

## Política industrial

*Um dos temas cruciais da agenda de reformas diz respeito à posição do Estado com relação ao escopo e à abrangência de uma política industrial, o que implica repensar antigos preceitos, atualizando as funções do Estado frente a novos desafios. Ainda que reunindo representantes de um espectro variado de posições no continuum de perspectivas presentes no debate público brasileiro, o dossiê sobre política industrial deixa claro que não se trata de uma decisão binária: política industrial, sim ou não. Elaborando sobre uma posição comum quanto à relevância desta política, os autores do dossiê (Cláudio Frischtak, Pedro Cavalcanti, José Cassiolato e Mariano Laplane) – estimulados pela proposta de uma política industrial “positiva” de David Kupfer – deslocam a divergência para o terreno da natureza desta política, e para distintas visões sobre o funcionamento do sistema econômico.*



# Política industrial

David Kupfer\*

**Resumo** – Vinte anos de taxas medíocres de crescimento da economia brasileira deixaram como herança uma extensa lista de gargalos e lacunas que obstaculizam o desenvolvimento industrial de quase todos, para não dizer todos, os setores produtivos da indústria nacional. Diante desse quadro, há enorme espaço para iniciativas de política industrial que visem (i) mitigar as distorções que se acumularam ao longo desses anos; (ii) acelerar transformações na estrutura produtiva que, sem o seu auxílio, tendem a ocorrer muito lentamente; e (iii) disparar os processos de mudança estrutural que, na sua ausência, dificilmente se viabilizarão. A partir de uma estilização dos fatos que descrevem a reestruturação da indústria brasileira após a abertura econômica do início da década de 1990, o artigo discute as principais diretrizes gerais e setoriais que devem nortear o desenho da nova política industrial brasileira.

**Palavras-chave** – Indústria brasileira. Desenvolvimento econômico. Política industrial

Códigos JEL – L52

## 1. Política industrial e política macroeconômica

Desenvolvimento econômico é mais que crescimento do nível de produto. Não é, e em economias atrasadas não pode ser, apenas mais do mesmo. Desenvolvimento é crescimento com mudança estrutural<sup>1</sup>. É nessa perspectiva que a política industrial deve ser pensada. Cabe à política industrial acelerar os processos de transformação produtiva que as forças de mercado podem operar, mas o fazem com lentidão, e disparar os processos que essas mesmas forças são incapazes de articular.

Por essa razão, é ocioso o debate a respeito da compatibilidade entre economia de mercado e política industrial. Políticas industriais bem

---

\* Professor Adjunto e Coordenador do Grupo de Indústria e Competividade do Instituto de Economia da UFRJ (GIC-IE/UFRJ). E-mail: kupfer@ie.ufrj.br.

sucedidas não se opõem ao mercado, mas tampouco se limitam a complementá-lo. Não se trata, portanto, de demarcar a fronteira que separa o alcance do mercado e da política industrial como mecanismos alternativos de alocação econômica. A experiência internacional mostra que todos os países praticam políticas industriais que podem diferir em termos da natureza e do grau de “ativismo” dos instrumentos utilizados, mas definem horizontes, elegem prioridades e coordenam os processos decisórios.

O Brasil vive uma transição para a adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento. Os tímidos resultados obtidos na última década em termos de crescimento econômico e redução das desigualdades mostram que a gestão macroeconômica pode ser necessária mas não é suficiente para promover o desenvolvimento econômico e social. As duras lições da década de 1990 deixaram claro, para a maioria, que uma política industrial competente é hoje condição *sine qua non* para a superação das restrições macroeconômicas ao crescimento e que a atuação do Estado na “microeconomia”, ao invés de gerar constrangimentos adicionais para a manutenção da estabilidade, pode proporcionar maior grau de liberdade para a própria política macroeconômica. Está claro hoje que os investimentos produtivos, sem o auxílio de políticas específicas, virão muito mais lentamente ou simplesmente não virão; e sem investimentos não se conseguirá reduzir a vulnerabilidade externa – o que depende da ampliação das exportações, da substituição competitiva de importações e da entrada de capitais externos de longo prazo – ou superar o problema fiscal.

## 2. Diagnóstico: linhas gerais da reestruturação industrial recente

A década de 1980 caracterizou-se por um grande avanço da indústria mundial, não somente nos países industrializados mas também, e principalmente, em países de industrialização recente da Ásia. No Brasil, contrariamente, o quadro geral nesse período foi de estagnação econômica, percebida tanto na lenta evolução dos níveis de produção quanto no pequeno alcance do processo de modernização industrial. Como resultado, o hiato tecnológico, que havia sido reduzido pelo vigoroso *catching-up* da década de 1970,

voltou a se ampliar. Em conseqüência, embora tenha conseguido sobreviver à década perdida mantendo uma estrutura industrial bastante completa e integrada, a indústria brasileira chegou ao fim da década de 1980 muito defasada quanto às tecnologias de processo e de produto e, particularmente, de organização da produção.

Sobre esse pano de fundo teve lugar um rápido processo de reforma do regime competitivo da indústria brasileira. A transição institucional em direção ao novo paradigma “liderado pelo mercado” – liberalização comercial, desregulamentação e desestatização – revelou-se extremamente custosa. Inicialmente, no período até 1994, em função do quadro de baixa credibilidade do governo e de ausência ou inadequação das precondições estruturais e sistêmicas (infra-estrutura física e tecnológica, financiamento etc.), agravado por fatores conjunturais decorrentes do processo recessivo atravessado pela economia, as empresas promoveram o que a literatura consagrou como o ajuste defensivo. Esse método de queima de “gorduras”, baseado em enxugamento de custos, especialmente através da redução do número de empregados, importação de insumos e terceirização de atividades, mostrou-se bastante eficaz em termos da elevação da produtividade industrial.

Com a edição do Plano Real em 1994, uma nova fase teve início. Câmbio valorizado e taxas de juros elevadas, dois dos pilares da gestão macroeconômica do plano de estabilização, e a antecipação do término do cronograma de redução tarifária para dezembro de 1994, com a adoção da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL, foram os principais traços do novo regime competitivo implantado no país. Essas medidas equivaleram, na prática, a um aprofundamento do grau de exposição internacional da indústria brasileira, dando início à fase de “ultra-abertura” que perdurou até a desvalorização cambial do início de 1999. Os impactos da “ultra-abertura” sobre os níveis de proteção real da indústria provocaram o acirramento da competição com produtos importados. Como resultado, ocorreu rápida deterioração da balança comercial, que entrou em déficit já a partir de 1995. A retomada do influxo de capitais externos possibilitou um mecanismo de financiamento do déficit em transações correntes, porém de curto fôlego diante do risco de vulnerabilização das contas externas. A corrente de comércio manteve-se em expansão até

1997, quando sofreu brusca reversão, indicando que o regime competitivo implantado no período começava a se esgotar.

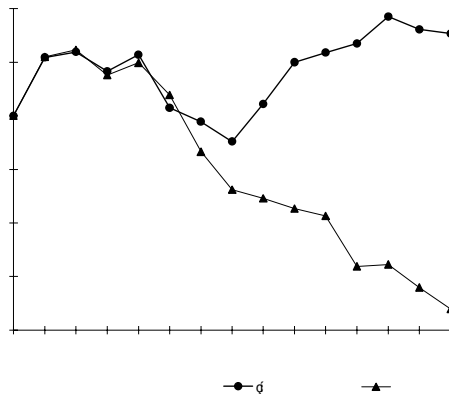
No final de 1998, o modelo de financiamento do balanço de pagamentos brasileiros tornou-se insustentável, fato que veio a inaugurar uma nova fase recessiva e de sucessivas desvalorizações cambiais. A partir de 2001, a balança comercial voltou a apresentar saldo positivo, embora a corrente de comércio tenha se estabilizado, refletindo um período em que as exportações cresceram suavemente e as importações se contraíram. Cabe registrar que o retorno aos saldos comerciais da ordem de US\$ 10 bilhões em 2002, semelhantes aos obtidos no período 1984-1987, ocorreu tendo por base uma pauta de produtos exportados não muito diferente da existente naquela época, embora a pauta de importações tenha apresentado transformações mais significativas. Mais ainda, a obtenção do saldo comercial “recorde”, de mais de US\$ 20 bilhões em 2003, deve ser atribuída menos a um súbito aumento da competitividade da produção brasileira e mais a um efeito preço, ligado à melhoria das cotações das *commodities* tradicionalmente exportados pelo país e a um efeito *quantum*, decorrente da abertura de novos mercados na Ásia para algumas dessas *commodities*, além, é claro, dos efeitos da profunda recessão verificada nesse ano. Essa relativa rigidez da pauta de exportações indica que as reformas comerciais não foram capazes de mudar a situação competitiva da indústria brasileira. Ao contrário, segundo a UNCTAD (2002), a participação relativa do Brasil na corrente de comércio internacional, que era de 0,7% em 1980 e havia alcançado 1,4% em meados da mesma década, caiu novamente para 0,7% na atualidade, enquanto a participação do conjunto dos países em desenvolvimento cresceu de 10,6% em 1980 para 26,5% em 1997.

As dimensões mais relevantes da reestruturação industrial ocorrida nesse período são listadas nos itens a seguir.

- Aumento da produção com redução do emprego

Durante a década de 1980 o nível de emprego apresentou flutuações que acompanharam de perto as oscilações do nível de produção física. A partir de 1990, porém, as séries de produção e emprego passaram a divergir. O Gráfico 1 mostra o descompasso que passou a haver entre a evo-

lução do produto e do emprego industrial, em particular após 1993, quando a indústria voltou a crescer enquanto o número de pessoas ocupadas seguiu se contraindo. Esse tema motivou intenso debate sobre a verdadeira natureza do ajuste que ocorreu na indústria nesses anos<sup>2</sup>. Hoje é largamente aceita a tese de que a produtividade industrial brasileira avançou de forma importante na década de 1990. Não há evidência, no entanto, de que tenha ocorrido uma trajetória sustentada de modernização nesse período, sendo boa parte dos ganhos de produtividade devidos à renovação seletiva e pontual de equipamentos ou processos produtivos que se encontravam muito defasados. Adicionalmente, a quebra estrutural da relação produto-emprego deveu-se apenas em parte a melhorias tecnológicas introduzidas nos processos produtivos ou nas formas de organização da produção. Parte do crescimento da produtividade registrado pelas estatísticas deveu-se a um forte aumento da propensão a importar, principalmente insumos e bens intermediários, e ao descontínuamento da produção de certos bens de maior sofisticação tecnológica e, portanto, de maior grau de elaboração industrial. Ambos os fatos resultaram em rompimento de diversos elos de diferentes cadeias produtivas, o que contribuiu para desestruturar a matriz industrial brasileira.

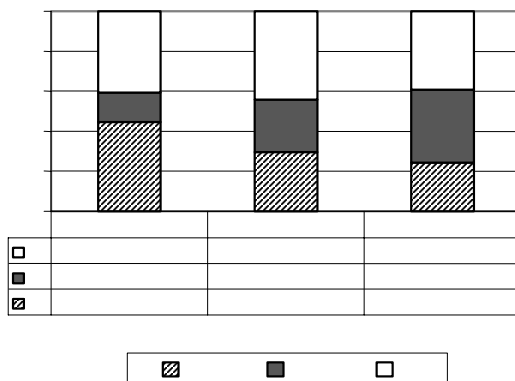


Fonte: Pesquisa Industrial Mensal e Pesquisa Mensal do Emprego/IBGE

Gráfico 1 – Relação produto-emprego na indústria, 1985-1999

• Mesma estrutura produtiva com nova estrutura de propriedade do capital

Os estudos disponíveis sobre a evolução da estrutura produtiva não constataam mudanças acentuadas na composição setorial do valor da produção industrial ao longo da década de 1990. De modo geral, as indústrias produtoras de *commodities* industriais (siderurgia, alumínio, papel e celulose), de bens duráveis de consumo e de alimentos e bebidas foram as que apresentaram maior dinamismo, o contrário ocorrendo com os setores de bens de capital e a cadeia têxtil-vestuário. Esses diferenciais de dinamismo, entretanto, não foram nem intensos nem persistentes o suficiente para provocarem impactos significativos na estrutura da indústria.



Nota: Origem do Capital: E – Empresa Estatal; M – Empresa Multinacional; N – Empresa Privada Nacional  
 Fonte: Banco de Dados do GIC-IE/UFRJ, a partir de Gazeta Mercantil: Balanço Anual, vários anos.

**Gráfico 2 – Evolução da composição das receitas da amostra com trezentas empresas líderes (exclusive setor financeiro) por origem do capital**

Ao contrário da distribuição setorial, a estrutura patrimonial da indústria sofreu uma profunda transformação no período. Como pode ser observado no Gráfico 2, a evolução do *market-share* das empresas líderes segundo a origem do capital (estatal, multinacional ou nacional) mostrou grande avanço das empresas multinacionais e redução da presença



estatal. Em termos setoriais, o avanço das empresas multinacionais levou-as a controlar quase a totalidade das receitas nos ramos industriais de mais alto conteúdo tecnológico, (embora também tenha ocorrido aumento não desprezível da participação das filiais nas indústrias de insumos básicos e em diversos ramos da indústria tradicional) enquanto verificou-se transferência de parcela significativa de capitais privados nacionais da indústria para setores de serviços.

• Tendência de especialização regressiva no padrão de comércio exterior

Apesar desse tema ainda despertar acalorado debate, é inquestionável que houve aumento do peso de produtos mais simples nas exportações e de produtos de maior sofisticação tecnológica nas importações.

**Tabela 1 – Indústria manufatureira: coeficientes setoriais de exportações e importações (%) – 1990–2001**

Setores	1990	1996	2001
<i>Coeficientes de Exportação</i>			
Calçados, couros e peles	23,8	38,5	74,9
Açúcar	13,8	27,1	46,0
Peças e outros veículos	16,2	18,6	45,0
Equipamentos eletrônicos	5,7	5,9	38,5
Óleos vegetais	29,2	25,9	27,6
Madeira e mobiliário	4,4	10,5	24,1
Veículos automotores	9,3	7,2	23,1
Metalurgia dos não-ferrosos	17,9	21,9	20,9
Siderurgia	17,7	16,4	15,8
Indústria de transformação	8,0	9,6	14,9
<i>Coeficientes de Importação</i>			
Equipamentos eletrônicos	13,9	40,1	122,7
Indústrias diversas	14,5	34,7	41,8
Material elétrico	9,0	18,4	40,3
Peças e outros veículos	8,9	18,9	34,5
Farmacêutica e perfumaria	7,9	17,0	30,1
Máquinas e tratores	11,3	26,1	28,4
Elementos químicos	13,1	17,6	19,4
Químicos diversos	5,5	10,7	19,1
Veículos automotores	0,3	10,3	16,0
Indústria de Transformação	4,3	10,3	14,8

Nota: coeficiente de exportação – valor das exportações/valor da produção) coeficiente de importação – valor das

importações/ valor da produção.

Fonte: Ribeiro; Pourchet (2002).

Na Tabela 1 são apresentados os coeficientes de exportação (relação entre valor das exportações e valor da produção) e de importação (relação entre valor das importações e valor da produção). Chama a atenção a rápida evolução do coeficiente de importação em setores de maior conteúdo tecnológico e maior elasticidade-renda como “Equipamentos eletrônicos”, “Material elétrico”, “Peças e outros veículos” e “Farmacêutica”, e do coeficiente de exportação em setores da indústria tradicional, de baixo conteúdo tecnológico e menor elasticidade-renda, como “Calçados, couros e peles”, “Açúcar”, “Madeira e mobiliário” e “Óleos vegetais”. Embora “Equipamentos eletrônicos”, “Veículos automotores” e “Peças e outros veículos” também figurem entre os setores que apresentaram rápido incremento do coeficiente exportado, isso deve ser creditado a produtos específicos como aparelhos telefônicos celulares ou aviões, montados no Brasil em processos produtivos com elevado coeficiente de importação de insumos.

#### • Investimentos em capital fixo e P&D retraídos

Um dos mais decisivos requisitos para o desenvolvimento sustentável da atividade industrial é a realização de investimentos em capital fixo, uma vez que estes costumam representar o principal fator de crescimento da competitividade através da geração de economias de escala e escopo e da incorporação de gerações tecnológicas mais modernas. Este não vem sendo o caso da economia brasileira desde os anos iniciais da década de 1980. Apesar desta tendência geral, é possível observar, na segunda metade da década de 1990, alguma recuperação das taxas de investimento privado (como proporção do PIB) na economia brasileira, superando as taxas da primeira metade da mesma década, que haviam sido as mais baixas desde a década de 1970, conforme mostra a Tabela 2. Estimativas sobre a taxa de investimento industrial, mostradas na Tabela 3 apontam para as mesmas conclusões. Com exceção de alguns poucos setores, dentre os quais sobressaem o automobilístico e o de equipamentos de telecomunicações, nesse período de retomada os investimentos concentraram-se mais na reposição de máquinas e equipamentos e menos em expansão de capacidade. Mesmo setores exportadores como a siderurgia, alumí-

nio ou celulose e papel, de crescente capacidade competitiva, não foram capazes de promover ciclos consistentes de investimento em novas plantas produtivas.

**Tabela 2 – Evolução da Taxa de Investimento (em % do PIB)**

Período	Taxa de Investimento		
	Público	Privado	Total
1970-85	3,2	18,9	22,1
1986-90	3,3	19,9	23,2
1991-94	3,0	16,1	19,1
1995-98	2,4	19,1	21,5
1999-2001	1,9	19,0	20,9

Fonte: SPE/MF a partir de IBGE, BCB e IPEA.

**Tabela 3 – Evolução da taxa de investimento industrial (em % do PIB)**

Período	% do PIB
1972-1980	4,5
1981-1988	3,2
1988-1993	2,2
1995-1997	3,2

Fonte: BIELSCHOWSKY (1998). A preços constantes de 1980.

Com relação aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, o quadro é bastante pouco animador. De acordo com pesquisa recente que investigou a inovatividade da indústria brasileira – Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica 2000, divulgada no final de 2002 – apenas 1/3 das empresas industriais (com mais de dez empregados) introduziu algum tipo de inovação no período 1998-2000. A Tabela 4 detalha os dispêndios realizados pelas empresas com atividades inovativas em 2000. Verifica-se que apenas 0,64% das receitas das empresas foram destinadas a atividades típicas de P&D, ficando 2,0% para aquisição de equipamentos e 1,19% para as demais atividades, que incluem aquisição de tecnologia; introdução de inovações tecnológicas no mercado; desenvolvimento de projetos industriais e treinamento de mão-de-obra. Esses números, que pratica-

mente repetem os valores captados por levantamentos realizados nos anos iniciais da década de 1990 (cf. KUPFER, 1998), atestam o relativo imobilismo das empresas no que se refere a essa importante dimensão do processo de modernização industrial. Somados aos números que sugerem que houve eliminação de postos de trabalho vinculados às equipes de P&D em diversas empresas – e também na esfera pública - levam à conclusão de que a incorporação de tecnologia não fez parte da agenda de prioridades das empresas ao longo do processo recente de reestruturação da indústria.

**Tabela 4 - Indústria brasileira: dispêndios com atividades inovativas em 2000**

Total		Atividades internas de pesquisa e desenvolvimento		Aquisição de máquinas e equipamentos		Outras atividades(*)	
Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
	(R\$ 10 <sup>6</sup> )	Receita	(R\$ 10 <sup>6</sup> )	Receita	(R\$ 10 <sup>6</sup> )	Receita	(R\$ 10 <sup>6</sup> )
Receita	22.343,8	3,84	3.741,6	0,64	11.667,3	2,00	6.934,90
	1,19						

(\*) Inclui aquisição de tecnologia; introdução de inovações tecnológicas no mercado; desenvolvimento de projeto industrial e treinamento.

Fonte: IBGE/PINTEC 2000, referente a cerca de 72 mil empresas.

Olhando em perspectiva, podem ser registrados alguns fatos estilizados com importantes implicações sobre os condicionantes da nova política industrial:

- liberalização comercial rápida em ambientes macroinstitucionais instáveis levam a processos de modernização baseados em estratégias de simplificação de produtos e processos e *out-sourcing* de insumos que proporcionaram um aumento do patamar, mas não uma trajetória sustentada de crescimento da produtividade.
- a ausência de condições estruturais e sistêmicas favoráveis à realização de investimentos em nova capacidade produtiva e em atividades de P&D, de maior prazo de maturação, induz as empresas a adotarem estratégias reductoras de custos e a se engajarem em operações de fusões e aquisições pouco virtuosos na geração de competitividade. Nessas condições, a

liberalização comercial tende a provocar um processo de especialização regressiva da indústria.

- na ausência ou insuficiência de políticas de promoção de exportações, reformas tarifárias liberalizantes tendem a criar uma situação de déficit estrutural na balança comercial, gerando restrição externa ao crescimento econômico.
- a participação significativa de empresas multinacionais nos ramos industriais de maior conteúdo tecnológico aumenta a importância do comércio intrafirma e subcontratado, reduzindo, portanto, os efeitos dos incentivos criados pelo regime competitivo local.

### 3. Diretrizes para uma nova política industrial

Vinte anos de taxas medíocres de crescimento da economia brasileira deixaram como herança uma extensa lista de gargalos ou lacunas que obstaculizam o desenvolvimento industrial de quase todos, para não dizer todos, os setores produtivos.

Em vista desse quadro, há enorme espaço para iniciativas de política industrial que se concentrem em mitigar as distorções que se acumularam ao longo desses anos. Estão nesse caso: a revisão do regime tributário, buscando maior equilíbrio no tratamento fiscal entre importações e exportações, produtos iniciais e finais das cadeias produtivas, unidades da federação e setor formal e informal; o ajuste da estrutura de tarifas de importação, corrigindo-a naquilo que desestimula a produção em território brasileiro; o aumento da disponibilidade, eficiência e confiabilidade da infra-estrutura de transportes e de energia, enfim todo um elenco de medidas voltadas para a redução do chamado custo Brasil.

Essas medidas, embora importantes para revitalizar a indústria, estão longe de esgotar o escopo da política industrial. O principal desafio a ser enfrentado pela política industrial brasileira é compatibilizar os objetivos de promoção da reestruturação competitiva da indústria e de geração de empregos, isto é, estabelecer a correta divisão de trabalho entre a política de competitividade e a política de emprego.

O problema de emprego no Brasil é fundamentalmente macroeconômico. Isso não significa desprezar a existência de desemprego tecno-

lógico, mas sim reconhecer que hoje esse é quantitativamente secundário, quando comparado ao déficit de criação de postos de trabalho acumulado em tantos anos de baixo crescimento econômico. A formulação da política industrial deve ter claro que, dado o grau de abertura comercial já atingido pela economia brasileira, o imperativo de promover a eficiência e a competitividade dos produtos transáveis tenderá a aumentar o peso do desemprego tecnológico.

Os mais otimistas costumam imaginar uma seqüência virtuosa de eventos na qual, inicialmente, a modernização tecnológica e gerencial das empresas gera aumento da produtividade, reconhecido por todos como a mais autêntica dentre todas as fontes de competitividade. O incremento da produtividade, por sua vez, propicia a expansão da demanda interna e a conquista de mercados externos, que estimulam a expansão da produção. Essa última, finalmente, cria novos empregos, podendo assim compensar os postos de trabalho eliminados inicialmente. A prática mostra, no entanto, que esse circuito exige longo tempo para completar-se e, ademais, não ocorre sem fricções, como, por exemplo, as que decorrem do fato de que os novos empregos não irão absorver os trabalhadores dispensados inicialmente, com qualificação profissional defasada.

Mais importante, no entanto, é que para esses benefícios se concretizarem há uma etapa crucial: a expansão da oferta exige a realização de investimentos em nova capacidade produtiva. Estes, além de um ambiente macroeconômico favorável, exigem dinamismo da demanda. No que respeita aos mercados internacionais, esse é um ponto extremamente negativo, haja vista a especialização da pauta de exportações brasileiras em produtos de baixa elasticidade-renda da demanda mundial. Porém, com relação ao mercado interno, pode-se esperar que, devido à existência de forte demanda reprimida, a massificação do consumo conseqüente ao sucesso de políticas de crescimento com distribuição de renda poderá provocar uma expansão da demanda em ritmo suficiente para que o círculo virtuoso se viabilize. Nesse caso, a criação de novos postos de trabalho encontrará espaço mais amplo que os setores não-transáveis ou com elevada proteção natural – dentre os quais construção civil e turismo são os mais freqüentemente citados, tornando possível minorar o *trade-off* entre aumento da produtividade e emprego. É certo, no entanto, que a contribuição da política industrial para o equacionamento do proble-

ma do emprego está centrada mais na qualidade do que na quantidade dos empregos a serem gerados.

A agenda da política industrial deve incluir, portanto, medidas voltadas para promover simultaneamente o aumento da inserção internacional da “ponta” da indústria (via exportações e substituição competitiva de importações) e a modernização do “miolo” da indústria, integrado por setores tradicionais, com grande participação de pequenas e médias empresas e voltados para o mercado interno. No primeiro caso, cabe à política ampliar as capacitações competitivas existentes visando o enobrecimento da pauta de exportação atual e a inclusão de novos produtos de maior dinamismo. No segundo caso, o desafio é assegurar padrões crescentes de eficiência e qualidade industrial. Trata-se, enfim, de definir um duplo alvo móvel no qual a ponta da indústria, isto é, as empresas mais capacitadas para enfrentar a competição global que, em geral, já contam com experiência exportadora, devem buscar se aproximar da *best-practice* internacional enquanto a média da indústria deve buscar elevar contínua e generalizadamente os níveis de capacitação, aproximando-os da fronteira nacional de competitividade. O objetivo é articular um processo de transformação das condições produtivas locais que gradativamente reduza os hiatos de eficiência entre a produção local e a indústria internacional e elimine a grande heterogeneidade intra-setorial que caracteriza quase todos os setores industriais brasileiros. Quanto a esse aspecto, é importante uma grande vantagem que a estrutura industrial brasileira apresenta, quando comparada a outras economias em desenvolvimento: mesmo nos setores com sérias deficiências competitivas há um núcleo de empresas de excelência que podem fornecer modelos concretos para esse processo de *benchmarking* interno. Uma política tecnológica competente, organicamente articulada com a política industrial, é decisiva nessa empreitada.

O desenho da política industrial deve contemplar um tripé do qual fazem parte uma política comercial, uma política de competitividade industrial e uma política de atração e regulação do capital estrangeiro. A política comercial deve englobar (i) a diplomacia econômica, com vistas a melhorar as condições de acesso dos produtos brasileiros a mercados externos protegidos; (ii) a definição de uma estrutura de proteção seletiva do mercado interno para os produtos sob acirrada competição internacional em setores em reestruturação ou que constituam indústrias nas-

centes consideradas estratégicas; e (iii) a promoção das exportações no sentido mais convencional. A política de competitividade industrial deve organizar-se em três componentes: (i) as políticas de modernização, voltadas para a capacitação produtiva, gerencial e comercial das empresas; (ii) as políticas de reestruturação, voltadas para ajustar a configuração da indústria em termos de porte e integração das empresas, o que pode envolver adensamento de capital, promoção de sinergias através do fomento à formação de redes de cooperação tecnológica e arranjos produtivos locais, ou ainda medidas visando aumentar a eficiência das relações verticais entre fornecedores-produtores-clientes; e (iii) a política de concorrência e de regulação, visando impedir abusos de poder de mercado ou condutas anticompetitivas, com o objetivo mais amplo de assegurar elevada rivalidade e adequada pressão concorrencial entre as empresas. Por fim, a política de atração e regulação do capital estrangeiro deve prever medidas voltadas para influenciar (i) decisões de investimento que contemplem o Brasil como base produtiva relevante na estratégia global dessas empresas; (ii) decisões de produção que favoreçam o adensamento industrial, visando a produção local também dos insumos intermediários, reduzindo assim a propensão a importar dessas empresas; e (iii) decisões tecnológicas que abram espaço para a internalização de partes dos ciclos de desenvolvimento de produtos e processos no país.

Cabe ter claro que a heterogeneidade inter e intra-setorial da indústria brasileira aprofundou-se no período recente. Por essa razão, as políticas devem ser acionadas tendo em vista as especificidades dos diversos setores industriais e, muito importante, das respectivas cadeias produtivas. Quanto a esse ponto, cabe enfatizar que é falsa a dicotomia entre política industrial horizontal e vertical. Configurações industriais, estágios de desenvolvimento, desafios competitivos e capacidades de resposta são, em geral, setor-específicos. Dessa forma, políticas horizontais, ao contrário de neutras, repercutem de forma diferenciada entre os diversos setores industriais. Simetricamente, setores diferenciados podem apresentar necessidades similares, de sorte que políticas verticais podem significar redundâncias, conflitos e má alocação de recursos. Calibrar com inteligência ambas as práticas de política industrial é, pragmaticamente, o objetivo a ser perseguido.



Em linhas gerais, as diretrizes da política industrial no plano setorial devem considerar<sup>3</sup>:

- Um primeiro conjunto de atividades reúne cadeias produtivas como café, papel e celulose, cítricos, couro e calçados, minério de ferro e siderurgia, alumínio primário e parte da têxtil e confecções que apresentam elevada competitividade internacional, embora restrita aos produtos ditos *commodities*, mais padronizados, situados nos elos iniciais das cadeias de transformação industrial e, portanto, com menor densidade de valor. Essas cadeias demandam prioritariamente políticas comerciais de acesso e políticas de modernização e concorrência para acelerar o enobrecimento dos produtos.
- Um segundo conjunto de cadeias industriais como, por exemplo, bens de capital, química, petroquímica e plásticos e naval, apresentam sérias deficiências competitivas e dependem de pesados programas de investimento para reaproximarem-se da fronteira competitiva internacional. Para esses setores, a política industrial deve dotar-se de caráter estruturante, não devendo se furtar a conceder proteção seletiva e apoiar operações de consolidação patrimonial, visando assegurar escalas produtivas e empresariais compatíveis com os requisitos internacionais de competitividade nesses setores, sempre que houver potencial para isso.
- Um terceiro grupo de indústrias, dentre as quais alinham-se alimentos e bebidas, o restante da têxtil-vestuário, implementos agrícolas, cosméticos, mobiliário e cerâmica de revestimento, que necessitam de planos eficientes de fomento para avançarem no processo de modernização produtiva e, principalmente, aumentarem a capacitação em atividades pré-produção (*design*) e pós-produção (marca, comercialização, assistência técnica). Para esses setores é importante o estímulo aos arranjos produtivos locais, visando dotá-los das externalidades necessárias para o salto competitivo.
- Um quarto grupo de indústrias no qual predominam filiais de empresas transnacionais como, por exemplo, automobilística, farmacêutica, eletroeletrônica e teleequipamentos, para as quais a ênfase deve recair em políticas de atração e regulação do capital estrangeiro, como as descritas anteriormente.

Finalmente, a operacionalização da política industrial deve considerar três fatos que parecem irreversíveis. Primeiro, no plano da economia mundial, a globalização tecnológica, que reforça o papel das alianças e parcerias internacionais, a globalização financeira, que flexibiliza o controle dos fluxos de capital; a ação mais firme da Organização Mundial do Comércio, que restringe as práticas comerciais, e a formação de blocos regionais, que implica a necessidade de harmonização de políticas, significam uma brutal redução da autonomia das políticas industriais nacionais. Segundo, no plano interno, é importante ter presente que o alvo da nova política industrial é um setor produtivo com mais empresas transnacionais e menos empresas estatais, portanto menos sensível aos incentivos e regulações locais. Terceiro, dada a fragilidade fiscal e financeira do Estado brasileiro, a política industrial terá de recorrer mais a instrumentos de regulação e coordenação e menos a incentivos e subsídios fiscais ou financeiros.

Nesse quadro, o desenho da nova política industrial deve conjugar um escopo de atuação abrangente com seletividade na definição dos objetivos, sofisticação no desenho dos instrumentos e elevada capacidade de avaliação e monitoramento de sua execução. Para aumentar sua efetividade, a política industrial deve operar através da concessão de benefícios por prazos limitados, condicionados ao cumprimento de metas de desempenho e contrapartidas por parte dos beneficiários do apoio público. Deve, ainda, basear-se, sempre que possível, em programas de adesão voluntária a regimes competitivos especiais. O sucesso da política industrial dependerá crucialmente da habilidade do Estado em direcionar capital para as atividades selecionadas, para o que a proficiência no desenvolvimento de um sistema de financiamento de longo prazo para o investimento joga papel decisivo

Por essas razões, há a necessidade de reconstruir a institucionalidade da política industrial. Como sugere RODRIK (2002), a experiência histórica internacional mostra que a virada para o crescimento depende de um elenco de mudanças políticas relativamente estreito mas que sempre incluem inovações institucionais que, por seu turno, não são transplantáveis de outros países. É necessário encontrar um novo modelo que articule e reorganize as chamadas instituições intermediárias – um grande número de agências, públicas ou não, integrantes de diversos sistemas

como o financeiro, educacional formal, de treinamento de mão-de-obra, de infra-estrutura física e de ciência, tecnologia e qualidade industrial – que instrumentalizam, na prática, a política. Não se pode esquecer que os recursos para “fazer política” são escassos e os processos decisórios são carregados de racionalidade limitada. Por lidar com o longo prazo, a política industrial opera ela própria sob incerteza, fazendo da existência de uma institucionalidade altamente capacitada talvez o mais importante requisito para o seu sucesso.

## Industrial Policy

**Abstract** – Twenty years of low rates of growth of the Brazilian economy have left an extensive list of problems related to the industrial development of almost all, not to say all, the productive activities of the national industry. Therefore, there are many opportunities for industrial policy initiatives directed (i) to mitigate distortions accumulated along these years; (ii) to speed up transformations in the productive structure that without its aid tend to occur very slowly; and (iii) to take off processes of structural change that in its absence hardly would happen. Based on some stylized facts describing the restructuring of the Brazilian industry after the economic opening of the beginning of 90's, the article argues some general and sectoral guidelines that should conform the new industrial policy in Brazil.

**Key words** – Brazilian industry. Economic development. Industrial policy.

## Notas

<sup>1</sup> Nas palavras de Hollis B. Chenery, “crescimento econômico sustentado requer uma transformação da estrutura produtiva compatível, simultaneamente, com a evolução do mercado interno e as oportunidades no comércio internacional” (CHENERY, 1980, p.281).

<sup>2</sup> Veja a esse respeito FERRAZ, KUPFER, HAGUENAUER (1995).

<sup>3</sup> Cf. COUTINHO; LAPLANE; KUPFER; FARINA (2002).

## Referências bibliográficas

BIELSCHOWSKY, R. *Investimentos na indústria brasileira, 1995/97 – Características e determinantes*. Rio de Janeiro: CNI, 1998.

CHENERY, H. B. Interactions between industrialization and exports. *American Economic Review*, v. 70, n. 2, May 1980.

COUTINHO, Luciano G.; LAPLANE, Mariano F.; KUPFER, David; FARINA, E. (coord.) *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: Impactos das zonas de livre comércio*. Brasília: MDIC, 2002.

FERRAZ, J.C.; Kupfer, D.; Haguenaue, L. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

KUPFER, D. *Trajetórias de reestruturação da indústria brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ-IE, 1998. (Tese de Doutorado. Mimeografado).

RIBEIRO, F.; POURCHET, H. *Coefficientes de orientação externa da indústria brasileira: Novas estimativas*. FUNCEX, 2002. Mimeografado.

RODRIK, D. Depois do neoliberalismo, o quê? In: BNDES. *Desenvolvimento em debate*. Rio de Janeiro: 2002.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. *TRADE AND DEVELOPMENT REPORT 2002: Report by the secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development*. Geneva: United Nations, 2003.

*Recebido para publicação em março de 2004*