

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 421

Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil

Annibal V. Villela
Wilson Suzigan

MAIO DE 1996

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 421

Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil*

*Annibal V. Villela***
*Wilson Suzigan****

Brasília, maio de 1996

* Trabalho elaborado em julho de 1995 para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Diretoria de Políticas Públicas. Os autores agradecem o apoio institucional do IPEA e, particularmente, de seu diretor de Políticas Públicas, Dr. Luís Fernando Tironi. Agradecem também às pessoas que forneceram informações e concederam entrevistas, optando por não nomeá-las para evitar qualquer comprometimento com as idéias aqui expostas, de exclusiva responsabilidade dos autores. Agradecem, por último, o apoio dos pesquisadores Fernando Sarti e João Paulo Garcia Leal, do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT), Instituto de Economia (IE), UNICAMP.

** Economista.

*** Professor e coordenador do NEIT/IE/UNICAMP.

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



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Luís Fernando Tironi

Sérgio Francisco Piola

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

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

Tiragem: 350 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900

Rio de Janeiro — RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010

SUMÁRIO

SINOPSE

APRESENTAÇÃO 7

1. AVALIAÇÃO SUCINTA DE ALGUNS DOCUMENTOS SOBRE
POLÍTICA INDUSTRIAL 8

2. ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E PRIORIDADES SETORIAIS 15

3. INSTRUMENTOS E POLÍTICAS RELACIONADAS 21

4. REVISÃO DA ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E
RECOMENDAÇÕES 44

5. RELAÇÃO DE SIGLAS 50

BIBLIOGRAFIA 52

SINOPSE

O presente estudo propõe elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil com base em um enfoque abrangente. Segundo esse enfoque, a partir de uma decisão política e com base em uma visão estratégica do desenvolvimento industrial, deve-se antes de tudo promover a coordenação das ações governamentais, empresariais e dos trabalhadores. Isso implica definir a política industrial e criar mecanismos institucionais de coordenação. Em seguida, deve-se compatibilizar a política industrial com a política macroeconômica, tendo em vista o equilíbrio dos preços relativos de bens comerciáveis e não-comerciáveis (taxa de câmbio), a redução do custo do capital (juros) e a recuperação da capacidade fiscal do governo. Com isso, seria possível definir políticas articuladas (em termos de objetivos macroeconômicos e industriais) de comércio exterior, financiamento e fomento, bem como de investimentos em infraestrutura física, ciência e tecnologia e no sistema educacional, reduzindo algumas das deseconomias externas que caracterizam o chamado *custo Brasil*. Complementarmente, a política industrial deve estar articulada a uma política de competição (defesa da concorrência) e a políticas regulatórias (direitos de propriedade intelectual, investimento direto estrangeiro, transferência de tecnologia, mercado de trabalho, direitos do consumidor, proteção do meio ambiente). Por último, devem-se definir metas concretas de reestruturação industrial, capacitação tecnológica, desenvolvimento de indústrias tecnologicamente avançadas, etc., sob condições de seletividade e requisitos de desempenho.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho atende a uma demanda específica do IPEA no sentido de que fosse elaborado um documento-base para discussão de uma agenda de política industrial para o Brasil. Nesse sentido, o trabalho não contém uma proposição elaborada e acabada de política industrial. Antes, oferece elementos de avaliação, sugestão de linhas de ação ou diretrizes e, quando possível e julgado necessário, propostas de ações concretas ou de estudos complementares. O trabalho baseia-se em grande parte em estudos disponíveis sobre o assunto, bem como em informações obtidas com base em entrevistas realizadas em vários órgãos do governo federal (BNDES, MCT, MICT e o próprio IPEA) e na Confederação Nacional da Indústria.

Entende-se que esse é um primeiro passo a partir do qual será possível iniciar uma discussão séria e organizada visando à formulação de uma política industrial para o país. Essa discussão deve ser abrangente, tanto do ponto de vista do governo (federal, incluindo os vários ministérios e órgãos pertinentes, e governos estaduais), quanto dos demais atores relevantes (empresas, trabalhadores e comunidade científica e tecnológica).

O enfoque adotado pode ser, em si mesmo, objeto de controvérsia. Tal enfoque é o que se convencionou chamar de política industrial *lato sensu*, abrangendo medidas e programas que direta ou indiretamente afetam o setor industrial. Assim, consideram-se como relevantes para uma política (ou estratégia) industrial os seguintes elementos: planejamento geral indicativo, formalização de diretrizes e objetivos, organização institucional específica, articulação com a política macroeconômica, *targeting* de indústrias ou tecnologias específicas, instrumentos e políticas relacionadas (de comércio exterior, financiamento, fomento e competição/regulação), investimentos em infra-estrutura econômica e de ciência e tecnologia, sistema educacional e formação de recursos humanos.

Este enfoque contrapõe-se àquele que define política industrial em sentido estrito, ou seja, como intervenções pontuais para corrigir falhas de mercado. Esse enfoque restrito também não está isento de controvérsia, já que, como se argumenta, pode dar ocasião a comportamentos rentistas e/ou ao surgimento de falhas de

governo. Por isso, argumenta-se ainda que deveria ser preterido em favor de medidas de cunho horizontal.

O enfoque abrangente adotado releva essa discussão. Tanto as medidas de cunho horizontal quanto as intervenções pontuais (setoriais, tecnológicas) são partes essenciais de uma estratégia industrial.¹

O trabalho está organizado da seguinte forma. No primeiro capítulo, faz-se uma avaliação sucinta das principais sugestões de política industrial que se encontram em trabalhos disponíveis (governo, área acadêmica, associações industriais, consultores independentes). No capítulo 2, são apresentadas as linhas gerais de possíveis opções estratégicas em termos de configuração industrial desejada e correspondentes diretrizes setoriais. No capítulo 3, são discutidos instrumentos, políticas auxiliares e relações com outras políticas (macroeconômica, investimentos em infra-estrutura e outras que influem sobre a “competitividade sistêmica”). Finalmente, no capítulo 4, fazem-se uma avaliação e sugestões quanto à organização institucional, tendo em vista a coordenação e a implementação da política industrial.

1. AVALIAÇÃO SUCINTA DE ALGUNS DOCUMENTOS SOBRE POLÍTICA INDUSTRIAL

Entre os vários documentos recentes sobre política industrial no Brasil (ver bibliografia), foram selecionados os mais completos, que são avaliados a seguir, de maneira sucinta, do ponto de vista dos principais temas relativos à política industrial.

1) Financiamento e capitalização

Crédito de longo prazo

É necessário passar de um sistema de crédito de longo prazo, baseado quase exclusivamente no BNDES, para um sistema formado por fundos privados. Para isso, é preciso garantir a poupança privada contra os riscos das políticas macroeconômicas. Em um dos documentos, propõe-se que se separem os riscos próprios ao investimento, protegendo-se tanto a instituição como o investidor

¹ A melhor evidência da relevância do enfoque abrangente talvez seja a atual discussão sobre o chamado custo Brasil, que não seria pertinente em um enfoque restrito.

contra aqueles riscos, *e.g.*, um choque da taxa de juros, por meio de um sistema de seguro de crédito gerido pelo BNDES, podendo-se recorrer ao redesconto.

Mercado externo de capitais

O aumento dos fluxos externos de capitais tem sido tolhido pela necessidade de controle da expansão da base monetária pelo Banco Central. Segundo um dos documentos, a mudança do atual sistema de operações cambiais, pelo qual o BACEN se torna apenas um entre os vários agentes compradores de divisas no mercado, levará a um aumento sustentável desses fluxos.

Capitalização

No atual estágio embrionário do mercado de capitais, um documento estima que o valor capitalizado das ações em bolsa no Rio e em São Paulo é da ordem de 10% do PIB. Os mercados são pouco densos e sujeitos a fortes oscilações, amedrontando o pequeno investidor. Daí serem necessárias várias medidas, que vão desde o fortalecimento dos direitos dos acionistas minoritários, com uma comissão de valores mobiliários independente e mais atuante, à forma como será encaminhada a privatização, mormente nos setores de energia e telecomunicações, que, devido ao volume de recursos envolvidos e à sua atratividade por serem investimentos de longo prazo, terá um grande impacto no mercado.

- *Avaliação*

Observa-se, nas propostas enumeradas, que todas pressupõem a estabilidade monetária, ou seja, que sua implementação depende do êxito da política de combate à inflação.

2) Integração nas redes internacionais de comércio e investimento

Exportações

Em um dos documentos, sugere-se que, no prazo máximo de dois anos, seja reduzido substancialmente o viés antiexportação por meio das seguintes medidas: reestabelecer o financiamento das exportações, tanto no que se refere ao volume como às taxas de juros, por mecanismos de equalização com recursos do próprio financiamento; tornar efetivo o uso do *drawback*, com retorno dos

impostos recolhidos no máximo em 30 dias; desburocratizar os procedimentos referentes à exportação, definindo-se prazos de ação e penalidades; e criar o cargo de "ouvidor" de reclamações e sugestões de exportadores.

Importações

A proteção tarifária deve ser moderada e declinante no tempo. Simultaneamente, é necessário que os mecanismos anti-*dumping*, subsídios e outras práticas predatórias possam ser postos em ação rapidamente. Similarmente, é importante que a legislação de salvaguardas seja eficaz nos casos de programas de reestruturação setoriais.

Investimento direto

Atrair o capital produtivo externo para áreas de tecnologia de ponta, não apenas removendo barreiras setoriais, mas por meio de uma política ativa como a dos países do Sudeste da Ásia. É de grande valia organizar missões conjuntas governo/empresários para estimular a vinda de produtores que possuem ou têm acesso a tecnologias de ponta.

- *Avaliação*

As propostas acima resumidas, de modo geral, são pertinentes e conhecidas. Parecem constituir novidade, entretanto, a definição de prazos de ação e penalidades, assim como a instituição da função do "ouvidor", no que diz respeito às exportações.

3) Capacitação tecnológica

Sistema nacional de P&D

Um dos documentos dá ênfase à importância da decisão política de reestruturar os institutos de pesquisa tecnológica, os laboratórios de metrologia, normas e controle de qualidade, visando reorientá-los para atender às demandas do setor produtivo. Recomenda-se, então, que sejam feitos contratos de gestão entre o governo e essas instituições, criando-se um sistema de avaliação periódica dos resultados.

Transferência internacional de tecnologias

Recomenda, um dos documentos, que se reformulem atos internos do INPI que regulam as exigências de averbação e determinam as condições de remuneração ao fornecedor de tecnologia. O desejável é que o processo de aprovação dos contratos de transferência de tecnologia, via licenciamento e assistência técnica, torne-se um mero processo de registro, sem objetivos restritivos. Por meio de amostragem, *a posteriori*, seria feito o controle das remessas de divisas e do uso de incentivos ligados a contratos de transferência.

Além das exigências do INPI, as operações de remessa são tribu-tadas em 25% de Imposto de Renda, mais 25% de IOF — o que é extremamente elevado pelos padrões internacionais. Por isso, re-comenda-se que a alíquota do IOF seja reduzida a zero.

Propriedade intelectual

No tocante à Lei de Propriedade Intelectual, em debate no Con-gresso, observa-se ambigüidade sobre as possibilidades de paten-tear os microorganismos. Isso desestimula a pesquisa tecnológica e dificulta atrair empresas e recursos para essa área. Recomenda-se, então, que se evite colocar obstáculos aos pedidos de patentes nessa área.

- *Avaliação*

As recomendações feitas dizem respeito a problemas conhecidos e são apropriadas. No entanto, em nenhum dos documentos revisados é feita menção à necessidade de se incentivar a atividade de P&D realizada pelo setor privado, que, como se sabe, é extremamente reduzida. Não foi feita nenhuma referência à Lei nº 8 661 de 1993, que permite abatimento de até 8% no Imposto de Renda das empresas e redução do IPI, nas empresas que submeterem projetos de P&D ao MCT. A apresentação desses projetos é feita nos bancos de desenvolvimento dos estados, onde são aprovados quando for o caso. O MCT referencia as aprovações. No primeiro ano de aplicação da lei — 1994 — o total de investimentos em P&D dos projetos aprovados e em análise (até janeiro de 1995) montou a aproximadamente R\$ 600 milhões. Estima-se que para cada R\$ 1,00 de renúncia fiscal do governo, o setor privado tenha investido cerca de R\$ 3,00 em P&D. A meta é atingir uma renúncia fiscal de R\$ 300 milhões, o que corresponderia a um investimento das empresas de US\$ 1 bilhão. Uma das fraquezas desse mecanismo é praticamente não se aplicar às pequenas e médias empresas, que não pagam Imposto de Renda ou pagam muito pouco.

4) Defesa da concorrência

Um dos documentos é de opinião que, como ainda continuará por algum tempo a escassez de quadros técnicos e recursos administrativos tanto no CADE como na SDE, é básico que as regras relativas à ação pró-concorrência sejam simples, claras e de fácil aplicabilidade. As principais tarefas a serem cumpridas são:

a) proibição da cartelização dos preços, exceto no caso das exportações;

b) exame pelo CADE de fusões, incorporações, etc., que aumentem a participação no mercado acima de 40% e não apenas 20%, como atualmente, a fim de avaliar o impacto econômico do aumento da concentração sobre a eficiência da empresa e o bem-estar do consumidor;

c) exame pelo CADE da ação regulatória e privatizante do governo a fim de detectar elementos anticompetitivos da política governamental;

d) articulação da política de concorrência com o processo de desregulamentação e desburocratização.

- *Avaliação*

Parece muito otimista esperar que o CADE e a SDE, dados o vulto do trabalho e a escassez de recursos administrativos e de quadros técnicos, possam exercer as tarefas *c* e *d*. As tarefas *a* e *b* deverão ocupar essas duas instituições nos próximos anos, sendo pouco provável que possam exercer outras tarefas.

5) Apoio às pequenas e médias empresas industriais

As pequenas e médias empresas, para poderem crescer ou sustentar seu desenvolvimento, necessitam de capacidade gerencial e de se inserirem nas redes de tecnologia, comércio e informação.

O apoio à formação de redes está ainda em seus primórdios. Existe um projeto SEBRAE/USP que engloba cerca de 600 empresas. Há informação de que o BNDES está propenso a apoiar financeiramente as redes organizadas pela USP e pelo SEBRAE.

Recomenda um documento que se envidem esforços para repetir essa experiência em outras regiões, procurando diversificar a base institucional de apoio.

- *Avaliação*

É conhecido que as grandes empresas multinacionais montadoras de veículos automotores, computadores, etc., já vêm-se articulando em redes com seus fornecedores, pequenos e médios, dando-lhes apoio tecnológico, cedendo-lhes em consignação equipamentos sofisticados, recomendando-lhes fornecedores de tecnologia no exterior, exportando os seus produtos para outras subsidiárias, entre outras medidas.

O BNDES já está apoiando financeiramente as redes verticais lideradas por empresas de grande porte, tanto na indústria de montagem de veículos automotores, como na siderurgia e na agroindústria. São operações *tailor made*. A empresa grande dá a garantia, isto é, não somente o aval como também os contratos com os fornecedores.

Quanto às redes horizontais, elas ajustam-se bem à cultura do banco. A dificuldade está em poder atuar em uma região ou setor industrial, sem que isso implique estender o apoio financeiro a todos os demais casos. É importante, pois, que o BNDES receba suporte político para poder usar seletividade nessas operações. Na percepção do banco, a formação de redes (verticais e horizontais) é fundamental para que ele possa atuar nessa área.

6) Reestruturação industrial

Os estudos revisados que tratam da reestruturação industrial, de modo geral, prendem-se à necessidade de serem elaborados diagnósticos setoriais, não entrando a fundo na maneira de implementar a reestruturação. Um estudo [FUNCEX (1995)], entretanto, inteiramente dedicado ao tema, trata-o detalhadamente. Os pontos principais são resumidos a seguir.

É ilustrativo transcrever como esse estudo concebe o objetivo da reestruturação: "Reestruturar em um período de tempo determinado e através de ações articuladas dos setores público e privado, a fim de restaurar a competitividade de segmentos industriais maduros ameaçados pelo processo de transição, nas estratégias de desenvolvimento industrial, principalmente pela liberalização comercial e pela integração sub-regional" [*op. cit.*, p. 73]).

As *diretrizes* para a reestruturação industrial dão ênfase ao fato de que ela deve ser feita no marco de programas setoriais, para tornar concreta a necessidade de coordenação e de concentração temporal do uso dos instrumentos de política. Mencionam, ainda, ser necessária a articulação de iniciativas e instrumentos de reestruturação industrial nos âmbitos nacional, sub-regional (MERCOSUL) e infra-nacional (estados).

Entre as *linhas de ação* sobressaem: a) a necessidade de criar um quadro institucional para gerenciar a coordenação dos instrumentos horizontais mobilizados pelos programas, assim como das instituições pertinentes e dos níveis decisórios (nacionais, supra e estados); e b) a diferenciação nos programas setoriais de regras e mecanismos para as ações de política relativas a grandes, médias e pequenas empresas.

No que se refere aos *instrumentos* da política de reestruturação industrial, é lembrado que essa política requer que se utilizem instrumentos de política industrial principalmente horizontais, combinados de acordo com os objetivos de cada programa setorial. Daí serem prioritários os instrumentos das políticas de financiamento aos investimentos; concorrência; comércio exterior (exportação e importação); pequena e média empresa; trabalho (ênfase em treinamento e qualificação); capacitação tecnológica; normas técnicas e qualidade; desenvolvimento regional; fusões, incorporações e privatização de firmas; bem como políticas relativas à "saída" de empresas do mercado.

O documento explicita uma sistemática institucional e operacional de definição e implementação de políticas de reestruturação industrial.

Finalmente, o trabalho faz recomendações para a atuação do BNDES na reestruturação industrial.

- *Avaliação*

O documento referido está bem estruturado, observando-se coerência entre o objetivo, as diretrizes, linhas de ação, os instrumentos da política de reestruturação industrial e a sistemática institucional e operacional sugerida.

No tocante à atuação do BNDES na reestruturação industrial, este banco tem operado desde 1991 nessa área, tanto em empresas como em segmentos industriais. Foram feitas várias reestruturações de empresas e é digno de nota que houve compreensão dos sindicatos quanto à necessidade de corte de pessoal.

Ainda quanto à reestruturação industrial, documento recente da CNI (1994) afirma que as empresas industriais brasileiras vêm passando por um processo de ajuste bastante significativo e que, segundo uma pesquisa feita entre os próprios empresários industriais, os principais fatores determinantes desse ajuste foram: a retração do mercado interno (71,9%), as exigências dos consumidores (49,6%) e a globalização dos mercados (26,3%). Segundo os empresários, as ações governamentais mais relacionadas a uma política industrial *tout court* tiveram pouca importância. Assim, as diretrizes dos programas governamentais (PCI, PBQP, etc.) são consideradas muito pouco importantes na determinação das estratégias empresariais. Em outras palavras, de acordo com o documento, o processo de reestruturação é nitidamente defensivo, reagindo a um ambiente desfavorável às empresas, com poucos mecanismos de coordenação e instrumentos de apoio.

7) Melhoria da infra-estrutura econômica

Por fim, deve-se registrar que, ao tratarem da reestruturação industrial, os estudos revisados enfatizam a necessidade de serem realizados diagnósticos setoriais, ignorando a existência de trabalho recente — Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB) — , publicado em 1994 e elaborado por uma equipe especializada de economistas e engenheiros, sob a coordenação de Lucia-

no Coutinho e João C. Ferraz. Este estudo, contratado pelo MCT, analisa em detalhe 33 setores industriais.

Há unanimidade sobre a necessidade de modernizar a infraestrutura econômica — energia, portos, ferrovias, rodovias, aeroportos e telecomunicações. Privatizações, parcerias com o setor privado, etc. são os caminhos para viabilizar o volume de investimento requerido.

Um dos estudos assinala que, mesmo com a participação expressiva da iniciativa privada, caberá ainda ao Estado um papel importante, não só como planejador do setor de infra-estrutura econômica, mas também como responsável por uma parte importante dos investimentos e como regulador dos serviços prestados pelo setor.

- *Avaliação*

Várias das recomendações relativas à participação do setor privado nos investimentos e na operação da infra-estrutura econômica já estão se tornando realidade graças às emendas à Constituição aprovadas pelo Congresso ou em vias de aprovação. Resta ainda estabelecer ou robustecer as instituições regulamentadoras, sem as quais as medidas aprovadas não surtirão efeito, como é o caso da lei dos portos.

8) Coordenação das ações governamentais

Os estudos revisados apontam para a necessidade de coordenação das ações governamentais, dado o grau de dispersão dos órgãos encarregados de formular e conduzir a política industrial.

Um estudo [FUNCEX (1995)] recomenda que o órgão coordenador fique na Presidência da República.

Segundo outro documento, os requisitos para que o órgão coordenador seja eficaz são:

- a) que sua missão esteja bem definida e politicamente respaldada;
- b) que se explicita com clareza a hierarquia de poder no interior do qual o órgão se situa; e
- c) que o órgão tenha fundamentalmente credibilidade.

- *Avaliação*

Não há dúvida sobre a necessidade premente de se criar um órgão coordenador das ações de política industrial. O ponto importante não é criar uma outra camada burocrática, mas assegurar que exista um órgão para coordenar tarefas inter-relacionadas. Principalmente no que diz respeito à reestruturação industrial, devido ao grande número de ações governamentais complementares que se requer para criar um ambiente propício, é necessário que exista uma unidade governamental de coordenação.

2. ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E PRIORIDADES SETORIAIS

A formalização de uma estratégia industrial como parte de um plano de desenvolvimento econômico ou por meio de “visões” (do estilo Japão, por exemplo) é prática comum em países que fazem da política industrial um componente importante, senão central, de sua política econômica.² Mesmo no Brasil, a experiência passada tem exemplos marcantes dessa prática, como os do Plano de Metas (1956-61) e do II PND (1974-79). Sob forte comando político (democrático no primeiro caso, embora com uma “administração paralela” para a implementação da política industrial, e autoritário no segundo caso), em ambos os casos houve uma opção política pelo desenvolvimento industrial e um papel preponderante da Presidência da República. Em ambos havia um plano indicativo e mecanismos formais de coordenação dos instrumentos e políticas auxiliares entre si e com a política macroeconômica. Em ambos foram também claramente estabelecidas diretrizes setoriais e metas industriais específicas; os instrumentos e políticas foram razoavelmente articulados e sincronizados, e foi constituída uma organização institucional específica com crescente especialização e divisão de funções, a qual foi funcional para a implementação das políticas, embora tornasse difícil a tarefa de coordenação.

O que se pretende com esse intróito é destacar a importância de se iniciar a discussão visando à formulação de uma política industrial pela consideração de fatores políticos e de opções estratégicas formais, de modo a sinalizar claramente aos agentes a intenção do governo e a opção escolhida em coordenação com os pró-

² Os dois NICs asiáticos mais proeminentes — Coréia e Taiwan — são exemplos claros nesse sentido.

prios agentes. A seguir, tenta-se avançar algumas proposições nessa direção.

2.1 Política Industrial: Decisão

Antes de tudo, é imprescindível deixar claro que a implementação de uma política industrial é uma decisão de governo, coordenada pela Presidência da República, com a intenção de fazer do Brasil um pólo industrial relevante e de crescente importância no cenário internacional; em outras palavras, que o “projeto nacional” é o de um país industrializado. Isso implica que a política econômica seja centrada na expansão da indústria. É claro que a maior dificuldade é a de conciliar a política industrial com os problemas de curto prazo do programa de estabilização. Entretanto, cabe considerar que a relação entre estabilidade e crescimento opera nos dois sentidos. Por um lado, a estabilidade é importante para a expansão da indústria, principalmente pela sinalização quanto a parâmetros básicos das decisões de investimento. Não se pode, por exemplo, continuar a enviar sinais contraditórios quanto a abertura da economia, privatização, equilíbrio fiscal, investimentos públicos, reformas estruturais, câmbio, juros e outros. Por outro lado, a expansão da indústria também é importante para a estabilidade, promovendo ajustes pelo lado da oferta e induzindo à maior eficiência produtiva e ao aumento da produtividade.

O *mote* da estratégia pode ser exatamente este — consolidar a estabilidade, evitando o vaivém da política macroeconômica; promover reformas estruturais (econômicas e organizacionais) e reengenharia institucional que reduzam o chamado “custo Brasil” e levem à maior eficiência do sistema produtivo e ao aumento da produtividade; e induzir ao uso mais intensivo de novas tecnologias e à capacitação tecnológica, levando a uma indústria com maior capacidade de inovação.

Os *sinais* correspondentes a tal estratégia seriam transmitidos via operacionalização da política industrial, abrangendo: estreita articulação com a política macroeconômica, sobretudo no que diz respeito a recursos orçamentários, taxa de câmbio e juros; política de comércio exterior (abertura comercial, promoção de exportações); financiamento (redução do custo de capital para investimento e desenvolvimento tecnológico); fomento (incentivos fiscais para P&D, por exemplo); competição/regulação (legislações de defesa da concorrência e proteção aos direitos de propriedade inte-

lectual, atração do investimento direto estrangeiro, regulação do mercado de trabalho e outras); e políticas específicas de apoio a micro e pequenas empresas e ao desenvolvimento regional.

O sucesso dessa estratégia está fortemente vinculado à expansão do mercado interno e à maior integração à economia internacional, com suas respectivas condicionantes. O mercado interno, por seu tamanho, potencial de expansão e base de recursos naturais, é considerado como a principal vantagem competitiva da indústria brasileira. Recuperado seu dinamismo, possibilitaria: maiores e mais eficientes escalas de produção; mercados crescentemente sofisticados e capazes de absorver novos produtos mais rapidamente; estímulo a atividades de P&D; investimentos em ampliação e renovação; *upgrading* das estratégias empresariais, e reforço à capitalização e à capacidade de acumulação das empresas [Coutinho e Ferraz (1994, p. 434-435)].

Entretanto, a recuperação e sustentação do dinamismo e a realização do potencial do mercado interno esbarram em problemas que vão muito além da estabilização da economia e mesmo excedem — embora não excluam — o âmbito da política industrial. Trata-se, entre outros, de:

a) iniquidade da distribuição de renda; à parte questões de justiça social, uma progressiva equidade na distribuição de renda (por exemplo, pelo aumento do salário real acima da produtividade, algo que o mercado por si só não efetuará) introduziria um forte elemento de dinamismo no mercado interno. Isso repercutiria, obviamente, sobre a estrutura industrial; basta recordar os efeitos da mera eliminação do chamado imposto inflacionário pelo plano de estabilização, provocando um aumento de demanda que não pôde ser atendido pela indústria e que teve que ser contido por políticas macroeconômicas restritivas;

b) sistema educacional em profunda crise e sem condições de adequar o perfil de escolaridade e educação básica aos requisitos determinados pelo avanço tecnológico, organizacional e da equidade social;

c) redução estrutural na capacidade de geração de emprego pela indústria, o que implica adotar política de estímulo ao emprego em outras atividades, reduzir encargos incidentes sobre a folha de pagamento e modernizar as relações de trabalho; e

d) fortes desequilíbrios regionais, o que implica ter na política industrial uma componente explícita de política regional, de modo a compensar esses desequilíbrios e evitar problemas como a chamada “guerra fiscal”.

Ainda que a demanda interna seja a principal fonte de crescimento, a maior integração ao mercado internacional é essencial. Amplia o mercado, aumenta as escalas de produção, dinamiza o crescimento, eleva os padrões de qualidade e produtividade, e estimula os fluxos de tecnologia e investimento direto. Impõe importantes condicionantes à estratégia industrial do país, representados por tendências e regulações da economia internacional. Cabe mencionar, embora sem detalhar, as seguintes:³

a) globalização da produção, com correspondentes tendências à expansão do investimento direto e formação de *networks* internacionais. Isso implica menores barreiras protecionistas (tarifárias e não-tarifárias) e legislações mais flexíveis de defesa da concorrência e de regulação do investimento direto, de modo a possibilitar que as empresas realizem parcerias e alianças estratégicas. Essas alianças são consideradas fundamentais para que empresas brasileiras tenham acesso à tecnologia e alcancem inserção internacional em produtos de maior valor agregado;

b) difusão dos novos paradigmas tecnológicos e organizacionais, com maiores gastos em P&D e necessidade de capacitação tecnológica e gerencial. Ressalta-se, também nesse caso, a importância de parcerias, alianças tecnológicas, *joint ventures*, fusões e aquisições de empresas, implicando menor espaço para políticas tecnológicas autônomas.

c) GATT/1994 e Organização Mundial do Comércio, reduzindo a autonomia de políticas domésticas, principalmente no que diz respeito ao código de subsídios e à concessão de incentivos. Implica necessidade de implementar o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, o Acordo sobre Salvaguardas e o Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS);

d) novas formas de proteção, envolvendo a aplicação discricionária de legislação anti-*dumping*, com imposição de direitos compensatórios; realização de acordos de restrição voluntária de exportações; restrições ambientais; e imposição de requisitos quanto à legislação trabalhista de países que fazem o chamado *dumping* soci-

³ Ver, para detalhes, Coutinho e Ferraz (1994) e CNI (1994).

al. Isso quando não se recorre ao “velho” protecionismo por meio de tarifas, como na recente disputa EUA-Japão sobre o mercado automobilístico norte-americano. Implicam menor efetividade de políticas de estímulo à exportação e necessidade de capacidade de monitoramento e pronta resposta e de regulamentar uma política ambiental; e

e) formação de blocos regionais, com redução do grau de autonomia das políticas nacionais. Implica necessidade de coordenação e harmonização de políticas domésticas de proteção, promoção de exportações, fomento, defesa da concorrência, e outras. Implica também melhorar a capacidade de negociação (governo e empresas), de modo a evitar erros como o da negociação sobre comércio de carros com a Argentina, no final de 1994.

2.2 Prioridades Seto- Uma vez sinalizados os compromissos do
• • governo com o que Castro (1994) chama de *reafirmção industrial*, ou seja, uma estratégia para o setor industrial, seria necessário indicar prioridades setoriais. Para isso, utiliza-se livremente o já referido Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB) [Coutinho e Ferraz (1994)].

O ECIB classifica os setores industriais em três categorias: setores com capacidade competitiva, setores com deficiências competitivas e setores difusores do progresso técnico.

Sugere-se, à semelhança do que se usa no planejamento industrial na França, que prioriza as chamadas *indústrias do futuro*, que se dê no Brasil prioridade aos *setores difusores do progresso técnico*.

Os setores difusores do progresso técnico foram os mais atingidos pela instabilidade da economia brasileira. Eles são: informática; telecomunicações; automação industrial; *software*; máquinas-ferramenta; equipamentos para energia elétrica; máquinas agrícolas; fármacos; defensivos agrícolas; e biotecnologia.

Antes de tudo, deve-se dar ênfase ao fato de que a política de desenvolvimento competitivo da indústria brasileira só terá êxito se tornar os setores difusores de progresso técnico capazes de contribuir para a modernização do parque industrial.

O nível de capacitação produtiva desses setores é satisfatório, de modo geral, o mesmo acontecendo com a disponibilidade de recursos humanos qualificados. Entretanto, observam-se sérias defici-

ências de articulação, quer na cadeia produtiva, com fornecedores de peças e componentes (mormente no segmento de microeletrônica), quer com os clientes, isto é, o fator básico para o desenvolvimento de produtos mais adequados às necessidades dos usuários e indispensável para o aumento da competitividade, tanto no âmbito dos produtores como dos utilizadores de bens de capital.

A política de competitividade nesses setores deve estimular a especialização setorial, e não empresarial, para garantir seletivamente a competitividade dessas linhas de produto. As empresas existentes devem atender, com tecnologias atualizadas e adequadas ao mercado local, a frações importantes da demanda interna de produtos selecionados. Daí recomendar-se:

a) manter nula a alíquota da tarifa aduaneira para os demais produtos (uma vez que não se pretende que o país seja auto-suficiente), incentivando a necessária complementaridade entre a produção interna e as importações; e

b) rever a calibragem tarifária, levando sempre em conta o desempenho, quando forem introduzidas novas linhas no país, com escalas e condições eficientes de produção.

Em síntese, a proposta básica é que se faça um esforço para atingir excelência internacional em linhas de produto em que a competitividade do produtor e dos usuários tire vantagem da proximidade física e, de preferência, quando o setor usuário tenha capacitação para estimular o desenvolvimento de produtos mais competitivos e possibilidade de sustentar a demanda. Pelos diagnósticos feitos, constatou-se que há na indústria brasileira diversos segmentos que preenchem essas condições.

A seguir, são indicadas as prioridades setoriais:

no complexo eletrônico — os segmentos de automação bancária e comercial, impressoras, terminais de exibição, integração de sistemas de automação industrial e *softwares* aplicativos;

em telecomunicações — apoio seletivo ao projeto Trópico e seus derivados e *modems*;

na microeletrônica — apoio ao projeto de circuitos integrados;

nos bens de capital eletromecânicos — segmentos de máquinas-ferramenta convencionais, tornos e centros de usinagem a CNC e máquinas especiais;

na química fina — incentivar a produção local, dados o elevado grau de internacionalização dos segmentos de fármacos e defensivos, a fragilidade das empresas nacionais e um quadro mundial em que a tecnologia e a estrutura empresarial são sujeitas a forte mudança. A estratégia setorial deve, inicialmente, tornar viável a produção no país de fármacos e defensivos genéricos, situados abaixo da fronteira tecnológica internacional, mas de conteúdo tecnológico elevado, e atuar em nichos de mercado. Condição básica para essa estratégia é o Estado reestruturar-se para usar adequadamente o seu poder de compra, normalizar as áreas de alcance social, fiscalizar a qualidade e promover o uso apropriado dos produtos;

em biotecnologias — aqui também se aplicam os mesmos princípios de seletividade, que devem levar a uma concentração de esforços nas áreas ligadas à agricultura. As prioridades devem ser submetidas a constantes revisões dado o caráter incerto dos impactos da moderna biotecnologia.

Para que se implemente essa estratégia de seletividade por segmentos, é fundamental que sejam aplicadas políticas convergentes de fomento ao mercado das linhas de produto selecionadas e de apoio à reestruturação setorial, objetivando maior especialização produtiva.

Os instrumentos a serem utilizados são: prioridade em financiamentos; uso de poder de compra preferencial; proteção tarifária mais alta; e tratamento tributário e fomento a exportações das linhas de produto selecionadas.

Ademais, é preciso que esses instrumentos sejam competentemente ligados a iniciativas que visem ao reforço à estrutura patrimonial das empresas, à desverticalização e ao aumento da cooperação.

O ECIB acentua: "O sucesso dessa estratégia implica forte coordenação dos instrumentos utilizados e permanente acompanhamento, condicionando-se sempre a concessão de incentivos a contrapartidas e compromissos das empresas com investimentos e metas de desenvolvimento" [Coutinho e Ferraz (1994)].

Uma estratégia industrial com prioridade para as indústrias difusoras de progresso técnico não significa que se deixem de lado os demais setores. Principalmente nos setores com deficiências competitivas — abate, laticínios, fertilizantes, automobilística, autopeças, aeronáutica, bens eletrônicos de consumo, têxtil, vestuário,

calçados de couro, cimento, cerâmicas de revestimento, plástico para construção civil, gráfica, móveis de madeira — , que são os de maior peso na estrutura industrial brasileira, é imprescindível que um programa de desenvolvimento competitivo promova a sua capacitação produtiva. O ECIB discute em detalhe as soluções para os problemas identificados, os quais, todavia, não serão tratados aqui. Em síntese, pode-se dizer que eles, ou melhor, segmentos deles serão enquadrados nos programas de reestruturação industrial a serem criados.

Finalmente, aos setores com capacidade competitiva — óleo de soja, café, suco de laranja, petróleo, petroquímica, minério de ferro, siderurgia, alumínio, celulose e papel — , as políticas de desenvolvimento competitivo devem estimular a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, a concentração industrial e a integração intra-empresarial, de modo que possam consolidar e ampliar posições no mercado externo.

3. INSTRUMENTOS E POLÍTICAS RELACIONADAS

A implementação da política industrial envolve a gestão coordenada e sincronizada de uma gama de instrumentos e políticas. Entre estas, algumas não são estritamente ou exclusivamente da área, mas são vitais para os objetivos e estratégias da política industrial. Esses instrumentos, políticas e inter-relações relevantes para a política industrial são sucintamente discutidos a seguir. De modo algum se pretende fazer uma análise completa de cada instrumento ou de cada política, ou fazer sugestões nesse sentido. Os instrumentos estão em uso e as políticas, bem ou mal, estão sendo praticadas. A idéia é, a partir de breve apreciação de cada caso, apontar problemas ou carências e indicar diretrizes ou ações necessárias.

3.1 A Política Macroeconômica Não Deve Contrapor-se à Política Indus-

à retomada do crescimento. As marchas e contramarchas relacionadas à instabilidade dos anos 80 e princípios dos anos 90 dão prova disso. Mas é também indiscutível que a sustentação do crescimento requer uma política industrial. A articulação entre as políticas macroeconômica e industrial, portanto, é indispensável.

Não há dúvida de que a consolidação da estabilização é essencial

Os elos principais entre as duas políticas são a taxa de câmbio, os juros e as finanças públicas. O câmbio e os juros sinalizam uma estrutura de preços relativos que vai influenciar o comércio exterior, os fluxos de capital e as decisões de investimento. As finanças públicas determinam a capacidade de investimento e de fomento do governo federal. Embora se deva reconhecer a dificuldade de lidar com essas variáveis — pontos de apoio do plano de estabilização —, deve-se reconhecer também que, do ponto de vista da política industrial, representam parâmetros que praticamente têm o poder de inviabilizá-la.

É indispensável, portanto, que a política econômica sinalize:

a) que o câmbio tenderá a ser neutro, ou seja, sem sobrevalorização excessiva (que Castro (1994) define como “aquela que anula a margem de lucro de empresas competitivas no mercado internacional”) nem proteção cambial indesejada. É claro que o mercado cambial depende de objetivos mais gerais das políticas macroeconômica, de comércio exterior e de reservas, bem como das tendências do mercado internacional, mas é fundamental administrar a política cambial tendo em vista também objetivos de política industrial. Seria também desejável, desse mesmo ponto de vista, deslocar o foco do câmbio, como principal ponto de apoio do plano de estabilização, para a política fiscal;

b) que as taxas de juros tenderão a ser reduzidas, à medida que a política fiscal passe a ser o principal ponto de apoio da estabilização. Sobretudo, o segmento de longo prazo do mercado de crédito — ainda fortemente dependente do Estado — deve reduzir o custo do capital para investimento,⁴ operando a taxas de juros de longo prazo ao nível internacional, pelo menos enquanto não se consolida o mercado de títulos primários e se desenvolve o crédito de longo prazo pelo sistema financeiro privado; e

c) que a implementação da reforma tributária e a disciplina orçamentária permitirão recuperar a capacidade de financiamento, de investimento (infra-estrutura, por exemplo) e de fomento (incentivos fiscais) do governo.

3.2 Política de Comércio Exterior

A política de comércio exterior deve cumprir uma função crucial na implementação da política industrial. Pelo lado da impor-

⁴ Em áreas consideradas prioritárias do ponto de vista da estratégia industrial e diretrizes setoriais.

tação, deve administrar o sistema de proteção de modo que as importações exerçam pressão concorrencial no mercado doméstico. Pelo lado das exportações deve buscar reforçar a capacidade das empresas industriais de penetrarem nos mercados externos.

3.2.1 Importação A abertura comercial já avançou substancialmente e, com a difusão de novos métodos organizacionais, constituiu-se em importante indutor de reestruturação industrial nos últimos cinco anos. Não há dúvida de que a pressão competitiva das importações deve continuar. Entretanto, é importante que esse seja um processo cuidadosamente administrado. A antecipação do cronograma de revisão tarifária, a rebaixa de tarifas antecipando metas da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL e as alterações tarifárias com fins antiinflacionários representam mudanças de regras e geram incertezas. Por outro lado, o necessário progresso concomitante nas reformas estruturais e na implementação das políticas de fomento não ocorreu. E, o que é pior, a sobrevalorização cambial acentuou o efeito da abertura propiciada pela redução de tarifas e eliminação de barreiras não-tarifárias, contrariando os preceitos da política comercial no que respeita ao sistema de proteção. Em consequência, devido ao déficit da balança comercial e novas pressões protecionistas, foram reintroduzidos aumentos de alíquotas tarifárias e cotas de importação, prejudicando a função da tarifa como parâmetro de decisão de investimento.

Portanto, é necessário dar transparência e estabilidade ao sistema de proteção. A proteção à produção interna como parte da estratégia industrial e diretrizes setoriais deve ser compatível com as normas do GATT/OMC e os compromissos internacionais (como os do MERCOSUL, por exemplo). Sobretudo, é preciso implementar as regulamentações de defesa contra práticas desleais de comércio (Acordo Anti-dumping, Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias) e o Acordo sobre Salvaguardas, assinados na Rodada Uruguai do GATT e regulamentados (os dois primeiros) pelos Decretos nº 93 941 (16/1/87) e nº 93 962 (22/1/87).

Essa legislação é considerada suficiente para o funcionamento do sistema de defesa contra práticas desleais de comércio.⁵ Sua aplicação foi objeto de regulamentação por meio de medidas provisórias no final de 1994. Foram introduzidos os *direitos provisórios*

⁵ Ver, por exemplo, CNI (1994, p. 51-2).

e a *aplicação retroativa*. Anteriormente, pelo fato de o direito compensatório ser aplicado na forma de imposto adicional, o que impedia a retroatividade, as empresas podiam continuar importando durante a investigação. Com a nova medida, o direito compensatório (provisório) poderá ser aplicado retroativamente até 90 dias após o início das investigações, caso as análises preliminares indiquem a existência de indícios de prática de *dumping* ou de concessão de subsídio e de que tais práticas causam dano ou ameaça de dano, evitando assim a continuidade das importações durante o processo.⁶ A vigência dos direitos provisórios não pode ultrapassar 120 dias, salvo no caso de direitos anti-*dumping*, quando poderão vigorar por até 180 dias. A vigência dos direitos definidos ou do compromisso homologado será a necessária para eliminar ou neutralizar as práticas de *dumping* e as concessões de subsídios que estejam causando dano. O prazo máximo é de cinco anos, exceto se a prática de *dumping* ou a concessão de subsídio não cessar.

Todo o processo de investigação deve ser conduzido pelo MICT, que deve apurar a margem de *dumping* ou o montante de subsídio e a existência de dano ou ameaça de dano à indústria doméstica. Os ministros da Fazenda e do MICT, em portaria conjunta, fixarão os direitos provisórios ou definitivos e sua eventual suspensão.

Os problemas estão justamente nessas características operacionais do sistema. À medida que vem-se avolumando a demanda por processos contra práticas desleais de comércio, percebe-se a insuficiência do quadro técnico do Departamento Técnico de Tarifas — DTT/MICT para lidar com esses processos, além de todas as demais questões relacionadas à administração da tarifa aduaneira. Os procedimentos exigidos pelos acordos no âmbito do GATT são extremamente rigorosos e exigem pessoal técnico especializado e recursos operacionais adequados. A mudança prevista na estrutura do MICT, criando o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) em substituição ao DTT pode ser um primeiro passo, mas é imprescindível dispor nessa área de um quadro técnico mais amplo,⁷ com

⁶ A retroatividade é aceita pelo GATT e é adotada pela maioria dos países-membros. O que impedia sua adoção no Brasil é que as medidas anti-*dumping* ou subsídios eram interpretadas como aumento de tributos e, por isso, não podiam ser retroativas.

⁷ Segundo o documento da CNI (1994, p. 53), toda a equipe técnica do DTT é composta por 40 técnicos que, além da análise dos processos contra práticas desleais de comércio, cuidam também dos pedidos de concessões tarifárias e negociações internacionais.

formação adequada (economistas, advogados e analistas de comércio internacional), recursos informacionais, e conhecimentos especializados. Além disso, o sistema poderia operar de forma mais ágil se fosse eliminada a exigência de portaria conjunta de dois ministros para fixar os direitos anti-*dumping* ou compensatórios.

Quanto ao Acordo sobre Salvaguardas, pelo que consta, ainda não foi regulamentado, congestionando ainda mais o sistema de defesa contra práticas desleais de comércio com demandas que poderiam ser melhor atendidas pela aplicação de medidas de salvaguarda. Previstas no artigo 19 do GATT/94, essas medidas podem ser aplicadas por um país-membro a um produto “após haver determinado (...) que as importações daquele produto em seu território tenham aumentado em quantidades tais, seja em termos absolutos seja em proporção à produção nacional, e ocorram em condições tais que causam ou ameaçam causar prejuízo grave ao setor nacional que produz bens similares ou diretamente concorrentes”.⁸ As medidas não podem estabelecer qualquer distinção quanto à origem ou procedência dos bens importados, têm prazo máximo de quatro anos prorrogáveis por mais quatro, e implicam procedimentos de investigação e administração extremamente rigorosos.

Portanto, também nesse caso é preciso dispor, além da regulamentação legal adequada, de quadros técnicos especializados e informações sempre atualizadas para as investigações necessárias e o monitoramento de cada caso. Não é demais lembrar que as medidas de salvaguardas representam um instrumento valioso e indispensável para a proteção seletiva e temporária de setores ou indústrias que, em face da abertura comercial, necessitam de reestruturação.

3.2.2 Exportação Pelo lado das exportações, o reforço à capacidade de competição nos mercados externos, levando em conta a atual valorização do câmbio, deve ser buscado por meio de medidas que visem:

- a) ao avanço na desoneração fiscal das exportações;
- b) ao aprimoramento dos sistemas de financiamento e de seguro de crédito às exportações; e

⁸ Câmara dos Deputados, Mensagem nº 498, de 1994 (do Poder Executivo). Textos dos acordos incorporados à Ata Final da Rodada Uruguaia de Negociações Comerciais Multilaterais (p. 253).

c) à busca de maior eficiência e redução de custos na infraestrutura de transportes e serviços portuários.

A desoneração fiscal das exportações já foi iniciada pela desobrigação de pagamento das contribuições sociais do PIS/PASEP e COFINS, que totalizavam 2,65% de alíquota, e pela instituição do crédito fiscal dessas contribuições pagas sobre matérias-primas, produtos intermediários e embalagens utilizadas em produtos exportados. Permanecem ainda a incidência de ICMS sobre produtos semimanufaturados e primários, e as dificuldades para recuperar o crédito do ICMS pago em etapas anteriores da cadeia produtiva. Além disso, a autonomia do CONFAZ para criar ou alterar alíquotas de ICMS retira da esfera federal e do Legislativo o controle sobre esse componente da política de exportação. Essas questões estão sendo encaminhadas ao Congresso no âmbito da reforma tributária. Entretanto, cabe registrar a sugestão da CNI de se acolher o “princípio de que nenhum tributo indireto deve incidir sobre as operações de exportação de bens e serviços, salvo o Imposto de Exportação, cujas funções regulatórias serviriam para corrigir problemas conjunturais de mercado (...)” [CNI (1994 p, 58)].

Quanto ao financiamento à exportação, já está amplamente institucionalizado, com crescente papel do setor privado no financiamento da exportação de bens de ciclo curto de produção (por meio de ACCS, ACES e *export securities*), e o crédito oficial no financiamento de exportações de bens de ciclo longo de produção (como bens de capital) e serviços de engenharia (PROEX, FINAMEX, e, mais recentemente, o FAT Cambial lançado pelo BNDES para financiar o próprio FINAMEX, a FINAME Especial, para casos de concorrência internacional no Brasil, e FINEM, para casos de investimentos visando à produção de bens de reconhecida inserção internacional).

Os problemas na área de financiamento à exportação devem-se à excessiva fragmentação institucional do crédito oficial em vários fundos e agências públicas; à instabilidade quanto à dotação de recursos orçamentários (e excessiva dependência quanto a essa fonte); a dificuldades operacionais dos principais fundos; e a regras instáveis para as operações do setor privado. Por isso, as recomendações vão no sentido de:⁹

a) no que diz respeito ao crédito oficial, reorganizar os fundos e programas existentes visando reduzir seu número e, se possível,

⁹ O documento da CNI (1994) apresenta sugestões detalhadas no mesmo sentido.

concentrá-los em uma única agência pública; criar condições para ampliar e regularizar a dotação de recursos orçamentários e definir normas que permitam simultaneamente maior flexibilidade para captação de recursos de outras fontes, inclusive do exterior; descentralizar operacionalmente e eliminar restrições operacionais, como por exemplo, no caso do PROEX; separar a modalidade de financiamento da modalidade de equalização de taxas de juros, permitindo que o financiamento se torne menos dependente dos recursos orçamentários e inteiramente distinto da equalização, que envolve subsídios, e que deve ser muito mais seletiva; e

b) quanto às operações de curto prazo, deve-se estimular sua expansão por meio da participação do setor privado, definindo-se regras flexíveis e estáveis, evitando-se tanto quanto possível episódios como as recentes (segundo semestre de 1994) restrições a esse tipo de crédito, posteriormente atenuadas ou revogadas no início de 1995.

O seguro de crédito à exportação, por sua vez, é um complemento indispensável à política de financiamento à exportação. Prática usual na maioria dos países desenvolvidos, geralmente cobre riscos políticos, comerciais e cambiais, com participação de seguradoras privadas e governamentais. No Brasil, apesar de instituído há muito tempo, nunca funcionou a contento "devido à inadequada gestão de riscos (comercial e político), aliada a exigências descabidas em relação ao processo de cobrança de indenizações. Na prática, o Governo assumia todos os riscos e isso levou à acomodação dos agentes, comprometendo todo o sistema" [CNI (1994, p. 60)]. Persiste, portanto, a necessidade de estruturar um sistema de seguro de crédito à exportação, com participação não só do governo, mas também de agentes privados e, se possível, de seguradoras estrangeiras.

Por fim, quanto à infra-estrutura de transportes e serviços portuários, suas ineficiências e custos elevados oneram substancialmente as exportações. Não cabe aqui fazer um diagnóstico desse quadro, que ademais já foi feito.¹⁰ Cabe apenas enfatizar que o problema é abrangente e não deve ser tratado exclusivamente do ponto de vista dos efeitos sobre o comércio exterior. Por isso, sua discussão é feita

¹⁰ Ver Coutinho e Ferraz (1994) (Notas Técnicas, Setoriais e Temáticas, Análise dos Fatores Sistêmicos - Bloco 4: Condições Infra-Estruturais da Competitividade), e CNI (1994, p. 66-68).

adiante, na seção 3.8, em conjunto com os demais determinantes das condições sistêmicas de competitividade.

3.3 Políticas de Fomen- As políticas de fomento, geralmente implementadas por meio da concessão de incentivos fiscais, podem constituir poderosos instrumentos de promoção de mudanças, desde que orientadas por objetivos estratégicos. Em geral, incluem incentivos a setores ou indústrias, ao investimento, ao desenvolvimento tecnológico, ao desenvolvimento regional, e outros. Dependem, obviamente, da capacidade de renúncia fiscal do governo e geralmente envolvem acirradas disputas políticas.

No Brasil atual, a concessão de incentivos fiscais pelo governo federal reflete mais essas disputas políticas que critérios estratégicos de desenvolvimento econômico, tecnológico e social. A distribuição dos incentivos concedidos pelo governo federal, segundo os principais beneficiários, pode ser vista na tabela 1 a seguir.

TABELA 1
Principais Beneficiários dos Incentivos Fiscais Concedidos pelo Governo Federal — Previsão com Base no Projeto de Lei do Orçamento Geral da União — 1995

Beneficiários	(Em porcentagem)
Zona Franca de Manaus	28,8
Pessoa física	13,7
Máquinas e equipamentos	9,4
Desenvolvimento regional	9,0
Veículos populares	4,3
Setor siderúrgico	3,7
Informática	3,7
Construção naval	0,4
Veículos de transporte coletivo de passageiros	0,3
Película de polietileno	0,3
PDTI/PDTA	0,2
Subtotal	73,8

Outros (culturais, desporto, lojas francas, pontos alfandegados, IOF, AFRMM, COFINS, PIS/PASEP e outros)	26,2
---	-------------

Fonte: SRF/MF, publicado pela Gazeta Mercantil, 5/9/94.

De um total previsto de R\$ 7 bilhões de renúncia fiscal,¹¹ os incentivos relacionados com indústria, tecnologia e investimento de modo geral (exceto regionais) perfazem não mais que 22,3% do total, incluindo:

a) máquinas e equipamentos, correspondentes aos incentivos ao investimento previstos na Lei nº 8 191/91, que deveriam vigorar até 31/12/93 e que foram sucessivamente renovados pela Lei nº 8 643/93 (até 31/12/94) e pela MP nº 775/94 (até 31/12/95);

b) redução do IPI para veículos "populares", Decreto nº 799/93;

c) redução do IPI para produtos siderúrgicos (legislação antiga); e

d) incentivos para a indústria de informática, Lei nº 8 248/91 e Decreto nº 792/93; os importantes incentivos dos programas de desenvolvimento tecnológico industrial (PDTI) e agrícola (PDTA), Lei nº 8 661/93 e Decreto nº 949/93, e outros. É importante observar que, do ponto de vista de uma estratégia industrial que enfatize o desenvolvimento de segmentos industriais de alta tecnologia, modernização, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, quase nada transparece dos incentivos concedidos (apenas informática, PDTI/PDTA e parte dos incentivos para máquinas e equipamentos).

É recomendável, portanto, reavaliar esse sistema de incentivos de fomento e buscar reorientá-los para os objetivos da estratégia industrial e tecnológica. Caberia, por exemplo, mais ênfase ao estímulo a atividades de P&D (PDTI e PDTA), incentivos a setores que necessitam de reestruturação, à incorporação de mudanças técnicas e organizacionais, ao programa de qualidade e produtividade (reforçando a experiência exitosa do PBQP), à formação de recursos humanos (educação, treinamento, especialização) e outros. Duas condições básicas devem ser observadas: i) a conformação dos incentivos às normas do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, GATT/OMC;¹² e ii) o estabelecimento de prazos e contrapartidas claramente especificadas em termos de *performance*, desenvolvimento tecnológico, exportação e outros.

3.4 Política de Financi- Uma política específica de financiamento deve estar acoplada à política industrial tendo em vista dois objetivos principais: o suprimento

¹¹ Compreendendo os seguintes impostos, taxas e contribuições: IRPJ, IPI, Imposto de Importação, IRPF, IOF, AFRMM, IR-Fonte, COFINS, PIS/PASEP.

¹² Para isso, ver o excelente estudo do IEDI (1995).

de crédito de longo prazo para investimento e o financiamento do desenvolvimento tecnológico, particularmente gastos em P&D. Essas modalidades de crédito dificilmente são atendidas exclusivamente pelo sistema financeiro privado. Nos países da OCDE, é comum a participação de agências públicas de financiamento (ou a transferência de recursos públicos) nessas áreas.

No Brasil, as duas modalidades tornaram-se, por razões conhecidas, totalmente dependentes de agentes financeiros do setor público: BNDES (e sua subsidiária FINAME) para créditos de longo prazo para investimento e aquisição de bens de capital, e FINEP para financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico. Também por razões conhecidas, em ambos os casos houve forte redução da disponibilidade de recursos nos anos 80 e primeira metade dos anos 90.

Mais recentemente, voltou a crescer o volume de recursos do BNDES, que efetuou desembolsos em um total de US\$ 5,1 bilhões em 1994. Para 1995, o orçamento é superior a US\$ 8 bilhões, praticamente recuperando os níveis de fins dos anos 70 e princípios dos 80. Isso em parte tem a ver, obviamente, com o próprio aumento da demanda e com a entrada em operação dos financiamentos à taxa de juros de longo prazo (TJLP). Esta é determinada, como se sabe, pela rentabilidade nominal média, em moeda nacional, dos títulos da dívida pública externa e interna. Embora se constitua em uma taxa favorável, relativamente à sistemática anterior (TR mais juros, além da margem de risco), a TJLP tem sido criticada por:

a) deixar a cargo do mercado, via rentabilidade dos títulos da dívida pública, a determinação da taxa, abrindo mão de um atributo importante da política de financiamentos de longo prazo articulados à política industrial — o de estabelecer prioridades;

b) exacerbar a incerteza por atribuir peso maior aos títulos da dívida externa na determinação da TJLP, internalizando o chamado "risco Brasil" e os riscos associados a crises internacionais; e

c) por se apoiar em títulos de dívida pública com horizonte temporal incompatível com o de investimentos produtivos, gerando instabilidade, reforçada pela periodicidade trimestral de cálculo da TJLP.¹³

¹³ Ver a respeito IEI/UFRJ (1995).

A FINEP, por sua vez, é responsável pelo aporte de recursos a empresas, centros de pesquisa e institutos de P&D, por meio da gestão dos recursos do FNDCT, do PADCT, de dotação orçamentária, e outros. Também obteve maior disponibilidade de recursos nos últimos dois anos. Mas ainda está longe de recuperar os níveis de fins dos anos 70 e princípios dos 80.

Dada a incipiência do mercado de capitais para a colocação de títulos primários em volume suficiente, a improbabilidade de que o sistema financeiro privado possa a curto prazo suprir essas modalidades de financiamento, bem como a natureza dessas operações, nas quais a participação do Estado é considerada legítima, é imprescindível reforçar a atuação do Sistema BNDES e da FINEP. Esse reforço deve ser buscado por meio:

- a) ampliação dos recursos orçamentários e (finep) crescente complementação destes com fontes alternativas do país e do exterior;
- b) preservação das fontes de recursos oriundos do sistema de poupança institucional dirigidos ao bndes;
- c) estímulo à participação dos fundos de pensão no financiamento de longo prazo para investimentos;
- d) ampliar o funding da finep para financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente por meio de parcerias com o sistema financeiro privado;
- e) reduzir as taxas de juros de longo prazo para investimentos ao nível internacional, se necessário concedendo subsídios para equalização do custo do capital [Castro (1994, p. 34)]; e
- f) orientar a aplicação dos recursos, principalmente para investimento, segundo a estratégia industrial adotada.

3.5 Política de Competição/

Definição Como complemento à abertura comercial e financeira, ao estímulo à exportação e ao fomento dos investimentos e do desenvolvimento tecnológico, as políticas de competição ou regulatórias visam criar e/ou manter um ambiente competitivo na economia. O objetivo essencial dessas políticas, segundo Possas (1995, p. 36), é "o de assegurar que as empresas operem num ambiente submetido a permanentes pressões competitivas em suas posições de mercado, de forma não só a coibir os abusos de um poder econômico em si legítimo, como também a estimular

os ganhos da eficiência e de capacidade inovativa e sua difusão". Incluem defesa da concorrência e do consumidor, proteção aos direitos de propriedade intelectual, regulação do investimento direto estrangeiro, regulação do mercado de trabalho, defesa do meio ambiente e privatização. A maioria já conta com regulamentações legais e encontra-se em processo de operacionalização. Por isso, os comentários visam apenas destacar pontos que devem ser levados em consideração na implementação dessas políticas, tendo em vista guardar coerência com os objetivos da política industrial.

1) Defesa da concorrência

A nova lei de defesa da concorrência (Lei nº 8 884, de 11 de junho de 1994) institucionalizou esse tipo de política nos marcos constitucionais de "liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores¹⁴ e repressão ao abuso do poder econômico". Transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia e reaparelhou-o para aplicar essa lei. Estabeleceu um rol de 24 tipos de infrações da ordem econômica, incluindo limitar ou falsear a livre concorrência; dominar o mercado relevante de bens ou serviços; aumentar arbitrariamente preços; abusar de posição dominante; fixar ou praticar acordo com concorrente sobre preços e condições de venda; limitar ou impedir o acesso de novas firmas ao mercado; e outras. E estabeleceu penas e normas de procedimento.

O documento da CNI (1994, p. 26) destacou como pontos positivos da nova lei "a inclusão dos monopólios legais no alcance da lei e a criação de compromisso de cessação de prática de infração sem comportar confissão da matéria de fato nem reconhecimento da tipicidade da conduta investigada". Mas criticou-a quanto a alguns aspectos legais, à instituição de "multas exorbitantes e/ou confiscatórias, à possibilidade de revogação injustificada de atos de concentração econômica previamente autorizados, à caracterização da figura do aumento abusivo de preços", (*op. cit.*), alertando sobretudo para a possível "distorção dos verdadeiros objetivos da política de defesa da concorrência, que não são os de curto prazo, nem dizem respeito ao combate à inflação, mas focalizam o médio e o longo prazo e estão voltados, prioritariamente, para a constituição de um ambiente favorável à competição" (*op. cit.*).

¹⁴ O Código de Defesa do Consumidor foi promulgado pela Lei nº 8 078, de 11/9/90.

De fato, não se pode perder de vista o papel estratégico da política de defesa da concorrência, que é o de induzir condutas inovativas e competitivas por parte dos agentes [Possas (1995, p.38)]. Levando em conta o principal aspecto da defesa da concorrência — a política antitruste, Possas recomenda "um enfoque de defesa da concorrência menos preocupado com as estruturas de mercado concentradas (em lugar de pulverizadas, supostamente ideais) do que com a competição (e competitividade) no seio dos próprios oligopólios, forma atualmente generalizada de estrutura de mercado. Nesse sentido, é desejável, por exemplo, induzir nas estratégias oligopolistas esforços de modernização e P&D, para o que *joint-ventures*, acordos e alianças estratégicas, que tendem muitas vezes a ser vistos apenas como tentativas espúrias e defensivas de cartelização, podem ser não só úteis como até fundamentais.

Quanto ao segundo aspecto da defesa da concorrência — coibição de abuso de posição dominante e de práticas restritivas de mercado — a implementação da nova lei deve levar em conta que algumas práticas atuais das relações entre empresas (por exemplo, o estabelecimento de vínculos de reciprocidade, relações contratuais com restrições à conduta das partes, integração ou quase integração ao longo da cadeia produtiva) constituem inovações organizacionais que visam gerar ganhos de eficiência, e não práticas restritivas visando criar barreiras à entrada e poder de mercado [Pondé (1995)].

Por último, a implementação da nova lei deve levar em conta, na definição de *mercado relevante* para avaliar a existência ou não de posição dominante, a tendência ao surgimento de novos produtos, com relações preço-desempenho bastante distintas. Se predominar a visão tradicional de mercado como um conjunto de produtos relativamente homogêneo, pode-se subestimar as dimensões do mercado efetivamente relevante para a concorrência, e assim caracterizar como de dominância monopolista situações nas quais na verdade estão presentes pressões competitivas (*op. cit.*).

2) *Proteção aos direitos de propriedade intelectual*

A legislação correspondente à proteção à propriedade intelectual abrange leis de patentes, *copyright*, marcas registradas, segredos comerciais, desenhos e outros. Visa ao incentivo à inovação, garantindo a apropriabilidade dos resultados econômicos da inovação, o que implica um *trade-off* entre essa apropriabilidade privada e o retorno social decorrente da difusão.

Deixando de lado qualquer discussão sobre a efetividade da proteção legal no estímulo à inovação e na restrição à imitação,¹⁵ o fato é que há importantes diferenças entre países na implementação de sistemas mais ou menos rigorosos de proteção aos direitos de propriedade intelectual. Evidentemente, aos países (e grandes empresas globais) que estão mais próximos da fronteira tecnológica, interessa um sistema *forte* de proteção à propriedade intelectual. Por outro lado, aos países que estão mais atrasados (ou longe da fronteira tecnológica), interessa um sistema *fraco* que permita a capacitação tecnológica das empresas domésticas, sendo menor seu interesse em garantir a apropriabilidade dos resultados econômicos da inovação, que funcionaria como barreira à entrada.

No Brasil, duas fontes de pressões internacionais têm alimentado o debate em torno do projeto de lei (que se encontra em tramitação no Senado) de um novo código de propriedade intelectual. Por um lado, a aprovação no âmbito do GATT/1994 do Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) e, por outro, as pressões do governo norte-americano para que a legislação de patentes brasileira seja definida respeitando os interesses da indústria farmacêutica dos EUA. Os principais pontos polêmicos são os seguintes:

a) obrigatoriedade ou não de exigência de uso da patente na produção — o TRIPS faculta a fabricação local ou a importação do produto objeto de patente;

b) prazo de carência da entrada em vigor da nova lei. Segundo o TRIPS, a carência para os países em desenvolvimento pode ser de cinco anos (dez anos para os "muito pobres"), enquanto que os EUA e as empresas multinacionais querem a redução desse prazo;

c) exigência de patenteamento de microorganismos;

d) reconhecimento limitado por parte do TRIPS do direito ao uso de "salvaguardas" como a licença compulsória em caso de exploração insuficiente ou de interesse público da patente;

¹⁵ Possas (1995 p. 42), por exemplo, alerta que "... há evidências de que, mesmo nos segmentos de alta tecnologia em que a proteção legal é relevante em face dos elevados investimentos em P&D e outros custos, e da grande incerteza quanto aos resultados, outros fatores influem na motivação para tais investimentos e para a introdução de inovações, sendo o mecanismo jurídico apenas parte de uma estratégia mais ampla de garantir a apropriabilidade, que permanece em todo caso ameaçada de imitação, aperfeiçoamento e substituição".

e) reconhecimento ou não de patentes já registradas no exterior, mas ainda não reconhecidas e não comercializadas (*pipeline*); e

f) maior ou menor prazo de vigência da patente.

Do ponto de vista da política industrial, é importante que a legislação brasileira contrarreste a tendência do TRIPS de aumentar o grau de apropriabilidade, que reflete o interesse dos países desenvolvidos e das grandes empresas globais em proteger sua posição de liderança nas novas tecnologias. É importante, nesse sentido, a exigência da produção local do produto objeto de patente; a utilização do prazo máximo de carência para a entrada em vigor da nova lei (na Argentina, por exemplo, a carência é de dez anos); o patenteamento de microorganismos engenheirados apenas, e para fim específico, de modo a não tolher seu uso em outros produtos/processos; amplo e explícito reconhecimento do uso de licença compulsória quando não houver exploração local ou esta for insuficiente, ou quando se tratar de interesse público ou de coibir abuso do poder econômico; não reconhecimento do *pipeline*; e prazos de vigência segundo a natureza das patentes e menores que os propostos pelo TRIPS.

3) *Regulação do investimento direto estrangeiro (IDE).*

A presença e participação de capital estrangeiro de risco na economia (e sobretudo na indústria) brasileira é marcante e de longa data. O IDE foi atraído pelo tamanho e potencial do mercado interno e por políticas gerais (proteção, por exemplo) e específicas de atração desses investimentos no passado. Após a queda registrada nos anos 80, relacionada à instabilidade interna e a tendências internacionais, o IDE voltou a crescer nos anos 90. Esse crescimento tem a ver com as mudanças na regulação desses investimentos, em consonância com as tendências internacionais. Essas mudanças foram no sentido de liberalização, eliminando-se a tributação progressiva e reduzindo-se as alíquotas sobre remessas, favorecendo o registro de IDE sob a forma de marcas e patentes (necessário às novas formas de investimento em serviços não-financeiros, inclusive tecnológicos, baseadas em parcerias e *joint-ventures*), eliminando-se algumas restrições setoriais ao investimento estrangeiro e sua discriminação no acesso a crédito público e na política de compras governamentais, e por fim eliminando-se a discriminação à empresa estrangeira, presente na própria Constituição Federal.

O debate em torno dessas mudanças, no entanto, tem deixado de considerar aspectos importantes quanto à definição do "papel do capital estrangeiro numa política industrial destinada ao fortalecimento do ambiente competitivo e da capacitação do parque industrial do país à maior competitividade, e dos instrumentos de regulação, controle e indução que devem ser empregados para tanto [Possas (1995, p. 44)]. Segundo o mesmo autor, "... um dos principais pontos a serem melhor explorados pela política industrial no que concerne ao capital estrangeiro seria quanto à indução de desempenho, melhor aproveitamento do potencial de contribuição do capital estrangeiro como veículo para uma inserção internacional mais dinâmica nos mercados de exportação, nos circuitos internacionais de financiamento e na transferência de tecnologia, mediante as novas formas não-proprietárias e compartilhadas (*networking*) de investimento, inclusive em P&D" (*op. cit.*).

4) *Regulação do mercado de trabalho*

É amplamente reconhecido o impacto das novas formas de organização do trabalho, relacionadas às novas tecnologias e novas formas de organização produtiva, sobre as relações do trabalho. A par de requisitos de maior envolvimento e participação dos trabalhadores, dando ocasião a relações menos conflituosas e a um novo modelo de relações trabalhistas baseado na negociação, impõe-se também a exigência de flexibilidade, tanto no sentido da multifuncionalidade e mobilidade interna dos trabalhadores, quanto no sentido de condições mais favoráveis — do ponto de vista da empresa — a ajustes quantitativos e à gestão de salários no âmbito de programas de reestruturação produtiva.

No Brasil, "o excesso de dispositivos legais e o poder normativo da Justiça do Trabalho não se coadunam com as exigências de flexibilidade (...) e não estimulam a cooperação e o reconhecimento da capacidade e do esforço individual" [CNI (1994, p. 22)]. Além disso, deve-se levar em conta que a própria busca de flexibilidade tem elementos contraditórios. Por um lado, "(...) envolve o estabelecimento (...) cooperativo de vínculos regulares e estáveis entre empresas e trabalhadores, (e por outro) induz à desestruturação do mercado de trabalho, a uma terceirização predatória que estimula a informalização e a um esvaziamento da representação e negociação sindical. Daí a crescente importância, nacional e internacional, das negociações coletivas descentralizadas e por empresa, sem prejuízo da participação dos governos na regulação de aspectos mais gerais e na definição de

políticas de rendas pactadas num modelo tripartite" [Possas (1995, p.45)].

Portanto, o novo modelo de relações de trabalho, tendo como objetivo o aumento da competitividade das empresas, deverá basear-se na flexibilização e na contratação coletiva descentralizada. Para isso será necessário vencer as tradições arraigadas de relações conflituosas, de desorganização e segmentação do mercado de trabalho, e de forte intervenção e regulação governamental.

5) Defesa do meio ambiente

As preocupações com o meio ambiente têm motivado a imposição de crescentes restrições no comércio internacional. Paralelamente, os países desenvolvidos têm criado incentivos econômicos e normas que regulamentam a produção e o comércio de bens com impacto ambiental; a mais recente, em processo de implantação, é a certificação de qualidade ambiental por meio da ISO 14 000.

Isso, evidentemente, tem impacto sobre a competitividade em áreas ambientalmente sensíveis, podendo anular vantagens competitivas. Além disso, os países desenvolvidos vêm implementando políticas de defesa do meio ambiente também como política de competitividade, no sentido de antecipar-se na produção, com tecnologias "limpas", de produtos não agressivos ao meio ambiente, e também visando ocupar o crescente mercado de equipamentos antipoluição.

Portanto, a política industrial brasileira deve conter, também, uma "política ambiental voltada à competitividade industrial (no sentido de) promover o ajuste das empresas industriais potencialmente mais afetadas por essas barreiras, ao menor custo e no tempo mais curto possíveis. Tais indústrias são, basicamente, as emissoras de poluentes (ar e água) e as intensivas no uso de recursos naturais (minerais e florestais). O efeito principal das restrições ambientais a essas indústrias é a elevação dos preços relativos dos produtos e serviços intensivos em recursos naturais e ambientais, reduzindo sua competitividade" (*op. cit.*).

O melhor caminho parece ser, segundo o mesmo autor, "a adoção de incentivos econômicos ou de mercado (...) em complemento (e às vezes em substituição) aos mecanismos de controle", a exemplo do que têm feito os países desenvolvidos. "Baseados no 'princípio de poluidor pagador' criam-se incentivos via preços (pela imposição de taxas e tarifas) ou quantidades (certificados), ou direitos

de propriedade negociáveis visando incorporar nos mercados e nos preços, via custos privados, os custos ambientais incorridos na produção. Tais incentivos têm o mérito de permitir gerar receita fiscal e tarifária a partir da qual se poderia eventualmente constituir *funding* necessário a financiar seletivamente, com recursos não-orçamentários, as empresas que adotem práticas de controle e tecnologia mais 'limpas', além de estimular a difusão de tecnologias menos intensivas em recursos ambientais ou menos poluentes, com maior eficiência em termos de custos operacionais" (*op. cit.*).

6) Privatização

A par de seus objetivos mais gerais, relacionados com a redução do passivo do setor público, a privatização deveria também estar sintonizada com os objetivos da política industrial, pelo menos no que diz respeito à privatização de empresas do setor industrial. Com isso, a privatização poderia representar um instrumento adicional às demais políticas de competição para criar um ambiente competitivo e para aumentar a eficiência da indústria, e evitaria riscos de desestruturar indústrias como a petroquímica, na qual a opção foi privatizar empresa por empresa, sem qualquer orientação quanto à reestruturação da indústria.

3.6 Políticas Regionais/ Estaduais de

As dimensões continentais do país e as fortes desigualdades econômicas regionais praticamente impõem a necessidade de políticas regionais de desenvolvimento industrial articuladas com a política industrial geral do país. Além da redução das desigualdades, essas políticas regionais devem ter por objetivo o aproveitamento de potencialidades locais, estimulando atividades com vínculos internos à economia regional.

Tradicionalmente, as políticas de desenvolvimento regional são implementadas por meio da concessão de incentivos fiscais; do suprimento de crédito em condições favoráveis de prazo, taxa de juros e garantias; e da realização de investimentos em infraestrutura (energia, transportes, sistemas portuários, abastecimento de água, saneamento, projetos de irrigação, complexos turísticos, etc.). Esses instrumentos e investimentos são frequentemente orientados por políticas e programas específicos, como, por exemplo, apoio a *clusters* de indústrias organizadas em torno de um setor ou de uma localização específica; apoio a micro e pequenas empresas, em geral ou em *clusters* regionais ou setoriais;

constituição de pólos industriais setoriais (por exemplo, petroquímicos, minero-siderúrgicos) e de pólos de alta tecnologia (em geral próximos a importantes centros de ensino e pesquisa).

A grande dificuldade é coordenar esses instrumentos e políticas entre si e com a política industrial em geral. Uma possibilidade promissora é a de vincular as políticas regionais aos programas de reestruturação de setores ou indústrias determinados pelas diretrizes setoriais.

A essa dificuldade somam-se: a) a crescente *autonomia* dos governos estaduais no desenho e implementação de políticas industriais próprias, levando à chamada *guerra fiscal* e a pressões sobre o governo federal por investimentos complementares na infraestrutura, e b) o tratamento a ser dado à Zona Franca de Manaus no contexto da política industrial em geral. Quanto às políticas industriais dos governos estaduais, tornaram-se mais relevantes na ausência de uma política industrial nacional.

A *guerra fiscal*, em termos da concessão de isenções ou descontos fiscais para atrair investimentos, sempre houve e continuará a existir. Mas assumiu proporções de "guerra" na medida em que a disputa entre estados por investimentos foi sendo ampliada com a incorporação de objetivos como os de intensificar a utilização de portos e usar bancos estaduais para financiar ICMS na exportação e na importação (na verdade uma forma disfarçada de subsídio; no caso da importação de bens de capital com alíquota zero, os estados concedem isenção de ICMS, discriminando a produção interna desses bens, que não têm isenção). A solução desse problema deve ser encaminhada por disciplina legal no âmbito da reforma tributária e pela articulação das políticas regionais e estaduais com a política industrial geral do país.

Quanto à Zona Franca de Manaus, após a crise desencadeada pela abertura da economia, passou por um processo de reestruturação produtiva em 1992-1994, que levou a: a) especialização produtiva, com redução da linha de produtos fabricados e opção por produtos com menor valor agregado; b) desverticalização produtiva, com redução na linha de produção; c) aumento do conteúdo de insumos importados, tanto por efeito do processo de desverticalização, quanto pela substituição de fornecedores locais e nacionais; e d) atualização dos métodos de gestão e organização.

Em conseqüência, caiu o nível de emprego, houve redução no número de fornecedores locais, cresceu a heterogeneidade inter e in-

tra-setorial (o que significa capacidade diferenciada de resposta à maior abertura da economia) e registraram-se significativos ganhos de produtividade e aumento da eficiência, relacionados principalmente a fatores internos (reestruturação produtiva e organizacional), mantendo-se as restrições externas (custos de transporte, dependência quanto a incentivos e subsídios fiscais, estoques estratégicos elevados, etc.).

Portanto, pode-se concluir que a ZFM ajustou-se nos últimos anos, melhorando suas condições operacionais, embora continue na dependência de transferências de recursos via incentivos e subsídios fiscais (28,8% da renúncia fiscal prevista no OGU para 1995, ou aproximadamente R\$ 2 bilhões). Seu enquadramento, como política de desenvolvimento regional, no âmbito da política industrial nacional, deve ser tratado levando em conta: a) as demais políticas regionais, tendo em vista a distribuição inter-regional dos benefícios fiscais; b) o contexto da política industrial geral, no sentido de definir, do ponto de vista estratégico, quais atividades são viáveis e quais não são viáveis na ZFM; e c) sua compatibilização com a política de integração regional dos países do MERCOSUL.

O Decreto nº 8/94 do MERCOSUL, que cria zonas francas, zonas de processamento de exportações e áreas aduaneiras especiais na região, determinou a aplicação da Tarifa Externa Comum (TEC) às exportações intra-MERCOSUL. Estabeleceu também que as áreas aduaneiras da ZFM e da Terra do Fogo poderão funcionar no regime atual até o ano 2013. Entretanto, Brasil e Argentina realizaram um acordo bilateral para a criação de uma lista de produtos que ficarão dispensados da TEC. Essa lista deveria incluir apenas aqueles produtos que não são fabricados pelas indústrias instaladas no Brasil e na Argentina e que, portanto, não usufruem dos mesmos incentivos conferidos às zonas francas industriais.

Por fim, cabe registrar que a instalação de zonas de processamento de exportações, regulamentada pelo Decreto nº 846/93, ainda não apresenta resultados concretos. Devem ser reavaliadas tendo como referencial a política de comércio exterior e as políticas regionais de desenvolvimento industrial, no âmbito da política industrial do país.

3.7 Política de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas (PMEs)

As PMEs cumprem papel de crescente importância na estrutura industrial, não só como fontes de emprego, mas também, e principalmente, por seu peso cada vez maior na produção,

nas exportações e no desenvolvimento tecnológico. Organizadas em *clusters* de natureza setorial ou regional, operam com divisão de trabalho entre empresas, gerando condições favoráveis à especialização e inovação, e por meio de ações coletivas em áreas como compras de insumos, *marketing*, etc. Participam também de redes de produção em articulação e cooperação (sobretudo tecnológica) com grandes empresas. Por isso, na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, tem-se dado crescente atenção a esse segmento de empresas, orientando para ele um conjunto de instrumentos e políticas de apoio que visam contrabalançar os problemas e dificuldades com que essas empresas se defrontam. Os instrumentos em geral são os de incentivos fiscais, financiamento e de orientação. As políticas abrangem desde estímulo à criação de empresas, com auxílio na fase inicial em termos de empréstimos, garantias, orientação, etc., até medidas específicas de promoção de atividades de P&D, inovação e difusão tecnológica, formação de recursos humanos, associação/cooperação com grandes empresas, promoção de exportação, e outras.

No Brasil, essa é uma área em que já se conta com regulamentação adequada (Lei nº 8 864/94) e organização institucional (SEBRAE) atuante. É preciso, porém, atuar no sentido de atenuar as dificuldades das PMES quanto a:

a) utilização dos incentivos para atividades de P&D. A legislação atual baseia-se em deduções do Imposto de Renda devido; como elas em geral estão isentas, não conseguem utilizar-se daqueles incentivos. Deve-se estudar a possibilidade de lei específica para as PMES ou de mudar a Lei nº 8 661/93;

b) em complemento ao programa de aval lançado recentemente pelo SEBRAE, criar linhas de financiamento adequadas (em termos de prazos, taxas de juros, garantias) às peculiaridades e características das PMES;

c) ênfase no apoio à disseminação de informações quanto a tecnologia, mercados, etc.;

d) desenvolver programas de capacitação gerencial e formação de recursos humanos, inclusive treinamento de mão-de-obra;

e) apoio à exportação, diretamente ou em subcontratação com grandes empresas; e

f) estímulos específicos a aglomerações setoriais ou locais, com uso compartilhado de equipamentos, tecnologias, mão-de-obra, etc.

3.8 Competitividade Sistêmica: *Custo Brasil, Infra-Estrutura*

A disponibilidade de instalações físicas adequadas e serviços eficientes de infra-estrutura, embora não seja uma preocupação estrita ou específica de política industrial, deve ser objeto de atenção por parte dessa política, pelos efeitos que pode ter sobre a denominada competitividade sistêmica ao gerar economias (ou deseconomias) externas para a indústria. Tais instalações e serviços incluem transportes (rodovias, ferrovias, portos e serviços portuários, aeroportos), armazenagem, geração e distribuição de energia, e telecomunicações.

Os problemas decorrentes da deterioração das instalações e de ineficiências operacionais da infra-estrutura têm gerado externalidades negativas para a indústria. Em trabalho recente, derivado do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB), Possas (1995, p. 46) assim resume essa situação: "As infra-estruturas físicas apresentam no Brasil um quadro geral de grave deterioração física e obsolescência da capacidade operacional e de planejamento, em decorrência principalmente do longo período de estagnação dos investimentos e da perda progressiva de capacidade gestora e coordenadora do Estado. Após décadas de apoio essencial ao processo de industrialização do país, contribuindo à consolidação do mercado nacional e à integração territorial e acompanhando o rápido processo de urbanização, com o esgotamento dos recursos fiscais, financeiros, tarifários e institucionais, predominantemente públicos, o sistema de infra-estruturas apresenta graves pontos de estrangulamento que comprometem as novas funções que deve assumir, como suporte à competitividade da indústria".

Juntamente com outros gravames relacionados ao sistema tributário, à legislação trabalhista, à excessiva regulamentação governamental e aos elevados custos de financiamento, as deseconomias externas decorrentes das ineficiências e dos custos elevados de infra-estrutura têm sido emblematicamente denominadas de *custo Brasil*. A Confederação Nacional da Indústria elaborou, recentemente, um trabalho no qual tenta avaliar esse "custo", o qual é resumido a seguir.

3.8.1 Custo Bra- As considerações que se seguem baseiam-se em sua maior parte no documento da CNI (1995). Os componentes principais do custo Brasil são: carga tributária, legislação trabalhista, obsolescência da infra-estrutura econômica, elevado custo de financiamento e altos custos de transação associados ao excessivo e oneroso nível de regulamentação da atividade econômica.

Como se vê, os elementos constitutivos do custo Brasil são externos às empresas. Sua redução depende de ação coordenada da sociedade, do Executivo e do Congresso. A seguir, apresentam-se estimativas ou indicações relativas aos componentes do custo Brasil.

Sistema tributário

Segundo estudos do Departamento Econômico da CNI, a carga tributária média da indústria é de 36% do valor adicionado, em contraste com os 25% do PIB, para a economia como um todo. Essa concentração da carga tributária é o reflexo de alíquotas marginais muito altas, tais como as do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e dos impostos sobre consumo. Tal estado de coisas afeta a competitividade das empresas brasileiras no mercado externo.

Os impostos em cascata afetam não apenas os investimentos, mas também as exportações. Até impostos sobre o valor agregado, como o ICMS, acabam incidindo sobre os investimentos e sobre as exportações.

Segundo estudo do Banco Mundial, a carga de tributos indiretos sobre as exportações de produtos industrializados foi, em média, 11,7%, em 1990. Nos países industrializados e nos países competidores do Brasil, a incidência é pouco acima de zero. No caso específico do aço, estudo encomendado pelo IBS mostrou que a carga tributária global nas exportações deste produto chegava a 26,9%, enquanto que nas exportações japonesas era de 15% e nas coreanas, de 10%.

Encargos trabalhistas

Estudo recente [Camargo (1995)] mostra que os encargos trabalhistas montam a 102,2% da folha de salários. Essa incidência elimina ou reduz a "vantagem" de o Brasil pagar salários baixos. Por outro lado, ela afeta negativamente o nível de emprego, levando ao crescimento do setor informal.

Infra-estrutura econômica: energia, transportes e telecomunicações

Estimativas indicam que o investimento total em energia, transportes e telecomunicações, em 1993, foi apenas 43% do montante investido em 1980. Os investimentos em energia elétrica na década de 90 atingiram menos de um terço do total investido no início dos anos 80. Contudo, o setor mais afetado pela queda dos investimentos públicos foi o de transportes, no qual os investimentos em 1993 foram pouco mais de 10% do total investido em 1980. Estima-se que a má conservação das rodovias eleve em 38% o custo dos fretes e em 35% o consumo de combustível.

Embora os investimentos em telecomunicações tenham aumentado em anos recentes, a situação do setor ainda é nitidamente precária. Assim, por exemplo, estima-se que uma chamada internacional custe no Brasil cerca de quatro vezes o que se cobra nos Estados Unidos ou no Chile.

Infra-estrutura econômica: sistema portuário

No que diz respeito ao sistema portuário nacional, existem duas situações de acordo com o tipo de mercadoria transportada. Assim, no caso dos graneis tradicionais (minério de ferro, petróleo, soja, carvão), os corredores de exportação/importação e os terminais privativos nos portos, projetados para essa categoria de carga, funcionam sem problemas.

Já no caso da carga geral (mercadorias embaladas em contêineres, caixotes, sacaria, etc.), que engloba grande parte das exportações de produtos industrializados, a situação é de clara insuficiência. A carga geral, em sua maior parte, é movimentada em portos públicos, nos quais a nova lei dos portos não está sendo obedecida, continuando os monopólios dos sindicatos de trabalhadores avulsos e do Estado (Cias. Docas) na prestação de serviços portuários.

É óbvio o impacto nocivo da baixa eficiência dos terminais de carga geral, que, além de diminuir a competitividade dos agentes que operam no comércio exterior, impede que o país possua um sistema de transporte de cargas mais racional, tornando viável o transporte de cabotagem.

Custo e disponibilidade de financiamento

De julho de 1994 a março de 1995, a taxa de juros real produzida por captação em Certificado de Depósito Interbancário foi de 25%. Em contrapartida, a taxa média cobrada em empréstimo para capital de giro no início de 1995 foi de 50% ao ano.

Custo da regulamentação excessiva

Embora os indicadores relativos ao custo da regulamentação excessiva sejam precários, é sobejamente sabido que empresários, empregados e contador externo empregam parte ponderável de seu tempo em atividades relacionadas à regulamentação do governo.

Infra-estrutura social: deficiências nos sistemas de educação e saúde

A ausência de uma oferta adequada de serviços de educação e saúde leva a uma transferência crescente desses encargos para as empresas, o que implica aumento de seus custos.

Ações necessárias para reduzir o custo Brasil

- . Reforma constitucional;
- . legislação competitiva contemplando: impacto sobre emprego e investimento; e o que estão fazendo (e o que pretendem fazer) os países competidores;
- . investimentos em infra-estrutura física e social;
- . privatização;
- . parcerias com o setor privado;
- . desregulamentação da economia.

3.8.2 Infra-Estrutura de C&T e Política Tec- São também de fundamental importância, como elementos de competitividade sistêmica, a infra-estrutura de C&T e a correspondente política científica e tecnológica. Nos atuais paradigmas tecnológicos, a competição apóia-se em crescente interação e uso intensivo de ciência e tecnologia. Não basta o conhecimento técnico para produzir com eficiência; a empresa necessita de capacidade de inovar e adequar produtos e processos a rígidas normas técnicas e ambientais. Esse tipo de capacitação tecnológica requer das empresas esforço próprio e investimentos — de custos elevados e alto risco — em pesquisa e desenvolvimento. Por isso, é essencial a interação com institutos e centros de pesquisa e com a infra-estrutura de apoio a C&T.

Nos anos 80, e sobretudo na primeira metade da década de 90, presenciou-se no Brasil um persistente e profundo enfraquecimento das instituições de pesquisa e da infra-estrutura de C&T (inclusive universidades), que não só perderam recursos humanos e financeiros, como tornaram-se muito pouco sintonizadas com a estrutura produtiva. Hoje, segundo um técnico da área, institutos e centros de pesquisa tecnológica "estão caquéticos e fechados em si mesmos"; a concessão de bolsas acabou sendo demasiadamente concentrada em ciência pura, e as importantes funções de informação, normalização técnica e metrologia encontram-se restritas e atrasadas em relação às exigências da globalização e das regras do GATT/94 — OMC. Segundo Possas (1995, p. 47), essa "já reduzida base local de C&T, com recursos escassos e decrescentes e pouca tradição de articulação com as necessidades da indústria (salvo raras exceções), torna-se um ponto de partida insuficiente para uma estratégia de política industrial centrada na obtenção de níveis elevados de competitividade. Esta supõe, no atual quadro internacional, a construção a longo prazo de crescente capacidade inovativa — envolvendo aprendizado e adaptação flexível a um ambiente mutável, sem erosão das posições competitivas já alcançadas".

É essencial, portanto, a recuperação e o fortalecimento dessa base de C&T, tornando-a mais sensível às necessidades do setor produtivo e da sociedade como um todo, e voltada para a formação de recursos humanos e o desenvolvimento de capacidade de inovação. Para isso, além do financiamento e fomento ao desenvolvimento tecnológico e da regulamentação da proteção aos direitos de propriedade intelectual, já discutidos, é importante também:¹⁶

a) facilitar o acesso à tecnologia, removendo entraves burocráticos ao registro de contratos de transferência, reduzindo as restrições a remessas para pagamentos correspondentes ao uso de tecnologias, e estimulando joint-ventures, parcerias e alianças estratégicas. Para estas, entretanto, é preciso que as empresas nacionais tenham o que oferecer, além do acesso ao mercado interno;

b) promover a difusão de informações tecnológicas por meio de maior interação entre as instituições que detêm bases de dados e o setor produtivo. Segundo a CNI (1994), "as atuais redes, formadas pelos Núcleos de Informação Tecnológica, precisam ser reestruturadas visando transformá-las em prestadoras de serviços de informa-

¹⁶ As observações a seguir baseiam-se, em parte, no documento da CNI (1994, p. 45-51).

ção (...)" . A transparência e a facilidade de utilização das informações são essenciais;

c) reformular os institutos e centros tecnológicos (ou criar novos) de modo a adequar suas atividades às necessidades do setor produtivo e particularmente da reestruturação industrial. As áreas prioritárias e setores a serem reestruturados devem ser os indicados pela estratégia industrial. As parcerias entre essas instituições e as empresas e universidades deve ser estimulada;

d) estimular a participação de entidades do setor privado, em articulação com órgãos do governo, nas áreas de metrologia e normalização, infra-estrutura laboratorial e de certificação de qualidade e normas ambientais, de modo a cumprir os requisitos impostos pelas regulamentações internas e internacionais (comerciais, técnicas, ambientais, sobre qualidade e de proteção ao consumidor), evitando assim possíveis imposições de barreiras técnicas às exportações brasileiras;

e) reforçar a integração empresa-universidade, estimulando a participação financeira de empresas privadas em projetos de P&D, bem como na complementação dos recursos orçamentários das universidades; fortalecer ensino e pesquisa de pós-graduação, sobretudo nas engenharias; e

f) desenvolver programas específicos voltados para o desenvolvimento do *design* (especialmente para indústrias têxteis, confecções e calçados), serviços tecnológicos, incubadoras de empresas, etc.¹⁷

3.8.3 Educa- É amplamente reconhecido que as novas tecnologias e formas de organização do trabalho na indústria impõem fortes requisitos de qualificação da mão-de-obra e de exigências de conhecimentos gerais que reforçam a importância da educação básica, em contraposição a programas de treinamento do trabalhador. Do ponto de vista da política industrial, portanto, é fundamental investir na educação e na reciclagem da força de trabalho — esta não só em termos de conhecimento específico, mas também de educação geral. Nesse sentido, as próprias entidades empresariais defendem maior engajamento do setor privado nesse esforço, estimulando-se a participação das empresas por meio de financiamento e outros investimentos de apoio. Recomenda-se tam-

¹⁷ Esses e outros programas voltados para a capacitação tecnológica e a infraestrutura tecnológica encontram-se bem detalhados no documento do MICT [Brasil. Ministério da Indústria e Comércio (1995)].

bém o aproveitamento da notável experiência do SENAI nesse campo, e o fortalecimento do RHAE — Programa de Capacitação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Tecnológico, com ampliação de recursos.

4. REVISÃO DA ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E RECOMENDAÇÕES

Estudo recente do IPEA [Freitas, Lyra e Tironi (1995)] aborda, entre outros, os aspectos da organização institucional do governo na área industrial. A apresentação aqui feita segue de perto esse documento.

Deixando de lado os instrumentos de política macroeconômica e os órgãos que os implementam, serão tratadas aqui, de maneira sucinta, as instituições governamentais, supranacionais ou privadas, que atuam na implementação dos instrumentos relacionados à política industrial: os regulatórios de caráter geral, os de políticas horizontais, os de políticas setoriais e os de política regional.

1) Instrumentos regulatórios de caráter geral

Trata-se dos dispositivos legais incluídos na Constituição, em leis complementares e ordinárias e em acordos internacionais, que constituem as regras de caráter geral que balizam a atividade econômica. Embora essas normas, em sua maioria, sejam de aplicação nacional, tem crescido muito o número de normas internacionais de grande importância para a atividade industrial.

Cooperação econômica multilateral

É, principalmente, o caso do GATT, transformado a partir de 1º de janeiro de 1995 em OMC, da ALADI e do MERCOSUL. Além disso, a possibilidade de o NAFTA ser ampliado para incluir países sul-americanos também se reveste de interesse para o Brasil.

Os órgãos encarregados desses instrumentos são a Subsecretaria Geral de Integração e Política de Comércio Exterior (MRE), a Secretaria da Receita Federal (MF) e a Secretaria de Comércio Exterior (MICT).

Defesa da concorrência

A Secretaria de Direito Econômico — SDE (MJ) e o Conselho de Defesa Econômica — CADE (MJ) são os dois órgãos que implementam as ações governamentais nesta área.

Defesa do consumidor

A aplicação do Código de Proteção ao Consumidor está a cargo da Procuradoria Geral do Consumidor — PROCON, dos órgãos congêneres nos estados e de entidades privadas, tais como o Instituto de Defesa do Consumidor — IDEC.

Proteção à propriedade industrial

O Projeto de Lei nº 115/93 aguarda aprovação do Congresso.

Tributação

O órgão federal responsável pela condução da política tributária é a Secretaria da Receita Federal (MF).

Capital estrangeiro e propriedade estatal

As ações governamentais relativas ao capital estrangeiro são da alçada do Banco Central (MF) e as relativas à desestatização estão a cargo do BNDES (SEPLAN).

Proteção do meio ambiente

A política de proteção ambiental tem sido implementada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente — IBAMA, órgão vinculado ao recentemente criado Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Metrologia e normalização

Os órgãos encarregados dessa política são o Conselho Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial (CONMETRO), como órgão normativo, e o Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial (INMETRO), como órgão executivo, ambos vinculados ao MICT, juntamente com outros órgãos públicos e privados (institutos, laboratórios e universidades), especialmente a Associação Brasileira de Normas Técnicas — ABNT.

Relações trabalhistas e capacitação da mão-de-obra

O Ministério do Trabalho se ocupa das relações trabalhistas e atua também na área de capacitação da mão-de-obra por meio das escolas técnicas federais. Tem sido importante a ação do SENAI (órgão privado) na formação de mão-de-obra especializada.

2) Políticas horizontais

Política de exportação

Os principais órgãos na formulação e condução da política de comércio exterior são a Secretaria de Comércio Exterior do MICT, na coordenação da política, e a Secretaria da Receita Federal, nos aspectos relativos à política tributária. Quanto à política tributária dos estados, é de grande importância o papel do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ). No tocante ao financiamento, tem ação importante o Banco Central, na administração das condições gerais de crédito, e o BNDES, na concessão de crédito às exportações de produtos de ciclo longo, no âmbito do FINAMEX.

Política de importação

Sua formulação e implementação está a cargo da Secretaria de Comércio Exterior do MICT, principalmente de seu Departamento Técnico de Tarifas (DTT) e da Secretaria da Receita Federal (MF), no que diz respeito aos aspectos tributários.

Política tecnológica

Os dois principais mecanismos na área da política tecnológica são o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica do Setor Industrial (PACTI). O PBQP é conduzido pela Secretaria de Política Industrial do MICT e o PACTI, pela Secretaria de Tecnologia do MCT.

Política de investimento e de reestruturação industrial

O BNDES e, em escala muito mais reduzida, outros bancos oficiais têm procurado suprir as necessidades de financiamento de longo prazo do setor industrial. Os dois mecanismos utilizados têm sido o Programa Geral de Apoio à Indústria, para o financiamento de capital fixo e de giro ligado a projetos de implantação e expansão de capacidade produtiva, e o Programa de Reestruturação Empresarial, para financiamentos à fusão, incorporação, aquisição, etc. de empresas industriais, vinculados ao aumento da competitividade.

Políticas de infra-estrutura econômica

Os órgãos encarregados da formulação e implantação dessas políticas são os Ministérios dos Transportes, de Minas e Energia, e

de Comunicações, no que diz respeito à formulação, e as empresas estatais ou autarquias como Companhias Docas, Rede Ferroviária Federal, DNER, Sistema Telebrás, Sistema Eletrobrás, na implementação.

Políticas de apoio às micro, pequenas e médias empresas

A Lei nº 8 864 de 23/3/94 cria as bases para o tratamento diferenciado a essas empresas em diversos campos, como o administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista, etc. Por outro lado, o Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa — SEBRAE, organismo privado, vem desenvolvendo trabalho amplamente reconhecido na área.

Políticas educacional e de capacitação e treinamento

A iniciativa privada, há bastante tempo, vem atuando neste campo por meio do SENAI. Cabe aos ministérios da Educação e do Trabalho articularem-se com os esforços privados para implementar políticas eficazes nessa área.

3) Políticas setoriais

A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) criou o Programa de Competitividade Industrial (PCI), como o instrumento básico para coordenar a ação governamental, em articulação com o setor privado, para promover setores industriais selecionados, organizados sob a forma de complexos industriais, isto é, abrangendo os diversos elos da cadeia produtiva.

Em 1991, a Portaria nº 123, do então Ministério da Fazenda e Planejamento, criou dois grupos de setores a serem tratados segundo a filosofia do PCI: a) setores com vantagens comparativas (agroindústrias, papel e celulose; siderurgia e metalurgia; petroquímica; têxteis; couros e calçados; complexo automotivo; construção naval; e bens de capital); e b) setores geradores e difusores do progresso tecnológico (complexo eletrônico, química fina, usuários de biotecnologias e novos materiais).

O PCI não foi implementado. Inicialmente, sob a égide do Ministério da Fazenda e Planejamento e, posteriormente, sob a da Secretaria de Política Industrial (MICT), apenas ocorreram reuniões no âmbito das Câmaras Setoriais, entre os órgãos públicos e os segmentos empresariais interessados, sem a obtenção de qualquer resultado.

4) Políticas regionais

As políticas federais têm tido como objetivo industrializar regiões como o Nordeste e a Amazônia. As políticas estaduais esforçam-se para atrair investimentos industriais ou para descentralizar a indústria em seus territórios.

No âmbito do governo federal, cabe ao Ministério da Integração Regional (MIR), por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, a condução das políticas. Às superintendências regionais (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA) e aos bancos oficiais regionais cabe a implementação das políticas.

5) Problemas de organização e coordenação — recomendações

O estudo do IPEA, no qual estão calcadas as considerações acima, lembra que até recentemente não existiam canais formais de integração entre o MICT e os demais ministérios envolvidos em áreas importantes da política industrial e comercial.

a) Com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Fazenda (MF), no que se refere aos acordos de cooperação econômica multilateral.

b) Com o MF, quanto aos controles do capital estrangeiro, assunto da alçada exclusiva do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional (CMN).

c) Com o BNDES e o Ministério do Planejamento, no tocante às empresas estatais.

d) Com os outros ministérios, nas questões referentes à propriedade industrial, sob o controle do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), vinculado ao MICT.

Na área dos instrumentos da política de comércio exterior, não existiam mecanismos formais de integração. Os problemas de financiamento ficam a cargo do Banco Central (MF) e do BNDES (SEPLAN); os de tributação, em geral, a cargo da Secretaria da Receita Federal (MF); os acordos internacionais e a promoção das exportações no exterior, a cargo da Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração e Comércio Exterior (MRE); os relacionados com a infra-estrutura portuária e os transportes, a cargo do Ministério dos Transportes; e as de formulação e controle da política, a cargo da SECEX (MICT).

Quanto aos instrumentos da política de importações, ocorre situação semelhante à da política de exportações.

No que toca à política de micro, pequenas e médias empresas, não há nenhum fórum que integre os instrumentos existentes na área federal.

Pode-se afirmar, de modo geral, que é precário o *modus operandi* do planejamento e da coordenação dos instrumentos que afetam a atividade industrial.

Diz textualmente o documento do IPEA aqui mencionado: "... Resultava evidente a necessidade de um órgão que coordenasse as ações das diferentes esferas do Governo que incidem sobre a indústria e o comércio, que estabelecesse as diretrizes das políticas horizontais, setoriais e regionais pertinentes e realizasse seu controle e avaliação regulares" [Freitas, Lyra e Tironi (1995)].

Na opinião dos autores do documento em referência, o Decreto nº 22 de 22/11/1994, que cria a Câmara Consultiva Estrutural (CE), traz a solução para os problemas apontados. Fazem parte da CE, presidida pelo ministro do MICT, e tendo como secretário executivo o secretário executivo do MICT, doze ministros, quatro secretários executivos de ministérios, os presidentes dos quatro maiores bancos oficiais, o presidente do Conselho de Reitores das Universidades, representantes do Conselho Consultivo Empresarial de Competitividade (CONCEC) e do Conselho Consultivo dos Trabalhadores para a Competitividade (CTOM).

Os autores do trabalho chamam atenção para o fato de que não faz parte da CE o Ministério da Justiça (MJ), sob cuja autoridade devem ser conduzidas as políticas relativas à defesa da concorrência e à defesa do consumidor.

- *Recomendações*

É oportuno repetir agora o que já foi escrito no início deste trabalho a respeito dos requisitos de um órgão coordenador da política industrial, na opinião de um dos estudos revisados:

- "que sua missão esteja bem definida e politicamente respaldada;
- que se explicita com clareza a hierarquia de poder no interior da qual o órgão se situa" [CONCEC (1994)].

Assim sendo, são feitas as seguintes recomendações:

1. O governo deve apresentar ao país uma visão da economia. A França e o Japão utilizam esse tipo de instrumento. No caso francês, é o Plano Indicativo, para o país e para o setor industrial. No Japão, desde a década de 70, o MITI (Ministério do Comércio Internacional e da Indústria) tem elaborado visões, isto é, esboços de prováveis tendências futuras na macroeconomia, na estrutura industrial e nos principais setores industriais. Elas têm sido guias importantes para a tomada de decisão no setor privado, assim como para implementar os objetivos concretos da política industrial.

2. O governo deve criar um órgão de coordenação da política industrial, no âmbito da presidência da República. Esse órgão terá, portanto, o poder de arbitrar conflitos e redefinir ações, quando necessário.

3. O governo deve dar partida a um processo de reestruturação industrial ativa, pró-competitividade, por meio de programas setoriais. Como foi visto, o setor privado é de opinião de que só tem havido reestruturação industrial defensiva, e que os incentivos governamentais tiveram um efeito muito pequeno na decisão de reestruturar. O papel das Câmaras Setoriais nesse processo, como fóruns de negociação tripartite (governo, associações empresariais e organizações sindicais) deve ser objeto de avaliação.

5. RELAÇÃO DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACCS	Adiantamentos de Contratos de Câmbio
ACES	Adiantamentos de Contratos de Exportação
AFRMM	Adicional do Frete pra Renovação da Marinha Mercante
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
BACEN	Banco Central
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CE	Câmara Consultiva Estrutural
CNC	Comando Numérico Computadorizado
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONCEC	Conselho Consultivo Empresarial de Competitividade
CONFAZ	Conselho de Política Fazendária
CONMETRO	Conselho Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial
CTOM	Conselho Consultivo dos Trabalhadores para a Competitividade
DECOM	Departamento de Defesa Comercial
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DTT	Departamento Técnico de Tarifas
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial
FINAMEX	Programa de Financiamento à Exportação de Bens de Capital (BNDES)
FINEM	Financiamento à Empresa (BNDES)
FINEX	Fundo de Financiamento à Exportação
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IBS	Instituto Brasileiro de Siderurgia
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MF	Ministério da Fazenda
MICT	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
MIR	Ministério da Integração Regional
MJ	Ministério da Justiça

MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Association
NICS	New Industrialized Countries
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PACDT	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PACTI	Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
PASEP	Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCI	Programa de Competitividade Industrial
PDTA	Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agrícola
PDTI	Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PIS	Programa de Integração Social
PMES	Pequenas e Médias Empresas
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PROCON	Procuradoria Geral do Consumidor
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
RHAE	Programa de Capacitação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Tecnológico
SDE	Secretaria de Direito Econômico
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SRF	Secretaria da Receita Federal
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus
TEC	Tarifa Externa Comum
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TRIPS	Trade-Related Intellectual Property Rights
ZFM	Zona Franca de Manaus

BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E. *Contra a inevitabilidade dos paradigmas*. In: FÓRUM NACIONAL VII, 1995, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: INAE, 1995.
- ATIYAS, I., DUTZ, M. e FRISCHTAK, C. Fundamental issues and policy approaches in industrial restructuring. *World Bank Industries Series Paper*, n. 56, Apr. 1992.
- BONELLI, R. *Política industrial: uma proposta para discussão*. — Rio de Janeiro: BNDES, 1995. mimeo
- _____. Uma agenda de política industrial. In: *Perspectivas da economia brasileira — 1994*. — Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- BRASIL. Ministério da Indústria e Comércio. *Política industrial, tecnológica e de comércio exterior — reestruturação e expansão competitivas do sistema industrial brasileiro, 1995-1999*. — Brasília: jun. 1995.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Setor de Planejamento Estratégico. Planejamento estratégico nacional. *Tópicos de Conjuntura*, dez. 1994.
- CAMARGO, J.M. Encargos trabalhistas: custos, flexibilidade e informalidade. *Sinopse Industrial-BNDES*, n. 4, jun. 1995.
- CASSIOLATO, J.E. *Ciência, tecnologia e competitividade da indústria brasileira*. — Brasília: IPEA, out. 1994.
- CASTRO, A.B. *A retomada do crescimento na economia estabilizada*. — Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, dez. 1994.
- CNI. Custo Brasil. *Revista CNI*, mai./jun. 1995.
- _____. *Rumo ao crescimento — Visão da indústria*. — Rio de Janeiro: 1994.
- CONCEC. *Política Industrial*. — Brasília: Coordenadoria de Política Industrial e de Comércio Exterior (com a assessoria de Cláudio Frischtak), fev. 1994.
- COUTINHO, L. G. e FERRAZ, J.C. (coords.) *ECIB — Estudo da competitividade da indústria Brasileira*. — Campinas: Papirus/Ed. UNICAMP, 1994.
-

- FREITAS, A.T., LYRA, F.T. e TIRONI, L.F. *Aspectos instrumentais e organizacionais da intervenção governamental na atividade industrial*. — Brasília: IPEA, jan. 1995.
- FRISCHTAK, C.R. *O que é política industrial?* — Rio de Janeiro: BNDES, 1993 (Texto para Discussão, n. 9).
- FUNCEX. Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: um modelo para o caso brasileiro. (Trabalho elaborado para o BNDES: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social). Eduardo Augusto Guimarães, João Bosco Machado, Pedro da Motta Veiga e Roberto Magno Iglésias, mai. 1995.
- GUIMARÃES, E.A. *A política industrial do governo Collor: uma sistematização*. — Rio de Janeiro: FUNCEX, set. 1992. mimeo
- GUIMARÃES, E.A. A política industrial dos anos noventa. *RBCE*, n. 43, abr./jun. 1995.
- _____. *Abertura econômica, política de estabilização e política industrial*. In: FÓRUM NACIONAL VII, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: INAE, 1995.
- IEDI. *GATT 1994 - Incentivos à comercialização e à produção Industrial*. — São Paulo: mai. 1995.
- IEI/UFRJ. Política industrial. *Boletim de Conjuntura*, v. 15, n. 1, p. 60-71, abr. 1995.
- JACQUEMIN, A. e MARCHIPONT, J.F. De nouveaux enjeux pour la politique industrielle de la communauté. *Revue D'économie Politique*, n. 1, jan. fév. 1992.
- LALL, S. Industrial policy: the role of government in promoting industrial and technological development. *UNCTAD Review*, 1994.
- LEIPZIGER, D.M. e PETRI, P.A. Korean industrial policy - legacies of the past and directions for the future. *World Bank Discussion Papers*, 197, Apr. 1993.
- MIRANDA, J.C. *Reestruturação industrial em contexto macroeconômico instável: a experiência brasileira contemporânea*. — Santiago do Chile: CEPAL, 1994.
- PERES NÚÑEZ, W. ¿Dónde estamos en política industrial? *Revista de la CEPAL*, Dec. 1993.
-

- PONDÉ, João Luiz. *Regulação da concorrência, a tradição antitruste e a política industrial*. — Campinas: IE/UNICAMP, 1995. mimeo
- POSSAS, M.L. *Competitividade sistêmica e política industrial: implicações para o Brasil*. 2a. versão. — Rio de Janeiro: IEI-FEA/UFRJ, 1995. mimeo
- ROSALES, O.V. Política industrial y fomento de la competitividad. *Revista de la CEPAL*. Ago. 1994.
- SUZIGAN, W. Estratégia industrial e desenvolvimento econômico: uma agenda política e de política econômica. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, v.23, n. 1, p. 108 - 3, mai. 1995.
- TIRONI, L.F. *Relatório do Workshop sobre política industrial*. — Brasília: IPEA, 13/3/95.
- UEKUSA, M. e IDE, H. Industrial policy in Japan. *In: Industrial policies for pacific economic growth*. Allen & Unwin, 1986.
