

# DA INDÚSTRIA NASCENTE À INDÚSTRIA SOBREVIVENTE

(Desafios de uma política de competitividade para o Brasil)

Regis Bonelli<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Como é amplamente reconhecido, a adoção das recomendações baseadas no Consenso de Washington não acelerou a crescimento na América Latina. Ao contrário das expectativas, e apesar dos inegáveis avanços em diversas áreas, a percepção generalizada no começo do século XXI é de desencanto com o desempenho macroeconômico no continente, com a possível exceção do Chile.<sup>2</sup> O tema continua a despertar interesse com a discussão das reformas de segunda geração, do reconhecimento quanto ao papel de instituições apropriadas para o desenvolvimento econômico e da necessidade de levar-se em devida conta as especificidades e características nacionais.

Uma avaliação, não consensual, indicaria ainda que uma característica que sobreviveu à ‘Era das Reformas’ é a rejeição de modelos de crescimento autárquico. De fato, a noção de que é fundamental aumentar a “exportabilidade” das economias da América Latina mantém-se como um dos pilares das reformas iniciadas no final dos anos 80 e começo dos 90 do século passado. O Brasil não ficou imune a essas idéias, embora aqui, como provavelmente em outros países da região, existam divergências em relação a diversas orientações possíveis de política econômica e, muito especialmente, quanto ao futuro da liberalização comercial e financeira. Além disso, como dissemos, o desencanto com o baixo crescimento do PIB é frequentemente expressado.

Mesmo aceitando a importância dos canais pelos quais a liberalização comercial afeta o crescimento — que incluem: (i) maior exposição à competição dos produtos importados; (ii) maior acesso a insumos importados de melhor qualidade, o que permite elevação da produtividade; (iii) redução do custo de inovação, pois força as empresas a aumentarem os investimento em P&D e/ou a comprarem tecnologia para fazer frente à concorrência; (iv) o fato de que permite aumentos da escala de produção pela realização de exportações — os que se opõem ao aprofundamento da abertura e ao aumento da “exportabilidade” parecem entender que a indústria que sobreviveu à liberalização é tão vulnerável quanto a indústria fortemente protegida criada na segunda metade do século passado, com características que poderíamos associar às de indústria ‘nascente’.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Da ECOSTRAT Consultores, Pesquisador Associado do IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e Associado do IETS — Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro. Texto preparado para o CINDES — Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro. Agradeço os comentários de Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga, que permitiram aperfeiçoar versões anteriores do texto.

<sup>2</sup> Nas palavras de um dos formuladores do Consenso: “...when all is said and done, Latin Americans are entitled to feel disappointed that the past decade did not live up to the hopes that were kindled at the start of the 1990s, when it was widely expected that reforms would get the region back on a growth path that would allow living standards to start catching up with those in industrial countries” (Williamson, 2003, p. 2).

<sup>3</sup> A idéia de indústria nascente usada para justificar políticas de proteção a indústrias específicas, porém, “nasceu” (para usar a repetição) bem antes. Amadeo (2002) nota que os conceitos de economias de escala e extensão do mercado estão por trás do conceito desde sua origem. “A defesa da indústria nascente ganhou destaque em 1848, na primeira edição do *Principles of Political Economy* de Stuart Mill, um defensor do livre comércio que, mais tarde, reviu sua posição original... Frank Graham, nos anos 20 foi um pioneiro ao justificar políticas protecionistas devido à existência de retornos crescentes. Nicholas Kaldor retomou a idéia de Smith de que produção e tamanho de mercado se retro-alimentam para batizar a lei de Verdoorn, outro ingrediente para as teorias do desenvolvimento. Os *linkages* para trás e para frente de Hirshman são outra

Mas a passagem da indústria ‘nascente’ para a ‘sobrevivente’ revela, obviamente, no caso do Brasil e de inúmeros outros países, a existência de marcantes diferenças quanto aos níveis de produtividade, competitividade, variedade tecnológica e gama de bens produzidos.<sup>4</sup> Em que medida as políticas de competitividade foram importantes para essa mudança é algo que continua a atrair, e dividir, a atenção dos analistas. Um corolário natural é a aceitação da adoção, ou não, de políticas de competitividade para o futuro.

É certo que existe atualmente um quase-consenso que aponta para a necessidade de aperfeiçoar a política macroeconômica de modo a reduzir os efeitos da volatilidade dos mercados e de fortalecer as instituições, especialmente as associadas aos direitos de propriedade e dos credores. Mas não existe consenso sobre o quê mais deveria ser feito. As opiniões oscilam entre os que acham que políticas macroeconômicas corretas são tudo o que se necessita e os que advogam a necessidade de fazer ‘algo mais’ para alavancar o crescimento mais acelerado.

É exatamente nesse ‘algo mais’ que o consenso dentro desse último grupo se revela mais frágil. O máximo que se pode afirmar, sem muita chance de erro, é que as políticas de competitividade ocupam papel de relevo para aqueles que acham que existe a necessidade de — e espaço para — políticas públicas complementares. Destaque-se ainda que os critérios para as políticas industriais, também ditas de competitividade,<sup>5</sup> são muitas vezes pragmáticos, aproveitando condições do momento. O pragmatismo, aliás, é parte importante de uma das vertentes modificadas do Consenso de Washington: uma que explicitamente justifica o uso de políticas que levem em conta as condições de cada país.

A base teórica para justificar a intervenção vem de novas teorias, ou explicações, surgidas ou mais amplamente veiculadas já no século XXI (a exemplo da de Hausmann e Rodrik, 2003) que colocam a **mudança estrutural** no centro do processo de desenvolvimento. Nelas, a **diversificação** da estrutura produtiva (e das **exportações**) e a **inovação tecnológica** (ou, em geral, **acumulação de conhecimento**) são aspectos fundamentais.<sup>6</sup>

Ainda assim, no que toca às políticas de competitividade, muito resta por ser feito até que se consiga construir uma base minimamente consensual de idéias para a ação. O objetivo dessa nota é precisamente o de contribuir para uma discussão qualificada desse tema pela apresentação de aspectos conceituais, ao lado de traços característicos do Brasil. Para tanto, o texto está organizado da seguinte forma. A próxima seção apresenta os principais aspectos das novas teorias ou, de forma menos ambiciosa, novos marcos conceituais. A seção 3 discorre sobre o tema mais geral das reformas e do crescimento industrial no Brasil, apresenta brevemente a política ‘real’ e procura identificar como as políticas de competitividade no Brasil se enquadram na vertente mais contemporânea desse conjunto de idéias. A seção 4 conclui com a apresentação de comentários adicionais

---

extensão da noção de Smith de que o desenvolvimento está associado à complementaridade entre economias internas de escala e economias externas (tamanho do mercado). O mesmo conceito está no modelo de *big push* de Rosenstein-Rodan.” (p. 2-3)

<sup>4</sup> Uma das últimas defesas, no sentido de relativamente recente, do argumento da necessidade de proteção à indústria nascente é a de Succar (1987). Mas, claramente, os novos teóricos (ver em seguida) também defendem a necessidade de apoio para a implantação de indústrias. Só que com justificativas teoricamente mais sólidas do que as do passado. A questão principal, como veremos, é quando se passa da teoria à prática.

<sup>5</sup> Usaremos doravante os termos política industrial e política de competitividade como sinônimos. O segundo nos parece preferível porque implica ações e orientações que não necessariamente estão restritas à indústria.

<sup>6</sup> O crescimento viria da realização de economias de escala e aglomeração que levam ao aumento da produtividade em um conjunto de atividades aglomeradas em *clusters*.

associados aos desafios colocados pela fase atual da globalização: a necessidade de perseguir os ganhos de competitividade de forma continuada para aumentar a “exportabilidade” da economia brasileira e acelerar o crescimento econômico.

## 2. Novos tempos, novos ventos

### 2.1 Aspectos Conceituais

Os últimos anos têm assistido ao surgimento de novas idéias e explicações do processo de desenvolvimento que colocam a mudança estrutural no centro desse processo, enfatizando dois aspectos principais: diversificação da estrutura produtiva (e das exportações) e inovação tecnológica (ou, em termos mais gerais, acumulação de conhecimento). O texto de Hausmann e Rodrik (2003) é um bom exemplo dessa nova orientação. Reconhece-se também que as políticas industriais, ou de competitividade, também ditas ‘intervensões microeconômicas’, têm lugar reservado nesse novo paradigma.<sup>7</sup> Os critérios para a adoção dessas políticas são muitas vezes pragmáticos, aproveitando condições vigentes em momentos históricos e instituições específicas. Segundo Rodriguez-Clare (2005):

“Pode-se fazer uma distinção entre três estratégias (talvez complementares, mas conceitualmente diferentes) para complementar as reformas do Consenso de Washington: primeiro, políticas macroeconômicas para reduzir a marcante vulnerabilidade da região (América Latina) a crises; segundo, reformas institucionais para prover fundações mais sólidas para que a economia de mercado gere crescimento (frequentemente mencionadas como reformas de “segunda geração”); e terceiro, políticas microeconômicas ou de “competitividade”, que incluem um amplo leque de intervenções que permitem que mercados, setores e empresas se beneficiem das oportunidades geradas pelas reformas orientadas para o mercado” (nossa tradução).

E, mais adiante, no mesmo texto:

“... o conjunto de tais intervenções atualmente em voga na maior parte dos países, e promovido por instituições multilaterais de desenvolvimento, ou carece de uma base teórica e empírica correta ou é aplicado de uma forma que é provavelmente ineficaz... (a América Latina) deveria adotar um conjunto de intervenções baseado em uma fundação conceitual e empiricamente mais sólida com o objetivo de descobrir novas atividades lucrativas (políticas horizontais) e de criar *clusters* de inovação (políticas verticais)” (nossa tradução).

A importância da inter-relação entre diversificação e desenvolvimento, aliás, ficou mais firmemente estabelecida a partir do trabalho de Imbs e Wacziarg (2003) que, em uma linha de trabalho *à la* Chenery, reconhecem que não existe consenso teórico quanto a como a diversificação setorial deva evoluir à medida que os países se desenvolvem. Mas as forças da diversificação são mais comumente encontradas em países em desenvolvimento, ao passo que as forças no sentido de aumento da concentração da produção e emprego são mais frequentes em países desenvolvidos. Os autores mostram empiricamente que esse é exatamente o caso: a diversificação setorial avança em dois estágios, com aumento da diversificação seguido de aumento da concentração segundo uma curva com forma de U. Isso vale também para a produção manufatureira. O ponto de mínima concentração ocorre quando a renda per capita atinge cerca de US\$ 8-10 mil. Logo, o aumento na especialização setorial ocorre apenas para países desenvolvidos. Os estágios de diversificação refletem uma realocação de recursos que, segundo os autores, parece ser determinada pela interação do crescimento com a abertura ao comércio que é compatível com várias teorias. Seus

---

<sup>7</sup> O texto de Rodriguez-Clare (2005) é um exemplo dessa linha.

resultados indicam que o crescimento dos países pobres está associado à descoberta de atividades nas quais o país tenha uma forte vantagem comparativa, provendo alguma confirmação empírica para as idéias de Hausmann e Rodrik.

Nas palavras desses autores:

“Não há consenso teórico acerca de como as medidas de diversificação setorial devam evoluir à medida que os países crescem, embora a força da diversificação esteja provavelmente mais presente nos países de baixa renda, e as forças da concentração nos países mais ricos... A diversificação setorial atravessa dois estágios .... inicialmente um de diversificação crescente e mais tarde um de concentração crescente.... o ponto de reversão ocorre relativamente tarde no processo de desenvolvimento... aumentos na especialização setorial aplicam-se apenas a economias avançadas. Os países se diversificam durante a maior parte do seu processo de desenvolvimento ... Nossas etapas de diversificação refletem a realocação de recursos ao longo de um leque de atividades que é muito menos crua do que a tradicional, de três setores. Essa realocação parece ser ditada pela **interação do crescimento com a abertura ao comércio exterior** em uma forma tal que é compatível com as teorias existentes “(da Conclusão, Imbs e Warczziag, 2003; nossa tradução, ênfase adicionada).

Feenstra e Kee (2004) foram mais adiante e estudaram empiricamente os efeitos da diversificação das exportações sobre a produtividade. Para os autores, instrumentos de política como tarifas e variáveis-chave como custos de transporte e distância afetam a produtividade por intermédio da variedade das exportações, e apenas por este caminho. Nas suas conclusões os autores enfatizam que: (i) enquanto a variedade das exportações responde por apenas 2% dos diferenciais de produtividade entre países, ela explica 13% do crescimento da produtividade dentro dos países; (ii) um aumento de 10% na variedade de exportações de todas as indústrias causa um aumento de 1,3% na produtividade do país; e (iii) um aumento de 1% nas tarifas enfrentadas por um país exportador causa uma redução de 2% na produtividade desse país.

No que toca às políticas industriais<sup>8</sup> — ou, mais modernamente, de competitividade —, existe presentemente certo consenso de que elas devem ser, tanto quanto possível, horizontais.<sup>9</sup> Essa recomendação se justifica de modo a evitar a seleção de ganhadores e perdedores a partir de critérios pouco nítidos de eficiência e alocação de recursos. A justificativa clássica para a intervenção do Estado, que é a correção de falhas de mercado, nem sempre conseguirá distinguir com clareza que setores — melhor dizendo, empresas, que são o lócus mais visível das políticas setoriais — devem ser beneficiados. Isso já indica que a passagem da teoria à prática é problemática, existindo vários exemplos de falhas de governo na tentativa de corrigir falhas de mercado.

Mesmo reconhecendo isso, um conjunto mais efetivo de intervenções em nível microeconômico deveria tentar lidar com as falhas de mercado que são mais importantes no desenvolvimento. As pesquisas recentes sugerem que existem dois conjuntos principais de falhas: o primeiro está relacionado às externalidades no processo empresarial de descobrir oportunidades de investimento novas e lucrativas, incluindo as externalidades

---

<sup>8</sup> O termo aplica-se a políticas de intervenção no mercado que alterem preços relativos a favor de regiões, indústrias ou, mais comumente, grupos de empresas. O conceito inclui a isenção tributária para atrair investimentos, a oferta de crédito a juros subsidiados, a assunção de risco privado pelo setor público e a discricionariedade da estrutura de tarifas de importação e outros impostos em favor de setores, empresas ou regiões favorecidas.

<sup>9</sup> Esse consenso está longe de ser alcançado no Brasil, como testemunhado pelos textos de Além, Mendonça de Barros e Giambiagi (2002), Kupfer (2003) e Suzigan e Furtado (2006).

“informativas” (Hausmann e Rodrik, 2003); o segundo está associado às falhas de coordenação ao tomar os passos necessários para aumentar a produtividade em nível setorial (Rodriguez-Clare, op. cit., p. 6).

Uma derivação dessas idéias aparece em *survey* recente de Wilson Peres, da CEPAL, que diagnostica o lento retorno das políticas de competitividade na América Latina. Peres (2006) identifica um pensamento (quase) dominante na região Latina quando sugere:

1º Que as políticas sejam tão horizontais quanto possível, mesmo reconhecendo que não há políticas horizontais<sup>10</sup> ‘puras’, pois o uso de fatores de produção difere por atividades. Logo, sempre existirá um fator mais beneficiado pela política (horizontal) do que os demais;

2º Que se forem adotadas políticas setoriais, ou por atividade, essas devem priorizar: (i) o conteúdo de conhecimento da atividade (isto é, principalmente, inovação); (ii) o dinamismo no mercado internacional (representado pela alta elasticidade renda da demanda externa, especialmente dos países desenvolvidos); (iii) o potencial para o crescimento da produtividade (isto é, a escolha de tecnologia);

3º Que se a escolha for por políticas mistas, a ênfase deve recair sobre a criação de novos setores e empresas via investimento direto do exterior, incentivos fiscais e financeiros regionais.

Uma questão que naturalmente se coloca nesse ponto é a de como se deve fazer a escolha de setores para a implementação dessa estratégia. O debate sobre a escolha de vencedores volta claramente à tona nessa discussão, com todas as conotações negativas — e talvez algumas positivas — impregnadas nesse debate.<sup>11</sup> A ambigüidade e carga de controvérsia do tema, aliás, transparecem do próprio título do conhecido artigo de Pack e Westphal: “*Industrial Policy: Growth Elixir or Poison?*” (2000).<sup>12</sup>

Os ‘novos desenvolvimentistas’<sup>13</sup> alegam que não é necessário escolher empresas. Em vez disso, a orientação de política econômica deve ser a de escolher **setores que já tenham se revelado vencedores**, no sentido das vantagens comparativas reveladas pelo desempenho exportador. Logo, qualquer setor com forte e consistente desempenho exportador deve ser candidato a apoio (Rodriguez-Clare, 2005, p. 28). Uma questão relevante, nesse caso, é se o apoio é preciso. E é aqui que se começa a navegar em águas turvas, pois as dificuldades de implementação não devem ser menosprezadas. Uma vez mais, como passar da teoria à prática?

---

<sup>10</sup> Modernamente, as políticas horizontais caracterizam-se principalmente por: (i) coordenação dos agentes privados; (ii) investimentos na infra-estrutura que induzam a criação de *clusters* pela construção de bases físicas (transportes e comunicação, especialmente); (iii) auxílio à educação, treinamento e qualificação da força de trabalho; (iv) indução ao desenvolvimento tecnológico; (v) redução de custos sistêmicos e de custos de transação. Ver Pinheiro, Pessôa e Schymura (2006).

<sup>11</sup> Duas referências recentes sobre política industrial em nível internacional (além do texto de W. Peres acima citado) são: especificamente para os países da Ásia, Noland e Pack (2003); e uma avaliação bastante crítica da intervenção microeconômica em geral — embora reconhecendo sua necessidade — Pack e Saggi (2006).

<sup>12</sup> A necessidade de se pensar uma política industrial nova, adaptada às condições do século XXI, é também defendida por Rodrik em texto de 2004: “*Industrial Policy for the Twenty-First Century*”.

<sup>13</sup> Não confundir com os neo-desenvolvimentistas brasileiros, grupo cujas idéias vêm sendo veiculadas de modo ainda pouco estruturado no ano em curso.

Em particular, e mais além das dificuldades práticas de implementação, ainda existem dúvidas conceituais entre alguns processos e inter-relações, cobrindo diversos temas. Sobre a relação entre exportações e produtividade, por exemplo, uma versão factual comumente aceita é a de que as firmas exportadoras têm maior crescimento da produtividade. Mas a causalidade possivelmente é na direção oposta: não são as exportações que impulsionam a produtividade, mas o contrário, o rápido crescimento da produtividade é que eleva a competitividade e causa melhorias no desempenho exportador. O corolário dessa disjuntiva é: a política econômica deveria incentivar as exportações para aumentar a produtividade, logo, o crescimento? Ou vice versa?

Nessa mesma linha, outro tema importante refere-se à relação entre investimento direto do exterior e produtividade. No provocativo texto de Javorcik (2004) explora-se empírica e conceitualmente esse tema de um modo novo.<sup>14</sup> Nele parte-se do reconhecimento de que o IDE tem um papel de destaque na agenda do desenvolvimento devido à expectativa de que os influxos de investimento do exterior sejam veículos para a introdução de novas tecnologias, contribuindo para aumentar a produtividade e competitividade das indústrias domésticas. Esses ganhos seriam gerados por externalidades positivas por intermédio dos *spillovers* de produtividade para as empresas domésticas. Mas como afirma Rodrik, citado por Javorcik:

“today’s policy literature is filled with extravagant claims about positive spillovers from FDI, but the evidence is sobering.” (Rodrik, 1999).

No plano empírico, a gama de resultados referentes a essa hipótese é bastante ampla, sem apresentar evidências conclusivas acerca dessas (presumidas) externalidades positivas resultantes do IDE.<sup>15</sup> A literatura relevante está geralmente baseada em três abordagens metodológicas ou temáticas: (i) descrições de projetos individuais em países específicos, cuja generalização é difícil; (ii) estudos de setores que, em sua maioria, atestam para a existência de uma associação entre presença estrangeira e níveis de produtividade industrial — mas que deixam a desejar quanto à direção da causalidade (além do fato de que pode ser também que o IDE force a saída das empresas nacionais do setor); (iii) pesquisas com dados de painel que procuram verificar se a produtividade das firmas domésticas está correlacionada com a presença de empresas estrangeiras em seu setor ou área geográfica.<sup>16</sup> (Javorcik, 2004, *passim*)

É possível, porém, que o foco dos estudos esteja viesado. Isso porque os *spillovers* tecnológicos podem se dar verticalmente, e não horizontalmente, através de encadeamentos para trás ou para a frente. Javorcik estudou este aspecto ao pesquisar: (i) se a produtividade das firmas nacionais está correlacionada com a presença de multinacionais operando *downstream*, o que é confirmado por seu trabalho; (ii) os determinantes desses efeitos de transbordamento (orientação exportadora das TNC, por exemplo). Nesse último caso, ela encontrou que, quanto aos determinantes, o efeito da produtividade é maior quando as TNC no setor fornecedor de insumos estão mais orientadas para suprir o mercado doméstico, em vez de (prioritariamente) exportar. Ao final das suas conclusões lê-se que:

---

<sup>14</sup> Observe-se que estudos aplicados ao Brasil também têm desafiado a sabedoria convencional em alguns aspectos. Um exemplo são os trabalhos de De Negri e associados, que têm levantado fatos novos relacionados à relação entre IDE e esforço de inovação, com implicações em relação ao desempenho exportador. Ver De Negri e Salerno (ed.) (2005). Linhas de pesquisa explorando a associação entre inovação tecnológica, produtividade e desempenho exportador têm sido cobertas em vários projetos coordenados por esse autor.

<sup>15</sup> Ver também, a propósito, Markusen e Venables (1999) e Moran (2004).

<sup>16</sup> A maior parte desses estudos não encontra evidência dessas supostas externalidades positivas do IDE nos países em desenvolvimento. Um resultado interessante do estudo de Javorcik é que ela não encontra diferença entre os efeitos da produtividade entre empresas total e parcialmente estrangeiras.

“ Many countries, including developing and transition economies, compete against one another in attracting foreign investors by offering ever more generous incentive packages and justifying their actions with the productivity gains that are expected to accrue to domestic producers from knowledge externalities generated by foreign affiliates. ... The estimation results ... are consistent with the presence of productivity spillovers taking place through backward linkages....Finally, we want to stress that our findings of a positive correlation between productivity growth enjoyed by domestic firms and the increase in multinational presence in downstream sectors should not be interpreted as a call for subsidizing FDI. These results are consistent with the existence of knowledge spillovers from foreign affiliates to their local suppliers but they may also be due to increased competition in upstream sectors. While the former case would call for offering FDI incentive packages, it would not be the optimal policy in the latter”.

Outro aspecto importante nas novas teorias é a ênfase no papel da inovação tecnológica ao longo do processo de crescimento industrial (e geral). Um ponto amplamente aceito, a propósito, é o de que as atividades de P&D sejam executadas em laboratórios e universidades públicas. Essa opção se justifica porque as universidades públicas têm maior potencial de geração de externalidades. Isso é ressaltado por Audretsch e Feldman (2003) na seguinte passagem, obtida de Pinheiro, Pessôa e Schymura (2006, p. 16):

“Thus, the literature on knowledge spillovers and the geography of innovation has begun to consider the mechanisms by which knowledge spills over and is put into economic use and the degree to which these process are geographically localized. Understanding these issues is important because a policy implication commonly drawn from the new economic growth theory is that, as a result of convexities in knowledge and the resultant increasing returns, **knowledge resources, such as R&D should be publicly supported**. While this may be valid, it is also important to recognize that the mechanisms for spillover transmission may also play a key role and may also serve as a focus for public policy enhancing economic growth and development” (p. 16-20; ênfase adicionada).

O papel da tecnologia como motor do crescimento e como explicação relevante para as diferenças nas taxas de crescimento e nos níveis de renda entre os países, aliás, está bem estabelecido. Além disso, a inovação tem impactos positivos sobre as exportações e, logo, sobre o crescimento, agindo por intermédio dos seguintes canais (vide, por exemplo, De Negri e Salerno, 2005):

(i) a inovação tecnológica e os gastos em P&D aumentam as chances de a empresa ingressar no mercado internacional, e ampliam o volume de exportações das firmas inovadoras; além disso, a inovação tecnológica é mais relevante justamente nos mercados mais dinâmicos no comércio mundial, que são os de produtos mais avançados tecnologicamente;

(ii) empresas inovadoras oferecem postos de trabalho de melhor qualidade (salários mais altos e maior tempo de permanência do trabalhador no emprego);

(iii) a inovação tecnológica permite a obtenção de margens de lucro superiores às das empresas não inovadoras. Essas margens se traduzem na possibilidade de vender os mesmos produtos a preços superiores aos seus concorrentes;

(iv) empresas inovadoras têm crescido mais, tanto em termos de faturamento quanto de emprego (de forma oposta ao senso comum, a inovação tecnológica não tem necessariamente efeitos negativos sobre o emprego porque os ganhos de mercado derivados

da inovação favorecem o maior crescimento das empresas e, conseqüentemente, a geração de mais e melhores empregos). O aumento da produtividade também depende da inovação, bem como do grau de exposição da economia ao comércio internacional.

## 2.2 Questões de Implementação: Dificuldades Adicionais

No que toca à implementação, os problemas práticos associados às decisões de política industrial são vários. Um exemplo, a propósito, é o do *mix* apropriado de políticas horizontais (para ‘descobrir’ novas exportações) e verticais (para promover *clusters*, na versão de Rodriguez-Clare). Essa questão vai depender do estágio de desenvolvimento do país. Subsídios à exportação, na visão de Hausmann e Rodrik (2003) não necessariamente (ou não apenas) se baseiam nas externalidades positivas que são capazes de gerar. O argumento dos autores se baseia no fato de que, como existe informação incompleta nas atividades nas quais o país tem vantagens comparativas, isso por si só já justifica o uso de subsídios. Nas palavras de Rodriguez-Clare (2005):

“Investing in the discovery of such activities (a process they call ‘self- discovery’), however, suffers from significant externalities: the investor does not capture the full associated benefit because the activity would be rapidly imitated as soon as success was achieved. Hence equilibrium investment in self-discovery is suboptimal. Although clearly not a first-best policy, export subsidies (as well as a depreciated real exchange rate) could increase efficiency by stimulating self-discovery. As Hausmann and Rodrik point out, however, this is a very indirect approach.” (Rodriguez-Clare, p. 10)

CrITÉrios adicionais para a seleção de setores são também apontados por esse autor. Primeiro está o de que setores (segmentos, atividades) dominados por poucas firmas grandes não deveriam ser apoiados, pois não se espera que existam falhas de coordenação significativas nesses casos. Segundo, que se for para apoiar setores grandes, é melhor apoiar os que interajam mais intimamente com o restante da economia, pois o desenvolvimento de *clusters* nesse caso teria um efeito positivo agregado mais significativo. Terceiro, e algo acacianamente, os setores deveriam ser escolhidos de modo a minimizar o custo de implementar a estratégia e maximizar a probabilidade de alcançar resultados. O próprio autor reconhece que um aspecto interessante aqui é que esses critérios implicam renegar uma das principais políticas industriais das últimas décadas em vários países (especialmente México, América Central e do Caribe) — isto é, as das ZPE. Rodriguez-Clare (2005) também se pergunta se essa estratégia é realista para a América Latina. A suposição geral é a de que a maior parte dos países tem um Estado e uma burocracia fracos, com pouca capacidade de promover a transformação requerida. Nas suas palavras:

“... government policy is very hard to implement even when it is correctly designed, in part because of a weak bureaucracy wherein ‘rule-governed behavior immersed in a larger structure of careers that creates commitments to corporate goals is notable by its absence’ (citando texto de Peter Evans, de 1995). As an illustration, a “strong state” is one that could carry out an import-substitution policy without being captured by the entrepreneurs it creates. According to Evans, this is a good description of what happened in East Asia.” (p. 31)

Essa experiência, da fase da substituição de importações, levanta preocupação quanto à viabilidade da estratégia:

“ In most countries this policy was captured by the protected (infant) firms, which pushed for wider and lengthier protection without taking the necessary steps to raise productivity and curb their dependence on high tariffs. ... (but) the set of microeconomic

interventions advocated (above) ... seem much less likely to provoke capture. This is because those interventions do not entail protection or tax breaks, which can easily become permanent and whose costs are usually hidden. Rather, the interventions involve one-time grants whose cost is harder to hide. Moreover, the import-substitution experience taught valuable lessons, such as the importance of open dialogue, transparency, accountability and constant evaluation. Adherence to these principles should minimize corruption and capture in future efforts. (p. 32)

Mais contemporaneamente tende-se a aceitar que o uso dos instrumentos de política comercial deve ser continuamente monitorado de modo a se evitar a criação de incentivos que ajam na direção oposta ao que se deseja, dificultando o ajuste necessário para fazer face às novas condições. Acácia como possa parecer, essa lembrança é frequentemente ignorada devido às fortes pressões políticas que se constroem precisamente para impedir os ajustes produtivos necessários para enfrentar a competição imposta pelas novas condições da globalização.

Quanto aos efeitos da globalização — vale dizer, dificuldades associadas ao seu aprofundamento — a discussão acerca da implementação de medidas pode ser abordada segundo três temas:<sup>17</sup> os efeitos de competição (inclusive em terceiros mercados), acesso a novo conhecimento e acesso a novos mercados. Todos esses desafios exigem ajustes, que podem ser supridos por medidas de política comercial — incluindo o uso de salvaguardas e medidas *anti-dumping* (para não falar de subsídios temporários)<sup>18</sup>, as quais podem atenuar os efeitos perversos sobre a atividade doméstica.<sup>19</sup>

Começando pelos efeitos da competição, é forçoso reconhecer que a liberalização comercial é um poderoso instrumento para aumentar a disciplina de mercado, mas não necessariamente transforma os mercados em contestáveis. As políticas visando ao aumento da competição têm dois lados: a promoção de novas atividades, ou lado da ‘entrada’, e as que tratam da reestruturação e realocação de fatores, ou lado da ‘saída’<sup>20</sup>. As taxas de entrada e saída (*turnover rates*) são um dos principais determinantes dos ganhos de produtividade devido aos diferenciais de produtividade entre as empresas que entram e as que saem.

No entanto, não é muito claro quais são precisamente os mecanismos pelos quais as firmas sobreviventes melhoram sua eficiência. Essa não identificação dificulta a formulação de propostas de políticas de competitividade. O que se observa, na prática, é que a maior parte das firmas se ajusta pela dispensa ou rotatividade da mão de obra, empregando novos funcionários com melhor qualificação. A implicação é que as políticas de ajuste nesse caso deveriam privilegiar a flexibilização da mão de obra. Como os custos de intervenção governamental direta são sempre muito altos nos casos de ajuda direta às empresas — e os resultados nem sempre são tão favoráveis quanto se imaginava *a priori* — uma prática razoável consiste em atuar indiretamente por intermédio de medidas como o seguro desemprego e o re-treinamento de forma a habilitar a mão de obra deslocada pelo

---

<sup>17</sup> Essa apresentação segue Hoekman e Javorcik (2004).

<sup>18</sup> É oportuno lembrar que o uso de subsídios pode ser direto (como é o caso de uma transferência orçamentária) ou, mais geralmente, indireto. Incluem-se neste último caso os que são operados pelo sistema tributário (reduções de tributos, em geral) ou pelo sistema financeiro (como o crédito direcionado e a concessão de empréstimos a taxas de juros mais favorecidas em relação às de mercado).

<sup>19</sup> O caso dos investimentos em inovação é bem sugestivo. Como se sabe, essa é uma área em que subsídios ou incentivos semelhantes são frequentemente necessários devido ao conhecido problema da “apropriabilidade” (inovações podem ser facilmente apropriadas pelos competidores, o que induz o sub-investimento na atividade). Mas o caráter temporário dos subsídios deve ser sempre claramente colocado.

<sup>20</sup> Vide Hoekman e Javorcik, 2004.

aumento da competição. As assimetrias de informação podem ser enfrentadas por sistemas que informem melhor as oportunidades disponíveis.

A entrada pode ser facilitada por subsídios embutidos no crédito (como é o caso do sistema usado em diversas épocas no Brasil pelo BNDES). É também importante que os empresários potenciais não sejam inibidos de explorar novas oportunidades (algo que vale para qualquer setor) pelo alto custo e demora relacionados aos procedimentos de registro de novas atividades — como é o caso no Brasil, país repetidamente mencionado como caso quase paradigmático de atraso nesse item em estudos do tipo do *Doing Business*, do Banco Mundial.

No que toca à absorção de tecnologia, criação de inovações e absorção de novo conhecimento, as medidas dependerão crucialmente da capacidade de absorção em cada caso e país específico. Os países usualmente percorrem como que uma ladeira tecnológica ao longo do seu desenvolvimento, sendo difícil queimar etapas na criação e absorção de tecnologia por falta de condições apropriadas. Além disso, não se deve esquecer que um dos mais importantes veículos de absorção de tecnologia se dá através da tecnologia incorporada em máquinas e equipamentos importados — o que atesta, uma vez mais, em favor da estratégia de aumentar a abertura comercial.

Como se pode deduzir da apresentação anterior, o campo das idéias ainda está em mudança, destacando-se a persistência de dúvidas conceituais e de implementação em casos concretos. Mas é forçoso reconhecer que existem avanços em relação ao marco teórico quase inexistente de uma década atrás. Em que medida esses novos marcos teóricos (ou, ao menos, conceituais) seriam aplicáveis ao Brasil? Quais as mudanças recentes mais notáveis na política de competitividade ‘real’ nesse país? Esses são os objetos da próxima seção.

### **3. O caso do Brasil: Instituições, Reformas e Novas Diretrizes de Política Industrial**

#### 3.1 Instituições, Reformas e Crescimento Industrial no Brasil<sup>21</sup>

Apesar de ser geralmente aceito que a existência (e o funcionamento) de instituições apropriadas é um elemento fundamental para o crescimento econômico — sem entrar na difícil questão da causalidade entre as duas coisas — a inter-relação entre reformas institucionais e crescimento econômico não é despida de ambigüidade. Por um lado, as reformas podem ser facilitadas em um contexto de crescimento. Por outro, o fato de crescer pode embutir a noção de que as reformas não são tão necessárias, pois o país já está crescendo sem sua adoção. Não custa lembrar que a racionalidade política freqüentemente diverge da econômica, bem como os ‘tempos’ que as caracterizam. Cabe ao formulador de políticas públicas promover a conciliação desses aspectos.

O papel das instituições no desenvolvimento econômico é um tema que ganhou mais reconhecimento na literatura internacional só recentemente. Para os adeptos das idéias de que instituições adequadas promovem o crescimento, a criação de determinadas condições institucionais é fundamental. Uma corrente de analistas, no entanto, sustenta que as instituições são não apenas causa, mas também consequência do desenvolvimento: à medida que este progride, as instituições vão sendo criadas para superar as dificuldades e limitações existentes, as quais poderiam travar o crescimento. Existe ainda uma vertente que nega a associação baseando-se nas experiências de países em que algumas instituições supostamente necessárias para o crescimento sustentado de longo prazo não existem, ou não existiam à época em que se desenvolveram.

---

<sup>21</sup> Ver também, sobre esse tema, Pinheiro (2003).

Boa parte do interesse nesse tema surgiu a partir do fraco desempenho de várias economias que adotaram políticas econômicas visando a estabilidade através de reformas estruturais e, apesar disso, não conseguiram crescer tão rapidamente como esperado, como já mencionado. No caso da América Latina, este sentimento foi amplificado pelo aparente paradoxo de que algumas economias da região atravessaram períodos de prosperidade precisamente quando adotaram políticas econômicas em nada semelhantes às preconizadas pelo chamado Consenso de Washington. Em países asiáticos observou-se o mesmo.

O sentimento predominante no Brasil foi semelhante. Nosso país passou por significativas reformas nos anos 90, rompendo inclusive com a estratégia de desenvolvimento que vinha sendo seguida de forma praticamente ininterrupta desde a década de 1930, calcada na força do papel econômico de um Estado que atuava no marco de uma economia fechada e pouco competitiva. Assim, o Brasil atravessou uma abertura comercial, privatizou a maioria das empresas estatais, liquidou monopólios públicos na infra-estrutura, promoveu a desregulação de diversos setores econômicos, adotou atitude mais aberta em relação ao investimento estrangeiro e controlou a inflação de forma engenhosa. Como resultado, apresentou um registro de crescimento não tão desfavorável quanto o que a alternativa de seguir a estratégia anterior faria supor — embora o consenso em relação a esse resultado esteja longe de ser alcançado.<sup>22</sup> O principal setor negativamente afetado, em relação à experiência pretérita, foi o industrial.<sup>23</sup> Parte desse desempenho é atribuível à liberalização comercial, dada a baixa eficiência do parque industrial pré-liberalização.

A abertura comercial foi acompanhada, no que toca à indústria, da perda de postos de trabalho e fechamento de empresas, mas ganhos substanciais de produtividade. Esses ganhos, aliás, diminuíram depois da desvalorização cambial de 1999.<sup>24</sup> Mas a valorização da taxa de câmbio depois de 2002, e as elevações dos preços de produtos primários mais recentemente, renovaram o receio de que esteja ocorrendo um processo de desindustrialização. Esse receio é relativamente novo e, no nosso entender, não totalmente justificado.

O receio da desindustrialização no Brasil é diluído pelo fato de que as exportações, mesmo de produtos básicos, são muito mais diversificadas do que em períodos anteriores da história do país e de outros que presumivelmente se “desindustrializaram”. Isso tende a diminuir o chamado risco da ‘loteria das *commodities*’, segundo o qual os países seriam beneficiados por pouco tempo por ganhos de preços concentrados em poucos produtos, mas sem continuidade a prazo mais longo.<sup>25</sup> É oportuna uma digressão a esse respeito, porque o

---

<sup>22</sup> Em outras palavras: o crescimento econômico, excetuando-se a recessão de 1990-92, foi muito modesto (2,85% ao ano entre 1992 e 2005). O progresso na redução da pobreza e da desigualdade, embora lento, foi expressivo especialmente quando da queda observada em 1995 (não revertida posteriormente) e depois de 2001, quando o progresso na redução na desigualdade da distribuição de renda foi mais acelerado do que antes. Esses resultados, porém, tendem a ficar obscurecidos pelo lento crescimento do nível de atividade. Ver, sobre reformas e crescimento, Pinheiro, Bonelli e Schneider (2004).

<sup>23</sup> De fato, o crescimento médio da agropecuária nos últimos 15 anos pode ser considerado excepcional, face à experiência histórica brasileira: 3,4% ao ano. O produto real da indústria de transformação alcançou apenas 2,1% ao ano entre 1990 e 2005. Note-se que em ambos os casos ocorreram fortes ganhos de produtividade, embora na indústria eles tenham ficado mais restritos aos anos entre 1992 e 1998.

<sup>24</sup> Os aumentos médios da produtividade da mão de obra depois de 1999 têm sido da ordem de 2 a 2,5% ao ano.

<sup>25</sup> Na verdade, a perda de participação da indústria brasileira no PIB reflete, principalmente, o contexto macroeconômico: o baixo crescimento do nível de atividade nos últimos anos em um ambiente de juros e carga tributária muito elevados é que explica o lento crescimento da indústria, dada a relativamente alta

debate não é unicamente brasileiro: as interações entre indústria e desenvolvimento voltaram ao centro das atenções em grande número de países a partir da perda de participação do setor industrial no produto agregado há algum tempo. Essa perda tem levantado hipóteses — e, principalmente, preocupação — quanto à evolução industrial desses países no futuro.

Nesta discussão, convém ainda separar a perda de peso da indústria, ou desindustrialização no que diz respeito à produção, da perda referente ao emprego.<sup>26</sup> De início, é preciso deixar claro que esse processo está em curso nas economias maduras desde as décadas de 60 e 70 tanto em relação à produção quanto ao emprego. Assim, por exemplo, a percentagem do emprego industrial no emprego total na Grã Bretanha caiu de 35% em 1970 para 14% atualmente; nos EUA, de cerca de 25% para 10%; na Alemanha, de 40% para 23%.<sup>27</sup> O próprio nível absoluto de emprego diminuiu nesses países, especialmente nos EUA — mas, ainda assim, a produção manufatureira tem crescido a taxas historicamente elevadas na última década.<sup>28</sup>

Essa perda de importância quantitativa da produção e do emprego reflete um complexo conjunto de fatores e processos que inclui:

(i) fortes ganhos de produtividade na indústria em diversos países — os EUA sendo o caso mais nítido, especialmente com a recuperação da produtividade observada na última década;

(ii) mudanças nos padrões de comércio, com parte da produção antes gerada nos países da OCDE sendo suprida por países em desenvolvimento caracterizados por vantagens competitivas, em geral, mas não exclusivamente, associadas (temporariamente) à utilização de mão de obra de baixo custo e a uma taxa de câmbio muito desvalorizada; a concorrência dos produtos importados por parte de países em desenvolvimento — o caso mais notável sendo o da China, cujo crescimento da produção e do volume de comércio têm permitido contínua penetração em mercados como o dos EUA e outros países da OCDE — é fenômeno frequentemente citado como origem da desindustrialização;

(iii) mudanças de preços relativos derivadas da introdução de novas tecnologias, economias de escala e especialização e ganhos de produtividade a elas associados;

(iv) terceirização de atividade antes executadas no interior das fábricas, que faz com que o uso de mão de obra direta por unidade de produção industrial diminua.

No caso do Brasil devem ser citados:

(a) em primeiro lugar, a abertura comercial, que alterou profundamente as estruturas de produção na indústria; o efeito foi especialmente forte até 1996-97, implicando menos

---

elasticidade renda da demanda doméstica de produtos manufaturados. Logo, o baixo crescimento da renda agregada (que inclui a gerada no setor) repercute diretamente na indústria.

<sup>26</sup> Na literatura corrente diz-se que ocorre “desindustrialização” quando há redução sistemática, de longo prazo, do peso da indústria na economia segundo essa última forma de medição.

<sup>27</sup> A fonte desses dados é a revista *The Economist*, edição de 1º de outubro de 2005.

<sup>28</sup> Observe-se que no Brasil, a indústria de manufaturas foi uma empregadora em grande escala, mas com uma ressalva. Os Censos Demográficos registram que a participação da PEA ocupada na Indústria de Transformação em relação à PEA total passou de 11% do total em 1940, no início da industrialização acelerada, para 20% em 1980. Esses números, no entanto, incluem a ocupação informal e são baseados nas declarações dos informantes, e não nos registros da empresa.

uso de mão de obra por unidade de produção — logo, elevados ganhos de produtividade com pouca ou nenhuma absorção de mão de obra;<sup>29</sup>

(b) em segundo lugar, e ocorrendo simultaneamente, novas técnicas de *management* e de gerenciamento da produção, modernização de técnicas produtivas, etc., contribuíram para uma maior racionalização no uso da mão de obra. Incluímos aqui a introdução de processos como o *just in time*, modificações no *lay-out* das empresas, racionalização e novas técnicas de compras de matérias primas, etc. Observe-se que isso ocorreu junto com a abertura comercial, ou um pouco antes, e implicou aumento na competitividade com o exterior e também na competição entre as empresas no Brasil. Desnecessário lembrar também o papel jogado por uma taxa de câmbio relativamente valorizada entre 1995 e 1998, que acirrou ainda mais a competição e forçou as empresas nessa direção;

(c) em terceiro lugar está o uso intenso da terceirização, que foi, no caso do Brasil, amplificada por dispositivos da Constituição Federal de 1988, com efeitos que se propagaram pelos anos seguintes<sup>30</sup>. Esses dispositivos encareceram a contratação de mão de obra, o que fez com que no Brasil as empresas passassem a procurar processos de economizar o fator trabalho tanto quanto possível, e talvez mais do que a tendência internacional no que diz respeito à terceirização;

(d) em quarto lugar deve ser mencionada a privatização em diversos segmentos industriais, quando os novos gestores das antigas empresas estatais rapidamente se deram conta (se é que não sabiam antes) que havia excesso de mão de obra e pouco cuidado com a eficiência nas plantas; em todas as empresas privatizadas foi possível modernizar e aumentar muito a produção com dispensa de parcelas consideráveis da mão de obra originalmente empregada (caso da siderurgia integrada, por exemplo);

(e) em quinto lugar, o progresso técnico incorporado em máquinas e equipamentos, que universalmente substituí mão de obra por máquinas e equipamentos, também pode ser responsabilizado, especialmente tendo em vista a pressão por investimentos em modernização nas empresas associada à nova competição dos anos 90.

Além disso, é de se esperar que o ritmo de variação da produtividade esteja associado às flutuações do nível de atividade industrial. Essa é a experiência internacional. No caso do Brasil é possível mostrar que a produtividade total dos fatores está associada à acumulação de fatores (capital e mão de obra), com a notável exceção da década de 80. Assim, quanto maior o crescimento no uso de fatores, maior a produtividade total. Isso difere um pouco da Lei de Verdoorn e das idéias de Kaldor, segundo as quais o ritmo de variação da produtividade está associado ao crescimento do nível de atividade.

Nossa sugestão é que a modernização pela qual vem passando o parque industrial brasileiro — que atravessou com sucesso uma abertura comercial e duras reações da política macroeconômica a contextos internacionais e domésticos diversas vezes desfavoráveis — não autoriza pessimismo. Ao contrário, tendo desenvolvido musculatura nos últimos 15 anos, a indústria estará crescentemente capacitada a enfrentar desafios competitivos domésticos e no exterior à medida que as limitações macroeconômicas forem

---

<sup>29</sup> Não é preciso recordar a existência de um ambiente de escassa competição prevalecente até o final dos anos 1980, fruto de uma industrialização protegida da competição interna e externa, que implicava ineficiência na produção.

<sup>30</sup> Provavelmente, a crescente informalização da mão de obra também está associada a esses efeitos. Essa tendência tem sido revertida nos últimos anos com o aumento mais do que proporcional do emprego com carteira assinada (formal), associado à opção das empresas pela declaração no SIMPLES.

sendo levantadas e políticas de competitividade horizontais sejam adequadamente implementadas. O sucesso exportador é parte importante desse processo.

Retornando ao tema do limitado êxito das reformas estruturais, a literatura destaca três interpretações mais usuais para a explicação desse parcial sucesso, segundo os proponentes da idéia de que as reformas estruturais estão na raiz do crescimento. A primeira responsabiliza a pouca profundidade das reformas: as reformas no Brasil não avançaram o suficiente, permanecendo incompletas.<sup>31</sup> Uma segunda culpa a ausência de latitude do processo de reforma: as reformas deveriam ter sido complementadas por outras, ditas de segunda geração, destinadas a criar e/ou fortalecer determinadas instituições.<sup>32</sup> Uma terceira interpretação atribui os fracos resultados às tentativas de implementar os mesmos conjuntos de políticas em todos os países, apesar de suas distintas características políticas, culturais e institucionais, grau de desenvolvimento, etc. Segundo essa última versão, não há modelos comuns a todos os países, cada qual devendo projetar seu próprio caminho, tal como sugerido em Rodriguez-Clare (2005).<sup>33</sup>

Todas essas interpretações podem, de uma forma ou de outra, ser aplicadas ao Brasil. Várias reformas permaneceram por concluir, ou deveriam ser substituídas por alternativas políticas ou institucionalmente mais palatáveis. As reformas já adotadas requerem mudanças no aparato institucional de modo a levar em devida conta a participação ampliada do setor privado no investimento, finanças e produção. E, obviamente, o desenho institucional tem que ser adaptado às condições locais.

A síntese dessas interpretações destacaria uma combinação de seis pré-requisitos como os mais importantes para alcançar-se o desenvolvimento sustentado:<sup>34</sup> (i) estabilidade macroeconômica; (ii) preços e incentivos sem distorções; (iii) instituições capazes de permitir uma adequada operação dos mercados, proteção dos direitos de propriedade, garantia da prevalência do direito (*rule of law*) e a redução da informação assimétrica; (iv) investimento público em educação, saúde e fornecimento de serviços públicos com viés para a população pobre de modo a aumentar a igualdade de oportunidades; (v) uma rede de proteção social capaz de proteger os segmentos mais necessitados da população; (vi) uma estratégia de desenvolvimento definida, e que leve em conta as condições atuais e passadas do país.

Deduz-se dessa lista que o Brasil conseguiu realizar com sucesso apenas parcial uma parte desses pré-requisitos. Em relação à estratégia de desenvolvimento, em particular, parte do impasse está relacionado às formas de intervenção para o aumento da competitividade. Não é exagero afirmar que esse impasse, alimentado pela crise fiscal do setor público, levou a certa paralisia na proposição e implementação de políticas públicas no campo das intervenções microeconômicas. Essa paralisia deveu-se provavelmente à ausência de novos marcos conceituais capazes de substituir os que haviam orientado as políticas de autarquia da época da substituição de importações, em especial as que

---

<sup>31</sup> Ver, a propósito, Pnheiro, Bonelli e Schneider (2004).

<sup>32</sup> Essa linha de explicação tem sido chamada de 'Consenso de Washington Ampliado'. A rigor, pode ser incorporada à explicação anterior.

<sup>33</sup> As conclusões subjacentes à Agenda de Barcelona, um conjunto de proposições formuladas por especialistas em desenvolvimento econômico que veio a público em meados de 2004, são um exemplo dessa linha. É provável que seus signatários imaginassem que essa Agenda viesse a ter a repercussão atribuída ao Consenso de Washington. Passados dois anos, essa expectativa parece ter sido frustrada pela pouca repercussão que obteve.

<sup>34</sup> Vide Pinheiro (2003), op. cit.

implicavam escolhas de grupos de empresas ‘vencedoras’, com escassa preocupação com os feitos alocativos dessas políticas.<sup>35</sup>

### 3.2 As Novas Linhas de Ação da PITCE: A Política Real

As atuais linhas mestras da política industrial no Brasil seguem a PITCE — Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, do começo de 2003, formulada pelo MDIC. Embora tenha nítidos elementos de continuidade em relação ao aparato anterior — indicando uma vez mais que os marcos de política econômica não surgem do vácuo, mas tendem a aperfeiçoar o que antes já existia — as novas diretrizes da PITCE apresentam novidades pela clara explicitação de linhas horizontais, e que merecem ser examinadas.<sup>36</sup> No entanto, como ficará claro, diversas formulações e pretensas iniciativas não passaram, até o momento, do domínio das intenções.

A nova PITCE contempla três planos de ação:

(1) Linhas de ação horizontais, que incluem (1.1) Inovação e Desenvolvimento Tecnológicos; (1.2) Inserção Externa; (1.3) Modernização Industrial; (1.4) Ambiente Institucional. Destas linhas merecem destaque, pelas novidades que incorporam, os itens (1.1) e (1.3).

(2) As chamadas ‘opções estratégicas’ — que são as linhas de políticas setoriais/verticais — incluem: (2.1) Semicondutores; (2.2) Software; (2.3) Bens de Capital (2.4) Fármacos e Medicamentos. Os avanços aqui têm sido limitados, com exceção de medidas de desoneração em relação aos bens de capital e à produção de fármacos.

(3) As ‘atividades portadoras de futuro’, que também são ações verticais (mas em relação às quais pouco se avançou, com a possível exceção da última), e incluem: (3.1) Biotecnologia; (3.2) Nanotecnologia; (3.3) Biomassa / Energias Renováveis.

Nas linhas de ação horizontais têm destaque a inovação e o desenvolvimento tecnológico.<sup>37</sup> Além disso, a ‘Lei do Bem’<sup>38</sup> aprovou diversos benefícios, entre os quais destacamos: (i) Isenção de PIS/PASEP e COFINS para compra de máquinas e equipamentos por empresas exportadoras, que exportam 80% de sua produção (com vistas ao aumento da inserção externa, linha 1.2 acima) e para os fabricantes de computadores com valores de até R\$ 2,5 mil; (ii) Regime especial de tributação com abatimento em dobro das despesas com P&D de novas tecnologias (com vistas ao item 1.1 acima).<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> O texto de Bonelli e Motta Veiga (2003) contém um resumo da evolução do marco institucional e das políticas de competitividade no Brasil até o começo da década atual. Pouca coisa mudou desde então. Ver mais adiante.

<sup>36</sup> As referências são ao sítio do MDIC na internet.

<sup>37</sup> As ações de inovação e desenvolvimento tecnológicos incluem os chamados Fundos Setoriais, os quais “foram dotados em 2005 de recursos 20% superiores aos do ano anterior. Nesse ano o índice de execução foi de 98,7%, representando uma evolução significativa no período de implementação da PITCE. O maior beneficiário da concessão de crédito para projetos de inovação foi o setor de bens de capital (41% dos recursos).” (do sítio do MDIC)

<sup>38</sup> Nº 11.196. Refere-se à MP 255, a “MP do Bem”, sancionada em 21/11/2005. No resumo do texto acima mantivemos apenas as partes mais relevantes para nossa discussão.

<sup>39</sup> O Decreto nº. 5.649 (29/12/2005) regulamenta o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras — RECAP, que suspende a exigência da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, instituídos pelos artigos 12 a 16 da Lei nº. 11.196. O RECAP suspende a exigência da contribuição para o PIS/ PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de bens de capital, quando adquiridos por pessoa jurídica beneficiária desse regime para incorporação ao seu ativo imobilizado.

A Lei de Inovação Tecnológica foi regulamentada em 11/10/2005 e é organizada em torno de três eixos: a constituição de ambiente propício a parcerias estratégicas entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas; o estímulo à participação de institutos de ciência e tecnologia no processo de inovação; e o estímulo à inovação na empresa. Além de uma subvenção, a lei estabelece os dispositivos legais para a incubação de empresas no espaço público e a possibilidade de compartilhamento de infra-estrutura, equipamentos e recursos humanos, públicos e privados, para o desenvolvimento tecnológico e a geração de produtos e processos inovadores, e cria regras claras à participação do pesquisador público nos processos de inovação tecnológica desenvolvidos no setor produtivo.<sup>40</sup>

Assim, o Brasil vem desenvolvendo um sistema de apoio à inovação que é aparentemente inteligente e tem boas chances de dar bons resultados, como a legislação aprovada em fins de 2005. Obviamente, o esforço inovativo e de criação de tecnologia até o presente é insuficiente. Mas as perspectivas nessa área não são tão negativas, dada a oferta de engenheiros, técnicos e gerentes. A provável exceção vem da crônica falta de recursos, apesar da multiplicidade de fontes.<sup>41</sup>

Do ponto de vista institucional, os programas ou instrumentos de financiamento público de P&D no Brasil se distribuem em diversas iniciativas. Entre outras instituições, apóiam a P&D nas empresas: FINEP, fundações estaduais de amparo à pesquisa, BNDES, Tesouro Nacional, SEBRAE e Ministério das Comunicações. Muitas iniciativas são redundantes e a pulverização de esforços tem, possivelmente, gerado ineficiência. Considerando que hoje a maioria dos estímulos à inovação tecnológica está baseada principalmente em incentivos fiscais — que, isoladamente, são insuficientes para apoiar projetos de P&D — uma recomendação seria a abertura de uma linha de crédito adequada aos objetivos da PITCE. (Segundo exposição de J. de Negri)

Quanto a esse último ponto deve ser destacado que o montante gasto pelas empresas em P&D ainda é muito pequeno no Brasil, em comparação com os países desenvolvidos: apenas cerca de 0,6% do seu faturamento.<sup>42</sup> Os estudos de De Negri e seus associados mostram que uma das razões pelas quais a taxa de inovação na indústria brasileira ainda é baixa está na falta de mecanismos de financiamento para essa atividade. A pequena disponibilidade de fundos públicos para investimento em inovação não significa, no entanto, que estes fundos não tenham impactos positivos sobre os esforços tecnológicos privados. Ao contrário, existem evidências de que o acesso a fundos públicos de financiamento aumenta o volume de recursos privados destinados a essa atividade, ou seja, não existem efeitos de *crowding out* nos gastos públicos em P&D.

---

Também fica suspensa a exigência da contribuição para o PIS/PASEP — Importação e da COFINS — Importação incidentes sobre bens de capital importados diretamente por pessoa jurídica beneficiária desse regime para incorporação ao seu ativo imobilizado. (do sítio do MDIC)

<sup>40</sup> Aproximadamente R\$ 250 milhões do orçamento do MCT em 2006 são destinados à subvenção da inovação. Desse montante, R\$ 70 milhões devem ser aplicados em subvenção ao crédito, ou seja, em empresas que tomam recursos emprestados para o financiamento de programas de inovação. O restante deve ser aplicado em subvenção para projetos de P&D e subvenção para contratação de pessoal. (do sítio do MDIC)

<sup>41</sup> Não é este o lugar para reafirmar a baixa qualidade da educação no Brasil, nos diversos níveis, nem da falta de ensino técnico apropriado, por constituírem temas óbvios.

<sup>42</sup> Na Alemanha, por exemplo, esse percentual é de 2,7% e na França é de 2,5%. Da mesma forma, a taxa de inovação na indústria brasileira (30%) é menor do que a média dos países desenvolvidos, evidenciando um esforço muito baixo das indústrias brasileiras em inovação e diferenciação de produtos (De Negri e Salerno, 2005).

A Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica, aliás, indica que as principais dificuldades na implementação de inovações são atribuídas a fatores de ordem econômica que, em boa parte dos casos, podem ser resolvidas com um financiamento adequado. Apesar de existirem fontes públicas de financiamento à P&D, mais de 90% dos gastos com P&D na indústria brasileira é financiado com recursos próprios das empresas.

No plano da modernização industrial adquiriram alguma relevância a redução do Imposto de Importação para Máquinas e Equipamentos sem Produção Nacional, sendo que de janeiro a junho de 2005, foram aprovados 608 ex-tarifários. Já a política de desoneração do IPI para Máquinas e Equipamentos teve início em 2004. A partir do Decreto n.º 5.468 (15/6/2005), e com 18 meses de antecedência em relação ao inicialmente previsto, foram reduzidas a zero as alíquotas do IPI para bens de capital.

### 3.3 Os Novos Marcos Teóricos e o Caso do Brasil

O Brasil experimentou forte diversificação e aumento de competitividade da produção em diversas fases ao longo da sua história. Mais recentemente, mesmo antes da mudança do regime cambial em 1999 — e cujos resultados só se fizeram sentir depois de 2000/01 — o aumento da competitividade deveu-se às reformas dos anos 90 (liberalização com concomitante aumento de produtividade, privatização e estabilidade monetária). Essa sub-seção discorre sobre esses temas, procurando identificar em que medida as novas idéias relacionadas às políticas de competitividade têm prosperado na prática brasileira. Ao mesmo tempo, irá sublinhar dificuldades de implementação das políticas de competitividade no Brasil.

Como já mencionado, os últimos anos não registram alterações muito relevantes no aparato de política industrial e de comércio exterior no Brasil.<sup>43</sup> No entanto, a abordagem desse tema pelo governo federal vem mudando, ainda que lentamente e por vezes com retrocessos, em favor de políticas mais horizontais — o que coloca o Brasil no grupo de países que adotam uma postura mais moderna em relação a essa orientação.

Isso não significa que os instrumentos de políticas setoriais tenham sido deixados de lado. Como se sabe, a Lei de Informática continua em vigor, assim como o mecanismo da Zona Franca de Manaus e o instrumento setorial por excelência representado pelo Acordo Automotivo com a Argentina (ver Bonelli, 2001 e Bonelli e Motta Veiga, 2003). Mas a avaliação da nova PITCE — Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior permite que se antevejam mudanças importantes. Note-se que algumas dessas mudanças tiveram origem ainda no final do governo do Pres. Fernando Henrique Cardoso, como os fundos setoriais e o embrião da Lei de Inovação. Mais recentemente, em fevereiro de 2005, o aparato institucional foi aperfeiçoado com a criação da ABDI — Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial como instância de articulação de instrumentos e medidas.<sup>44</sup>

Não é preciso recordar que ao longo da história a política industrial no Brasil se valeu de diversos instrumentos de cunho setorial para a promoção da atividade industrial. Entre as décadas de 50 e 80 foram utilizados diversos tipos de proteção comercial (imposto de importação e barreiras não tarifárias<sup>45</sup>), estímulos à exportação (incluindo com destaque as isenções fiscais) e subsídios à produção em setores selecionados (isenção e redução de

---

<sup>43</sup> Ver, para uma avaliação recente, Bonelli e Motta Veiga (2003). Para avaliações anteriores, ver Bonelli (1997), Bonelli (2001), Bonelli, Motta Veiga e Brito (1997), e Bonelli e Brito (1997).

<sup>44</sup> Essa Agência, no entanto — um serviço social autônomo e parte do chamado ‘Sistema S’ — foi criticada pela falta de autonomia decisória por Suzigan e Furtado (2006).

<sup>45</sup> As mais usadas, como se sabe, foram: exame de similaridade, índices de nacionalização, contingenciamento, licenciamento prévio das importações, e preferência nas compras governamentais.

impostos, autorização para depreciação acelerada do capital e, especialmente, créditos a juros favorecidos). Quanto aos subsídios, é oportuno recordar que seu uso pode ser feito diretamente (caso de transferências orçamentárias, por exemplo) ou, mais geralmente, de forma indireta. Incluem-se neste último caso os que são operados pelo sistema tributário (reduções de tributos) ou pelo sistema financeiro (como o crédito direcionado e a concessão de empréstimos a taxas de juros favorecidas em relação às de mercado).

Em particular, a justificativa teórica para o uso de subsídios (sempre temporários e, de preferência, cadentes ao longo do tempo, é bom frisar) aparece em vários casos. Um deles se aplica aos setores em que existe a possibilidade de aprendizado e no qual as firmas pioneiras não se beneficiam inteiramente da redução de custos permitida por esse aprendizado, cuja atividade irá permitir a produção das demais firmas. Nessas condições, é possível que a produção não se concretize, a menos que a(s) pioneira(s) seja(m) subsidiada(s). Como parece claro, o subsídio só se justifica se houver realmente a criação de externalidades entre as firmas. Outra possibilidade surge em relação às externalidades de informação, nos casos em que a utilização local de novas tecnologias em um dado país necessita de adaptações (como é o caso enfatizado por Hausmann e Rodrik, 2003, citado acima).

A experiência histórica brasileira destaca-se, como é bem sabido, pelo intenso direcionamento de crédito para setores considerados prioritários, ao lado de uma pesada presença direta do Estado em diversas atividades produtivas. Somam-se a isso, pelo lado negativo, os entraves para adoção de novas tecnologias (propiciados pela Lei da Informática, por exemplo). Algumas críticas, novas e antigas, são sumariadas mais adiante.

Entre os resultados do lado positivo destacam-se, historicamente, diversos investimentos estatais em infra-estrutura (principalmente até o final da década de 70), a expansão do ensino superior (principalmente a partir da década de 70), o aumento da produtividade na indústria na década de 90, a política de inovação e o êxito exportador nos últimos anos. Quanto aos ganhos de produtividade, no entanto, é oportuno destacar que arrefeceram desde aproximadamente a época da mudança do regime cambial (1999).<sup>46</sup> A área de política tecnológica e de inovação, por sua vez expandiu-se muito e na direção correta com nova legislação de incentivo no final de 2005. E quanto ao dinamismo exportador é possível afirmar, sem prejuízo de generalidade, que foi muito mais função de políticas e instrumentos gerados ainda na década de 90 (crédito, financiamento, abertura, privatização e reforma do Estado, e incentivos fiscais) e de mudanças na política macroeconômica do que em novos instrumentos e políticas de intervenção microeconômica.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Não é esse o lugar para analisar as variações da produtividade e suas causas. Mas importa assinalar que os ganhos da década de 90, em boa medida estimulados pela abertura comercial e pela privatização, foram de menor expressão desde então. Na indústria, em particular, o crescimento da produtividade tem sido bastante modesto, conforme evidenciado pelos resultados das pesquisas mensais do IBGE (PIM-PF e PIMES).

<sup>47</sup> Observe-se que a principal responsável imediata pela melhoria do desempenho exportador foi a desvalorização cambial a partir de 1999. Mas sua real influência para os resultados mais recentemente observados é possivelmente menor do que se imagina pois a valorização da taxa de câmbio efetiva real depois de 2002, que prossegue até nossos dias, não derrubou as exportações. O bom desempenho desde então tem sido devido ao efeito dos preços internacionais e à forte demanda externa exercida por diversos países. Mas é possível especular que parte do ganho exportador é permanente e derivada de melhores condições de competitividade da produção.

### 3.4 Críticas ao ‘Modelo Brasileiro’ de Política Industrial: Um Resumo

As críticas mais recentes ao modelo brasileiro de política industrial são de diversas ordens, não cabendo aqui detalhar todas.<sup>48</sup> Uma pequena amostra é suficiente para transmitir o teor dos principais temas problemáticos.

Amadeo (2002), por exemplo, destaca que “a estrutura tarifária e tributária é muito discricionária e, pelo lado do crédito, o BNDES empresta volumes expressivos a taxas subsidiadas .... O BNDES fez importantes operações de crédito voltados para setores de infra-estrutura ... Ainda assim, permanece a demanda pelo aumento de gastos fiscais com políticas de incentivo à produção e atração de investimentos externos, além da manutenção da proteção seletiva de alguns setores. Essa demanda nos remete à história recente na qual vários setores e regiões do País receberam estímulos fiscais e proteção e nem por isso devolveram na forma de *externalidades* o resultado desejado. Alguns exemplos são úteis. ... a indústria naval ... durante anos recebeu, e ainda recebe, subsídios do Fundo de Marinha Mercante via BNDES e, não obstante, minguou até praticamente desaparecer. ... a reserva de mercado da informática .. atrasou a entrada do Brasil na onda das novas tecnologias, reduzindo em alguns pontos percentuais o crescimento de nossa produtividade e PIB .... a nova versão da Lei de Informática, que, de forma branda, repete o erro da antiga, ao resguardar o produtor final com elevada proteção efetiva, em detrimento de todos os demais setores da economia que utilizam a informática conjugada às telecomunicações para tornarem-se mais produtivos. ... o caso do regime automotivo que estabeleceu incentivos fiscais e elevadas tarifas de importação bem como concessão de créditos subsidiados para empresas montadoras de veículos ... Mais que isso, vários estados isentaram ou prorrogaram o pagamento de ICMS para as montadoras. ... a Zona Franca de Manaus, com benefícios tributários que a tornam um ‘país à parte’, embora as empresas que lá estão sejam as mesmas do resto do Brasil. Como se sabe, nem com todos os benefícios se desenvolveu um *cluster* industrial e menos ainda tecnológico em Manaus. Exemplo claro de que a produção em si não gera externalidades na forma de capacitação tecnológica, nem efeitos em cadeia. A Política Industrial no Brasil não só existe como, evidentemente, tem um custo fiscal.” (p. 11)

Em outra avaliação recente, Ferreira (2005) investiga possíveis elos entre política industrial e comércio exterior e observa que, “ao contrário do que se encontra na literatura internacional, atualmente em nosso país a defesa da intervenção governamental para promoção da atividade industrial está, via de regra, associada à necessidade de melhoria de nossas contas externas. Seja porque nossa pauta de exportação seria pouco sofisticada tecnologicamente e, portanto, sem condições, hoje ou em um futuro próximo, de competir internacionalmente ou seja devido a argumentos de vantagens comparativas dinâmicas, defende-se que a intervenção pública se faz necessária através, por exemplo, de crédito preferencial a setores “dinâmicos” (ou subsídio na forma de equalização da taxa de juros doméstica à internacional) e através de atividades de coordenação, tais como promoção, informação ou mesmo ‘adensamento da cadeia produtiva.’” (p. 2)

Crítica mais devastadora, dessa vez direcionada aos instrumentos verticais de política industrial no Brasil, consta do texto de Pinheiro, Pessôa e Schymura (2006), de cuja conclusão extraímos a longa passagem seguinte, relacionada à escolha de setores estratégicos pela nova PITCE, e onde se expressa uma decidida opção pelas políticas horizontais:

---

<sup>48</sup> O leitor interessado poderá consultar, por exemplo, Bonelli e Motta Veiga (2003) e, para uma avaliação recente, Pinheiro, Pessôa e Schymura (2006).

“Em primeiro lugar o argumento de que o Brasil deve lançar mão de políticas industriais setoriais porque outros países também o fizeram e obtiveram sucesso é equivocado. Exemplos recorrentemente citados são os países do Leste Asiático. No entanto, cabe lembrar que diversos países também tiveram experiências de PI (política industrial) e obtiveram resultados desastrosos. Mais ainda, além de intervenções setoriais, países com Japão, Coreia do Sul e Taiwan também lançaram mão de políticas horizontais. ... Deste modo, fica a pergunta: se diversos países do Leste Asiático usaram política industrial, mas também mantiveram a inflação controlada, as contas públicas saneadas e investiram em educação e infra-estrutura, porque creditar o desempenho destes países às intervenções setoriais e não às políticas horizontais? ... Em segundo lugar, políticas setoriais precisam ser motivadas por algum tipo de falha de mercado. Nesse caso, uma premissa básica da política industrial vertical é a identificação e a mensuração destas falhas, para que seja possível desenhar as políticas mais apropriadas. Aliás, autores como (Maurício) Moreira ... atribuem o fracasso da PI brasileira justamente à incapacidade de identificar e corrigir tais falhas. Embora tenha aspectos positivos, muitas vezes (a nova PITCE) ... peca justamente por repetir este erro. Ademais, mesmo no caso da existência destas falhas de mercado, na maioria dos casos os instrumentos mais indicados são políticas horizontais ... Note que sequer foram enfatizados os problemas de falhas de governo e captura na implementação de políticas setoriais. Em que medida o governo é capaz de escolher corretamente os setores contemplados pela PI? Mesmo se for capaz, o que garante que esta escolha não será motivada por pressões de setores organizados? O histórico do Brasil em PI (e mesmo em outros tipos de política) não é muito alentador a este respeito. Aliás, mesmo nos países apontados como sucesso na implementação de políticas industriais, são documentados diversos problemas de corrupção e captura por parte do governo .... Deste modo, embora possa haver espaço para algum tipo de intervenção setorial, o Brasil precisa dar ênfase a políticas horizontais. Além de estarem menos sujeitas a problemas de captura, tendem a trazer maiores ganhos em termos de produtividade e crescimento” (p. 22-23).

Apesar das críticas (ou, talvez, em parte devido a elas) de tudo o que foi dito nessa seção se pode concluir que o Brasil avançou bastante na formulação das suas políticas de competitividade. Isso veio, em boa medida, com o reconhecimento de que não há mais condições de aplicar as orientações de cunho mais setorial/vertical/regional do passado e está em linha com as vertentes teóricas mais modernas. Esse é especialmente o caso da ênfase no esforço de inovação e das políticas mais ‘horizontais’.

Mas isso não implica que foram abandonadas ações ‘verticais’ que têm prevalecido por longo tempo. Como vimos, bases ainda intocadas de políticas econômicas setoriais e/ou regionais continuam em vigor. Incluem-se aqui, por exemplo, o regime da Zona Franca de Manaus, o regime automotivo e a Lei de Informática, todos apoiados por fortes *lobbies* setoriais e regionais.

#### **4. Comentários Finais**

Deve ter ficado claro da discussão anterior que as dificuldades práticas associadas à implementação de políticas de competitividade segundo os moldes mais modernos — isto é, surgidos na última década — são de diversas ordens. Entre elas inclui-se a de que a passagem do conceito à execução também não é trivial, podendo mesmo faltar ao agente público o conhecimento analítico necessário para agir em casos concretos — o que poderia nos levar à trilha das falhas de governo. Obviamente, seria ingenuidade imaginar que um corpo de idéias como as aqui sumariamente apresentadas, novas e ainda em mutação, pudesse servir de guia claro e preciso para a implementação de políticas públicas. Ainda assim, existem indícios de avanços em relação à política industrial antes praticada, na fase de substituição de importações.

Ademais, é preciso levar também em conta que a adesão às regras da OMC implica que algumas práticas adotadas no passado não são mais toleráveis atualmente. Como colocado em uma recente avaliação de quais as políticas industriais necessárias para a América Latina,

“In the realm of industrial policies a good starting point is the recognition that international constraints prevent in principle the use of many instruments which have been effective in past successful country experiences: preferential access to foreign exchange cover, subsidized credit, national content rules, export performance criteria, among others. This naturally brings the focus to policies which target market failures that are covered by WTO rules on non-actionable subsidies related to science & technology, at least some aspects of regional disparities and environment-related projects. On the other hand, since horizontal policies are non-specific in the WTO sense, there is a strong argument for their defense as there are not subsidies which can be targeted by dissatisfied trade partners.” (Abreu, 2005, p.39)

A indústria brasileira que sobreviveu à superinflação do final dos anos 80 e começo dos anos 90, e à abertura comercial desse período — à qual se associa a concorrência dos países asiáticos, notadamente a China — tem tido um desempenho exportador que pode, por todos os títulos, ser considerado bastante favorável. O sucesso de atividades agro-industriais nesse processo é também incontestável. A necessidade do aumento da inserção internacional do Brasil é posta em dúvida por poucos segmentos. Uma longa jornada transformou fundamentalmente a estrutura industrial criada no tempo da indústria ‘nascente’ — fortemente protegida, com elevada presença de empresas estatais e comando/controlado do Estado, e cuja eficiência mostrou-se pífia quando teve que enfrentar a abertura ao exterior — em uma indústria que sobreviveu e tem demonstrado boa musculatura.

Afastado o véu da inflação, bem como outros fatores que ocultavam nossa secular ineficiência produtiva, recoloca-se para o Brasil o desafio de aumentar continuamente a competitividade de sua produção, perseguindo esse alvo móvel que se desloca com rapidez crescente na atual fase da globalização do comércio e das finanças. Novas políticas de competitividade têm sido advogadas nos últimos anos para fazer face aos desafios, presumivelmente em bases mais sólidas em termos alocativos e com também presumíveis menores desperdícios de recursos.

O futuro das políticas de competitividade no Brasil também depende de inter-relações e temas ainda não totalmente conhecidos. Um deles é o conhecimento incompleto acerca da importância de diferentes fatores — como ganhos de produtividade, acordos comerciais, liberalização comercial e financeira, privatização, desregulamentação, promoção comercial, inovações, P&D (tanto no segmento agropecuário quanto no industrial) — para o desempenho econômico observado. E, adicionalmente, em que medida esse desempenho reflete vantagens comparativas adquiridas e permanentes?<sup>49</sup> Essas são perguntas para as quais ainda não temos respostas adequadas. Necessita-se, portanto, de mais estudo para que se alcance segurança adicional e para que possamos aprofundar a oferta de sugestões de política econômica na direção das novas linhas sugeridas pela vertente novo-desenvolvimentista.

O caso do Brasil dos anos recentes provavelmente autoriza que sejam destacados os seguintes aspectos: (i) aparentemente, os recentes ganhos de competitividade e desempenho exportador no Brasil em muitos casos pouco têm a ver com ‘políticas industriais’ clássicas;

---

<sup>49</sup> Claro está que nada é ‘permanente’ nessa área. O que se pretende é sugerir os casos em que a competitividade apareça como sustentável.

(ii) o financiamento adequado parece ter sido muito importante em diversos casos, especialmente o financiamento às exportações; (iii) a necessidade de políticas compensatórias surge em, aparentemente, poucos casos; (iv) os ganhos de produtividade no passado na agropecuária e na indústria foram muito importantes, especialmente nos casos em que houve privatização na década de 90; (v) a ênfase em inovação é promissora, como parece ser o caso em diversas atividades; e (vi) a P&D por agentes estatais teve papel decisivo para o desempenho de segmentos da agropecuária.

Um tema correlato que se segue da discussão anterior é o associado à necessidade de crescente “exportabilidade” (com aumento simultâneo de exportações e importações) da economia para melhorar a natureza e qualidade da inserção internacional do país. Esse tema inclui desde aspectos relacionados ao desempenho efetivo — como alguns destacados aqui — até aspectos institucionais, como os associados ao sistema tributário, logística de exportação, ambiente de negócios mais diretamente relacionado às exportações, etc.

Quanto à abertura de novos mercados, a prioridade óbvia da política econômica deve focalizar as negociações internacionais porque se as firmas não tiverem acesso a esses mercados seu crescimento poderá ficar seriamente limitado. Além disso, ao engajar o setor privado nas negociações pode-se ganhar o seu alinhamento com propostas de reformas que melhorem as condições de enfrentar a competição externa. O uso dessa espécie de *golden straitjacket* pode ser útil para comprometer o setor privado a adotar reformas visando o aumento da competitividade.<sup>50</sup>

Na base dos argumentos em favor de maior “exportabilidade” está o fato de que os ganhos potenciais permitidos pela globalização são muito elevados. Mas está também o reconhecimento de que há perdedores que cumpre legitimamente apoiar se é factível imaginar que possam se ajustar. Em princípio, o papel do governo deve ser no sentido de assegurar que as empresas recebam os incentivos corretos para se ajustar e de intervir nas áreas em que existam falhas de mercado (na promoção da inovação e da absorção de tecnologia, especialmente). Isso exige cautela, especialmente no desenho de um marco institucional apropriado, no qual transparência e “accountabilidade” sejam ingredientes críticos.

## BIBLIOGRAFIA

Abreu, M. de P. (2005) “Which “Industrial Policies” are Meaningful for Latin America?” *Texto para Discussão* n. 493, Departamento de Economia, PUC/RJ, Fevereiro.

Além, A. C., Mendonça de Barros, J. R. e Giambiagi, F. (2002) “Bases para uma Política Industrial Moderna”. BNDES *Estudos e Pesquisas* n. 22. e XIV Fórum Nacional, INAE.

Amadeo, E. (2002) “Política Industrial — Historiografia e Condicionantes de seu Sucesso”. Disponível no sítio [www.iets.inf.br](http://www.iets.inf.br)

Audretsch, D. B and Feldman, M. P. (2003) “Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation”. Preparado para o **Handbook of Urban and Regional Economics**, Volume 4, revisto em 9 de Maio.

Bonelli, R. (1997) “Política Industrial en Brasil: Intención y Resultados”, in W. Peres (ed.) **Políticas de Competitividad Industrial — America Latina y el Caribe en los años noventa**. Mexico, D. F.: Siglo Veintiuno Editores.

---

<sup>50</sup> No caso da China alega-se que o país usou seu processo de entrada na OMC como um instrumento para se comprometer com uma extensa liberalização nas atividades de serviços.

- Bonelli, R. (2001) “Políticas de Competitividade Industrial no Brasil” — 1995-2000”. *Texto para Discussão* IPEA, n. 810. Rio de Janeiro: IPEA (Julho).
- Bonelli, R., Motta Veiga, P. e Brito, A. F. (1997) “As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Indefinições”. *Texto para Discussão* IPEA, n. 527. Rio de Janeiro: IPEA.
- Bonelli, R. e Brito, A. F. (1997) “Políticas Industriais Descentralizadas: As Experiências Europeias e as Iniciativas Sub-Nacionais no Brasil”, in Planejamento e Políticas Públicas, n. 15, Junho. IPEA, Brasília, D. F.
- Bonelli, R. e Motta Veiga, P. L. (2003) “A Dinâmica das Políticas Setoriais no Brasil na Década de 1990: Continuidade e Mudança”. Relatório Final do Projeto ECLAC/GTZ “A Natural Resource-Cluster Development Strategy: its Growth, Distributive and Environmental Implications”. Santiago, Chile: CEPAL.
- De Negri, J. e Salerno, M. S. (ed.) (2005) **Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras**. Brasília: IPEA.
- Feenstra, R. C. e Kee, H. L. (2004) "Export Variety and Country Productivity". NBER *Working Paper* N. 10830, Outubro.
- Ferreira, P. C. (2005) “Sobre a Inexistente Relação entre Política Industrial e Comércio Exterior” *Ensaio Econômico* EPGE n. 601, Setembro. Rio de Janeiro: FGV.
- Imbs, J. and R. Wacziarg (2003) “Stages of Diversification.” *American Economic Review* 93(1): 63-86.
- Hausmann, R. e Rodrik, D. (2003) “Economic Development as Self- Discovery.” *Journal of Development Economics* 72: 603-633.
- Hoekman, B. e Javorcik, B. S. (2004) “Policies Facilitating Firm Adjustment to Globalization”. *World Bank Policy Research Working Paper* N. 3441, Novembro.
- Javorcik, B. S. (2004) “Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages.” *American Economic Review* 94, p. 605-627.
- Kupfer, D. (2003) “Política Industrial”. *Econômica*, v. 5, p.281-298.
- Lee, Jong-wha (1996) “Government Interventions and Productivity Growth in Korean Manufacturing Industries,” *Journal of Economic Growth*. 1:3 p. 391-414.
- Markusen, J. R. e Venables, A. (1999) “Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development.” *European Economic Review* 43: 335-56.
- Moran, T. (2004) “How Does Foreign Direct Investment Affect Host Country Development: Do We Already Know the Answer? Using Industry Case Studies to Make Reliable Generalizations,” in M. Blomstrom, E. Graham and T. Moran (eds.) **The Impact of Foreign Direct Investment on Development: New Measures, New Outcomes, New Policy Approaches**, Institute for International Economics, Washington DC.

Muendler, M. (2001) **Productivity Change among Large Brazilian Manufactures**. Tese de Doutorado, University of California, Berkeley.

Noland, M. e Pack, H. (2003) **Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia**, Washington, D.C. Institute for International Economics, 2003.

Pack, H. e Saggi, K. (2006) "The case for Industrial Policy: a Critical Survey". *World Bank Policy Research Working Paper Series* (02/01/2006). Washington, DC: The World Bank.

Pack, H. e Westphal, L. (1986) "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality." *Journal of Development Economics* 22: 87-128.

Pack, H. e Westphal, L. (2000) "Industrial Policy: Growth Elixir or Poison?" *World Bank Research Observer*, 15:47-68.

Peres, W. (2006) "The Slow Comeback of Industrial Policies in Latin America and the Caribbean". *CEPAL Review*, April. Santiago, Chile: CEPAL.

Pinheiro, A. C. (2003) "Is Institutional Reform the Key to Brazil's Accelerated Development?", IPEA, Rio de Janeiro (Agosto).

Pinheiro, A. C., Bonelli, R. e Schneider, B. R. (2004) "Pragmatic Policy in Brazil: The Political Economy of Incomplete Market Reform". *Texto para Discussão* n. 1035, IPEA, Agosto. IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Rio de Janeiro.

Pinheiro, M. C., Pessôa, S. e Schymura, L. G. (2006) "O Brasil Precisa de Política Industrial? De que Tipo?" *Ensaio EPGA* n. 627, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (Outubro)

Rodriguez-Clare, Andres (2005) "Microeconomic Interventions After the Washington Consensus." *Working Paper 524*, Inter-American Development Bank, Washington DC (February).

Rodrik, D. (1999). "The new global economy and developing countries: making openness work", *Policy Essay* n. 24, Overseas Development Council; John Hopkins Univ. Press, Washington DC.

Rodrik, D. (2004) "Industrial Policy for the Twenty-First Century." John H. Kennedy School of Government, Harvard University. Ver sítio [www.ksg.harvard.edu/rodrik](http://www.ksg.harvard.edu/rodrik)

Succar, P. (1987) "The Need for Industrial Policy in LDCs – A Restatement of the Infant-Industry Argument." *International Economic Review* 28: 521-534.

Suzigan, W. e Furtado, J. (2006) "Política Industrial e Desenvolvimento". *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185, abril-junho.

Williamson, J. (2003) "An Agenda for Restarting Growth and Reform" in P. Kuczynski and J. Williamson (ed.), **After the Washington Consensus**. Washington, DC: Institute for International Economics.