

# Contradições e limites da política industrial do Governo Lula

Clarisse Chiappini Castilhos\*

Economista, Pesquisadora da FEE.

## Resumo

*Este artigo analisa o documento **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**, lançado oficialmente, em fevereiro de 2005, pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Em sua primeira parte, este texto efetua um breve resumo da PITCE, que está dividida em três grandes planos: **linhas de ação horizontal; opções estratégicas e atividades portadoras de futuro**. Na segunda parte, procura examinar mais detalhadamente os acertos e as contradições internas da política industrial proposta. A terceira parte contém uma discussão sobre os principais conceitos utilizados, como é o caso de competitividade, inovação tecnológica, investimentos diretos estrangeiros (IDEs) e desenvolvimento sustentado. O artigo conclui que o documento possui diversos elementos conflitantes internamente e com a política macroeconômica em vigor, baseando-se em alguns conceitos que contêm uma forte carga de ambigüidade.*

## Palavras-chave

**Política industrial; indústria brasileira; indústria.**

## Abstract

*In February 2005, the Brazilian Ministry of Development, Industry and Foreign Commerce officially launched the document **Industrial, Technological Politics***

---

\* A autora agradece aos colegas do NEI-FEE, André Scherer, Áurea C. M. Breitbach e Maria Lucrécia Calandro, pelos inúmeros comentários e sugestões. Agradece igualmente à colega Socióloga Maria Isabel Jornada e a Mariana Pessah, foto-jornalista, pelas oportunas e valiosas sugestões de bibliografia, artigos e informações, bem como ao estagiário de Economia Cristiano Ponzoni Ghinis, pela elaboração da tabela e pelas sugestões quanto às variáveis a serem utilizadas.

*and of Foreign Commerce—PITCE already announced since November of 2003. The document is organized in three great levels: Lines of Horizontal Action; Strategical Options; and Activities Carried of Future. In general way, the PITCE intends to promote the “economic growth and the **self-sustainable development**” as well as extend the “efficiency and competitiveness of the domestic company (...) **creating jobs and raising the income**”. To reach this purpose, the actions are oriented to exports promotion and to Direct Foreign Investments attraction. However, the document itself contains conflicting elements, internally and with the macroeconomic policy, being based on concepts containing a strong burden of ambiguity such as competitiveness, innovation, Direct Foreign Investments and sustainable development.*

**Artigo recebido em 31 mar. 2005**

O documento lançado oficialmente no dia 1º de fevereiro de 2005 pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, denominado **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)** (Brasil, 2005b), de uma forma geral, mantém as bases do documento **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**, anunciado em novembro de 2003 (Brasil, 2003), e avança em alguns pontos importantes, como na melhor articulação entre as políticas industrial, tecnológica e exportadora. Porém seu conteúdo reforça uma tendência mais ortodoxa,<sup>1</sup> na medida em que

---

<sup>1</sup> A esse respeito, a classificação das políticas públicas exposta por Campanario e Silva (2004) é bastante elucidativa: (a) política industrial ortodoxa, ou neoliberal, definida com base no Consenso de Washington, em que “(...) o livre funcionamento do mercado asseguraria a mais perfeita alocação dos recursos produtivos escassos, por meio da lei de oferta e procura”; nesse caso, a política industrial “(...) se restringiria a certas ações horizontais (...) tais como articulação de políticas governamentais (comercial e tecnológica), desoneração tributária, atração de capital e liberdade ao investimento privado”; (b) argumentação crítica de Stiglitz (que formulou importantes críticas ao Consenso de Washington) e Krugman, que supõe maior presença do Estado, através de instituições públicas, para “(...) corrigir falhas alocativas” decorrentes do livre funcionamento dos mercados — presença de bens públicos, existência de externalidades, falhas de concorrência, mercados incompletos, falhas de informação relacionadas com transações, correção dos desequilíbrios macroeconômicos —; nesse caso, enquadram-se as diversas agências brasileiras criadas após a privatização (ANAEL, ANATEL, dentre outras) e o CADE; (c) Michael Porter, dentro da mesma perspectiva do grupo anterior, identifica outras ações, como programa de longo prazo, regulamentação eficiente que promova a inovação, garantia da produtividade dos

imprime maior importância ao mercado sobre as decisões relativas à produção e às exportações industriais.

O presente artigo discute a eficácia dessa orientação seja em relação à promoção do crescimento das exportações e da entrada de investimento direto estrangeiro (IDE), seja em relação ao objetivo explicitado na apresentação da PITCE de “crescimento econômico e **desenvolvimento auto-sustentado**” e ampliação da “(...) eficiência e da competitividade da empresa nacional (...), **criando empregos e elevando a renda** (grifo nosso)” (Brasil, 2005b, p. 1).

Para desenvolver esses questionamentos e observações, na primeira seção deste artigo, efetuar-se-á um breve resumo das propostas de política industrial do Governo Lula, e, na segunda, serão discutidos alguns pontos dessa política com ênfase nas relações existentes entre os diversos planos do documento, nas contradições internas encontradas, bem como nos limites e nas possibilidades de sua execução. Na última seção, serão discutidos alguns mitos da política industrial, tais como competitividade, inovação, investimentos diretos estrangeiros e desenvolvimento sustentável, que constituem a base conceitual da PITCE.

## A política industrial do Governo Lula

O documento oficial está organizado em três grandes planos:

- a) linhas de ação horizontal;
- b) opções estratégicas;
- c) atividades portadoras de futuro.

Sua análise revela claramente que todas as ações propostas se orientam para a inserção externa da indústria brasileira e que o foco dessas ações está nas empresas multinacionais, nas empresas nacionais internacionalizadas e nas poucas estatais que restam, embora se refira à **empresa nacional** de uma forma genérica. Para melhor fundamentar essa afirmação, é importante expor um breve resumo do documento em si. Evidentemente, não há intenção de descrever ponto por ponto tal documento,<sup>2</sup> mas, sim, captar o sentido geral dos três planos apontados.

---

insumos e oferta de infra-estrutura, regras microeconômicas de garantia de direito dos consumidores, facilitação do desenvolvimento e aprimoramento dos complexos e *clusters* industriais e incentivo à ação coletiva pelo setor privado; e (d) consistência das políticas industriais com políticas mais gerais (macro, regional, tecnológica, etc.), estímulo à introdução de inovação e aprimoramento das capacitações locais.

<sup>2</sup> Para maiores esclarecimentos, ver **Acompanhamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior** (Brasil, 2005).

## Plano das linhas de ação horizontal

O plano chamado linhas de ação horizontal está composto de ações organizadas em quatro grandes grupos:

- inovação e desenvolvimento tecnológico;
- inserção externa;
- modernização industrial;
- ambiente institucional e aumento da capacidade produtiva.

Antes de descrevê-los, cabe ressaltar que, embora o grupo de ações dedicadas à **inserção externa** seja uma ação em si, esse objetivo é o centro da política e perpassa todas as demais, sendo possível identificar a centralidade que assumem a ampliação das exportações e a atração de investimento direto estrangeiro em quase todas as outras propostas.

O grupo **inovação e desenvolvimento tecnológico** tem como objetivo principal desenvolver a competitividade das empresas, de forma a melhor inseri-las no mercado internacional, e centra-se sobretudo nas Parcerias Público-Privadas. Segundo a recentemente aprovada Lei da Inovação (Brasil, 2004a), “Será possível fomentar parcerias entre o meio acadêmico e a iniciativa privada. (...) as instituições públicas de pesquisa poderão (...) celebrar contratos de transferência de tecnologia mediante contrato; os pesquisadores são incentivados a constituírem empresas de base tecnológica para a exploração de seus desenvolvimentos(...)” (Brasil, 2004a, p. 3).

Essas ações relacionam-se de forma direta com os planos de opções estratégicas e atividades portadoras de futuro, como será discutido posteriormente.

No caso específico da **inserção externa**, as ações estão voltadas para a melhor inclusão da indústria brasileira nos padrões internacionais de concorrência. Observe-se que, desde alguns anos, as exportações já vêm sendo apoiadas por diversas medidas fiscais e creditícias, sendo que, de 2003 até a metade de 2004, foram suplementarmente favorecidas pela relação cambial. A melhoria das exportações pode ser observada na Tabela 1, cujos índices revelam que as vendas externas brasileiras cresceram mais de 106% entre 1994 e 2004, alcançando seus índices mais elevados a partir do ano 2000. Esse comportamento repercutiu sobre a produção física em 2004, embora outros fatores venham inibindo o crescimento da produção industrial (Castilhos, 2005), conforme será comentado mais adiante.

Tabela 1

Evolução anual dos índices da produção física e das exportações da indústria de transformação no Brasil — 1995-04

| ANOS | PRODUÇÃO FÍSICA | EXPORTAÇÕES |
|------|-----------------|-------------|
| 1995 | 94,34           | 109,63      |
| 1996 | 93,79           | 109,12      |
| 1997 | 96,10           | 116,86      |
| 1998 | 89,72           | 116,33      |
| 1999 | 91,24           | 109,56      |
| 2000 | 98,37           | 128,46      |
| 2001 | 94,00           | 129,22      |
| 2002 | 93,23           | 131,30      |
| 2003 | 92,56           | 157,06      |
| 2004 | 100,65          | 206,06      |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. Produção física industrial: número índice. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/> Acesso em: 11 mar. 2005.

BRASIL: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Balança comercial brasileira: exportações 1995/2004. Rio de Janeiro: secex, 2005. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/> Acesso em: 11 mar. 2005.

NOTA: Os dados têm como base 1994 = 100.

O documento reforça essa orientação, introduzindo outras ações em diversas áreas, como promoção, distribuição e inserção dos produtos brasileiros em cadeias internacionais de suprimentos; apoio direto às exportações (financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária); estímulos à criação de centros de distribuição no exterior e internacionalização destes; apoio à consolidação da imagem, etc. Além disso, propõe-se a apoiar as atividades dos setores que vêm ganhando espaço, como o de agronegócios.

Cabe citar mais especificamente alguns programas referidos nessa linha de ação, tais como o Programa Brasil Exportador, já existente, dentro do qual já foram anunciadas duas novas medidas: a modernização do sistema de *drawback* (suspensão ou isenção do imposto para as matérias-primas importadas, desde que voltadas diretamente para a produção de bens destinados à exportação) e

o estado exportador (visa aumentar as exportações de estados que as tenham em número inferior a US\$ 100 milhões anuais); o Sistema Radar Comercial (prospecção de negócios no exterior); a Nova Cofins (elimina a cumulatividade da contribuição e estabelece cobrança para os importados, criando isonomia com as mercadorias nacionais); e os Centros de Distribuição e Logística no Exterior.

Na ação denominada **modernização industrial**, destaca-se a criação do Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modernaq), destinado a financiar máquinas e equipamentos nacionais novos, com taxas de, no máximo, 14,95%, especialmente voltado para a micro e a pequena empresa. O Programa de Extensão Industrial Exportadora, única menção aos Arranjos Produtivos Locais (APLs),<sup>3</sup> visa fornecer assistência técnico-gerencial às empresas localizadas em APLs, de forma a ampliar o número de empresas com padrão internacional de competitividade, somando-se, dessa forma, ao objetivo de ampliação das exportações. Além desses, podem-se citar ações de aumento dos bônus de certificação Inmetro/Sebrae (possibilitando uma redução de até 70% dos custos de certificação, particularmente das micro e pequenas empresas) e o da Rede Brasil de Tecnologia. Este último, voltado para áreas de petróleo, gás natural, energia e agronegócio, visando à substituição de importações nesses setores.

Finalmente, o chamado **ambiente institucional** destina-se à criação de condições infra-estruturais, tributárias e fiscais, dentre outras, adequadas ao tipo de crescimento industrial adotado (com base na ampliação das exportações) e à atração de IDE. Destacam-se, desse conjunto, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (dentro da proposta de implementação e criação de políticas públicas através de conselhos envolvendo o setor público e o privado).

No grupo de ações voltadas para a redução de “custo e atração de novos investimentos”, podem-se citar aquelas direcionadas à divulgação de oportunidades e de incentivos ao investimento, à desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens de capital, mediante redução do prazo para o aproveitamento de crédito do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e à redução do Imposto de Importação (II) para máquinas sem produção nacional. Na área de infra-estrutura, aparecem a instituição do regime tributário para incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária (Reporto); a redução

---

<sup>3</sup> As diretrizes (Brasil, 2003) contêm mais programas voltados aos APLs, ao contrário do que

de gargalos portuários; o novo regime aduaneiro especial — Regime Aduaneiro de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado (Recof) —, que permite importar ou adquirir no mercado nacional, com suspensão de impostos, mercadorias que serão utilizadas no processo industrial de produtos para exportação; o regime de despacho aduaneiro (“linha azul”), para reduzir o tempo das liberações de mercadorias que operem no comércio exterior; e o fórum de competitividade de franquias.

Também nesses programas, destacam-se nitidamente a busca de envolvimento das empresas privadas na formulação e na implementação de políticas, o apoio ao setor exportador, o incentivo aos investimentos e o estímulo à utilização de novas máquinas e equipamentos (que se complementa com o Modermaq, já citado), voltado para a compra de máquinas no mercado interno. Além de as novas condições institucionais favorecerem nitidamente as empresas exportadoras, ou potencialmente exportadoras, é interessante observar que as medidas tentam amenizar os efeitos da política de juros altos para os segmentos e as empresas a serem incentivados.

## Plano das opções estratégicas

O plano denominado opções estratégicas objetiva estimular investimentos e desenvolvimento em setores que apresentam, segundo o documento **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior** (Brasil, 2003), “(...) dinamismo crescente e sustentável (...) responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em P&D (...) que geram novas oportunidades de negócios; permitem inovação de processos, produtos e formas de uso; contribuem para o adensamento do tecido produtivo e possuem potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas”. Nesse grupo, são citados especificamente: semicondutores; *softwares*; bens de capital; fármacos e medicamentos.

Os **semicondutores** também são incluídos no Regime Aduaneiro Especial, de forma a permitir às empresas importar, com suspensão do pagamento de tributos, produtos destinados à exportação. Além disso, são também beneficiados pela lei da informática (Brasil, 2004b), que inclui o telefone sem fio como bem de informática, podendo, portanto, receber os benefícios dos outros itens, a qual incita ainda a formação de recursos humanos e a atração de investimentos nesse setor. No caso dos **softwares**, estimula-se o aumento das exportações através da criação de incentivos fiscais e tributários (já citados no grupo inserção externa) de investimentos públicos nessa área e pela sua inclusão como área prioritária nos fundos setoriais.

Confirma-se também, nesse plano, a prioridade dada à **inserção externa**, na medida em que são propostos principalmente instrumentos voltados para apoiar a ampliação das exportações e para atrair investimentos externos. Além disso, reforçam-se os programas contidos no grupo **modernização industrial**, voltados para o treinamento de recursos humanos para a utilização das inovações importadas ou produzidas no País.

No incentivo à produção e à aquisição de bens de capital, uma ação associada ao Programa inclui também o programa de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), voltado para compradores e fabricantes.

Em **fármacos e medicamentos**, cujas importações vêm aumentando significativamente, aparece o Profarma, linha especial do BNDES para o fortalecimento de empresas nacionais, para a produção nacional e para o desenvolvimento de P&D nessa área. A criação da Hemobras, por sua vez, visa à implantação de uma fábrica brasileira que permita a redução da importação de hemoderivados.

A escolha dos segmentos considerados como estratégicos parece bastante adequada às necessidades de modernização da atividade produtiva no Brasil, sendo estes, ao mesmo tempo, potencialmente capazes de atrair novos investimentos. Pode-se já observar, através de dados divulgados pelo BNDES, a ampliação dos investimentos na indústria de bens de capital (Aumento..., 2005).

## Plano das atividades portadoras de futuro

Finalmente, as chamadas atividades portadoras de futuro destinam-se a apoiar novas atividades, através de estímulo à pesquisa e à criação de fundos setoriais, e seu acerto reside na escolha dos segmentos, mesmo que incompleta. As atividades sinalizadas são as seguintes: biotecnologia; nanotecnologia e biomassa/energias renováveis.

Cabe ressaltar, no entanto, que esse grupo ainda apresenta um conjunto de ações muito tímidas, sendo que poucas deverão ser implementadas no curto prazo.

## Pontos críticos da PITCE

De maneira geral, pode-se analisar o documento a partir de alguns pontos críticos, ou seja, a partir de sua coerência interna e/ou de sua exeqüibilidade. Nos pontos relativos às linhas de ação horizontal, a questão da inovação está baseada na formação de Parcerias Público-Privadas. Se é verdade que essas parcerias poderão drenar recursos privados para a pesquisa, também é verdade que o atrelamento quase total ao financiamento privado, com utilização da infra-estrutura pública preexistente, limita a difusão da inovação aos parceiros envolvidos, pois, diferentemente da pesquisa pública, a pesquisa privada impõe o segredo à difusão dos resultados em função, obviamente, das leis da concorrência. Por outro lado, é mais ou menos evidente que a maior parte das parcerias está voltada para adaptações locais de tecnologia importada, visto que a nova lei de patentes e o elevado custo da inovação colocam as multinacionais na liderança absoluta da inovação.

De fato, a Lei da Inovação, por exemplo, serve para integrar algumas empresas nacionais mais performáticas às redes de fornecedores das multinacionais, para apoiar as empresas na introdução e na utilização de inovações lançadas pelas líderes (novos *softwares* de produção e fabricação, novos insumos, etc). Em outras palavras, a Parceria Público-Privada na área de inovação adapta-se principalmente à difusão de inovações já existentes e à redução dos gastos em P&D pelas empresas privadas. Esse processo, sem dúvida, favorece a exportação (melhora a competitividade das empresas) e beneficia a entrada de IDE. Entretanto, no conjunto de medidas voltadas para a inovação tecnológica, não aparecem, em nenhum momento, incentivos ao desenvolvimento de tecnologias novas e adaptadas às necessidades da grande maioria das empresas brasileiras. Ao contrário, reduz-se a prática da pesquisa à mera criação de condições para que as empresas absorvam novas tecnologias, provocando, no longo prazo, o abandono da pesquisa fundamental.

No caso da inserção externa, cabe ressaltar que grande parte das exportações, ainda que dentro do item manufaturados, é composta por produtos de baixo valor agregado. São esses: *commodities* (agroindústria, produtos siderúrgicos e petroquímicos) controladas por capitais internacionais, alguns segmentos tradicionais (como calçados) e comércio internacional entre empresas de mesmo grupo (automobilística, produtos de eletroeletrônica, dentre outros). Esses produtos, ainda que sirvam à ampliação do saldo comercial e à atração de IDE, não provocam os propalados efeitos de disseminação de tecnologia, de geração de emprego e de criação de novas atividades. Em outras pala-

vras, inserem-se na lógica de favorecimento de alguns capitais, de crescimento da exportação e da criação de superávit comercial.

No caso da modernização industrial, a linha referida a bens de capital (principalmente o Programa Modermaq), que também aparece nos setores estratégicos, ressoa-se de uma orientação claramente direcionada. O documento apresenta genericamente programas para apoiar a aquisição e a produção de bens de capital, embora muitas questões necessitem ser esclarecidas e definidas. Por exemplo, o apoio ao financiamento e à produção de máquinas está orientado para os fornecedores de segmentos industriais determinados? Há um tratamento diferenciado entre equipamentos nacionais e importados? Qual a eficácia de financiar micro e pequenas empresas não vinculadas a algum aglomerado ou voltadas para algum projeto de alta intensidade tecnológica?<sup>4</sup>

Na verdade, o Modermaq e outros programas de estímulo ao setor de bens de capital apresentam, de fato, um potencial transformador sobre o tecido industrial brasileiro, uma vez que a produção nacional de equipamentos é um fator central no reforço da dinâmica endógena de um país ou de uma região. O principal fator para o sucesso desses investimentos é sua vinculação com arranjos ou cadeias produtivas existentes, de forma que possa ocorrer uma maior interação entre o produtor de máquinas e o seu usuário (*learning by interacting*). É essa proximidade que induz à criação de processos e produtos adequados às necessidades do comprador, que permite uma assistência técnica mais constante e, finalmente, que garante uma base de comercialização interna para essas máquinas capaz de apoiar a conquista de maiores fatias do mercado externo. Não é à toa que a Itália é o principal exportador de máquinas e equipamentos para calçados.

No que se refere aos segmentos estratégicos, surpreende a não-inclusão de medidas específicas para o desenvolvimento do chamado *software* livre, defendida pelo atual Governo e com muitas possibilidades de redução de custos e de autonomia com relação ao monopólio da Microsoft. Entretanto as medidas referentes ao *software* livre não estão à altura da prioridade com que essa atividade vem sendo anunciada publicamente.

---

<sup>4</sup> Quando da conclusão deste artigo, a imprensa já publicava a falta de estratégia do Modermaq, ressaltando que, dos R\$ 2,5 bilhões anunciados no início de 2004, só tinham sido aprovados R\$ 328 milhões até fevereiro de 2005. Além disso, da idéia inicial de favorecer alguns tipos de equipamentos, o Governo decidiu optar por uma ampla renovação do parque industrial; e a taxa de juros de 14,9% ao ano é considerada muito elevada, impedindo que as pequenas empresas acessem o crédito — mais da metade dos recursos do Modermaq foi para empresas de grande porte que já tinham acesso às linhas tradicionais de crédito (Venda..., 2005).

Nesse mesmo contexto dos segmentos estratégicos, caberia também questionar a ausência de discussão sobre a lei de patentes (implantada no primeiro Governo FHC), a falta de mecanismos de proteção à biodiversidade e, mesmo, a ausência de políticas de pesquisa de base nessas áreas, que são completamente dominadas pelas empresas multinacionais.<sup>5</sup> Particularmente em fármacos e medicamentos, as medidas propostas são praticamente inócuas, referindo-se à produção nacional (e por empresas nacionais) de medicamentos em setor nitidamente internacionalizado. Nesse caso, a rediscussão da citada legislação de patentes, a criação de medidas de proteção às matérias-primas (que constituem o princípio ativo do medicamento), fartamente encontradas no Brasil, e a inclusão da química fina entre os setores estratégicos são ações essenciais para o desenvolvimento da indústria nacional e, principalmente, para a garantia do suprimento, de forma sustentada, de matérias-primas essenciais. Nesse sentido, é interessante citar os questionamentos efetuados pelos próprios pesquisadores da área farmacêutica, que vêm se movimentando no sentido de pressionar a Secretaria de Ciência e Tecnologia a agilizar a execução de medidas já introduzidas nessa área.

Segundo Coelho (2004), no âmbito da Secretaria de Ciência e Tecnologia já existem medidas consistentes dirigidas à produção, à programação e ao planejamento dos medicamentos e já se discute um novo tratamento à questão das patentes. No entanto, dificilmente essas iniciativas poderão avançar sem criar incompatibilidades com a área econômica, uma vez que

“(...) as multinacionais dos medicamentos são donas absolutas do mercado e as redes de farmácias privadas dominam a dispensação, adquirindo quase 80% do total da produção industrial. Como superar a dependência de matéria-prima e implementar projetos de pesquisa, ciência e tecnologia sem revisar/revogar/enfrentar a Lei da Propriedade Industrial?

“O grande enigma é: quando as iniciativas no campo da assistência farmacêutica se chocarem com os privilégios do mercado, como se portarão os Ministérios da Fazenda, Indústria, Comércio, Meio Ambiente (vide questão dos transgênicos)?” (Coelho, 2004, p. 15).

---

<sup>5</sup> Excetuam-se desse conjunto diversos segmentos da indústria de bens de capital e os *softwares*, segmentos estes em que o Brasil desenvolveu um certo domínio durante o período da lei de proteção de mercado da informática.

## Alguns mitos da política industrial adotados pela PICTE

Para melhor se avaliar a eficiência da política industrial proposta, ou seja, a promoção do crescimento do produto através da ampliação das exportações, a modernização industrial através da difusão de inovação e, finalmente, o alcance do **crescimento auto-sustentado**, é necessário discutir alguns conceitos-chave da economia industrial.

O primeiro refere-se à competitividade, que, desde os anos 90, passou a incorporar a idéia de reestruturação da economia mundial, sendo definida em função da adequação das estratégias empresariais ao padrão de concorrência vigente no mercado internacional. O padrão dominante, a partir de então, tem como principais fatores a utilização de novas tecnologias (informática e microeletrônica, novos materiais e biotecnologia) e de novas formas de gestão (Kupfer, 2001).

A essa abordagem foi dada a qualificação de competitividade sistêmica (Ferraz; Kupfer; Haguenauer, 1996), em que, além das dimensões microeconômica e setorial, se inclui a dimensão sistêmica, que se refere aos fatores que formam o cenário onde as estratégias são pensadas e sobre as quais as empresas (leia-se empresas não ligadas a grandes grupos) não têm poder de influenciar: variáveis macroeconômicas, contexto internacional, dentre outros. Mas, mesmo se adotando esse ponto de vista mais abrangente e completo, esse conceito esconde o fato de que o conhecimento dos limites sistêmicos da competitividade não garante sua superação, pois não trabalha em profundidade com as barreiras tecnológicas, financeiras, comerciais, dentre outras, controladas pelos oligopólios. Não reconhece, portanto, o “poder de fogo” dos grandes grupos multinacionais, e, muitas vezes, a conclusão é que a superação desses obstáculos só pode ser conseguida através de fusões e associações com grandes empresas e da criação de canais internacionais de comercialização, dentre outros (Castilhos; Scherer, 2004). Essas práticas, bem evidentemente, levam, em casos extremos, à desnacionalização dos setores mais estratégicos e, como consequência direta, à redução do número de empresas no mercado. Entre as empresas que permanecem no mercado, pode, de fato, ocorrer atualização tecnológica, como forma de ampliar a produtividade, reduzir custos e permitir a integração produtiva entre as diversas unidades em questão. Na prática, o aumento da produtividade, resulta (e é resultado) da redução do emprego total na indús-

tria.<sup>6</sup> “No período entre 1994 e 2000, o emprego direto no setor industrial reduziu-se 29,53%, enquanto a produção física elevou-se. Em decorrência, a produtividade aumentou 57,74%” (Campanário; Silva, 2004, p. 24).

Na realidade, o próprio conceito de competitividade é limitado, pois não considera como essencial, nas condições internacionais de concorrência, alguns dos principais elementos, quais sejam, a financeirização do capital produtivo e a nova dimensão da lógica financeira na estratégia de empresas que são referência em nível mundial.

Desde as últimas décadas, a concorrência internacional passa pelo crivo dos grandes grupos internacionais, tanto nas *commodities* como nos setores mais intensivos em tecnologia; a idéia de nichos de mercado e de “janelas de oportunidade” encontra-se quase inteiramente ultrapassada pelas atuais condições da concorrência e pela estratégia oligopólica dos grandes grupos.<sup>7</sup>

Naturalmente, o engajamento dos compradores e dos distribuidores internacionais favorece (e favoreceu) algumas empresas de grande porte, em geral com filiais fora do País e, atualmente, na sua maioria, filiadas a grandes grupos. Como exemplo, o chamado *agribusiness* significa basicamente a concentração e a internacionalização do capital que articula a agroindústria ao campo.

Em outras palavras, o conceito de competitividade, um dos pilares da política industrial do Governo Lula, esconde contradições básicas da própria dinâmica da concorrência. Se a inovação contribui para a inserção nessa dinâmica, a mesma não contribui para o desenvolvimento econômico do País e, portanto, não respeita as condições sistêmicas internas de reprodução da própria competitividade (aumento do poder aquisitivo, crescimento do emprego, melhores salários, possibilidades de inserção de pequenos capitais, etc.). Nesse sentido,

“No contexto do capitalismo neoliberal, onde ao aumento da concorrência local se contrapõe a sua redução em escala mundial,

---

<sup>6</sup> Teoricamente, como colocam os neo-schumpeterianos, a inovação tecnológica, em alguns setores, pode levar à redução do emprego, mas esse emprego poderia ser substituído seja pela criação de novas atividades, seja pelo aumento da renda dos trabalhadores e, assim, pela expansão da demanda, desde que as instituições se reformem o suficiente para absorver essas mudanças. Na prática, o aumento da produtividade, mesmo que decorrente da inovação, tem mantido o desemprego em função, por exemplo, do deslocamento vertical das diferentes etapas da produção (EUA transfere atividades para países de menores salários, menores custos de insumos e maiores incentivos fiscais). Também a redução do custo de produção, que torna as atividades mais competitivas internacionalmente, pode ser consequência pura e simplesmente de baixos salários, condições de trabalho não regulamentadas e mão-de-obra abundante, como é o caso da China, atual fantasma do mercado internacional.

<sup>7</sup> A esse respeito, ver a idéia de oligopólio mundial em Chesnais (1994).

existem poucas e localizadas correspondências entre a competitividade individual e as dimensões da competitividade sistêmica em nível local e nacional, não no sentido de que não haja uma indução positiva de parte daquilo que vai bem, mas, sim, que existem mais condições para individualmente ir bem em um ambiente onde a maioria está mal!" (Castilhos; Scherer, 2004).

Um outro conceito que merece uma reflexão se refere à inovação. De fato, o enfoque neo-schumpeteriano que melhor trata desse tema considera que só há inovação quando esta se torna mercadoria, ou seja, quando há comercialização, o que a vincula à atividade empresarial. Os fatores que a entornam, como a P&D, dos quais participa também o setor público, não são condições suficientes para que um produto venha a ser lançado no mercado. Além disso, a introdução desse novo processo ou produto vai depender do acúmulo tecnológico de cada firma. Porém diversos aspectos precisam ser levados em consideração, principalmente em se tratando de um país de características como o Brasil, onde a introdução da inovação se dá principalmente por empresas de fora, ou pela importação de tecnologia, ou pela importação de equipamentos. Nesse caso, a literatura internacional pouco trata de particularidades nacionais. Em primeiro lugar, a empresa, para introduzir nova tecnologia, deve ter o conhecimento acumulado, e isto só ocorre no caso de algumas grandes empresas nacionais (já internacionalizadas, ou seja, que têm filiais fora do País e que contam com a participação de grandes empresas). Do contrário, a inovação só se dará por intermédio do processo de fusão ou de venda, quando há uma transferência patrimonial. Finalmente, é preciso considerar que a seleção das inovações que se tornam dominantes no mercado mundial não depende apenas de conhecimento, mas principalmente do controle do mercado e do acordo entre as empresas inovadoras.

Do ponto de vista do estímulo ao investimento, também cabem alguns reparos e diferenciações, em particular no que se refere ao mito de que o IDE é uma das principais fontes de difusão de tecnologia e de geração de emprego (com salários acima da média). Mais do que o volume dos investimentos entrantes, é importante analisar sua orientação e seu conteúdo (Castilhos, 2005). Atualmente, a tendência internacional indica que o IDE direcionado para o Brasil se orienta basicamente para a produção de *commodities* com baixa intensidade tecnológica e, sobretudo, com poucos efeitos multiplicadores sobre a atividade econômica brasileira, isso quando foge à tendência predominante de se alocar no setor serviços. Além disso, na maior parte dos casos, como já foi referido, não são novos investimentos, trata-se de fusões e aquisições de empresas já existentes, onde, inclusive, as áreas de P&D foram fechadas (Embratel por exemplo), ou se resumem a atividades de adaptação de processos ou produtos.

As áreas que mais têm concentrado os novos investimentos diretos estrangeiros, além do setor serviços, são siderurgia, mineração, petroquímica e agronegócios. A siderurgia atravessa um processo de fusão em escala mundial, que poderá colocar as siderúrgicas brasileiras, especialistas em aços planos, em situação bastante difícil (Ribeiro, 2004). Essa tendência deverá impelir as empresas brasileiras a buscarem novas associações, onde a ampliação de fatias do mercado mundial a partir de ganhos de escala certamente se imporá à busca pelas “melhorias tecnológicas”. No caso do fluxo de investimentos voltados para a mineração, trata-se, em geral, de capitais internacionais voltados para a exploração pura e simples de recursos minerais e que tendem a exercer efeitos predatórios sobre o local dos investimentos. Já a indústria petroquímica apresenta um leque de investimentos mais diversificados, embora predomine a produção de *commodities* de segunda geração. A par disso, a nova onda de investimentos nessa área vem sendo alavancada pelos investimentos estatais previstos para os próximos anos.

Ademais, como já foi comentado em outros artigos (Castilhos, 2005), a internacionalização de diversos elos das cadeias produtivas, iniciada a partir do Governo Collor, resulta em que a ampliação da produção de um bem não se reflete diretamente sobre a produção de seus fornecedores locais (ou nacionais) e, portanto, tem menores efeitos sobre o emprego. Pode-se também supor que parte do aquecimento da atividade, verificado a partir da metade de 2003, se utilizou do aumento de horas trabalhadas como forma de não acelerar o número de novas contratações. Finalmente, é possível que o aumento da produtividade já permita um aumento da produção sem o respectivo crescimento do emprego.

De fato, uma ampliação generalizada e consistente da produção e do emprego requer uma outra estrutura de distribuição de renda, capaz de expandir também a demanda doméstica. Por essas razões, os fortes limites colocados pela atual política econômica para a expansão do emprego e da renda dos trabalhadores, que poderiam resultar em ganhos de escala para a indústria brasileira e, com isso, em ampliação de sua competitividade no exterior, podem não se concretizar, sendo mais um fator a se contrapor à idéia de crescimento sustentado.

A questão possui, portanto, uma relação estreita com outro tipo de contradição que aparece na idéia de crescimento sustentado, que se pode considerar como crescimento de longo prazo, com elevação do emprego e melhor distribuição da renda. Para tanto, pressupõe-se o reforço de uma dinâmica endógena, através da ampliação do consumo doméstico e da intensificação das relações interindustriais, o que não se evidencia no documento recentemente lançado. Além disso, pode-se afirmar que taxas de crescimento elevadas

não resultam necessariamente em crescimento do emprego. Mais ainda, o conjunto de reformas propostas (algumas já aprovadas) nas áreas da política de emprego e da previdência e a política macroeconômica em vigor são radicalmente conflitantes com crescimento econômico sustentado.

## Conclusão

Embora a política industrial proposta seja, aparentemente, heterodoxa, a análise mais cuidadosa das diversas ações priorizadas leva à conclusão de que, na realidade, é predominantemente ortodoxa. De fato, os programas que formam a PITCE favorecem e reforçam os mecanismos de mercado e, com isso, se orientam para as empresas com maiores chances de alcançar os objetivos colocados, quais sejam, aumento da participação no mercado externo e atração de investimento direto estrangeiro.

Sob o ponto de vista estrito da inserção internacional, a política proposta acerta na inclusão das empresas multinacionais como principais atores, tendo em vista que são essas empresas que detêm tanto a tecnologia quanto os canais de comercialização. Já quanto à difusão de inovações, mesmo que as multinacionais dominem as tecnologias de ponta, sua difusão no tecido industrial passa por diversos filtros — derivados da dinâmica da concorrência e facilitados pelas novas formas que assumem os investimentos diretos e o próprio processo de organização da produção (disseminada internacionalmente) —, que impedem o acesso de outras empresas a essas inovações. Além disso, os instrumentos mobilizados não atuam no sentido de condicionar e adequar as estratégias dessas empresas a um projeto nacional de desenvolvimento, mas, ao contrário, atuam no sentido de adequar ainda mais o País ao interesse dessas empresas. Caberia a proposição integrada de uma política de atração de IDE que, em conjunto com a estratégia de atração de capitais externos como um todo, permitisse uma escolha estratégica do tipo de capital a ser atraído e de sua forma de inserção na economia nacional. Para isso, até mesmo a articulação com mecanismos que são, na aparência, exclusivamente financeiros, como os mecanismos de controle da entrada de capitais, é indispensável.

Um outro elemento essencial se refere à necessidade de maior participação do Estado no desenvolvimento da pesquisa e da criação de instrumentos voltados para a difusão de tecnologia nos arranjos produtivos locais. Isso mostra a timidez e a insuficiência da política proposta, que, se tem algum mérito maior, este está apenas na explicitação da preocupação do Governo em

estabelecer algum tipo de política industrial. Ou seja, o mérito da política proposta esgota-se na sua própria existência.

Há que se considerar finalmente que, no atual momento histórico, uma política desse tipo contém, pelo menos, três contradições intrínsecas. A primeira refere-se à quase-impossibilidade de formulação de uma política de estímulo à expansão industrial em um contexto onde quase todas as decisões (preço das mercadorias, orientação dos investimentos externos) são tomadas internacionalmente, num país onde a política macroeconômica se encontra integralmente submissa às estratégias e aos condicionantes que orientam o movimento internacional do capital. A segunda contradição, específica ao documento brasileiro, refere-se ao seu objetivo de “crescimento econômico e desenvolvimento auto-sustentado”, que se contrapõe à política macroeconômica ortodoxa implementada não apenas no âmbito do Ministério da Fazenda e do Banco Central, mas também no da própria política industrial.

Finalmente, considerando-se que esse documento trabalha como dadas as questões da pobreza, do emprego e das condições de vida do(a) trabalhador(a) (salário, previdência, etc.), os chamados “problemas sociais” (vistos quase como uma falha de mercado) são “resolvidos” com políticas mitigatórias, como o Programa Fome Zero, que não estão organicamente integradas à política industrial. A pergunta que fica é: até que ponto os “capitais vencedores” (Campanario; Silva, 2004, p. 29) estão dispostos e aptos a subsidiar políticas desse tipo? A esse respeito, um dos criadores do Consenso de Washington, o Economista John Williamson, manifestou-se sobre o Governo Lula de uma forma geral:

“(...) é uma decepção na realização dos projetos da área social. Na política econômica, foi mais inteligente, segundo avaliação dos analistas externos e na minha também. Na política social, vejo que o quadro de ministros segue uma ideologia de um velho socialismo. É tudo ideológico” (As idéias..., 2005, p. 14).

Na verdade, a opinião de Williamson expressa que, mesmo as pequenas preocupações em perseguir avanços sociais paralelos e completamente sem vínculos com outras políticas já são excessivas para o grande capital oriundo dos países centrais, “(...) pois revelam vícios do velho socialismo” (As idéias..., 2005). De outro lado, as políticas de emprego e previdência, também desvinculadas da política industrial, são totalmente coerentes com a proposta do Consenso de Washington, como forma de garantir a competitividade industrial e manter a “estabilidade social”.

Em resumo, considera-se, neste artigo, que a política industrial proposta não detém o controle dos elementos necessários para manter o crescimento industrial, pois esse objetivo se contradiz com a política

macro-econômica e com a excessiva vulnerabilidade da economia brasileira (amplificada pela própria política industrial) às oscilações e aos humores da economia mundial. É ainda mais contraditória com a idéia de crescimento sustentado, porque as reformas relativas ao trabalho (flexibilização do emprego e reforma sindical) e à Previdência Social, bem como as políticas de desenvolvimento de P&D (cuja responsabilidade recai sobre a formação de Parcerias Público-Privadas), favorecem o grande capital e reduzem as oportunidades de emprego estável e de qualidade.

## Referências

AS IDÉIAS renovadas de John Williamson. **Valor Econômico**, São Paulo p. 13-15; 18-20, fev. 2005.

AUMENTO de investimentos reativa setor de máquinas. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A4, 21 mar. 2005.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Lei 10.973, de 02 de dezembro de 2004**: dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília: MCT, 2004a.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Lei n. 11.077, de 30 de dezembro de 2004**: altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências. Brasília: MCT, 2004b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **Balança comercial brasileira**: exportações 1995/2004. Brasília: SECEX, 2005b. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/> Acesso em: 11 mar. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior-PITCE**. Brasília: MDICT, 2005b. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/> Acesso em: 15 mar. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: MDICT, 2003. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/> Acesso em: 10 mar. 2005.

CAMPANARIO, M. A.; SILVA, M. M. Fundamentos de uma nova política industrial. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso (Org.). **Política industrial**. São Paulo: Publifolha; FEA/USP, 2004. v. 1, p. 13-46. (Biblioteca Valor).

CASTILHOS, C. Os números favoráveis da indústria e a sustentabilidade do crescimento, **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 119-142, 2005.

CASTILHOS, C.; SCHERER, A. L. F. Competitividade e inovação na indústria gaúcha: um resgate crítico. ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2, 2004. **Anais...** Porto Alegre: PUCRS/FEE, 2004.

CHESNAIS, F. **La mondialisation du capital**. Paris: Syros, 1994.

COELHO, C. C. Assistência farmacêutica: para além da conferência. **Riopharma**, Rio de Janeiro, Conselho Regional de Farmácia, v. 13, n. 59, p. 14-15, mar./abr. 2004.

FERRAZ, João C.; KUPFER, João C.; HAGUENAUER, Lia. **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

FLEURY, Afonso; LEME, Maria Tereza. (Org.). **Política industrial**. São Paulo: Publifolha; FEA/USP, 2004. 2v. (Biblioteca Valor).

IBGE. **Produção física industrial**: número índice. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/> Acesso em: 11 mar. 2005.

KUPFER, D. **Mudança estrutural nas empresas e grupos líderes da economia brasileira na década de 90**. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, Grupo Indústria e Competitividade, 2001. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/> Acesso em: 11 mar. 2005.

RIBEIRO, Ivo. Brasileiras ficam cada vez menores no cenário mundial. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A4, 26 out. 2004.

VENDA de máquinas aumenta sem um projeto para o setor. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A14, 29 mar. 2005.