manter e expandir sua participação nos mercados externos.

Por outro lado, o desenvolvimento recente de novas técnicas gerenciais e organizacionais, associado ao atraso registrado nessa área na maioria das empresas brasileiras, abria a possibilidade de alcançar ganhos significativos de produtividade e melhoria expressiva da qualidade recorrendo basicamente a ajustes de natureza gerencial e organizacional — e prescindindo, assim, da realização de maiores investimentos em máquinas e equipamentos —, o que se mostrava conveniente em face do clima recessivo e das incertezas causadas pelo processo inflacionário e pela expectativa de programas de estabilização. Desta forma, o mérito maior do PBQP consiste exatamente em ter-se antecipado a uma necessidade efetiva do sistema produtivo e ter contribuído para sua mobilização no sentido de responder às novas exigências.

A importância conferida à questão da qualidade requer, como contrapartida, uma atenção crescente ao processo de certificação e às demais atividades tecnológicas básicas. A atual política nessa área tem enfatizado a descentralização e a progressiva participação do setor privado nessas atividades, inclusive no que diz respeito à difusão da metodologia de certificação de qualidade corporificada na série de normas ISO 9 000. É necessário, no entanto, conduzir com cautela esse processo de descentralização e privatização da infra-estrutura industrial básica, uma vez que, em face do investimento requerido em alguns de seus segmentos e da dimensão ainda relativamente pequena da demanda por seus serviços no país,

não é de se esperar que entidades de natureza privada venham a desenvolver, a curto prazo e na extensão requerida, o conjunto de atividades e serviços inerentes a essa infra-estrutura.

Nesse contexto, em que pese essa tendência a uma participação crescente do setor privado, a política tecnológica deve promover ainda a expansão e o fortalecimento das agências e institutos governamentais com atuação na área de infra-estrutura tecnológica industrial básica, com ênfase particular na área de metrologia. Vale notar ainda que, ante os custos elevados de manutenção e operação de tais instituições e as fortes externalidades resultantes de sua atuação, poderá ser prematuro exigir, a curto prazo, que essas instituições se autofinanciem, sendo admissível, portanto, a manutenção de algum nível de subsídio.

No tocante ao PACTI e à política tecnológica de maneira geral, cabe destacar a implementação de mecanismo de incentivo fiscal à atividade tecnológica — que foi retardada, no entanto, pela demora de mais de dois anos para a aprovar o projeto de lei que restabelecia os benefícios instituídos em 1988, mas não efetivamente implementados.

Cabe lembrar aqui que, no passado, a política científica e tecnológica se concentrou exclusivamente na concessão de apoio financeiro e creditício às atividades de ciência e tecnologia — o que contrastava com o procedimento tradicional da política econômica (e, em especial, da política industrial) de combinar tal apoio com a concessão de significativos incentivos e subsídios fiscais. Essa orientação refletia, em boa medida, o desinteresse do setor empresarial por incentivos associados à tecnologia. Cabe indagar se a nova política se depara hoje com um quadro distinto daquele que prevaleceu no passado.

Uma política de incentivos, se aplicada de forma pouco rigorosa, encontra sempre resposta por parte das empresas — mas será, nesse caso, ineficaz e suas conseqüências podem resumir-se simplesmente à renúncia fiscal envolvida. Por outro lado, na medida em que exige contrapartidas das empresas incentivadas, seja em termos de aporte de recursos, seja em termos de resultados, só provocará respostas se corresponder efetivamente às necessidades de seus beneficiários potenciais. Assim, o papel de uma política de incentivos consiste exatamente em viabilizar eventos e empreendimentos que estejam já a ponto de ocorrer. No caso dos novos incentivos fiscais à tecnologia, está ainda indeterminado o significado efetivo da nova política.

Vale enfatizar que não resta dúvida quanto à pertinência desses novos incentivos. É verdade que, em face das características atuais da economia brasileira e, sobretudo, no contexto da crise de financiamento do setor público, não mais se justifica, de maneira geral, a utilização de incentivos fiscais como instrumento de política industrial. Não obstante, os incentivos associados ao desenvolvimento científico e tecnológico do país constituem certamente uma exceção. Cabe ori-

entar, no entanto, esses incentivos — e também o financiamento concedido à tecnologia — para atividades convergentes às necessidades reais do setor produtivo. O realismo sugere que atividades e empreendimentos que não correspondam a essas necessidades sejam apoiados explicitamente por meio de aplicações governamentais a fundo perdido.

Desse ponto de vista, parece lícito sugerir que os estímulos concedidos pela política tecnológica — sob a forma de incentivos e sob a forma de financiamento — encontrarão respostas mais efetivas quando orientados para a incorporação de tecnologia no processo produtivo. Essa priorização não significa, evidentemente, negar a importância das atividades de pesquisa e desenvolvimento para a própria competitividade da indústria brasileira. Essa atividade deve ser apoiada, no entanto, de forma seletiva e como um desdobramento de um processo de atualização tecnológica que tenha como base a transferência, difusão e absorção de tecnologia.

A atual política de financiamento à tecnologia parece, na verdade, privilegiar essa orientação. Da mesma forma, a ênfase na incorporação de tecnologia ao setor produtivo aparece também nas modificações introduzidas na gestão do processo de transferência de tecnologia do exterior, que vieram remover obstáculos e restrições até então incidentes sobre os principais canais de transferência — a importação de bens de capital e os contratos de tecnologia.

2.5 Políticas Horizontais e Políticas Setoriais

Os comentários anteriores sugerem que a política industrial recente não chegou a formular uma política de competitividade, entendida como uma ação coordenada destinada a apoiar as empresas em seus esforços para aumentar sua eficiência e a induzir transformações na estrutura produtiva — embora tenha contemplado, e mesmo implementado com algum êxito, alguns elementos de tal política.

Essa constatação remete à distinção, à qual se tem recorrido com alguma freqüência nos últimos anos, entre política industrial de natureza horizontal e política industrial setorial (*industrial targeting policy*). Não se pretende retomar aqui o debate relativo à pertinência de cada uma dessas modalidades de política. Cabe recorrer a essa distinção, no entanto, porque parece lícito afirmar que as dificuldades de implementar uma política de competitividade estão basicamente relacionadas às políticas setoriais.

No tocante às políticas horizontais, vale distinguir entre as ações de natureza geral, com efeitos sobre os condicionantes sistêmicos da competitividade, e as ações de natureza específica, definidas no âmbito mais estrito da política industrial.

Há hoje relativo consenso quanto aos principais obstáculos de caráter sistêmico à maior competitividade das empresas brasileiras. Aponte-se, a título de

exemplo, o sistema tributário, as condições de financiamento, a infra-estrutura de serviços públicos (e a de transporte, em particular) e o sistema educacional. A questão central no tocante à superação desses obstáculos reside na existência de condições políticas e de capacitação (inclusive financeira) do Estado para implementar as transformações necessárias. Essa questão transcende certamente o âmbito da política industrial estrito senso e o escopo do presente texto.

Quanto às ações e aos instrumentos horizontais específicos, a política industrial tem-se deparado com problemas de diversas ordens que, como já se mencionou, decorrem sobretudo da dificuldade de operar novos instrumentos e de libertar-se daqueles utilizados no passado; da carência de marco legal e de quadro institucional adequados às características da nova política; e do despreparo das agências governamentais envolvidas. Cumpre notar, no entanto, que não se constata, na verdade, nenhum impasse maior quanto à implementação desses instrumentos.

Já foram examinados aspectos de duas dessas políticas horizontais — a de promoção da qualidade e produtividade e a de apoio à capacitação tecnológica. A política de promoção às exportações constitui um outro exemplo de como as dificuldades apontadas afetam tais políticas. Assim, o marco legal vigente impede a completa desoneração fiscal das exportações ao fazer incidir o ICMS sobre os produtos semimanufaturados e primários, ao dificultar a utilização do crédito do ICMS acumulado em etapas anteriores da cadeia produtiva quando a produção da empresa no estado se destina fundamentalmente à exportação, e ao inviabilizar o ressarcimento total dos encargos fiscais com incidência em cascata como o PIS e o COFINS.

A política de promoção às exportações fornece também exemplos da dificuldade de libertar-se de instrumentos utilizados no passado. A recente proposta de restabelecer o BEFIEX, se por um lado era promovida a partir de interesses específicos, de outro refletia também essa dificuldade. Da mesma forma, o principal mecanismo de financiamento às exportações — o PROEX — foi constituído a partir de um equívoco básico: a intenção de retomar a experiência do extinto FINEX. Como se sabe, o FINEX, originalmente um fundo de financiamento às exportações, passou posteriormente a operar também um mecanismo de equalização de taxas de juros. O PROEX foi estabelecido também com essas duas dimensões.

Não há, no entanto, nenhuma razão particular para que a atuação governamental na concessão de financiamento às exportações se confunda com a gestão do mecanismo de equalização; pelo contrário, parece justificar-se uma clara separação entre as duas atividades. Dentre as inúmeras diferenças conceituais e operacionais entre essas duas atividades, cabe destacar a natureza do *funding*: o mecanismo de equalização envolve um subsídio, que deve necessariamente ser financiado pelo Tesouro Nacional; um fundo de financiamento, uma vez constituído e gerido adequadamente, pode operar de forma permanente, sem depender de aportes sucessivos de recursos do Tesouro. Nesse contexto, parece adequado

separar, do ponto de vista formal e institucional, ambas as atividades, de modo inclusive a conferir maior transparência à operação dos dois mecanismos.

A política de importação fornece, por fim, ainda outro exemplo dos efeitos das dificuldades enfrentadas no âmbito do setor público e de um marco legal insuficiente sobre a gestão de políticas de cunho horizontal. A nova política de importação, ao mesmo tempo em que expõe a indústria à concorrência externa, deve conter mecanismos que coíbam a ocorrência de práticas comerciais desleais de competidores externos ou a existência de subsídios providos por governos estrangeiros. A gestão eficiente e ágil da legislação anti-*dumping* e anti-subsídio requer, no entanto, condições institucionais ainda não alcançadas, envolvendo quadros técnicos qualificados em quantidade suficiente para fazer face à demanda crescente por parte das empresas, meios inclusive materiais para coletar as informações necessárias e o acúmulo de experiência no desenvolvimento das investigações pertinentes. Essa carência tende a provocar demora excessiva no encaminhamento e julgamento dos pleitos e envolve o risco de avaliações inadequadas por falta de informações — situação tanto mais grave quanto tem sido crescente o número de empresas que recorrem à legislação anti-*dumping*.

Por outro lado, é lícito supor que apenas uma parcela desses pleitos decorre efetivamente da ocorrência de *dumping*; freqüentemente, essa demanda reflete apenas um simples pedido de proteção em face da incapacidade de competir com o produto importado. Esses casos só poderiam ser beneficiados pela legislação anti-*dumping* em função de uma grande flexibilidade na interpretação do conceito de *dumping* — o que é, de todo, indesejável não apenas em nome do rigor na aplicação da lei, mas sobretudo porque o mecanismo anti-*dumping* é, do ponto de vista nacional, absolutamente inadequado para fazer face a situações em que um determinado segmento industrial não é suficientemente competitivo *vis-à-vis* produtores externos e, por isso, pleiteia proteção.

De fato, tal mecanismo, por supor que a responsabilidade pelas condições determinantes da imposição de sobretaxas cabe a produtores externos, pune o exportador e nada exige do produtor local. Nesse contexto, o mecanismo de salvaguarda, previsto pelo GATT, aparece como o instrumento de proteção adequado, já que, por se basear precisamente na admissão de que a indústria protegida não é competitiva, localiza nessa indústria a exigência de mudança e requer seu engajamento em esforço de reestruturação. Tal mecanismo não existe, no entanto, na legislação brasileira.

(2) Considerem-se agora as políticas setoriais. Ao contrário do que se sugeriu em relação às políticas horizontais, os obstáculos aqui não se restringem a dificuldades de implementação ou a problemas operacionais. Nesse caso, as dificuldades estão associadas à sua própria formulação — vale dizer, à definição mais concreta

de seus objetivos e ao desenho e à articulação dos instrumentos e mecanismos a serem mobilizados.

No passado, as políticas setoriais estiveram voltadas para induzir a realização de investimentos e a expansão da capacidade produtiva, consistindo basicamente na concessão de proteção e no manejo de um conjunto de subsídios e incentivos — boa parte desses incentivos estava aliás associada à estrutura de proteção que favorecia outros setores e significava simplesmente a remoção pontual dessa proteção. Essa experiência anterior contribui pouco para a formulação de políticas setoriais no contexto do novo padrão de crescimento industrial do país. Em primeiro lugar, porque os objetivos a serem respondidos pela política setorial são hoje distintos daqueles contemplados no passado. Depois, porque os instrumentos e mecanismos a serem implementados também devem ser outros — não apenas porque os objetivos são distintos, mas também porque não mais se admite o grau de proteção e o nível de renúncia fiscal e subsídio implícitos na política passada.

Do ponto de vista de seus objetivos, o espaço atual para políticas setoriais parece compreender: a) a promoção de indústrias estratégicas, notadamente aquelas que apresentam intenso ritmo de progresso técnico e são difusoras de tecnologia e geradoras de externalidades; e b) a reestruturação industrial, por meio da qual se induzam transformações capazes de assegurar a competitividade da indústria.

A formulação de políticas de promoção de setores de alta tecnologia parece se ressentir hoje, no país, da dificuldade de definir objetivos concretos para essa política — o que envolve uma avaliação das reais possibilidades desses objetivos e uma estratégia de articulação e integração do setor ao mercado mundial. Esse impasse reflete possivelmente a experiência recente da política de informática. De fato, a forte aposta implícita nessa política e seu subseqüente fracasso e colapso parecem inibir um esforço mais sistemático no sentido de avaliar com clareza quais são os objetivos viáveis, isto é, o que se pode pretender do ponto de vista da implantação de setores de alta tecnologia no contexto do atual processo de globalização. Vale notar que não se está sugerindo aqui que esses objetivos existam necessariamente. Pretende-se apenas apontar a paralisia vigente nesta área — como se, após um projeto excessivamente ambicioso e desvinculado das tendências em curso na economia mundial, fosse difícil reencontrar o realismo e formular um novo projeto que se insira nessa realidade.

Um segundo objetivo que pode requerer hoje uma política setorial é, como já foi mencionado, a reestruturação industrial. Uma política de reestruturação industrial é uma política defensiva e corresponde à promoção e coordenação de ações articuladas das empresas tendo em vista restaurar ou conferir competitividade a um determinado setor industrial. Ora, o fato de que as empresas brasileiras responderam espontaneamente ao processo de abertura comercial, se ajustaram, tornando-se mais competitivas, e não parecem ameaçadas pela competição

externa sugere que podem prescindir de uma política de reestruturação. É pertinente, portanto, indagar quanto à necessidade dessas políticas.

Cabe responder a essa indagação afirmando a necessidade das políticas de reestruturação. Em primeiro lugar, é preciso ter presente que o processo de ajuste do sistema produtivo ao novo quadro criado pela abertura comercial, embora significativo, não foi geral —não atingiu todos os setores, e abrangeu apenas parcela das empresas nos segmentos industriais em que ocorreu. Esse processo de ajuste está ainda por ser analisado com maior detalhe, mas há indícios de que envolveu sobretudo as empresas de maior porte.

Em segundo lugar, cumpre considerar que o impacto do processo de abertura ainda não se esgotou. De fato, o fluxo de importações tende a responder lentamente à redução do nível de proteção, refletindo entre outros fatores a necessidade de estabelecer canais de comercialização para os produtos importados. O quadro recessivo que prevaleceu no início da década, ao reduzir a atratividade do mercado brasileiro, contribuiu também para que o efeito potencial da abertura não se manifestasse inteiramente. Esse efeito pode ser ampliado nos próximos anos em decorrência de uma retomada do processo de crescimento. Nesse caso, mesmo que a expansão da demanda acomode o aumento das importações, não implicando perda de mercado pelos produtores brasileiros, esses terão suas *market shares* reduzidas.

Uma segunda razão que permite sugerir que o impacto do processo de abertura ainda não se esgotou é o fato de que o próprio processo de abertura não se esgotou — vale dizer, é de se prever um aumento do grau de abertura e de exposição da indústria brasileira à competição externa. Essa maior exposição decorre da nova rodada de redução tarifária associada à implementação da Tarifa Externa Comum; do processo de valorização cambial propiciado pela política de estabilização, que deverá sustentar-se ou mesmo ampliar-se nos próximos meses; e inclusive da maior pressão dos parceiros do MERCOSUL, induzida pela conclusão do programa de remoção de tarifas no interior do mercado comum e da alteração da taxa de câmbio peso/real.

Nesse contexto, a política de reestruturação tem um papel importante a desempenhar nos próximos anos no sentido de assegurar condições de competitividade a segmentos específicos da indústria, apoiando o aprofundamento do ajuste nos setores já engajados nesse processo e induzindo a transformação daqueles segmentos industriais que não respondem espontaneamente à intensificação da concorrência provocada pela abertura comercial.

Na verdade, a formulação e a implementação de políticas de reestruturação se colocam hoje como, talvez, o principal desafio a ser enfrentado pela política industrial. A experiência anterior contribui pouco nesse sentido, já que a política industrial esteve basicamente voltada para a expansão da capacidade produtiva. Possivelmente, os esporádicos programas de modernização implementados no

passado, envolvendo sobretudo a substituição de equipamentos e notadamente a indústria têxtil, constituam a experiência mais próxima da política de reestruturação hoje requerida. Contudo, tal política se defronta com requisitos mais complexos do que a modernização do estoque de bens de capital ou mesmo a incorporação de novas técnicas e métodos organizacionais e gerenciais. Uma política de reestruturação deve capacitar as empresas a acompanhar, no futuro, o padrão e o ritmo de competição em sua indústria e pode ter que induzir a reorientação das atividades de determinadas unidades produtivas e promover a fusão ou, mesmo, o fechamento de plantas e empresas.

BIBLIOGRAFIA

GUIMARÃES,E.A. *A política industrial do Governo Collor*: uma sistematização. — Rio de Janeiro: FUNCEX, 1992. (Texto para Discussão, n. 72)

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Política industrial e de comércio exterior.* Diretrizes gerais. — Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria Nacional de Economia, 1990a.

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Programa de Competitividade Industrial.* — Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria Nacional de Economia, 1990b.

BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.* — Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria Nacional de Economia, 1990c.

BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento.* 1971.

A PRODUÇÃO EDITORIAL DESTE VOLUME CONTOU COM O APOIO FINANCEIRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA — ANPEC — E DO INSTITUTO VICTUS.

PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)
1995/1996

TEXTO PARA DISCUSSÃO — TD

Nº 362 "Descentralização da Educação Básica: lições da experiência", José Amaral Sobrinho, janeiro 1995, 14 p.

Nº 363 "CAIC: Solução ou Problema?", José Amaral Sobrinho, Marta Maria de Alencar Parente, janeiro 1995, 22 p .

Nº 364 "Descentralização: Um Processo a ser Acompanhado e Avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)", Ronaldo Coutinho Garcia, janeiro 1995, 16 p.

Nº 365 "Prioridades e Orientação dos Gastos Públicos em Agricultura no Brasil", José Garcia Gasques e Carlos M. Villa Verde, janeiro 1995, 19 p.

Nº 366 "Pobreza, Estrutura Familiar e Trabalho", Ricardo Paes de Barros e Rosane Silva Pinto de Mendonça, fevereiro 1995, 27 p.

Nº 367 "Intermodalidade, Intramodalidade e o Transporte de Longa Distância no Brasil" , Newton de Castro, fevereiro 1995, 21 p.

Nº 368 "Governabilidade e Pobreza: o desafio dos números", Sonia Rocha, fevereiro 1995, 29 p.

Nº 369 "Federalismo e Regionalização dos Recursos Públicos", Lena Lavinas, Manoel Augusto Magina, Mônica Couto e Silva, abril 1995, 20 p.

Nº 370 "Economia Política da Saúde: uma perspectiva quantitativa" , Adriane Zaeyen, Antonio Braz de Oliveira e Silva, Carlos Cesar Bittencourt Sobral, Claudio Monteiro Considera, Heloiza Valverde Figueiras, abril 1995, 108 p.

Nº 371 "Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação (Relatório Final)", Flávio Tavares Lyra, maio 1995,176 p.

Nº 372 "A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino: 1960/1994", Gustavo Maia Gomes, José Raimundo Vergolino, maio de 1995, 109 p.

Nº 373 "Uma Nota Sobre o Regime de Origem no Mercosul", Honorio Kume, maio 1995, 20 p.

Nº 374 "Interindustry Wage Differentials", Lauro Ramos, maio 1995, 28 p.

Nº 375 "A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e Suas Perspectivas", Clélio Campolina Diniz, junho 1995, 39 p.

Nº 376 "Qualificação Profissional: uma proposta de política pública", Carlos Alberto dos Santos Vieira, Edgard Luiz Gutierrez Alves, junho 1995, 24 p.

Nº 377 "Os Determinantes da Desigualdade no Brasil", Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça, julho 1995, 63 p.

Nº 378 "Coping With Change in the Economy: New Technologies, Organisational Innovation and Economies of Scale and Scope in the Brazilian Engineering Industry", Ruy de Quadros Carvalho, julho 1995, 60 p.

Nº 379 "Impactos da Seguridade Social: Alguns Aspectos Conceituais", Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, agosto 1995, 17 p.

Nº 380 "Ajuste Macroeconômico e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil: 1981/92", André Urani, junho 1995.

Nº 381 "Uma Avaliação da Qualidade do Emprego no Brasil", Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça, setembro 1995, 75 p.

Nº 382 "A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado", Ricardo Varsano, setembro 1995, 14 p.

Nº 383 "Legislação de Direitos Compensatórios e sua Aplicação a Produtos Agrícolas no Brasil", Guida Piani, setembro 1995, 30 p.

Nº 384 "Qualidade da Educação Infantil — desenvolvimento integral e integrado", Pedro Demo, outubro 1995, 38 p.

Nº 385 "Política de Concorrência: Tendências Recentes e o Estado da Arte no Brasil", Lúcia Helena Salgado, setembro 1995, 58 p.

Nº 386 "Estratificação de Empresas: Histórico e Proposta de Classificação", Paulo Tafner, outubro 1995, 57 p.

Nº 387 "Projeto Áridas — Nordeste: uma estratégia para geração de emprego e renda", Ricardo R. A. Lima, outubro 1995, 42 p.

Nº 388 "Ensino Superior: uma agenda para repensar seu desenvolvimento", Raulino Tramontin, outubro 1995, 26 p.

Nº 389 "Financial Liberalization and the Role of the State in Financial Markets", Heitor Almeida, novembro 1995, 16 p.

Nº 390 "Federalismo e Desenvolvimento Regional: Debates da Revisão Constitucional", Lena Lavinas, Manoel A. Magina, novembro 1995, 30 p + anexos.

Nº 391 "Cidadania e Direitos Humanos — sob o olhar das políticas públicas", Pedro Demo, Liliane Lúcia Nunes de Aranha Oliveira, novembro 1995, 91 p .

Nº 392 "Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural", José Garcia Gasques, Carlos Monteiro Villa Verde, dezembro 1995, 38 p.

Nº 393 "O Modelo Monetário de Determinação da Taxa de Câmbio: testes para o Brasil", José W. Rossi, dezembro 1995, 28 p.

Nº 394 "Reforma da Previdência na Argentina", Francisco de Oliveira Barreto, dezembro 1995, 14 p .

Nº 395 "Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos", Guilherme C. Delgado, dezembro 1995, 34 p.

Nº 396 "O Processo da Reforma Tributária", Fernando Rezende, janeiro 1996, 18 p.

Nº 397 "Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação", Rose Mary Juliano Longo, janeiro 1996, 14 p.

Nº 398 "Poverty Studies in Brazil - A Review", Sonia Rocha , janeiro 1996, 20 p.

Nº 399 "Proposta de um Imposto Ambiental Sobre os Combustíveis Líquidos no Brasil", Ronaldo Seroa da Motta, Francisco Eduardo Mendes, janeiro 1996, 21 p.

Nº 400 "A Reestruturação Produtiva nas Empresas Brasileiras e seu Reflexo sobre a Força de Trabalho, por Gênero", Virene Roxo Matesco, Lena Lavinas, janeiro 1996, 33 p.

Nº 401 "Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas", Maria Elizabeth Barros, Sérgio Francisco Piola, Solon Magalhães Vianna, fevereiro 1996, 123 p.

Nº 402 "ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal", Marcelo Piancastelli e Fernando Perobelli, fevereiro 1996, 64 p.

Nº 403 "Indicadores Ambientais no Brasil: Aspectos Ecológicos, de Eficiência e Distributivos", Ronaldo Seroa da Motta, fevereiro 1996, 104 p.

Nº 404 "Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90", Eustáquio José Reis, Fernando A. Blanco, fevereiro 1996, 31 p.

Nº 405 "A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas", Ricardo Varsano, janeiro 1996, 34 p.

Nº 406 "O Processo de Gasto Público do Programa do Livro Didático", Jorge Abrahão de Castro, março 1996, 74 p.

Nº 407 "A Busca da Excelência nos Serviços Públicos: O Caso de Rondonópolis"; Rose Mary Juliano Longo, Antonio Carlos da Ressurreição Xavier, Fábio Ferreira Batista, Fátima Marra, março 1996, 21 p.

Nº 408 "A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais: Custos e Benefícios de sua Implantação", Antonio Carlos da R. Xavier, março 1996, 17 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
COORDENAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO E BIBLIOTECA
IPEA

SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

330.908 Tombo: 21183-4
I59 GUIMARÃES, Eduardo Augusto. - A
TDI 409 experiência recente da política
industrial no Brasil: uma avaliação

IPEA-21