

ISSN 0103-9466

**POLÍTICA COMERCIAL E
PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA
BRASILEIRA**

WILSON SUZIGAN

TEXTO PARA DISCUSSÃO n.º 13

Dezembro /92

**INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP**

ISSN 0103-9466

**POLÍTICA COMERCIAL E PERSPECTIVAS DA
INDÚSTRIA BRASILEIRA**

WILSON SUZIGAN

Instituto de Economia, dezembro de 1992

COMISSÃO DE PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP

José Ricardo Barbosa Gonçalves

Maurício Chalfin Coutinho

Otaviano Canuto dos Santos Filho

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Paulo Roberto Davidoff Chagas Cruz (Coordenador)

FICHA CATALOGRÁFICA

Suzigan, Wilson

Política comercial e perspectivas da indústria brasileira/Wilson Suzigan.- Campinas: UNICAMP/IE, 1992.
20p. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 13)

1. Política industrial. 2. Liberalização comercial. 3. Estratégia Industrial. 4. Reestruturação industrial.
I. Título. II. Série.

INSTITUTO DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Caixa Postal 6135
Campinas (SP)
CEP 13081-970

POLÍTICA COMERCIAL E PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

*WILSON SUZIGAN**

“Para satisfazermos as aspirações de um padrão de vida cada vez maior precisamos de contínuo crescimento na produtividade e, em conseqüência, de mais poupança, mais investimento, mais pesquisa e desenvolvimento, mais tecnologia nova e melhor sistema educacional. É o que o país quer, de modo que precisamos ter políticas para isso”. James Tobin. Entrevista a The American Enterprise, reproduzida em Diálogo, v.24,(1), 1991, p.24.

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

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

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

O enfoque é de política industrial. Entretanto não se pretende discutir os programas e medidas per se mas a lógica de seu conjunto e a sua articulação. Além disso, por razões de espaço e de ênfase, não será discutida a política de exportação. Esta mereceria um estudo à parte, sobretudo pela expectativa que o governo tentou criar de uma reativação da economia a partir da “política ativa de comércio exterior” lançada em fevereiro de 1992¹. O estudo concentra-se na abertura do mercado interno às importações e seu impacto sobre a indústria. Busca-se responder as seguintes perguntas: (1) a abertura é necessária?; (2) é suficiente para induzir a indústria a se modernizar, definir um novo padrão de crescimento com elevação da produtividade e progresso técnico, ganhar competitividade e inserir-se dinamicamente no mercado internacional?, e (3) existe uma estratégia?, ou seja, que setores se espera possam ser reestruturados, quais serão privilegiados como alvos para competir no mercado internacional, qual o padrão de especialização que se quer atingir, que setores/atividades serão protegidos pela sua importância estratégica em termos tecnológicos? E mais: o conjunto de programas, políticas e instrumentos é coerente com essa estratégia?

Para responder a essas perguntas procura-se inicialmente colocar a liberalização comercial em perspectiva face ao legado histórico de política industrial e ao estágio de desenvolvimento alcançado pela indústria. Em seguida situa-se a política de comércio exterior no conjunto de políticas e instrumentos da política industrial com o fim de relativizar seu papel e estabelecer suas limitações diante do objetivo de induzir transformações estruturais na indústria. Por último, procura-se identificar uma estratégia² e avaliar a lógica da abertura às importações na política industrial, encerrando a discussão

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

2 A noção de “estratégia industrial” subjacente neste trabalho aproxima-se daquela desenvolvida por Shapiro e Taylor (1990).

com indicações dos impactos da abertura sobre a indústria, os ajustes em curso e as perspectivas que se pode delinear para o futuro da indústria no Brasil.

1. Abertura comercial: necessária?

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

Historicamente, a necessidade de reformular a política de comércio exterior do Brasil tornou-se evidente desde o momento em que, vencida a etapa final de estruturação do setor industrial, o padrão de crescimento vigente começou a dar mostras de perda de dinamismo. Esse momento coincidiu com o aprofundamento da crise do setor externo decorrente do segundo choque de preços do petróleo e da elevação das taxas de juros no mercado internacional, bem como com a maturação nas principais economias industrializadas do novo paradigma das tecnologias de informação e comunicação, que levou à conformação de um novo padrão internacionalizado de crescimento industrial. Aquele, portanto, era o momento adequado para mudar a ênfase da política industrial, da proteção e subsídio à formação de capital para a competição, fomento ao desenvolvimento tecnológico, educação e treinamento da força de trabalho, tendo em vista o upgrading da indústria e da economia³. Isto teria permitido um engajamento em tempo oportuno no

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

novo padrão internacional de crescimento industrial, garantindo um inserção mais dinâmica no mercado internacional, um novo impulso de crescimento, e a própria viabilidade da nova política.

Havia consciência da necessidade de mudar a política industrial e de comércio exterior desde pelo menos fins da década de 1970. É bem verdade que isso era em parte decorrente de pressões internacionais, principalmente contra a concessão de subsídios fiscais e creditícios à exportação de manufaturados. Essas pressões levaram às primeiras medidas visando a gradual redução e eventual eliminação desses subsídios⁴. Mas resultava também da percepção de que a política industrial então vigente administrava discricionariamente um conjunto de instrumentos cujos efeitos alocativos e de proteção efetiva eram desconhecidos e que implicava na transferência de um substancial volume de recursos públicos ao setor privado sob a forma de incentivos e subsídios fiscais e financeiros. Um diagnóstico elaborado por um grupo de economistas do IPEA e da FUNCEX no primeiro semestre de 1979 ⁵, por exemplo, já propunha: reforma da tarifa aduaneira, eliminação de regimes especiais de importação, redução gradual dos controles administrativos, eliminação dos subsídios à exportação (mantendo-se as isenções fiscais e ampliando o regime de drawback para as compras no mercado interno), e ajuste cambial, se necessário.

Circunstâncias relacionadas à mudança no comando da política econômica no segundo semestre de 1979 e ao subsequente aprofundamento da crise do setor externo no início dos anos oitenta impediram que essas idéias prosperassem. Como parte das medidas de ajustamento macroeconômico foram reintroduzidos e ampliados os subsídios à exportação, reforçado o sistema de proteção (principalmente através de controles

pressure on wages and faltering per capita income growth".

4 Tratava-se principalmente do crédito-prêmio do IPI e do ICM. Ver "Nova Estratégia de Política Comercial", *Conjuntura Econômica*, v.33, no.3, março/1979, p.109-112.

5 Ver IPEA/FUNCEX (1979). Um resumo das principais proposições encontra-se em Suzigan (1979).

administrativos) e intensificado o uso de mecanismos regulatórios (controle de preços e salários, licenciamento de investimentos, índices mínimos de nacionalização para concessão de incentivos, financiamentos e compras do governo). Configurou-se assim um sistema que garantia proteção elevada, perene⁶, não seletiva e sem qualquer exigência de contrapartida em termos de performances a serem cumpridas pelas empresas. E o que é pior, agora sem as virtudes das políticas industriais que prevaleceram até 1979, as quais contavam com instituições coordenadoras, planejamento e estratégias formalizadas (em alguns períodos), instituições executoras, metas industriais claramente definidas e um sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico em formação.

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

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

6 Curiosamente a única reserva de mercado com prazo de vigência preestabelecido era a da controversa Política Nacional de Informática.

2. Abertura comercial e política industrial

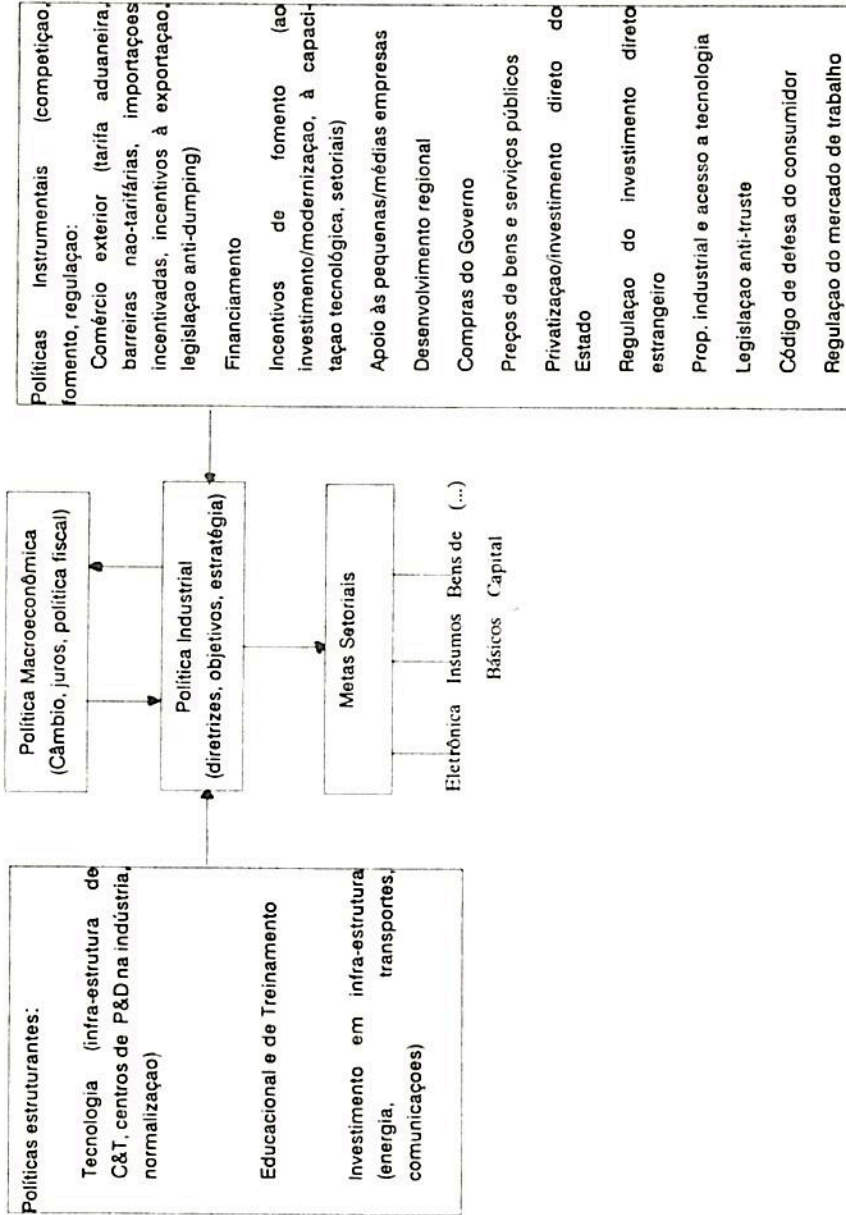
Embora reconhecidamente necessária, a abertura comercial é limitada como instrumento indutor de mudanças capazes de redinamizar a indústria, modernizar sua estrutura produtiva, capacitá-la tecnologicamente e torná-la competitiva tanto no mercado interno quanto no mercado internacional. Essa limitação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

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

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

QUADRO I

Política Industrial: instrumentos e articulação com outras políticas



Fonte: Elaboração própria

Soa utópico, especialmente nas atuais circunstâncias políticas e econômicas. Mas a experiência internacional e a própria experiência histórica brasileira mostram que não é impossível⁷.

Embora não se possa dizer que um esquema desse tipo tenha servido de base à concepção da política econômica do governo Collor, parece ter influenciado pelo menos no plano das intenções. Logo após o início da implementação do programa de estabilização macroeconômica (março/1990) foram anunciadas as diretrizes da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE, julho/1990), e definidas as metas setoriais (Programa de Competitividade Industrial - PCI, fevereiro/1991). As políticas instrumentais foram organizadas de modo a, por um lado, acirrar a competição interna (reforma da política de comércio exterior, redução dos incentivos e subsídios de fomento, privatização, desregulação dos procedimentos para importação/transfência de tecnologia, eliminaçã de restrições ao investimento direto estrangeiro, legislaçã anti-truste, código de defesa do consumidor, projeto de novo código de propriedade industrial) e, por outro, estimular a competitividade por meio do apoio - financiamento, incentivos fiscais e recursos orçamentários - à capacitaçã tecnológica (Programa de Apoio à Capacitaçã Tecnológica - PACT, setembro/1990), à melhoria da qualidade e aumento da produtividade (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, novembro/1990) e de ações visando os determinantes da competitividade em três níveis: estrutural, setorial e empresarial (PCI). As políticas estruturantes estavam contidas nas próprias diretrizes e nos dois programas principais (PACT e PCI), estabelecendo metas de gastos em ciência e tecnologia, reforma da política educacional com ênfase no ensino básico, programaçã de investimentos públicos em infra-estrutura, desregulaçã dos serviços portuários etc⁸.

7 Os casos do Japão e da Corêia do Sul são os mais notórios. No caso do Brasil, as experiências do Programa de Metas do governo Kubitschek e do II PND do governo Geisel são as que mais se aproximam de tal orientaçã da política econômica.

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

Como é evidente, as intenções não se concretizaram. Se havia um esquema como o do Quadro I por trás da formulação dessas diretrizes e programas, ele falhou. Por quê? Sem pretender ser exaustivo, pode-se apontar como razões principais: (1) dificuldades de lidar simultaneamente com a estabilização macroeconômica e a política industrial; (2) uso político, como instrumento de pressão sobre os preços internos, das medidas de competição, acarretando falta de sincronização entre a sua implementação e a das medidas de fomento e desarticulação de ambas com as metas setoriais, e (3) marcante diferença de ênfase entre os dois tipos de medida⁹. A seguir, essas razões são sucintamente discutidas seguindo o esquema proposto no Quadro I.

Quanto à articulação entre as políticas industrial e macroeconômica, verifica-se que o insucesso dos programas de estabilização acentuou as dificuldades de conciliar os objetivos da política macroeconômica com os da política industrial no que diz respeito aos três elos principais entre as duas políticas: câmbio, juros e política fiscal. A taxa efetiva de câmbio, embora tivesse sua defasagem reduzida em 1990/91, relativamente à média de 1988, permaneceu atrasada em todo o período de reforma da política comercial¹⁰. A dificuldade maior é a de definir uma regra pela qual a taxa de câmbio mantenha um razoável equilíbrio tendo em vista seus efeitos sobre o nível de proteção e as taxas de juros. A política monetária, por seu lado, manteve taxas de juros reais extremamente elevadas, aumentando o custo do capital, inibindo o investimento produtivo e encolhendo ainda mais o mercado interno. Por último, a não-resolução da crise fiscal impôs restrições que dificultaram a efetiva implementação das ações de fomento (financiamento e incentivos fiscais) e de estruturação (recursos para o sistema de desenvolvimento científico e tecnológico, sistema educacional e investimentos em infra-estrutura).

9 Estes pontos, com diferentes enfoques, já foram abordados por Erber (1991) e Castro (1991).

10 A defasagem se acentuou entre fevereiro e agosto de 1991. Com a desvalorização de 30/9/91, houve nova recuperação, mas o câmbio voltou a se atrasar a partir de outubro. Em julho de 1992 a defasagem da taxa efetiva (cesta de moedas) era de 11,1% segundo a CNI (1992:28). Em agosto de 1992, segundo a FUNCEX, a defasagem em relação ao dólar aumentou 4,6 pontos percentuais, atingindo 11,8%.

Essa desarticulação entre as duas políticas e o caráter subordinado da política industrial repercutem, é claro, sobre as políticas instrumentais. Observa-se que, em geral, as que não dependem de recursos públicos (políticas de competição) avançaram, e as que dependem (políticas de fomento) pouco progrediram. No primeiro caso estão: (1) a reforma da política de comércio exterior, já comentada na Introdução e objeto deste estudo; (2) o processo de privatização, especialmente de empresas dos setores siderúrgico e petroquímico¹¹, e (3) os instrumentos de regulação já aprovados ou submetidos à apreciação do Congresso¹². Quanto às políticas de fomento, foram reinstituídos os incentivos fiscais regionais (abril/1991), regulamentada a implantação (e os incentivos) das ZPEs (janeiro/1992), instituídos novos incentivos fiscais para a Zona Franca de Manaus (julho/1992)¹³, definido um programa de apoio às micro e pequenas empresas (outubro/1990) e definidos também os incentivos à indústria de informática, a vigorar após o término da reserva de mercado. Porém, permaneceram indefinidos ou dependendo de regulamentação e/ou provisão de recursos os instrumentos mais importantes: financiamento e incentivos fiscais ao investimento/modernização e à capacitação tecnológica.

O financiamento à exportação, após a extinção do FINEX e o fracasso da proposta de criação de um banco de comércio exterior, permaneceu sem solução até o segundo semestre de 1991, quando foi regulamentado o PROEX, que complementou a linha especial de crédito para exportação de bens de capital (FINAMEX) criada no BNDES e em operação desde janeiro de 1991. Quanto ao financiamento de longo prazo, a solução proposta na reforma financeira de fevereiro de 1991 (aplicação de 10% dos

-
- 11 O processo de privatização tem sido objeto de muita controvérsia, especialmente sobre suas prioridades, "moedas" de pagamento e efeitos sobre a estrutura produtiva. Cabe destacar, porém, a desarticulação com a política industrial, particularmente no que diz respeito a metas setoriais de investimento e compatibilização do cronograma de abertura comercial com o de reestruturação/reorganização empresarial e setorial.
 - 12 Legislação anti-truste, direitos de propriedade industrial, defesa do consumidor, lei de software, transferência de tecnologia, conceito de empresa nacional etc.
 - 13 Não cabe aqui uma discussão sobre as ZPEs e a ZFM como instrumentos de desenvolvimento regional. Entretanto, não se pode deixar de ressaltar sua inconsistência com a política de abertura comercial.

recursos do Fundo de Aplicação Financeira em TDEs - Títulos de Desenvolvimento Econômico para financiamento de projetos industriais) não vingou. O BNDES continuou sendo praticamente a única fonte dessa modalidade de crédito e, dadas as restrições fiscais e os efeitos da recessão sobre as principais fontes de recursos (FINSOCIAL e FAT) e sobre o retorno dos empréstimos do Banco, o orçamento sofreu forte redução em 1990/92.¹⁴

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

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

Por último, e para completar o quadro, cabe ressaltar que as políticas ditas estruturantes não obedeceram sequer as diretrizes anunciadas. Quanto aos gastos em C&T, não só não foram cumpridas as metas estabelecidas, já por si modestas, como sofreram cortes em relação aos níveis do final dos anos oitenta¹⁵. O sistema educacional

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

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

(ensino básico e universidades) foi relegado devido a cortes orçamentários e à política salarial, e os investimentos em infra-estrutura não foram definidos. A única iniciativa nesta área foi a de encaminhar à apreciação do Congresso um projeto de lei visando a desregulação dos serviços portuários.

Fica claro, portanto, que a abertura comercial avança como ponta-de-lança de um sistema desarticulado de políticas e instrumentos que não obedece suas próprias diretrizes e objetivos nem se orienta por uma estratégia estabelecida. Seria ingênuo esperar que esse arremedo de política industrial fosse capaz de induzir as transformações necessárias para tornar a indústria brasileira moderna, competitiva, dinâmica e integrada ao mercado internacional.

3. Abertura comercial e reestruturação industrial

O impacto da abertura comercial sobre a indústria tende a ser claramente diferenciado segundo setores, indústrias ou segmentos dependendo: (1) do grau de atraso tecnológico (equipamentos, instalações e processos produtivos, gerenciamento e organização da produção, capacidade de inovação); (2) do nível de proteção atual e programada (tarifa aduaneira); (3) da existência de vantagens comparativas, naturais ou adquiridas, e (4) da extensão em que a competitividade do setor ou segmento é afetada pelas deficiências sistêmicas (infra-estrutura econômica, de C&T e educacional). Não cabe aqui fazer uma tipologia abrangente e detalhada das diferentes situações. Mas, com base em estudos recentes¹⁶ é possível fazer indicações de tendências, meramente exploratórias dada a incipiência do processo de abertura.

A partir da estrutura da indústria de transformação, e levando em conta o conhecimento adquirido ao nível de setores ou segmentos, pode-se identificar três grupos

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

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

O segundo grupo abrange um conjunto de setores ou indústrias com diferentes características mas com um traço comum: apesar de participarem do mercado internacional, têm sua competitividade limitada por forte defasagem tecnológica, tanto em termos de equipamentos e processos quanto de introdução de inovações gerenciais e organizacionais. Demonstram também fraca capacidade de inovação/diferenciação de produtos e deficiências de qualidade e de performance de produtos, elementos determinantes do padrão de competição dessas indústrias. Neste grupo encontram-se, entre outras, as indústrias: automobilística (especialmente as montadoras de automóveis e o segmento de autopeças); outros materiais de transportes como construção naval e material ferroviário; couros/calçados, tecidos e confecções.

Podiam também ser incluídas neste grupo as indústrias petroquímica e de bens de capital. A primeira em virtude da necessidade de se reorganizar após o processo de privatização e da existência no mercado internacional de grandes excedentes que

pressionam os preços¹⁷. A segunda, particularmente no segmento sob encomenda, pelos efeitos da prolongada estagnação e dificuldades de financiamento (supplier's credit) em volume, prazos e condições adequados.

Em relação a esse grupo de indústrias ou segmentos há necessidade de proteção temporária e de mecanismos de indução e apoio à reestruturação. Há espaço principalmente para a introdução de novos métodos de gestão da produção, novas formas organizacionais, automação da manufatura, controle da qualidade, melhores relações com fornecedores visando desverticalização, etc¹⁸.

Por último, no terceiro grupo estão reunidas indústrias ou segmentos que poderiam ser considerados ameaçados pela abertura comercial desvinculada de uma política industrial. Entre essas destacam-se: segmentos da eletrônica (eletrônica de consumo¹⁹, eletrônica embarcada comandos numéricos para máquinas-ferramenta, equipamentos de automação industrial, parte da informática, especialmente periféricos), microeletrônica, segmentos da petroquímica, química fina²⁰, biotecnológicos, novos materiais aplicáveis à eletrônica e a outras indústrias, e segmentos fornecedores de partes e peças para máquinas, equipamentos, veículos, produtos eletrônicos etc. Sobretudo, a pequena/média empresa nesses (e em outros) segmentos terá maior dificuldade de sobrevivência, em razão da falta de escala, baixa capacitação tecnológica e falta de especialização.

17 Erber e Vermulm (1992:159-160). Os autores ressaltam adicionalmente a "ausência de mecanismos eficazes de proteção anti-dumping".

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

19 A menos que se aumente a proteção às indústrias instaladas na Zona Franca de Manaus, contrariando o espírito das diretrizes e programas e a própria abertura comercial. As medidas anunciadas em julho de 1992 apontam nessa direção (v. "Um pacote para reativar a Zona Franca", *Gazeta Mercantil*, 22/7/92). o

20 Segundo Erber e Vermulm (1982:161) é amplamente compartilhada por empresários do setor químico a opinião de que "a química fina no Brasil morreu".

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

Caberia agora comparar o quadro acima delineado com o cronograma de redução das alíquotas da tarifa aduaneira e com a tarifa efetiva programada para 1994, dentro do pressuposto declarado de que a tarifa ficaria sendo o único instrumento da política de importação. As evidências disponíveis mostram que, embora se observe cautela e um certo ordenamento na redução das alíquotas nominais, a tarifa efetiva calculada para 1994²¹ não deixa transparecer qualquer lógica setorial compatível com o quadro acima descrito ou com alguma estratégia industrial. Além disso, como observado por Erber (1991:308-9), são desconhecidos os critérios de administração dos níveis de proteção e a reforma da tarifa foi frequentemente utilizada como instrumento de pressão sobre os preços internos.

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

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

As evidências sobre tais ajustes ainda são esparsas e precárias²². Entretanto, alguns traços gerais podem ser percebidos. Os ajustes estão sendo realizados em três níveis: estrutura produtiva, gestão da produção e estratégias tecnológicas. Ao nível da estrutura produtiva abrangem: desverticalização: redução de índices de nacionalização dos produtos; maior seletividade por linha de produto, buscando-se maior especialização tendo em vista principalmente o mercado internacional; terceirização (inclusive por importação), e abandono de segmentos e fechamento de plantas²³. No âmbito das técnicas de gestão, procede-se a redução nos níveis hierárquicos e introdução/difusão das técnicas de controle de qualidade total, círculos de controle de qualidade, just-in-time etc. Por último, quanto às estratégias tecnológicas observa-se uma tendência a reduzir o esforço de capacitação própria em favor da importação de tecnologia (licenciamento) e realização de joint-ventures com empresas estrangeiras. Essas tendências são mais claras entre empresas produtoras de bens de capital e de informática.

Observa-se, entretanto, que o processo de ajuste é lento e pouco intenso, especialmente quanto à introdução de automação digital e difusão de técnicas organizacionais (IEI, 1992). Mas o lado perverso do ajuste (demissões) já assumiu proporções significativas e aparentemente permanentes, gerando inclusive um substancial aumento de produtividade na indústria²⁴. O quadro recessivo torna difícil reabsorver em outras atividades produtivas a mão-de-obra dispensada pela indústria, que vai engrossar o contingente do setor informal - com redução e não aumento da produtividade da

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

23 Por exemplo, as unidades de eletrônica para produção de comando numérico das empresas líderes de máquinas-ferramenta, e as de química fina mencionadas atrás. Cf. Erber e Vermulm (1992).

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

mão-de-obra na economia como um todo. Assim, além da virtual ausência de uma política industrial ativa, revela-se também a falta de uma política para o mercado de trabalho (treinamento, reabsorção e formação profissional).

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

4. Perspectivas

Na hipótese de não se implementar uma estratégia industrial nos moldes descritos, pode acentuar-se a tendência à regressão da estrutura industrial brasileira. Não, certamente, um processo amplo de desindustrialização à la Argentina e Chile já que: (1) a redução das alíquotas da tarifa aduaneira é gradual e não há uma sobrevalorização cambial significativa; (2) o tamanho da economia impõe limites a tal processo, e (3) a estrutura industrial brasileira é bastante mais avançada e diversificada, com vários setores/indústrias internacionalmente competitivos, como já foi discutido. O processo de ajuste defensivo, como se viu, pode consolidar a tendência de alguns setores a se encolher, com maior seletividade/especialização, desverticalização, redução do grau de nacionalização dos produtos, abandono de segmentos e fechamento de plantas, principalmente nas áreas de bens de capital, eletrônica e química/petroquímica.

Entretanto, o aspecto preocupante e aí sim regressivo é o provável abandono de projetos e a interrupção do processo de aprendizado e desenvolvimento tecnológico em geral e particularmente em indústrias de tecnologia avançada, como microeletrônica, automação industrial, química fina, biotecnologia e materiais. Com isso, essas indústrias poderão ter seu incipiente desenvolvimento interrompido, fazendo com que o sonho do

ingresso no conjunto de países engajados na III Revolução Industrial permaneça um sonho.

Referências Bibliográficas

- BAPTISTA, M.; FAJNZYLBER, P. e PONDÉ, J.L. "Os impactos da nova política industrial nas estratégias competitivas das empresas líderes da indústria brasileira de informática: a falsa "modernidade" e os limites da competitividade internacional". Campinas, Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia, Instituto de Economia/UNICAMP, 1992 (mimeo).
- BIELSCHOWSKY, R. "Transnational corporations and the manufacturing sector in Brazil - technological backwardness in the eighties and signs of an important restructuring in the nineties". Santiago de Chile, JOINT ECLAC/TCMD Division, September 1992 (mimeo).
- BNDES - Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, 40 Anos - Um Agente de Mudanças. Rio de Janeiro, BNDES, 1992.
- CASTRO, Antonio Barros de. "Política industrial: razões e restrições", in Velloso, J.P. dos Reis (Org.) Brasil em Mudança. São Paulo, Nobel, 1991.
- CNI - Confederação Nacional da Indústria, Departamento Econômico. Informe Conjuntural, no.78, agosto de 1992.
- CORDEN, W.M. "Relationships between Macroeconomic and Industrial Policies". The World Economy, v.3, no.2, September 1980, p.167-183.
- ERBER, Fábio S. "A Política Industrial e de Comércio Exterior: uma avaliação". IPEA, Perspectivas da Economia Brasileira, 1992. Rio de Janeiro, IPEA, 1991, cap.15.

- ERBER, F.S. e VERMULM, R. Ajuste estrutural e estratégias empresariais - um estudo dos setores petroquímico e de máquinas-ferramenta no Brasil. Junho de 1992 (mimeo).
- HAHN, Leda M.D. "A reforma tarifária de 1990: proteção nominal, proteção efetiva e impactos fiscais". Revista Brasileira de Comércio Exterior, no.30, janeiro-março de 1992, p.35-41.
- IEI - Instituto de Economia Industrial/UFRJ. Modernização Industrial à Brasileira. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1992.
- IPE - Instituto de Planejamento Econômico e Social/FUNCEX - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Política industrial/comercial: subsídios para uma reforma. Rio de Janeiro, dezembro de 1979 (mimeo).
- PORTER, M.E. The Competitive Advantage of Nations. London, MacMillan, 1990.
- SHAPIRO, H. e TAYLOR, L. "The State and Industrial Strategy". World Development, vol.18, no.6, 1990, p.861-878.
- SUZIGAN, W. "Novos Rumos para a Política Industrial". Conjuntura Econômica, v.33, no.11, novembro de 1979, p.68-69.

TEXTO PARA DISCUSSÃO. IE/UNICAMP

Fazem parte desta Série:

- n.1 COUTINHO, Maurício. **Marx - reprodução do capital.** jul/91.
- n.2 COSTA, Fernando Nogueira da. **A formação da taxa de juros no Brasil.** set./91.
- n.3- SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. **As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos.** out./91.
- n.4 COSTA, Fernando Nogueira da. **Política de câmbio e juros vs. dolarização programada e Banco Central independente.** jan./92.
- n.5 SUZIGAN, Wilson. **A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial.** fev./92. 2. ed.
- n.6 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Mudança técnica e concorrência: um arcabouço evolucionista.** abr./92.
- n.7 POSSAS, Maria Silvia. **Aprendendo com os clássicos: notas sobre valor e capitalismo.** abr./92.
- n.8 KAGEYAMA, Angela Antonia. **O emprego agrícola em 1985: análise preliminar.** maio/92.
- n.9 POSSAS, Mario Luiz. **Concorrência, Inovação e Complexos Industriais: Algumas Questões Conceituais.** jun./92.
- n.10 MACHADO, João Bosco Mesquita & ARAÚJO JR., José Tavares de. **Impacto das políticas comercial e cambial sobre o padrão de comércio internacional dos países da ALADI: o caso do Brasil.** jul/92.
- n.11 COSTA, Fernando Nogueira da. **(Im)Propriedades da moeda.** out./92.
- n.12 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Ajustamento estrutural e orientação exportadora: sobre as lições da Coréia do Sul e do México.** out./92.