



Texto para Discussão S326 | 1995

Discussion Paper S326 | 1995

A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação

Março, 1995

Eduardo Augusto Guimarães

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

This paper can be downloaded without charge from
<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

S
UFRJ/IEI
TD326
043132-X

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A experiência recente da
política industrial no Brasil
uma avaliação¹

Nº 326

Eduardo Augusto
Guimarães²



Instituto de Economia Industrial
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial

**A experiência recente da
política industrial no Brasil
uma avaliação¹**

Nº 326

**Eduardo Augusto
Guimarães²**

Março de 1995



43 - 016796

1. Este texto foi elaborado para o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no âmbito do projeto "Diagnósticos, indicadores e cenários para a ação governamental e políticas públicas". Concluído em novembro de 1994.
2. Do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Instituto de 043132-x al - IEI/UFRJ

- Diretor *us 97492* José Ricardo Tauile
- Coordenador de Ensino Carlos Aguiar de Medeiros
- Coordenador de Pesquisa João Luis Maurity Saboia
- Coordenador de Publicações David Kupfer
- Supervisão Glaucia Aguiar
- Projeto Gráfico Glaucia Aguiar
Jorge Amaro
- Editoração Eletrônica Ana Lucia Ribeiro
Jorge Amaro
- Impressão Célio de Almeida Mentor

Ficha Catalográfica

GUIMARAES, Eduardo Augusto de Almeida.

A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação.
Eduardo Augusto Guimarães

39p.; 21 cm. -- (Texto para Discussão. IEI/UFRJ; n. 326)

Este texto foi elaborado para o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no âmbito do projeto "Diagnósticos, indicadores e cenários para a ação governamental e políticas públicas". Concluído em novembro de 1994.

1. Política Industrial - Brasil. 2. Comércio Exterior. I. Título. II. Série.

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 a redução do custo de investimento e, eventualmente, do custo de produção.

As modificações introduzidas no final dos anos oitenta - 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, foram promovidas 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, através 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.³

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

3. Para uma descrição detalhada dos instrumentos de política industrial vigentes no final dos anos oitenta, ver E.A. Guimarães, "A política industrial do Governo Collor: uma sistematização". Rio de Janeiro: FUNCEX, Texto para Discussão nº 72, 1992..

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. Este 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, afirmando que esta política deve estar voltada para a maximização da taxa de crescimento da produtividade. Neste 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 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 maior detalhe, no documento "Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior" (PICE), divulgada em 26 de junho de 1990.⁴ 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" (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" (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 através de mecanismos de coordenação, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica;

4. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. **Política Industrial e de Comércio Exterior. Diretrizes gerais.** Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, 1991.

c) fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, através 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, através 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 deveria ser implementada com apoio de dois mecanismos:

a) o Programa de Competitividade Industrial, 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, organizado através de subprogramas de conscientização e motivação, 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 anti-truste (Lei 4137/62), que se revelara insuficiente e anacrônica, através 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 2433/88 (Nova Política Industrial do Governo Sarney), Lei 7322/84 (Política Nacional de Informática) e Lei 5772/71 (Código de Propriedade Industrial).

1.2. O marco legal da nova política

Neste 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, 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 ZPE - tendo sido introduzida na versão aprovada pelo Congresso) (Lei 8032/90). 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, a exigência de anuência prévia de órgãos da administração federal para importação (excetuando-se neste último caso os bens de informática) e a exigência de financiamento externo para as importações de bens de capital com cobertura cambial. (Portaria MEFP 56/90 e Resolução BC 1749/90).

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 99541/90), 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 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.

Cronograma inicial	1990	15/02/91	01/01/92	01/01/93	01/01/94
Cronograma modificado	1990	15/02/91	01/01/92	01/10/92	01/07/93
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 363/90 e 126/91). Foi também reformulada a sistemática vigente, relativa ao processo de averbação de contratos de transferência de tecnologia pelo INPI. (Resolução INPI 20/91)

No tocante à política de exportação, foi reativado o mecanismo de crédito às exportações de bens e serviços, através 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 8187/91). Da mesma forma, foram reafirmados os incentivos fiscais à exportação vigentes no final dos anos oitenta, à exceção do Befiex, ampliando-se o mecanismo de drawback e restabelecendo-se o "drawback nacional". (Lei 8402/92)

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 31/01/93 (Lei 8191/91).

Além disso, novos textos legais instituem normas em defesa da concorrência (Lei 81581/91 e Decreto 36 /91) e reformulam a política de informática, dispondo sobre a capacitação e competitividade e instituindo incentivos para investimentos no setor (Lei 8248/91 e Decreto 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 - PBQP 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 praticamente não chegaram a ser utilizados durante aquele período (em função do excesso de centralização e burocratização associado ao mecanismo) e tiveram sua magnitude reduzida a metade no final daquele governo. Os valores originais desses incentivos foram reintroduzidos através de 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 8661/93).

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 aprovado pelo Congresso uma nova lei de defesa da concorrência (Lei 8844/94) e, em setembro, divulgada medida provisória que altera a legislação relativa ao **dumping**, adequando-a inclusive às novas orientações emanadas da Rodada Uruguaí (MPs 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 1990/94.

CRONOLOGIA DAS MEDIDAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

	POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA	COMÉRCIO EXTERIOR	INCENTIVOS REGIONAIS	CONCORRÊNCIA
15/03/90	Rev. Imposto Importação e IPI e Imposto Renda (Lei 8032; Lei 8034, Port 56)			
26/06/90	Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (Port365) Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Índice de nacionalização (Port 363)			
02/08/90				Normas para defesa da concorrência (MP204 = Lei 8158 de 8/01/91 com modif)

CRONOLOGIA DAS MEDIDAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

(continuação)

	POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA	COMÉRCIO EXTERIOR	INCENTIVOS REGIONAIS	CONCORRÊNCIA
12/09/90	Apoio a Capacitação Tecnológica da Indústria			
13/09/90		Financiamento a importação bens de capital (Res.BC1749)		
21/09/90		Anuência previa na importação de informática (Dec99541)		
16/01/91			Restabelece incentivos regionais (Lei 8167)	
31/01/91		Implementação de reforma tarifária (Port58)		
14/02/91				Regulamentação da Lei 8158 (Dec 36)

CRONOLOGIA DAS MEDIDAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL
(continuação)

	POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA	COMÉRCIO EXTERIOR	INCENTIVOS REGIONAIS	CONCORRÊNCIA
27/02/91	Programa Competitividade Industrial Normas transferência de tecnologia (Res INPI 20) Índice de nacionalização (Port 126)			
17/04/91			Regulamentação da Lei 8167 (Dec 101)	
01/06/91	Isenção IPI e depreciação acelerada para BK (Lei 8191)	Financiamento exportação (Lei 8187)		
23/10/91	Capacitação do setor de informática (Lei 8248)			
30/12/91			Zona Franca de Manaus (Lei 8387)	

CRONOLOGIA DAS MEDIDAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL
(continuação)

	POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA	COMÉRCIO EXTERIOR	INCENTIVOS REGIONAIS	CONCORRÊNCIA
08/01/92		Incentivos fiscais à exportação (Lei 8402)		
03/02/92			Zona de Processamento de Exportação (Lei 8396)	
18/02/92		Revisão do cronograma da reforma tarifária (Port131) Prazos para investigação de dumping/subsídios (Port132) Regulamentação da Lei 8402 (Dec 452)		
26/06/92	Incentivos para informática (Dec 574)			
21/07/92			Regulamentação da Lei 8387 IPI de produtos da Zona Franca Manaus (Dec 613)	

CRONOLOGIA DAS MEDIDAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

(continuação)

	POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA	COMÉRCIO EXTERIOR	INCENTIVOS REGIONAIS	CONCORRÊNCIA
02/06/93	Incentivos fiscais para a capacitação tecnológica (Lei 8661)			
10/06/94				
11/09/94		Alteração da legislação anti-dumping (MP 616 e 655)		Normas de defesa da concorrência (Lei 8844)
01/10/94		Antecipação da implantação da Tarifa Externa Comum		
25/10/94		Crédito fiscal PIS e COFINS na exportação (MP 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 através 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:

(i) 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);

(ii) Secretaria de Ciência e Tecnologia: Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP (financiamento a 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;

(iii) 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 (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:

(i) Departamento da Indústria e do Comércio - DIC;

(ii) 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);

(i) 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 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. Neste 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 8178/91).

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 prazo 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 transformado em um Conselho Consultivo Empresarial de Competitividade - 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, 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:

(i) 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, desdobrando-se essa política, 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;

(ii) 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.

Vale ressaltar desde logo, no entanto, 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 manufatureira 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 tem limitado a implementação de uma política de concorrência e de uma política de competitividade, examinar os fatores determinantes do sucesso da política de abertura.

2.1 A política de abertura comercial

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 presente 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). Neste 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 oitenta e o início dos noventa - em particular, do impacto das transformações do leste europeu e das experiências bem sucedidas de liberalização comercial na América Latina. No plano interno, assinala-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, determinou 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 - vale dizer, 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 maior 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 através 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 setenta, 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 exterior⁵ 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:

5. República Federativa do Brasil. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**, 1971. p.22.

(i) 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;

(ii) 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;

(iii) 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 têm enfrentado a quase totalidade dessas agências.

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 oitenta e se acentua substancialmente em virtude da forma desordenada e pouco competente com que foi conduzida a reforma administrativa do Governo Collor.

Cumprir notar que os três níveis de dificuldades apontados acima e o processo de deterioração do setor público afetam não apenas a formulação e implementação da política industrial estrito senso mas tem ainda efeito significativo sobre diversos condicionantes sistêmicos da competitividade industrial - por exemplo, ao determinar a deterioração da infra-estrutura de transporte pela escassez dos investimentos de manutenção ou ao se traduzir 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 tem 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 **anti-trust** 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 (i) marcada por ampla intervenção governamental orientada exatamente para a supressão da concorrência (através, por exemplo, da 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 (ii) na qual o processo de formação de preços esteve, pela 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 de 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 **anti-trust** 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 anti-inflacionária. 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 frequência 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, através 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 relativa 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 noventa - 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 do programa pelas agências governamentais envolvidas, a um

clima favorável criado pela importância crescente assumida pela questão da qualidade no cenário internacional e, sobretudo, a 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 nos padrões vigentes no mercado mundial de modo a preservar sua posição no mercado doméstico e, eventualmente, a manter e a 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 gerenciais e organizacionais - e prescindido assim da realização de maiores investimentos em máquinas e equipamentos, o que se mostrava conveniente face ao clima recessivo e às 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 9000. É necessário, no entanto, conduzir com cautela esse processo de descentralização e privatização da infra-estrutura industrial básica, uma vez que, face ao investimento requerido em alguns de seus segmentos e à 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. Neste 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, face aos custos elevados de manutenção e operação de tais instituições e às fortes externalidades resultantes de sua atuação, poderá ser prematuro exigir a curto prazo que essas instituições se auto-financiem, 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 consequências pode se resumir 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, face às 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 orientar, 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 apoiadas explicitamente através 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. Esta priorização não significa, evidentemente, negar a importância das atividades de pesquisa e desenvolvimento para a própria competitividade da indústria brasileira. Esta 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, a qual se tem recorrido com alguma frequência 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 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.

No tocante 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 acima apontadas afetam tais políticas. Assim, o marco legal vigente impede a completa desoneração fiscal das exportações ao fazer incidir o ICMS sobre os produtos semi-manufaturados 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 da Tesouro. Neste contexto, parece adequado separar, do ponto de vista formal e institucional, ambas as atividades, de modo inclusive a conferir maior transparência a 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**;

frequentemente, essa demanda reflete apenas um simples pedido de proteção face à 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-a-vis** a 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. Neste 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.

Considere-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 a sua própria formulação - vale dizer, a 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 a 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 associado à estrutura de proteção que favorecia outros setores e significava simplesmente a remoção pontual dessa proteção. Essa experiência anterior contribuiu pouco para a formulação de políticas setoriais no

BIBLIOTECA

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: (i) a promoção de indústria estratégicas, notadamente aquelas que apresentam intenso ritmo de progresso técnico e são difusoras de tecnologia e geradoras de externalidades; e (ii) a reestruturação industrial, através da qual se induza 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 subsequente 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 mencionado acima, 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 - vale dizer, não atingiu todos os setores e abrangeu apenas parcela das empresas nos segmentos industriais onde 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 coloca 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.

Últimos textos publicados

325. FIORI, Jose Luis. Espelho, espanhol de FHC. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (16 pág.)
324. FIORI, Jose Luis. Sobre o consenso de Washington. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (39 pág.)
323. SABOIA, João. Mercado de trabalho metropolitano no Brasil: diferenciação, evolução e perspectivas. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (31pág.)
322. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Explorations into the concept of liquidity preference. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (44 pág.)
321. STUDART, Rogério. The efficiency of the financial system to development. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (22 pág.)
320. GONÇALVES, Reinaldo. Transformações globais, empresas transnacionais e competitividade do Brasil. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1995. (44 pág.)
319. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Sorting the issues out: the two debates (1936/37, 1983/86) on Keynes's finance motive revisited. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (32 pág.)
318. CARVALHO, Fernando José Cardim de. Independence of central banks: a critical assessment of the arguments. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (14 pág.)
317. GUIMARÃES, Eduardo Augusto. Indicadores do desempenho econômico das instituições privadas de ensino. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (22 pág.)
316. VASCONCELOS, Luiz Leite de. Primórdios do comércio de pau-brasil. IEI/UFRJ. Rio de Janeiro, 1994. (41 pág.)

