

# TÓPICOS ESPECIAIS DA CONJUNTURA DE 1992

## POLÍTICA COMERCIAL E PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

*Wilson Suzigan\**

*"Para satisfazermos as aspirações de um padrão de vida cada vez maior precisamos de contínuo crescimento na produtividade e, em consequência, de mais poupança, mais investimento, mais pesquisa e desenvolvimento, mais tecnologia nova e melhor sistema educacional. É o que o país quer, de modo que precisamos ter políticas para isso."*

**Diálogo**  
*James Tobin*

Iniciada em 1988 com a reforma da tarifa aduaneira, a liberalização do comércio exterior brasileiro prosseguiu no início do Governo Collor com a eliminação dos controles administrativos, redução de sobretaxas e regimes especiais de importação e com alguns incentivos à exportação. No início de 1991, foi anunciado um cronograma de redução das alíquotas do Imposto de Importação até 1994. Em fevereiro de 1992, esse cronograma foi antecipado, e novos incentivos à exportação foram anunciados. Essa política vem sendo referida no discurso oficial como reforma estrutural capaz de, juntamente com o processo de privatização, acirrar a competição no mercado interno, estimular o crescimento visando à exportação e induzir a modernização e a reestruturação da indústria.

Este trabalho procura situar a política comercial no âmbito da política industrial, ressaltando seus limites face aos objetivos preconizados, se não constituir parte de um conjunto harmônico de medidas de competição, fomento e regulação, articulado à política macroeconômica e a políticas de estruturação do sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, do sistema educacional e da infra-estrutura econômica.

O enfoque é de política industrial. Entretanto não se pretende discutir os programas e medidas *per se*, mas a lógica de seu conjunto e a sua articulação. Além disso, por razões de espaço e de ênfase, não será discutida a política de exportação. Essa

---

\* Professor e Coordenador da Comissão de Pesquisa do Instituto de Economia da UNICAMP.

mereceria um estudo à parte, sobretudo pela expectativa que o Governo tentou criar de uma reativação da economia a partir da "política ativa de comércio exterior"<sup>1</sup>, lançada em fevereiro de 1992. O estudo concentra-se na abertura do mercado interno às importações e no seu impacto sobre a indústria. Busca-se responder as seguintes perguntas: (a) a abertura é necessária?; (b) é suficiente para induzir a indústria a se modernizar, definir um novo padrão de crescimento com elevação da produtividade e do progresso técnico, ganhar competitividade e inserir-se dinamicamente no mercado internacional?; e (c) existe uma estratégia?, ou seja, que setores se espera possam ser reestruturados, quais serão privilegiados como alvos para competir no mercado internacional, qual o padrão de especialização que se quer atingir, que setores e atividades serão protegidos pela sua importância estratégica em termos tecnológicos? E mais: o conjunto de programas, políticas e instrumentos é coerente com essa estratégia?

Para responder a essas perguntas, procura-se, inicialmente, colocar a liberalização comercial em perspectiva face ao legado histórico da política industrial e ao estágio de desenvolvimento alcançado pela indústria. Em seguida, situa-se a política de comércio exterior no conjunto de políticas e instrumentos da política industrial, com o fim de relativizar seu papel e estabelecer suas limitações diante do objetivo de induzir transformações estruturais na indústria. Por último, procura-se identificar uma estratégia<sup>2</sup> e avaliar a lógica da abertura às importações na política industrial, encerrando a discussão com indicações dos impactos da abertura sobre a indústria, com os ajustes em curso e com as perspectivas que se podem delinear para o futuro da indústria no Brasil.

## 1 - Abertura comercial: necessária?

É praticamente consensual que a liberalização do comércio exterior deve ser parte integrante de um processo mais amplo de abertura da economia e da sociedade brasileiras. Entretanto há um pronunciado viés no sentido de encarar essa liberalização como panacéia (por isso autônoma, independente da efetiva implementação de uma política industrial) e como uma tendência internacional inevitável. Pretende-se, nesta seção, contrapor o argumento de que a liberalização do comércio exterior é necessária. Sim, mas como um passo natural e imprescindível num processo histórico e como parte de uma estratégia industrial.

Historicamente, a necessidade de reformular a política de comércio exterior do Brasil tornou-se evidente desde o momento em que, vencida a etapa final de estruturação do setor industrial, o padrão de crescimento vigente começou a dar mostras de

<sup>1</sup> Consubstanciada na regulamentação do *drawback* interno (IPI) e na flexibilização das taxas de juros de referência do Programa de Exportação (PROEX) para fins de equalização, além de outras que dependiam de aprovação no Congresso, revisão de legislação ou negociação com governos estaduais. A expectativa parece infundada pelo limitado alcance dessas medidas e pelo reduzido poder de alavancagem do crescimento que têm as exportações de manufaturados. Essas representam cerca de 12% da produção da indústria de transformação, que, por sua vez, gera aproximadamente 23% do Produto Interno Bruto.

<sup>2</sup> A noção de **estratégia industrial** subjacente neste trabalho aproxima-se daquela desenvolvida por Shapiro e Taylor (1990).

perda de dinamismo. Esse momento coincidiu com o aprofundamento da crise do setor externo decorrente do segundo choque de preços do petróleo e da elevação das taxas de juros no mercado internacional, bem como com a maturação nas principais economias industrializadas do novo paradigma das tecnologias de informação e comunicação, que levou à conformação de um novo padrão internacionalizado de crescimento industrial. Aquele, portanto, era o momento adequado para mudar a ênfase da política industrial, da proteção e subsídio à formação de capital para a competição, fomento ao desenvolvimento tecnológico, educação e treinamento da força de trabalho, tendo em vista o *upgrading* da indústria e da economia.<sup>3</sup> Isso teria permitido um engajamento em tempo oportuno no novo padrão internacional de crescimento industrial, garantindo uma inserção mais dinâmica no mercado internacional, um novo impulso de crescimento e a própria viabilidade da nova política.

Havia consciência da necessidade de mudar a política industrial e de comércio exterior desde pelo menos fins da década de 70. É bem verdade que isso era, em parte, decorrente de pressões internacionais, principalmente contra a concessão de subsídios fiscais e creditícios à exportação de manufaturados. Essas pressões levaram às primeiras medidas visando à gradual redução e à eventual eliminação desses subsídios.<sup>4</sup> Mas resultava também da percepção de que a política industrial então vigente administrava discricionariamente um conjunto de instrumentos, cujos efeitos alocativos e de proteção efetiva eram desconhecidos, e de que implicava a transferência de um substancial volume de recursos públicos ao setor privado sob a forma de incentivos e subsídios fiscais e financeiros. Um diagnóstico elaborado por um grupo de economistas do IPEA e da FUNCEX no primeiro semestre de 1979 (IPEA, 1979)<sup>5</sup>, por exemplo, já propunha: reforma da tarifa aduaneira, eliminação de regimes especiais de importação, redução gradual dos controles administrativos, eliminação dos subsídios à exportação (mantendo-se as isenções fiscais e ampliando o regime de *drawback* para as compras no mercado interno) e ajuste cambial, se necessário.

Circunstâncias relacionadas à mudança no comando da política econômica no segundo semestre de 1979 e ao subsequente aprofundamento da crise do setor externo no início dos anos 80 impediram que essas idéias prosperassem. Como parte das medidas de ajustamento macroeconômico, foram reintroduzidos e ampliados os subsídios à exportação, reforçado o sistema de proteção (principalmente através de controles administrativos) e intensificado o uso de mecanismos regulatórios (controle de preços e salários, licenciamento de investimentos, índices mínimos de nacionalização para concessão de incentivos, financiamentos e compras do Governo). Configurou-se,

<sup>3</sup> Esse objetivo é bem caracterizado por Porter (1990, p.278): "*Upgrading an economy is the result of broadening and upgrading the competitive advantages of a nation's firms: the attainment of wider and more sophisticated competitive advantages in established industries, which leads to rising productivity, and the ability to compete successfully in more sophisticated new segments and entirely new industries. Upgrading in this way drives productivity growth while maintaining full employment. Failure to upgrade, in contrast, results in slow productivity growth in established industries and the loss of competitive position in some highproductivity fields without enough others to replace them. Inevitably, this leads to pressure on wages and faltering per capita income growth*".

<sup>4</sup> Tratava-se principalmente do crédito-prêmio do IPI e do ICM (Conj. Econ., 1979, p.109-112).

<sup>5</sup> Um resumo das principais proposições encontra-se em Suzigan (1979).

assim, um sistema que garantia proteção elevada, perene<sup>6</sup>, não seletiva e sem qualquer exigência de contrapartida em termos de *performance* a ser cumprida pelas empresas. E o que é pior, agora sem as virtudes das políticas industriais que prevaleceram até 1979, as quais contavam com instituições coordenadoras, planejamento e estratégias formalizadas (em alguns períodos), instituições executoras, metas industriais claramente definidas e um sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico em formação.

O resultado é bem conhecido. A indústria brasileira permaneceu fechada às importações e só elevou seu coeficiente de exportação à custa de um oneroso sistema de incentivos e subsídios, gradualmente reduzido a partir de meados da década passada. Houve perda de dinamismo, redução do ritmo de crescimento da produtividade, ampliação da defasagem tecnológica (com acentuação das heterogeneidades inter e intra-setoriais), redução do esforço de capacitação tecnológica, excessiva verticalização, ausência de um padrão nítido de especialização, deficiência de qualidade, etc. Daí, as dificuldades de competir, tanto em preços quanto através da inovação e da diferenciação de produtos, e uma inserção internacional predominantemente em *commodities* e bens intensivos em recursos naturais, energia e mão-de-obra barata.

Portanto, a reforma da política de comércio exterior significa, antes de tudo, a correção de velhas distorções. É indiscutível a necessidade de maior abertura às importações. Entretanto cabe questionar sua oportunidade e sua eficácia para induzir mudanças estruturais em face da política macroeconômica recessiva, dos problemas gerados ou agravados nos anos 80 e da virtual ausência de uma política industrial ativa. As seções seguintes tentam avançar na discussão dessas questões.

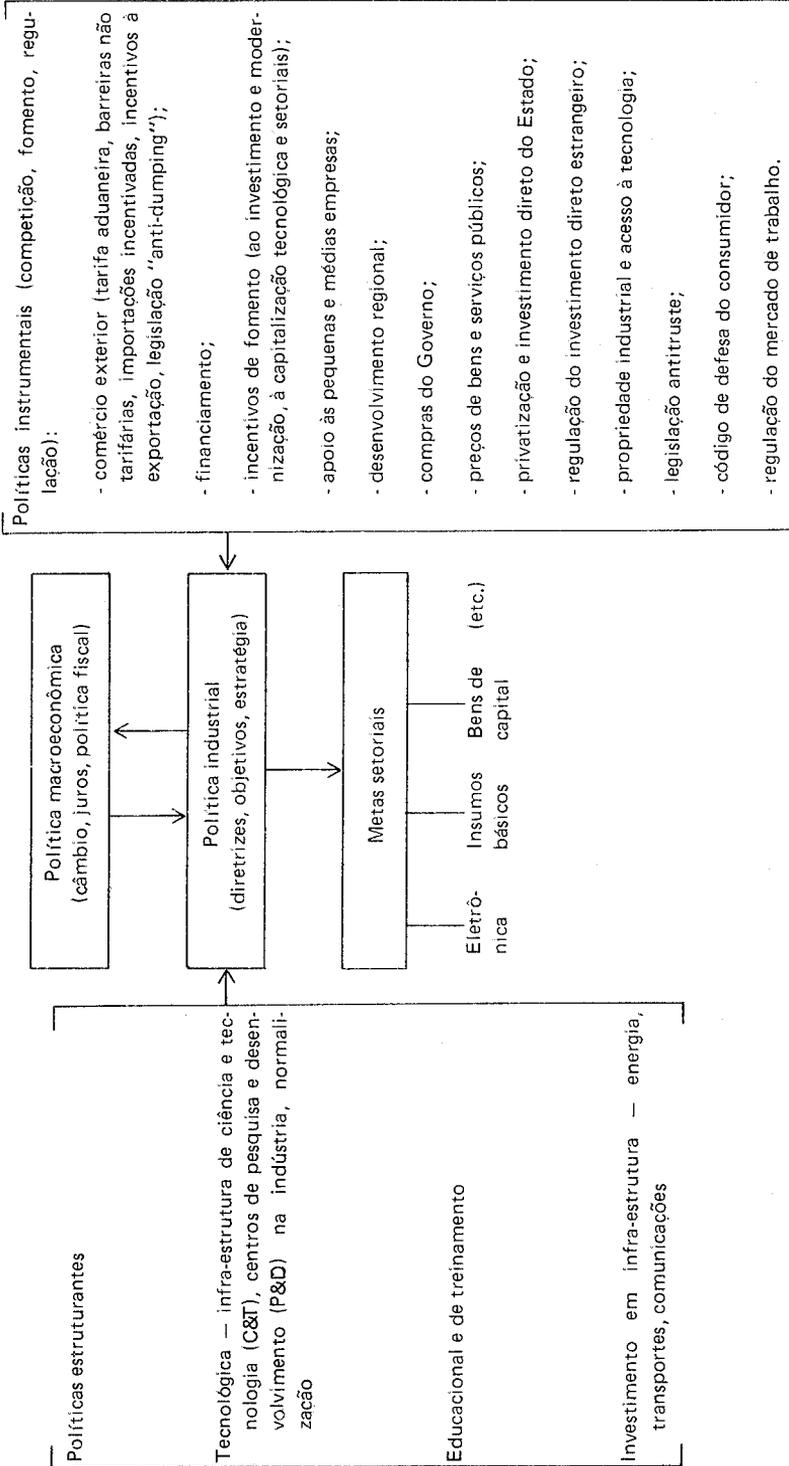
## 2 - Abertura comercial e política industrial

Embora reconhecidamente necessária, a abertura comercial é limitada como instrumento indutor de mudanças capazes de redinamizar a indústria, modernizar sua estrutura produtiva, capacitá-la tecnologicamente e torná-la competitiva tanto no mercado interno quanto no mercado internacional. Essa limitação decorre do fato de não estar ancorada num conjunto de políticas e instrumentos articulados e sincronizados em torno de uma estratégia industrial. Além disso, pode ter efeitos regressivos sobre a estrutura da indústria por ser implementada simultaneamente a uma política macroeconômica recessiva, sem que mecanismos compensatórios — à la Corden (1980) — sejam aplicados.

O esquema do Diagrama 1 ajuda a situar a política comercial no conjunto de instrumentos e políticas coadjuvantes de uma estratégia industrial. O quadro é auto-explicativo e não tem outras pretensões que a de facilitar a discussão.

<sup>6</sup> Curiosamente, a única reserva de mercado com prazo de vigência preestabelecido era a da controvertida Política Nacional de Informática.

POLÍTICA INDUSTRIAL: INSTRUMENTOS E ARTICULAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS



NOTA: As informações constantes neste diagrama foram elaboradas pelo próprio autor.

Idealmente, a liberalização comercial deveria fazer parte, como uma das políticas instrumentais, de um sistema articulado de política econômica cujo eixo fosse composto pela política macroeconômica, pela política industrial e por metas setoriais claramente estabelecidas, centrado em diretrizes, objetivos e estratégias definidos pela política industrial. A esse eixo seriam acopladas, além das demais políticas instrumentais, também as aqui denominadas políticas estruturantes (tecnológica, educacional e de investimentos em infra-estrutura). Estas visariam à competitividade do sistema econômico e não só da indústria, como é evidente. Essa política industrial corresponderia a uma orientação de política econômica centrada numa estratégia industrial que visasse à competitividade sistêmica e à criação ou sustentação de vantagens comparativas em setores ou indústrias específicos; não seria excludente, é claro, de outros setores — agricultura por exemplo.

Soa utópico, especialmente nas atuais circunstâncias políticas. Mas a experiência internacional e a própria experiência histórica brasileira mostram que não é impossível.<sup>7</sup>

Embora não se possa dizer que um esquema desse tipo tenha servido de base à concepção da política econômica do Governo Collor, parece ter influenciado pelo menos no plano das intenções. Logo após o início da implementação do programa de estabilização macroeconômica (mar./90), foram anunciadas as diretrizes da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) — jul./90 —, e definidas as metas setoriais — Programa de Competitividade Industrial (PCI), fev./91. As políticas instrumentais foram organizadas de modo a, por um lado, acirrar a competição interna (reforma da política de comércio exterior, redução dos incentivos e subsídios de fomento, privatização, desregulação dos procedimentos para importação e transferência de tecnologia, eliminação de restrições ao investimento direto estrangeiro, legislação antitruste, código de defesa do consumidor, projeto de novo código de propriedade industrial) e, por outro, estimular a competitividade por meio do apoio — financiamento, incentivos fiscais e recursos orçamentários — à capacitação tecnológica — Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica (PACT), set./90 —, à melhoria da qualidade e ao aumento da produtividade — Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), nov./90 — e de ações visando aos determinantes da competitividade em três níveis: estrutural, setorial e empresarial (PCI). As políticas estruturantes estavam contidas nas próprias diretrizes e nos dois programas principais (PACT e PCI), estabelecendo metas de gastos em ciência e tecnologia, reforma da política educacional com ênfase no ensino básico, programação de investimentos públicos em infra-estrutura, desregulação dos serviços portuários, etc.<sup>8</sup>

Como é evidente, as intenções não se concretizaram. Se havia um esquema como o do Diagrama 1 por trás da formulação dessas diretrizes e programas, ele falhou. Por quê? Sem pretender ser exaustivo, pode-se apontar como razões principais: (a) dificuldades de lidar simultaneamente com a estabilização macroeconômica e a política industrial; (b) uso político, como instrumento de pressão sobre os preços internos, das

<sup>7</sup> Os casos do Japão e da Coreia do Sul são os mais notórios. No caso do Brasil, as experiências do Programa de Metas do Governo Kubitschek e do II PND do Governo Geisel são as que mais se aproximam de tal orientação da política econômica.

<sup>8</sup> Como já foi salientado, não se pretende aqui entrar no mérito dessas diretrizes e programas. Uma avaliação criteriosa e abrangente das mesmas, entretanto, pode ser encontrada em Erber (1991).

medidas de competição, acarretando falta de sincronização entre a sua implementação e a das medidas de fomento e desarticulação de ambas com as metas setoriais; e (c) marcante diferença de ênfase entre os dois tipos de medidas.<sup>9</sup> A seguir, essas razões são sucintamente discutidas, seguindo o esquema proposto no Diagrama 1.

Quanto à articulação entre as políticas industrial e macroeconômica, verifica-se que o insucesso dos programas de estabilização acentuou as dificuldades de conciliar os objetivos da política macroeconômica com os da política industrial no que diz respeito aos três elos principais entre as duas políticas: câmbio, juros e política fiscal. A taxa efetiva de câmbio, embora tivesse sua defasagem reduzida em 1990-91, relativamente à média de 1988 permaneceu atrasada em todo o período de reforma da política comercial.<sup>10</sup> A dificuldade maior é a de definir uma regra pela qual a taxa de câmbio mantenha um razoável equilíbrio, tendo em vista seus efeitos sobre o nível de proteção e as taxas de juros. A política monetária, por seu lado, manteve taxas de juros reais extremamente elevadas, aumentando o custo do capital, inibindo o investimento produtivo e encolhendo ainda mais o mercado interno. Por último, a não-resolução da crise fiscal impôs restrições que dificultaram a efetiva implementação das ações de fomento (financiamento e incentivos fiscais) e de estruturação (recursos para o sistema de desenvolvimento científico e tecnológico, sistema educacional e investimentos em infra-estrutura).

Essa desarticulação entre as duas políticas e o caráter subordinado da política industrial repercutem, é claro, sobre as políticas instrumentais. Observa-se que, em geral, as que não dependem de recursos públicos (políticas de competição) avançaram, e as que dependem (políticas de fomento) pouco progrediram. No primeiro caso estão: (a) a reforma da política de comércio exterior, já comentada na **Introdução** e objeto deste estudo; (b) o processo de privatização, especialmente de empresas dos setores siderúrgico e petroquímico,<sup>11</sup> e (c) os instrumentos de regulação já aprovados ou submetidos à apreciação do Congresso.<sup>12</sup> Quanto às políticas de fomento, foram reinstituídos os incentivos fiscais regionais (abr./91), regulamentada a implantação (e os incentivos) das Zonas de Processamento para Exportação (ZPEs) — jan./92 —, instituídos novos incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus (ZFM) — jul./92 —,<sup>13</sup> definido um programa de apoio às pequenas e microempresas (out./90) e definidos também os incentivos à indústria de informática, a vigorar após o término da reserva

<sup>9</sup> Esses pontos, com diferentes enfoques, já foram abordados por Erber (1991) e Castro (1991).

<sup>10</sup> A defasagem acentuou-se entre fevereiro e agosto de 1991. Com a desvalorização de 30.09.91, houve nova recuperação, mas o câmbio voltou a se atrasar a partir de outubro. Em julho de 1992, a defasagem da taxa efetiva (cesta de moedas) era de 11,1% segundo **Informe Conjuntural CNI** (1992, p.28). Em agosto de 1992, segundo a FUNCEX, a defasagem em relação ao dólar aumentou 4,6 pontos percentuais, atingindo 11,8%.

<sup>11</sup> O processo de privatização tem sido objeto de muita controvérsia, especialmente sobre suas prioridades, "moedas" de pagamento e efeitos sobre a estrutura produtiva. Cabe destacar, porém, a desarticulação com a política industrial, particularmente no que diz respeito a metas setoriais de investimento e compatibilização do cronograma de abertura comercial com o de reestruturação e reorganização empresarial e setorial.

<sup>12</sup> Legislação antitruste, direitos de propriedade industrial, defesa do consumidor, lei de *software*, transferência de tecnologia, conceito de empresa nacional, etc.

<sup>13</sup> Não cabe aqui uma discussão sobre as ZPEs e a ZFM como instrumentos de desenvolvimento regional. Entretanto não se pode deixar de ressaltar sua inconsistência com a política de abertura comercial.

de mercado. Porém permaneceram indefinidos ou dependendo de regulamentação e/ou provisão de recursos os instrumentos mais importantes: financiamento e incentivos fiscais ao investimento, à modernização e à capacitação tecnológica.

O financiamento à exportação, após a extinção do FINEX e o fracasso da proposta de criação de um banco de comércio exterior, permaneceu sem solução até o segundo semestre de 1991, quando foi regulamentado o PROEX, que complementou a linha especial de crédito para exportação de bens de capital (FINAMEX), criada no BNDES e em operação desde janeiro de 1991. Quanto ao financiamento de longo prazo, a solução proposta na reforma financeira de fevereiro de 1991 — aplicação de 10% dos recursos do Fundo de Aplicação Financeira em Títulos de Desenvolvimento Econômico (TDEs) para financiamento de projetos industriais — não vingou. O BNDES continuou sendo praticamente a única fonte dessa modalidade de crédito e, dadas as restrições fiscais e os efeitos da recessão sobre as principais fontes de recursos (FINSOCIAL e FAT) e sobre o retorno dos empréstimos do Banco, o orçamento sofreu forte redução em 1990/92.<sup>14</sup>

Os incentivos fiscais ao investimento e à modernização definidos no PCI foram transformados em lei em junho de 1991, mas sua implementação depende de aprovação pelo Congresso de um projeto de lei do Executivo especificando o montante de renúncia fiscal e o correspondente financiamento. E os incentivos fiscais à capacitação tecnológica, definidos no PACT e transformados em projeto de lei, ainda não foram aprovados pelo Congresso.

Outro instrumento de fomento foi também mencionado nas diretrizes e programas — a utilização da política de compras do Governo e empresas estatais para induzir desenvolvimento tecnológico, melhoria de qualidade, etc. Sua utilização, entretanto, foi prejudicada pelas restrições orçamentárias, pelo corte de investimentos das empresas estatais e pelo próprio programa de privatização (ERBER, 1991).

Por último, e para completar o quadro, cabe ressaltar que as políticas ditas estruturantes não obedeceram sequer às diretrizes anunciadas. Quanto aos gastos em C&T, não só não foram cumpridas as metas estabelecidas, já por si modestas, como sofreram cortes em relação aos níveis do final dos anos 80.<sup>15</sup> O sistema educacional (ensino básico e universidades) foi relegado devido a cortes orçamentários e à política salarial, e os investimentos em infra-estrutura não foram definidos. A única iniciativa nessa área foi a de encaminhar à apreciação do Congresso um projeto de lei visando à desregulação dos serviços portuários.

Fica claro, portanto, que a abertura comercial avança como ponta-de-lança de um sistema desarticulado de políticas e instrumentos que não obedece suas próprias diretrizes e objetivos nem se orienta por uma estratégia estabelecida. Seria ingênuo

<sup>14</sup> A média anual de desembolsos do Sistema BNDES em 1990-91 representou apenas 40% da média do período 1975-79, 47,6% da média do período 1980-88 e foi 16,4% menor que o desembolso de 1989, que já havia sido reduzido a pouco mais da metade da média de 1980-88 (BNDES, 1992, p.37).

<sup>15</sup> Com base em dados da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República, Erber (1991) afirma que "(...) os gastos em ciência e tecnologia, que em 1989 representavam 1,13% do Orçamento da União, em 1990 foram reduzidos a 0,61%, e o principal fundo de desenvolvimento científico e apoio à pós-graduação (FNDCT), que em 1980 contava com US\$ 169 milhões, em 1991 teve apenas 12,4% daquele montante (US\$ 21 milhões)".

esperar que esse arremedo de política industrial fosse capaz de induzir as transformações necessárias para tornar a indústria brasileira moderna, competitiva, dinâmica e integrada ao mercado internacional.

### 3 - Abertura comercial e reestruturação industrial

O impacto da abertura comercial sobre a indústria tende a ser claramente diferenciado segundo setores, indústrias ou segmentos, dependendo: (a) do grau de atraso tecnológico (equipamentos, instalações e processos produtivos, gerenciamento e organização da produção, capacidade de inovação); (b) do nível de proteção atual e programada (tarifa aduaneira); (c) da existência de vantagens comparativas, naturais ou adquiridas; e (d) da extensão em que a competitividade do setor ou segmento é afetada pelas deficiências sistêmicas (infra-estrutura econômica, de C&T e educacional). Não cabe aqui fazer uma tipologia abrangente e detalhada das diferentes situações. Mas, com base em estudos recentes<sup>16</sup>, é possível fazer indicações de tendências, meramente exploratórias, dada a incipiência do processo de abertura.

A partir da estrutura da indústria de transformação e levando em conta o conhecimento adquirido ao nível de setores ou segmentos, podem-se identificar três grupos diferenciados segundo o possível impacto da abertura: competitivos, reestruturáveis e ameaçados. O primeiro reúne setores e indústrias relativamente modernos, em geral voltados ao mercado internacional, fortemente concentrados e que têm sua competitividade determinada por proteção natural decorrente de custos de transportes e outros e/ou por vantagens comparativas baseadas em uso intensivo de recursos naturais e mão-de-obra barata (em alguns casos também por incentivos e subsídios). Dentre outros, encontram-se nesse grupo: cimento, metais não-ferrosos (estanho e alumínio), produtos siderúrgicos (aços planos, semi-acabados, fundidos), celulose, chapas e placas de madeira aglomerada, pneus, produtos alimentares agroindustriais (carnes, sucos cítricos, óleos vegetais), além de outros produtos alimentares, bebidas e fumo. Por serem razoavelmente competitivos, esses segmentos tendem a ser pouco afetados. Entretanto, há nessas indústrias uma crescente defasagem nas tecnologias de processo. No caso das indústrias de processo contínuo, esse atraso se verifica na incorporação de equipamentos e sistemas digitais de controle de processos e na capacitação em projeto de processamento, e, nas indústrias de processo discreto, na introdução de equipamentos de automação da manufatura e de métodos modernos de gestão da produção.

O segundo grupo abrange um conjunto de setores ou indústrias com diferentes características, mas com um traço comum: apesar de participarem do mercado internacional, têm sua competitividade limitada por forte defasagem tecnológica, em termos tanto de equipamentos e processos quanto de introdução de inovações gerenciais e

<sup>16</sup> Estudos setoriais realizados para o projeto: Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação no Brasil (1991) e o de Erber e Vermulm (1992).

organizacionais. Demonstram também fraca capacidade de inovação e de diferenciação de produtos e deficiências de qualidade e de *performance* de produtos, elementos determinantes do padrão de competição dessas indústrias. Nesse grupo encontram-se, dentre outras, as indústrias: automobilística (especialmente as montadoras de automóveis e o segmento de autopeças), de outros materiais de transportes, como construção naval e material ferroviário, de couros e calçados, de tecidos e confecções.

Poderiam também ser incluídas nesse grupo as indústrias petroquímica e de bens de capital. A primeira, em virtude da necessidade de se reorganizar após o processo de privatização e da existência no mercado internacional de grandes excedentes que pressionam os preços.<sup>17</sup> A segunda, particularmente no segmento sob encomenda, pelos efeitos da prolongada estagnação e por dificuldades de financiamento (*supplier's credit*) em volume, prazos e condições adequados.

Em relação a esse grupo de indústrias ou segmentos, há necessidade de proteção temporária e de mecanismos de indução e apoio à reestruturação. Há espaço principalmente para a introdução de novos métodos de gestão da produção, novas formas organizacionais, automação da manufatura, controle da qualidade, melhores relações com fornecedores, visando à desverticalização, etc.<sup>18</sup>

Por último, no terceiro grupo estão reunidos indústrias ou segmentos que poderiam ser considerados ameaçados pela abertura desvinculada de uma política industrial. Dentre estes, destacam-se: segmentos da eletrônica (eletrônica de consumo<sup>19</sup>, eletrônica embarcada, comandos numéricos para máquinas-ferramentas, equipamentos de automação industrial, parte da informática, especialmente periféricos), microeletrônica, segmentos da petroquímica, química fina<sup>20</sup>, biotecnológicos, novos materiais aplicáveis à eletrônica e a outras indústrias e segmentos fornecedores de partes e peças para máquinas, equipamentos, veículos, produtos eletrônicos, etc. Sobretudo as pequena e média empresas nesses (e em outros) segmentos terão maior dificuldade de sobrevivência, em razão da falta de escala, da baixa capacitação tecnológica e da falta de especialização.

É significativo que nesse grupo de segmentos ameaçados predominem as indústrias de tecnologia avançada, consideradas estratégicas do ponto da capacitação tecnológica ("setores inovadores e difusores de progresso técnico", segundo o Programa de Competitividade Industrial). Nessas indústrias, são essenciais, e constitui prática universal, a proteção à empresa inovadora (geralmente nacional) e o apoio do Estado através de financiamento, incentivos fiscais para P&D e criação de condições favoráveis (sistema de C&T, pesquisa e pós-graduação, etc.), o que não se verifica na atual política industrial brasileira.

<sup>17</sup> Erber e Vermulm (1992, p.159-160). Os autores ressaltam, adicionalmente, a "ausência de mecanismos eficazes de proteção 'anti-dumping'".

<sup>18</sup> Esses comentários não se aplicam à petroquímica evidentemente. Para esta, valem as observações referentes a outras indústrias de processo contínuo, incluídas no primeiro grupo acima.

<sup>19</sup> A menos que se aumente a proteção às indústrias instaladas na Zona Franca de Manaus, contrariando o espírito das diretrizes e dos programas e a própria abertura comercial. As medidas anunciadas em julho de 1992 apontam nessa direção (GM, 27.7.92).

<sup>20</sup> Segundo Erber e Vermulm (1992, p.161), é amplamente compartilhada por empresários do setor químico a opinião de que "a química fina no Brasil morreu".

Caberia agora comparar o quadro acima delineado com o cronograma de redução das alíquotas da tarifa aduaneira e com a tarifa efetiva programada para 1994, dentro do pressuposto declarado de que a tarifa ficaria sendo o único instrumento da política de importação. As evidências disponíveis mostram que, embora se observem cautela e um certo ordenamento na redução das alíquotas nominais, a tarifa efetiva calculada para 1994 não deixa transparecer qualquer lógica setorial compatível com o quadro acima descrito ou com alguma estratégia industrial.<sup>21</sup> Além disso, como observa Erber (1991, p.308-309), são desconhecidos os critérios de administração dos níveis de proteção, e a reforma da tarifa foi freqüentemente utilizada como instrumento de pressão sobre os preços internos.

Assim, a única estratégia aparente é a de colocar a indústria na defensiva. A reação tem sido a realização de ajustes predominantemente defensivos na estrutura produtiva e nos métodos de gestão; abandono de alguns segmentos, sobretudo de tecnologia avançada, com regressão na estrutura do setor e da indústria como um todo, e postergação de investimentos em capacidade de produção e em capacitação tecnológica. Isso difere, evidentemente, de uma reestruturação promovida por política industrial ativa, que pressupõe estratégias empresariais ofensivas e desenvolvimento de capacidade de inovação.

As evidências sobre tais ajustes ainda são esparsas e precárias.<sup>22</sup> Entretanto alguns traços gerais podem ser percebidos. Os ajustes estão sendo realizados em três níveis: estrutura produtiva, gestão da produção e estratégias tecnológicas. Ao nível de estrutura produtiva, abrangem: desverticalização; redução de índices de nacionalização dos produtos; maior seletividade por linha de produto, buscando-se maior especialização, tendo em vista principalmente o mercado internacional; terceirização (inclusive por importação); e abandono de segmentos e fechamento de plantas<sup>23</sup>. No âmbito das técnicas de gestão, procede-se à redução nos níveis hierárquicos e à introdução e à difusão das técnicas de controle de qualidade total, círculos de controle de qualidade, *just-in-time*, etc. Por último, quanto às estratégias tecnológicas, observam-se uma tendência a reduzir o esforço de capacitação própria em favor da importação de tecnologia (licenciamento) e a realização de *joint-ventures* com empresas estrangeiras. Essas tendências são mais claras entre empresas produtoras de bens de capital e de informática.

Nota-se, entretanto, que o processo de ajuste é lento e pouco intenso, especialmente quanto à introdução de automação digital e difusão de técnicas organizacionais (IEI, 1992). Mas o lado perverso do ajuste (demissões) já assumiu proporções signifi-

---

<sup>21</sup> Estimativas realizadas por Hahn (1992). Erber e Vermulm (1992, p.47), com base nos dados de Hahn, observam que "Do ordenamento setorial da proteção efetiva (...) não se extrai uma estratégia industrial — haja vista a aparente prioridade concedida a gêneros como fumo, mobiliário e perfumaria".

<sup>22</sup> As observações a seguir baseiam-se nos trabalhos de Bielschowsky (1992) sobre um conjunto de empresas transnacionais; do IEI (1992), com base numa amostra de empresas líderes; de Erber e Vermulm (1992) sobre os setores petroquímico e de máquinas-ferramentas; e de Baptista, Fajnzylber e Pondé (1992) sobre a indústria de informática.

<sup>23</sup> Por exemplo, as unidades de eletrônica para produção de comando numérico das empresas líderes de máquinas-ferramentas e as de química fina, já mencionadas (ERBER e VERMULM, 1992).

cativas e aparentemente permanentes, gerando, inclusive, um substancial aumento de produtividade na indústria.<sup>24</sup> O quadro recessivo torna difícil reabsorver em outras atividades produtivas a mão-de-obra despejada pela indústria, que vai engrossar o contingente do setor informal — com redução, e não aumento, da produtividade da mão-de-obra na economia como um todo. Assim, além da virtual ausência de uma política industrial ativa, revela-se também a falta de uma política para o mercado de trabalho (treinamento, reabsorção e formação profissional).

Portanto, o ajuste em curso é lento, limitado, predominantemente defensivo e perverso do ponto de vista social. Isso evidencia o pequeno alcance da política de abertura comercial, a existência de uma política macroeconômica recessiva e a falta de políticas adequadas de fomento e de investimentos em C&T, educação e infra-estrutura econômica. A reversão desse quadro, inclusive como meio de viabilizar a própria abertura, tem, no entanto, um pressuposto básico: recuperar a capacidade fiscal é de financiamento do Estado.

## 4 - Perspectivas

Na hipótese de não se implementar uma estratégia industrial nos moldes descritos, pode acentuar-se a tendência à regressão da estrutura industrial brasileira. Não, certamente, um processo amplo de desindustrialização *à la* Argentina e Chile, já que: (a) a redução das alíquotas da tarifa aduaneira é gradual e não há uma sobrevalorização cambial significativa; (b) o tamanho da economia impõe limites a tal processo; e (c) a estrutura industrial brasileira é bastante mais avançada e diversificada, com vários setores internacionalmente competitivos, como já foi discutido. O processo de ajuste defensivo, como se viu, pode consolidar a tendência de alguns setores a se encolherem, com maior seletividade e especialização, desverticalização, redução do grau de nacionalização dos produtos, abandono de segmentos e fechamento de plantas, principalmente nas áreas de bens de capital, eletrônica e química e petroquímica.

Entretanto o aspecto preocupante e, aí sim, regressivo é o provável abandono de projetos e a interrupção do processo de aprendizado e desenvolvimento tecnológico em geral e particularmente em indústrias de tecnologia avançada, como microeletrônica, automação industrial, química fina, biotecnologia e materiais. Com isso, essas indústrias poderão ter seu incipiente desenvolvimento interrompido, fazendo com que o sonho do ingresso no conjunto de países engajados na III Revolução Industrial permaneça um sonho.

<sup>24</sup> Segundo dados do IBGE, a produção da indústria caiu 0,5% em 1991, enquanto o emprego foi reduzido em 10,2%, gerando um aumento de 10,8% na produtividade. Em 1992 (até junho), essa tendência continuou, com queda de 3,1% na produção e de 5,3% no emprego e aumento de 1,3% na produtividade. Há que se ater, no entanto, para o caráter espúrio desse aumento de produtividade e para dificuldades metodológicas na interpretação desse resultado, em virtude das diferenças setoriais de redução do emprego e da produção.

## Bibliografia

- BAPTISTA, M., FAJNZYLBBER, P., PONDÉ, J. L. (1992). **Os impactos da nova política industrial nas estratégias competitivas das empresas líderes da indústria brasileira de informática: a falsa "modernidade" e os limites da competitividade internacional.** Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia. (Mimeo)
- BIELSCHOWSKY, R. (1992). **Transnational corporations and the anufacturing sector in Brazil: technological back-wardness in the eighties and signs of an important restructuring in the nineties.** Santiago de Chile: Joint ECLACK/TCMD Division. Sept. (Mimeo)
- BNDES (1992). **BNDES 40 anos: um agente de mudanças.** Rio de Janeiro.
- CASTRO, Antonio de Barros de (1991). Política industrial, razões e restrições. In: VELLOSO, J. P. dos Reis, org. **Brasil em mudança.** São Paulo: Nobel.
- CONJUNTURA ECONÔMICA (1979). Nova estratégia de política comercial. Rio de Janeiro: FGV v.33, n.3, mar., p.109-112.
- CORDEN, W. M. (1980). Relationships between macroeconomic and industrial policies. **The World Economy**, v.3, n.3, Sept., p.167-183.
- DESENVOLVIMENTO tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil (1991). Campinas:UNICAMP/IE.
- ERBER, Fábio S. (1991). A política industrial e de comércio exterior: uma avaliação. In: IPEA. **Perspectiva da economia brasileira 1992.** Rio de Janeiro. Cap.15.
- ERBER, Fábio S., VERMULM, R. (1992). **Ajuste estrutural e estratégias empresariais: um estudo dos setores petroquímico e de máquinas-ferramenta no Brasil.** (s.n.t.) (Mimeo)
- FRIEDMAN, Milton, TOBIN, James (1991). Competição de idéias. **Diálogo**, v.24, n.1, p.20-25.
- GAZETA MERCANTIL (22.7.92). Um pacote para reativar a Zona Franca. São Paulo.
- INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL (1992). **Modernização industrial à brasileira.** Rio de Janeiro: UFRJ. (Relatório de Pesquisa)
- HAHN, Leda M. D. (1992). A reforma tarifária de 1990: proteção nominal, proteção efetiva e impactos fiscais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n.30, jan./mar., p.35-41.
- INFORME CONJUNTURAL CNI (1992). Rio de Janeiro:CNI/Departamento Econômico, n.78.
- IPEA (1979). **Política industrial/comercial subsídios para uma reforma.** Rio de Janeiro: FUNCEX. (Mimeo)
- PORTER, M. E. (1990). **The competitive advantage of nations.** London: Macmillan.
- SHAPIRO, H., TAYLOR, L. (1990). The state and industrial strategy. **World Development**, v.18, n.6, p.861-878.
- SUZIGAN, Wilson (1979). Novos rumos para a política industrial. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, v.33, n.11, nov., p.68-69.