
TÓPICOS ESPECIAIS DE CONJUNTURA

Estratégia industrial e desenvolvimento econômico: uma agenda política e de política econômica*

*Wilson Suzigan***

Introdução

O tema desta reflexão é a proposição de uma agenda política e de política econômica, tendo em vista redefinir os rumos e retomar o desenvolvimento da economia brasileira com base numa estratégia industrial. Por que industrial? Porque a indústria tem sido e, tudo leva a crer, ainda será por muito tempo o setor líder de crescimento das economias capitalistas modernas, epicentro da inovação e da difusão tecnológica, e caminho seguro de inserção competitiva nos segmentos mais dinâmicos do mercado internacional.

A economia brasileira perdeu o rumo do desenvolvimento a partir dos anos 80. Que rumo era esse? Até fins da década de 70, a economia brasileira estava convergindo para os padrões internacionais em termos de estrutura produtiva e capacitação tecnológica, realizando expressivos ganhos de produtividade. Isto apesar de inúmeros problemas e distorções, tais como excessivo protecionismo, políticas inadequadas de fomento, crescente exclusão social, etc.

Em fins dos anos 70, dois fenômenos contribuíram para tirar a economia brasileira daquela trajetória: (1) a crise internacional que eclodiu a partir da elevação dos preços do petróleo e que se aprofundou com a elevação dos

* Conferência proferida por ocasião da aula inaugural do ano letivo de 1995, na Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio Grande do Sul, em 05.04.95.

** Economista e Coordenador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT), do IE-Unicamp.

juros internacionais e a conseqüente crise das economias endividadas e (2) a consolidação das tendências internacionais em direção a uma reestruturação produtiva fundamentada nas novas tecnologias de informação e comunicação.

Aquele era um momento de ruptura. A virada dos anos 80, com os novos condicionantes internacionais e o auge de um progresso histórico de desenvolvimento, que muitos descrevem erroneamente como simples substituição de importações, impunha a necessidade de dar novos rumos ao desenvolvimento econômico e particularmente à industrialização do Brasil. Entretanto, como se sabe, para enfrentar o crônico processo inflacionário e as recorrentes crises do setor externo da economia, programas de ajuste macroeconômico e planos de estabilização praticamente eliminaram da agenda de política econômica as preocupações com o longo prazo. Sobreviveram apenas algumas políticas e programas setoriais, tais como a Política Nacional de Informática — mal implementada e fortemente contestada por interesses contrariados — e investimentos em setores exportadores.

Estabeleceu-se um dilema praticamente permanente: como crescer sem desestabilizar ainda mais a economia? E mais, supondo que esse dilema seja resolvido, que rumo dar ao desenvolvimento, agora que os problemas estruturais e os desequilíbrios sociais se agravaram? É com questões desse tipo que uma agenda política e de política econômica deve se preocupar. Procedeu-se, a seguir, a uma breve discussão sobre que tipo de política industrial é adequado a uma política econômica centrada numa estratégia industrial; quais seriam os componentes formais dessa política; e, por último, qual seria a organização institucional mais adequada a tal estratégia.

1 - Que tipo de política industrial?

Como ponto de partida, é necessário entender política industrial num sentido amplo, ou seja, não estritamente como *targeting* de indústrias, tecnologias ou empresas. Esta última é a forma mais controvertida de fazer política industrial. A crítica mais comum é a de que favorece o surgimento de atividades e/ou empresas meramente rentistas. Mas a política industrial em sentido amplo deve conter essa dimensão setorial, desde que como desdobramento de uma estratégia industrial. O que se está sugerindo, em última análise, é a irrelevância de debates em torno da questão sobre se a política industrial deve ser "horizontal" ou "vertical", ou seja, se deve atuar apenas através de medidas de cunho geral, que não discriminem setores ou indústrias, ou se deve atuar seletivamente, estabelecendo metas setoriais ou industriais. Ambas são partes essenciais de uma estratégia industrial.

Quais os fundamentos analíticos da política industrial? Essa não é uma questão fácil de responder, nem este é o momento adequado para tentar

fazê-lo. Mas uma proposição que responde razoavelmente bem a essa questão e que torna a política industrial "intelectualmente respeitável"¹ é a de que um bom argumento para justificar a política industrial é o da existência de economias externas, tanto as de origem tecnológica quanto as de natureza pecuniária. À política industrial caberia identificar e aproveitar, e mesmo criar, economias externas positivas.

Portanto, a essência da política — e o seu objetivo último — deve ser criar externalidades positivas (tecnológicas e pecuniárias) que conduzam a um aumento de produtividade (capital e trabalho). Esse aumento de produtividade é que vai permitir o crescimento do salário real e da acumulação de capital sem elevação de preços e, por último, a melhoria do bem-estar social — objetivo último de qualquer política industrial. Exemplos de ações (tanto do setor público quanto do setor privado) que permitem aproveitar ou criar externalidades positivas incluem: tecnológicas — apoio a atividades de P&D *in house*, a acordos de cooperação e a alianças tecnológicas estratégicas, desenvolvimento da infra-estrutura de C&T e de relações empresa-universidade, agilização de mecanismos de transferência de tecnologia, implementação de normas técnicas, etc. —; e pecuniárias — fortalecimento de *clusters* setoriais, regionais ou locais, melhoria da infra-estrutura econômica (energia, transportes, serviços portuários, telecomunicações) e social (educação e saúde, treinamento). Essas ações, entretanto, devem fazer parte de uma estratégia industrial.

2 - Elementos para uma política econômica fundamentada em estratégia industrial

Formalmente, a política industrial deve constituir-se no elemento central de uma estratégia mais abrangente de política econômica cujo "eixo" seja dado por essa política ou estratégia industrial articulada à política macroeconômica (câmbio, juros e política fiscal) e a diretrizes setoriais. Portanto, antes de se constituir num problema técnico, a política industrial é uma opção política.

A questão que se coloca, nesse ponto, é: qual é a estrutura industrial que se quer para o País, tendo em vista (1) o mercado interno atual e potencial ("incluir os excluídos", melhorar a distribuição de renda); (2) a inserção internacional de forma competitiva em segmentos dinâmicos do comércio

¹ KRUGMAN, P. (1993). The current case for industrial policy. In: SALVATORE, D., ed. *Protectionism and world welfare*. Cambridge: Cambridge University, cap. 7.

mundial; e (3) a difusão do novo paradigma técnico-econômico, tornando-o virtuoso no País. Como é evidente, essa é uma escolha da sociedade e não do Estado.

Em seguida, devem-se definir diretrizes setoriais (ou para indústrias ou produtos específicos) a partir da estratégia adotada e de um diagnóstico detalhado da situação da indústria. Este último poderia ser, por exemplo, o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB), realizado por um consórcio UNICAMP/UFRJ para o Ministério da Ciência e Tecnologia.

A articulação com a política macroeconômica é, sem dúvida, o passo mais importante. Ou seja, respeitando os parâmetros impostos pela estabilização, viabilizar o crescimento econômico fundamentado no desenvolvimento industrial. Para isso, é preciso dar atenção às três variáveis-chave das relações entre as políticas macroeconômica e industrial: câmbio, taxas de juros e finanças públicas, atentando para o fato de que essas relações são de "mão dupla" em termos de efeitos.

Com relação ao câmbio, deve ser "adequado" quanto aos seus efeitos em termos da política de comércio exterior e da política de reservas cambiais. No caso da política de comércio exterior, adequado significa sem sobrevalorização e sem proteção cambial indesejada. No caso das reservas, a política de câmbio subordina-se, evidentemente, ao diferencial entre as taxas de juros interna e internacional. Quanto à taxa de juros, seu nível deve ser tal que, sem prejudicar as metas de política monetária, viabilize a retomada dos investimentos e a manutenção de um nível de atividade econômica compatível com a estratégia adotada. Por último, quanto às finanças públicas, é necessário rever a estrutura tributária no sentido de desonerar certas atividades (exportação, investimento, P&D) e de preservar ou recuperar a capacidade de fomento e de investimento do Estado. Esse investimento, no entanto, seria bastante reduzido, em função das privatizações e de parcerias com o setor privado.

Deve-se considerar que nesse nível de atuação não se coloca a necessidade de seletividade. Ao contrário, trata-se de garantir a neutralidade em termos setoriais, ou seja, que a política macroeconômica (câmbio, por exemplo) não discrimine a indústria, bem como de assegurar a capacidade do Estado para administrar o nível de atividades, o balanço de pagamentos e as políticas de comércio exterior, de crédito e de fomento. A seletividade é o passo seguinte e envolve um conjunto de políticas auxiliares da política industrial, articuladas e sincronizadas, tendo em vista a estratégia definida e as prioridades setoriais estabelecidas.

Dentre as políticas auxiliares, destacam-se as de comércio exterior, de financiamento, de fomento, e de regulação/competição. As três primeiras representam os pilares instrumentais da política industrial. Quanto à política de comércio exterior, a abertura comercial já avançada deve ser considerada como um ponto de partida e não de chegada. Esquemas de proteção elevada e indiscriminada como os do passado estão fora de cogitação. Mas isso não significa abdicar de fazer política comercial estratégica. Supondo que o câmbio

não seja nem protecionista nem sobrevalorizado, cabe reavaliar o sistema de proteção (tarifa aduaneira, barreiras não tarifárias, incentivos à exportação, subsídios à produção) no sentido de conformá-lo aos objetivos gerais da estratégia e das diretrizes setoriais. O espírito não deve ser o de proteção pura e simples, mas o de dar condições temporárias e condicionadas a contrapartidas em termos de *performance* (investimento, exportação, P&D) para setores ou indústrias que necessitem de reestruturação ou de consolidação de seu desenvolvimento. A política de financiamento, por sua vez, deve orientar o crédito ao setor industrial segundo a estratégia e as diretrizes setoriais em condições de prazos e juros adequados ao financiamento do investimento, dos gastos em P&D, das exportações, etc. É forçoso reconhecer que o mercado de capitais por si só não tem condições de cumprir esse papel. E à política de fomento caberá a função essencial de orientar incentivos fiscais seletivos para investimentos, atividades de P&D, difusão de inovações técnicas e organizacionais, treinamento de mão-de-obra, pequena e média empresa e sua articulação com as grandes empresas, etc.

Ao nível dessas três políticas auxiliares fundamentais deve imperar a seletividade. Esta será definida em conformidade com a estratégia e as diretrizes setoriais.

As políticas regulatórias e de competição são complementares e essenciais. Dentre outras, cabe considerar a necessidade de implementar ou de rever políticas "anti-dumping" e de salvaguardas no comércio exterior; regulação do investimento direto estrangeiro de forma a não inibir esses investimentos, mas, ao mesmo tempo, introduzindo requisitos de *performance*, transferência de tecnologia e orientação para exportação; legislação "anti-truste" sintonizada com os requisitos de cooperação entre empresas, alianças estratégicas e *joint ventures*, impostos pelo novo paradigma técnico-econômico; regulamentação da legislação de proteção aos direitos de propriedade intelectual, mas de forma a não obstruir o acesso a novas tecnologias.

Essas políticas instrumentais, regulatórias e de competição devem ser complementadas por políticas voltadas a recuperar os determinantes da competitividade sistêmica, que hoje geram externalidades negativas. Nesse caso, trata-se de políticas de longo prazo que não podem, evidentemente, compensar eventuais desproteções (como a decorrente de uma sobrevalorização cambial) senão no longo prazo. Faz-se referência aqui às políticas de investimento em infra-estrutura econômica (energia, transportes, serviços portuários, telecomunicações), seja pelo Estado, seja pela iniciativa privada, no âmbito de programas de privatização ou parcerias; de Ciência e Tecnologia, orientada pela estratégia e diretrizes setoriais e por razões de ordem mais ampla relacionadas ao desenvolvimento econômico e social (C&T para quê e para quem); de educação formal (básica, de ensino superior, com orientação para ciências, e ensino de pós-graduação e atividades de pesquisa) e treinamento de mão-de-obra; de saúde e previdência social.

3 - Organização institucional

Por fim, cabe considerar que esse tipo de estratégia, com articulação e/ou sincronização de políticas, não pode depender exclusivamente do comando do Estado, mas, sim, depende de ações coordenadas entre o setor público e os agentes privados (empresas e trabalhadores). Seriam as câmaras setoriais a solução ideal? Talvez, desde que articuladas à estratégia industrial e às suas diretrizes setoriais e vinculadas a um projeto abrangente de relações capital-trabalho, de modo a evitar que apenas os setores mais concentrados e organizados (empresas, sindicatos de trabalhadores) possam utilizar-se desse mecanismo institucional. Outros aspectos institucionais, porém, não podem ser desprezados, como os que se referem à divisão de funções e à fragmentação da organização institucional da área de indústria ao nível do Governo Federal (Ministério da Fazenda, MICT, MCT, BNDES, etc.) e à crescente tendência de os governos estaduais e municipais fazerem política industrial.