

MARILIA AMORA DE QUEIROZ

DESCAMINHOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

*Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Economia, Curso
de Pós Graduação em Desenvolvimento
Econômico da Universidade Federal do Paraná*

*Orientador : Prof. Igor Zanoni Constant Carneiro
Leão*

**CURITIBA
2001**

TERMO DE APROVAÇÃO

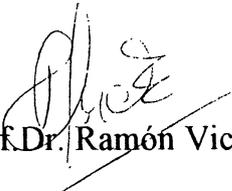
MARILIA AMORA DE QUEIROZ

DESCAMINHOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL

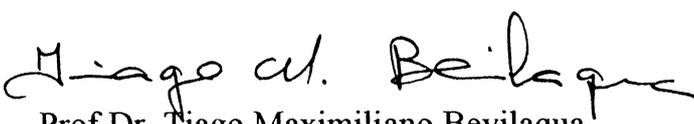
Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:


Orientador: Prof.Dr. Igor Zanoni Constant Carneiro Leão

Departamento de Economia, UFPR


Prof.Dr. Ramón Vicente García Fernandes

Departamento de Economia, UFPR


Prof.Dr. Tiago Maximiliano Bevilaqua

Instituto de Economia, UNICAMP

Curitiba, 31 de agosto de 2001

A meus pais

“Em primeiro lugar, os príncipes cuidam somente da guerra...Eles desprezam as artes benfazejas da paz. Tratam de conquistar novos reinados, e todos os meios lhes parecem bons; o sagrado e o profano, o crime e o sangue não os detêm. Em compensação, ocupam-se muito pouco de bem administrar os Estados submetidos à sua dominação.”

Thomas Morus

“De boas intenções, o inferno está cheio”

Provérbio Popular

SUMÁRIO

RESUMO	1
ABSTRACT	2
<u>INTRODUÇÃO</u>	3

CAPÍTULO 1-A POLÍTICA INDUSTRIAL E O NOVO AMBIENTE MACROECONÔMICO MUNDIAL

1.1 O QUE É POLÍTICA INDUSTRIAL	11
1. Políticas Macro	13
2. Políticas de Comércio Exterior	14
3. Políticas de Fomento	15
4. Políticas de Financiamento	16
5. Políticas de Competição/Regulação	16
6. Políticas de Desenvolvimento Regional	17
7. Políticas de Apoio às PMEs	18
8. Infra-Estrutura	18
9. Política e Estrutura Tecnológica	19
10. Educação	20
11. Política de Empregos e Geração de Renda	21
1.1.1 Determinantes Internacionais e o Papel do Estado	24
1.2 AS MUDANÇAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL	24
1.2.1 A Globalização Produtiva e Financeira	25
1. O Investimento Externo Direto (IED)	27
2. Os Fluxos Internacionais de Capital Financeiro	30
3. O Comércio Internacional	33
4. Os Movimentos de Integração Regional	34
1.2.2 O Novo Paradigma Tecnológico	37
1.2.3 O Processo de Reestruturação Produtiva e Organizacional	40

1.2.4 As Novas Bases da Competitividade	42
--	-----------

CAPÍTULO 2- POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL : O PRINCÍPIO DO FIM

2.1 O II PND : FIM DE UM MODELO	45
2.2 ANOS 80 : DÉCADA PERDIDA?	50
2.2.1 Desempenho da Indústria na Década de 80	54
2.2.2 Propostas de Política Industrial na Década de 80	58
III PND(1980-85)	58
I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (IPND/NR) e Plano de Metas (1986)	61
Nova Política Industrial - NPI (1988)	62

CAPÍTULO 3 – POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL NA DÉCADA DE NOVENTA

A Herança da Crise	66
Os Anos 90: Década de Reformas?	68
3.1 GOVERNO COLLOR/ITAMAR(1990-1994)	71
3.3.1 Abertura Comercial: A “Cura” e os Efeitos Colaterais	73
3.2 GOVERNO FHC (1995-)	82
<u>CONCLUSÃO</u>	87
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	96
<u>ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS</u>	105

Resumo

Desde o início dos anos 80 praticamente estacionou o debate acerca de um projeto de desenvolvimento industrial para o país. A indústria, que durante décadas havia sido o ponto central do planejamento estatal, ficou relegada a um segundo plano, restringida pela urgência dos objetivos macroeconômicos de curto prazo. Esse descaso para com a formulação e efetiva implantação de políticas industriais acabou por deixar ainda mais frágil o setor industrial brasileiro, justamente numa época de abertura da economia e de grandes transformações técnicas, produtivas e organizacionais, comprometendo o futuro do Brasil no jogo de forças econômicas internacional.

Abstract

Since the beginning of the 80s the debate over an industrial development program has almost stopped. Industry, once the central goal of state planning, was set aside to a second level, as there were more urgent short-term macroeconomic problems to solve. This lack of attention to planning and effective implementation of industrial policies ended up leaving the Brazilian industrial sector even more fragile, all this occurring at times of economic opening and great technical, productive and organizational transformations, threatening Brazil's future position in the game of international economic forces.

Introdução

O início da década de 70 marcaria a economia mundial profundamente, não só pela primeira grande crise do petróleo que então eclode (1973), mas também porque a partir de então começa a evidenciar-se o esgotamento do padrão de crescimento que havia permitido a gloriosa expansão industrial da maior parte das economias capitalistas desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Esse padrão de crescimento, caracterizado como modelo fordista-taylorista de produção, baseava-se em economias de escala, produção em massa de produtos estandarizados, grandes plantas industriais, ênfase no setor metal-mecânico, no petróleo como fonte primordial de energia e nas atividades padronizadas da mão-de-obra.

Com a crise dos preços do petróleo e a conseqüente queda no nível de atividade econômica começaria a ser questionada a eficácia de tal modelo para o novo cenário internacional que se delineava. Assim, já em 1977/78 as economias desenvolvidas iniciam um processo de definição de um novo padrão de desenvolvimento industrial.

O novo estilo de desenvolvimento industrial (chamado por alguns de “Terceira Revolução Industrial”) pode ser definido como “ *...uma nova trajetória tecnológica, com o desenvolvimento de novas tecnologias, de produto e de processo de fabricação (principalmente avanços nas áreas da microeletrônica, processamento e transmissão de dados, equipamentos e sistemas de automação flexível da manufatura, biotecnologia e*

*engenharia genética, novos materiais e novas tecnologias energéticas), e sua difusão não só no interior da própria indústria como também na economia e na sociedade como um todo*¹. Surge a “economia da informação”, baseada cada vez mais nos desenvolvimentos em ciência e tecnologia, na difusão de conhecimento e informações. Aumenta a busca por recursos humanos altamente qualificados, surgem novas formas organizacionais e gerenciais, há um processo de desverticalização das firmas, com a formação de uma grande rede de fornecedores e compradores.

Assiste-se a um amplo processo de reestruturação produtiva, cujos elementos-chave são “... *um substancial aumento dos gastos em P&D; promoção e rápida difusão do progresso técnico; realocação de recursos produtivos entre setores; mudanças na extensão absoluta de mercado, com aproveitamento de economias de escala (técnicas e econômicas) e das economias de escopo permitidas pela crescente interdependência do sistema produtivo; processos de incorporação e fusão de empresas, centralização de capitais, redefinição da divisão social do trabalho inter - e intra-empresas no interior dos circuitos produtivos das diversas indústrias (integração vertical, Quase Integração Vertical, concentração, desconcentração); racionalização de certas atividades através de políticas de cooperação tecnológica e associação de empresas para grandes projetos, e outros.*”²

Essa reestruturação produtiva coloca os estados nacionais diante da necessidade de redefinição de metas e políticas industriais como forma de superar a crise. Entretanto,

¹ SUZIGAN, Wilson. *Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional nos países avançados e nos NIC's asiáticos :lições para o Brasil*. Campinas. Unicamp, IE, 1988 p.4.

² SUZIGAN, Wilson, *Op.Cit.*. 1988. p.7

paralelamente a esse processo de “revolução” industrial assiste-se a um aprofundamento do processo de internacionalização, a chamada globalização. Rompem-se as fronteiras nacionais, diminui o poder do Estado nacional de arbitrar suas próprias políticas, surgem novos tipos de competição e uma nova divisão internacional do trabalho: *“Essa nova economia é global, e nela capital, produção, gerência, mercados de trabalho, informação e tecnologia estão organizados transversalmente às fronteiras nacionais”*³. Essas forças internacionalizantes também *“acentuam os fatores de hierarquização entre os países, ao mesmo tempo em que redesenham sua configuração. O abismo que separa os países participantes, mesmo que marginalmente, da dominação econômica e política do capital monetário rentista, daqueles que sofrem essa dominação, alargou-se ainda mais. Mas essa mundialização também foi acompanhada de modificações nas relações políticas, agora entendidas como relações internas às burguesias imperialistas”*⁴. Como diz Chesnais *“Não é todo o planeta que interessa ao capital”*.

As conseqüências de todas essas mudanças para os países em desenvolvimento seriam, obviamente, ainda mais graves.

A grande crise econômica internacional que eclode no final dos anos 70 marcaria profundamente a economia brasileira e, juntamente com o processo inflacionário e a recessão que dominariam os anos seguintes assinalaria o fim de uma etapa no desenvolvimento do país. A conjunção desses fatores assinalaria o fim do modelo desenvolvimentista de industrialização no Brasil: *“Hoje existem poucas dúvidas de que a*

³ GOLDSTEIN, Lídia. *Repensando a Dependência*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1994.p.101.

grande crise econômica internacional que se esboça no início dos anos 70 e assume uma dimensão global a partir de 78-80 - com a segunda crise do petróleo, a disparada das taxas de juros e a prolongada recessão das economias industrializadas - ao atingir as economias em desenvolvimento com a desaceleração do comércio, a permanência dos preços das commodities e a multiplicação de suas dívidas externas, teve outra vez papel decisivo na crise brasileira dos anos 80. Novamente uma crise mundial aparece associada às condições que levam ao esgotamento interno de mais uma etapa econômica, social e política do Brasil. Com ela encerrou-se o potencial do modelo desenvolvimentista para o país".⁵

Esse modelo havia conseguido, durante 50 anos, construir um sólido parque industrial, amplo e diversificado, com uma certa inserção externa, sendo o exemplo mais bem sucedido entre os países da América Latina que percorreram caminhos semelhantes. Suas falhas, contudo, sempre estiveram latentes e acabaram por comprometer o continuar desse desenvolvimento quando mudou o cenário internacional. O alto grau de protecionismo, a ausência de um padrão de financiamento eficiente, o pouco investimento em P&D, eram alguns dos problemas do modelo que, aliados aos fatores externos, comprometeriam a performance da indústria brasileira a partir de então.

A década de 80 assistiria a um verdadeiro retrocesso em termos de política industrial no Brasil. O fim dos grandes blocos de investimento estatais impossibilitou que a

⁴ CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo. Xamã, 1996. p.18.

⁵ TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis. *(Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1993. p.142.

indústria gerasse sua própria demanda e, aliado aos problemas crônicos no balanço de pagamentos e a necessidade de se fazer frente à crescente dívida externa, orientou a indústria para o mercado internacional. Aumentava a inserção do Brasil no mercado internacional, porém nos segmentos mais tradicionais e intensivos em mão-de-obra e recursos naturais. Continuava o esquema protecionista do Estado, dessa vez com o agravante de que não fazia parte de um projeto maior de desenvolvimento industrial.

O acirramento no processo inflacionário e o desequilíbrio externo fizeram com que as preocupações do planejamento estatal se voltassem para o ajuste macroeconômico e para a estabilização da economia: *“A deterioração das condições macroeconômicas ocorreu num período em que já configurava uma desarticulação institucional do Estado desenvolvimentista de caráter estrutural. O resultado foi desastroso: o Estado foi perdendo sua capacidade de intervenção tanto no que diz respeito a políticas fiscais, industriais e tecnológicas quanto de ordenar e operar políticas nas quais seu papel é passivo e de caráter regulatório”*.⁶

Somente na segunda metade da década de 80 é que se começaria a rediscutir propostas de política industrial para o Brasil, como foi o caso da Nova Política Industrial anunciada em 1988. Todas as propostas, no entanto, conseguiram apenas a implementação de medidas isoladas, não formando um projeto efetivo e amplo para fomentar o desenvolvimento industrial no país.

⁶ FERRAZ, J.C, KUPFER, D. e HAGUENAUER, L. *Made in Brazil*. Rio de Janeiro. Campus, 1996. p.57.

O novo governo iniciado em março de 1990 tinha um discurso de “radical combate à inflação e rápida ida ao Primeiro Mundo”, nas palavras do novo presidente, Fernando Collor de Mello. Um amplo programa de estímulo ao desenvolvimento industrial, o PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior) foi anunciado e, juntamente com a abertura da economia e o processo de privatização, pretendia-se dar uma guinada em termos de política econômica no Brasil.

Mais uma vez, contudo, as dificuldades ligadas à estabilidade macroeconômica e ao controle inflacionário impediram a efetiva implementação do programa. Assim, somente foram postas em prática as medidas que não contrariaram os interesses macroeconômicos de curto prazo e que não requeriam recursos financeiros do governo.

O Plano Real, implantado em 94, viria somente reforçar o que já estava implícito em todos os planos governamentais dos últimos 15 anos: a predominância dos objetivos macroeconômicos. Esses objetivos macroeconômicos não seriam agora somente uma imposição de curto prazo, mas sim condição necessária e suficiente para o desenvolvimento econômico e industrial. Evidenciava-se o cunho monetarista⁷, que inspirava as políticas de curto prazo do governo; as eventuais variações na atividade econômica seriam explicadas por variações na oferta de dinheiro e não por variações nos investimentos. Seguindo o

⁷ “...Os monetaristas consideram inútil e prejudicial a intervenção do Estado na expansão do desenvolvimento econômico através de despesas de investimento. Ao contrário, deve-se apenas dirigir a evolução da massa de dinheiro em circulação para se obter o desenvolvimento e a estabilidade econômica: a inflação e outros fenômenos tinham raízes puramente monetárias.” In: SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. São Paulo. Best Seller, 1989.p.207.

receituário neoliberal⁸, não havia validade na definição estrita de uma política de desenvolvimento industrial. A ação do governo devia limitar-se à correção de falhas e imperfeições no mercado e a ações concentradas (*targeting*) em ramos específicos da indústria.

As dificuldades no delineamento de horizontes mais amplos no planejamento estatal confundem-se com a própria crise do Estado brasileiro: *“...a visão pouco clara das relações sociais torna-se ainda mais acentuada devido à quebra financeira e política do Estado desenvolvimentista. A extrema fragilidade das instituições democráticas e a falta de coesão social não permitem enxergar os novos agentes sociais da transformação. Perdido o referencial simbólico do Estado nacional e de seus múltiplos papéis no desenvolvimento, próprios de nosso imaginário político herdado da crise de 30, as elites latino-americanas permanecem emaranhadas no espontaneísmo das forças de mercado e sem projeto para o futuro”*.⁹

Para complicar ainda mais a situação da indústria nacional, o processo de abertura comercial implantado desde o início dos anos 90 expôs nossa indústria à competitividade externa sem que houvesse qualquer planejamento, ou seja, a abertura comercial foi feita isoladamente, sem fazer parte de um projeto maior para o desenvolvimento industrial do país: *“...a abertura abrupta e desordenada da economia, paralela à implementação de uma política de sobrevalorização cambial, aperto creditício e elevação brutal da taxa de juros,*

⁸ O projeto neoliberal engloba os seguintes aspectos: um forte ajuste ortodoxo na economia para eliminação do déficit público; o enxugamento do Estado e a privatização; um acordo com os credores internacionais; a liberalização e flexibilização das relações de trabalho e a liberalização do comércio exterior.

⁹ TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis. *Op.Cit.* 1993.p.69.

*gerou um processo de substituição de produção nacional por produção importada - somente em 1995 as importações aumentaram 50% - desestruturando amplos segmentos do sistema produtivo nacional”.*¹⁰

Assim, com a estabilização dos preços combinada com o câmbio sobrevalorizado e as altas taxas de juros do Plano Real, o governo daria estímulo extra às importações ao mesmo tempo em que restringia ainda mais a competitividade das empresas brasileiras, tanto no mercado externo como no mercado interno. O setor industrial, que no início dos anos 80 respondia por 33% do PIB, hoje participa com apenas 22% em sua composição. As tentativas de adequação às regras do Consenso de Washington¹¹, e a estabilidade econômica alcançada pós Plano Real não foram suficientes para que a economia brasileira retomasse seu processo de desenvolvimento.

Enquanto o Estado brasileiro via-se às voltas com os imperativos macroeconômicos, os países desenvolvidos e alguns NIC's (*New Industrialized Economies*) prosseguiram com o processo de reestruturação industrial, com a redefinição de metas e objetivos para a política econômica, em um ambiente internacional cada vez mais aberto e globalizado. Mudaram as regras no jogo mundial. A redefinição de estratégias irá determinar, portanto, vencedores e perdedores nessa batalha competitiva internacional.

¹⁰ TAVARES, Maria da Conceição. *Destruição não Criadora*. Rio de Janeiro: Record, 1998.p.248.

¹¹ O Consenso de Washington propôs as condicionantes básicas para que os países em desenvolvimento retomassem seu processo de crescimento. Essas condicionantes incluíam a busca dos equilíbrios nos mercados fiscal, monetário e cambial, a abertura comercial desses países com a aceitação irrestrita do capital estrangeiro e um Estado cada vez mais restrito a suas funções básicas de saúde, educação e segurança pública.

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA INDUSTRIAL E O NOVO AMBIENTE MACROECONÔMICO MUNDIAL

1.1 O QUE É POLÍTICA INDUSTRIAL

Para os países em desenvolvimento a questão política industrial se torna bastante delicada; primeiro por causa do atraso e da estagnação que esses países vêm enfrentando nas duas últimas décadas que, associados com inúmeras mudanças produtivas e econômicas que ocorreram no mesmo período, ameaçam relegar esses países cada vez mais à periferia da economia mundial; e segundo porque *“Durante décadas de construção de uma indústria e de uma economia capazes de crescer rapidamente por si mesmas, de forma aparentemente sustentada, política industrial virtualmente confundiu-se com política ou projeto de industrialização”*.¹ Assim, muitos desses países (o Brasil inclusive) têm tido dificuldade de delinear e implementar uma política industrial que permita a reconstrução e o reposicionamento de suas economias no mercado internacional.

Um dos primeiros passos para uma política industrial bem-sucedida passa, inevitavelmente, por uma definição estrita do que vem a ser essa política, de que forma o Estado pretende atuar e quais os instrumentos a serem utilizados para alcançar os objetivos relativos ao desenvolvimento do setor industrial.

Nossa referência básica é o trabalho de Wilson Suzigan e Aníbal Villela *Industrial Policy in Brazil*, que faz um apanhado de diversos autores sobre o tema, dentre eles Adams & Bollino, Chang e Krugman. No entanto, assim como no trabalho de Suzigan e Villela, iremos considerar, para fins práticos, apenas a visão de política industrial mais consoante com os objetivos desse trabalho.

*“To define industrial policy is not a trivial task”*². A discussão acerca da definição de política industrial é das mais controversas, dado a diversidade de opiniões sobre o tema. Tal definição está inevitavelmente relacionada às diversas formas de intervenção estatal; assim, temos autores que defendem que a política industrial deve limitar-se à correção de “falhas de mercado” ou então ao direcionamento da política industrial para setores específicos (política industrial seletiva). Dentre os autores que partilham dessa opinião estão geralmente aqueles mais ligados à teoria neoclássica: *“such intervention is economically advisable when it is capable of moving an economy away from a situation in which resources are sub-optimally (inefficiently) allocated...”*³

Por outro lado temos autores que defendem uma política industrial mais generalizada e sintonizada com a economia como um todo e que consideram a política industrial como *“uma expressão abrangente de medidas e programas que direta ou indiretamente afetam o setor industrial”*⁴. É dentro desse enfoque que pretendemos concentrar nosso estudo.

¹ POSSAS, Mário L. “Competitividade: Fatores Sistêmicos e Política Industrial”. In: CASTRO, Antonio Barros de; POSSAS, Mário L. e PROENÇA, Adriano. *Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira :Discutindo Mudanças*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1996.p.114.

² SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Anibal. *Industrial Policy in Brazil*. Campinas: UNICAMP,IE,1997.p.15.

³ SUZIGAN e VILLELA, *Op.Cit*, 1997.p.20.

⁴ SUZIGAN, Wilson “Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 16 no.61 São Paulo: Editora Brasiliense, Janeiro/Março de 1996.p.6.

Nossa definição de política industrial se refere a uma política ampla, em que estejam articulados os aspectos macro, como as políticas fiscal e monetária, e micro, relacionado a setores ou a indústrias em particular (*industrial targeting*). O trabalho “*Elementos para a Discussão de uma Política Industrial no Brasil*” de Wilson Suzigan e Aníbal Villela, fornece uma descrição clara e abrangente dos aspectos de política e dos instrumentos pertinentes a uma política industrial eficiente. Podemos, então, com base nesse trabalho, fazer a seguinte divisão de políticas que afetam, direta ou indiretamente, o setor industrial e que, portanto, devem fazer parte de uma política industrial:

1. Políticas Macro

A estabilização macroeconômica é condição necessária – mas não suficiente – para qualquer projeto de desenvolvimento. Assim sendo, “*macroeconomic policy affects industrial policy by determining relative prices (tradable/non tradables) through the exchange rate, by influencing the level of investments via interest rate and by signalling macroeconomic stability and the state's fiscal capacity for implementing incentive policies and investing in infrastructure, science and technology, and education.*”⁵. Assim, podemos incluir dentre os principais elos existentes entre política industrial e ambiente macroeconômico a taxa de câmbio, os juros e as finanças públicas. “*O câmbio e os juros sinalizam uma estrutura de preços relativos que vai influenciar o*

⁵ SUZIGAN e VILLELA. *Op.Cit.* 1997.p.26.

*comércio exterior, os fluxos de capital e as decisões de investimento. As finanças públicas determinam a capacidade de investimento e de fomento do governo federal*⁶.

Entre as ações estatais positivas no âmbito de políticas macro que influenciam o setor industrial podemos citar, por exemplo:

- uma política monetária que, através do controle das taxas bancárias, das operações de redesconto nos bancos e das operações de *open market*, mantenha a oferta de moeda de forma a estabelecer uma certa taxa média de juros que estimule o investimento produtivo;

- uma política fiscal que diferencie os tributos para estimular setores específicos ou então uma diminuição dos tributos sobre operações financeiras para facilitar a obtenção de capital de giro, ou mesmo os investimentos.

2. Políticas de Comércio Exterior

As políticas de comércio exterior têm ligação estreita com a política industrial na medida em que:

- permitem uma maior e melhor inserção competitiva do Brasil via exportações;
- possibilitam a atualização tecnológica e aumentam as pressões concorrenciais via importações.

A política de comércio exterior depende, em sua maior parte, da forma como é conduzida a política cambial. Assim uma política de estabilização ancorada num câmbio sobrevalorizado desestimula as exportações tornando mais caros os preços dos produtos nacionais, com as conseqüentes implicações desfavoráveis para a produção e economia

⁶ SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Anibal. *Elementos para a Discussão de uma Política Industrial para o*

nacionais. Por outro lado, o câmbio sobrevalorizado permite a importação de produtos e componentes novos e de tecnologia de ponta a preços menores, fundamental para a atualização tecnológica do parque industrial. Uma saída seria a fixação de taxas cambiais múltiplas e especiais para setores diferenciados, de acordo com os objetivos da política industrial (e, claro, da política econômica como um todo), juntamente com uma política tarifária mais flexível, talvez até com a desoneração tributária de alguns produtos exportáveis cuja inserção internacional ainda não seja suficiente.

Como parte importante da política comercial está também a implementação de mecanismos mais modernos de comércio exterior, como políticas de *antidumping* e o acordo de salvaguardas⁷, que tanto cumpram seu papel de proteger a indústria interna contra práticas desleais de comércio, quanto estejam em harmonia com os acordos e normas internacionais.

3. Políticas de Fomento

As políticas de fomento se referem às políticas de incentivo fiscal concedidas pelo Estado a setores específicos da indústria: *“Dependem, obviamente, da capacidade de renúncia fiscal do governo e geralmente envolvem acirradas disputas políticas”*⁸.

O fomento estatal se torna ainda mais importante naquelas atividades de maior custo e de alta intensidade tecnológica: *“...os custos crescentes de P&D, os riscos*

Brasil. Texto para Discussão no.421. Brasília: IPEA, Maio de 1996.p 21.

⁷ O Acordo sobre Salvaguardas inclui medidas *“previstas no artigo 19 do GATT/94 (que) podem ser aplicadas por um país membro a um produto após haver determinado(...) que as importações daquele produto em seu território tenham aumentado em quantidades tais, seja em termos absolutos seja em proporção à produção nacional, e ocorram em condições tais que causam ou ameaçam causar prejuízo grave ao setor nacional que produz bens similares ou diretamente concorrentes”*. In: SUZIGAN E VILLELA. *Op.Cit*. 1996.p.24.

⁸ SUZIGAN E VILLELA. *Op.Cit*. 1996 p.27.

elevados decorrentes do encurtamento dos ciclos de vida dos produtos (e dos processos) e as vantagens de cooperação tecnológica pré-comercial são fatores passíveis de fomento estatal - que podem acelerar/inibir o ritmo de inovação”⁹.

4. Políticas de Financiamento

A política de financiamento como parte de um projeto de desenvolvimento industrial atua, segundo Suzigan e Villela, de duas maneiras:

- fornecendo crédito de longo prazo para estimular os investimentos
- financiando o desenvolvimento tecnológico

A política de financiamento atua juntamente com a política de incentivos fiscais para dar maior apoio e estabilidade aos investimentos de maior vulto e permitindo a atualização e sofisticação tecnológica do setor industrial: “...as subvenções e os auxílios fiscais-financeiros à indústria constituem, hoje em dia, o instrumento mais utilizado pelos países da OECD”¹⁰.

5. Políticas de Competição/Regulação

A existência de um “ambiente competitivo” para as indústrias se refere a “assegurar que as empresas operem num ambiente submetido a permanentes pressões competitivas em suas posições de mercado, de forma não só a coibir os abusos de um

⁹ CÔUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos (coordenadores). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Papyrus, UNICAMP, 1995. p49.

¹⁰ COUTINHO e FERRAZ. *Op.cit*. 1995. p 41.

*poder econômico em si legítimo, como também a estimular os ganhos de eficiência e de capacidade inovativa e sua difusão*¹¹. Fazem parte dessas políticas:

- uma política de defesa do consumidor;
- uma política antitruste, coibindo os abusos de firmas dominantes em condições privilegiadas no mercado e induzindo comportamentos competitivos que acelerem a inovação;
- uma política de defesa do meio ambiente, incentivando a busca por “tecnologias limpas” e a preservação dos recursos naturais;
- a regulação dos investimentos estrangeiros diretos, induzindo “...o melhor aproveitamento do potencial de contribuição do capital estrangeiro como veículo para uma inserção internacional mais dinâmica nos mercados de exportação, nos circuitos internacionais de financiamento e na transferência de tecnologia, mediante novas formas não-proprietárias e compartilhadas (networking) de investimento, inclusive em P&D”¹²;
- a regulação do mercado de trabalho;
- a regulamentação dos direitos de propriedade intelectual, de patentes, desenhos, marcas registradas, etc.

6. Políticas de Desenvolvimento Regional

O desenvolvimento equitativo das regiões de um país deve ser objetivo de qualquer política econômica. No que tange à política industrial é preciso “fugir” das tentações da chamada “guerra fiscal” e também da criação de “catedrais no deserto”,

¹¹ SUZIGAN e VILLELA. *Op.Cit.* . 1996.p.30.

como foi a criação de alguns dos chamados “pólos de crescimento”, com pouca ou nenhuma ligação com as economias locais. Segundo Suzigan e Villela *“uma possibilidade promissora é a de vincular as políticas regionais aos programas de reestruturação de setores ou indústrias determinados pelas diretrizes setoriais”*¹³.

7. Políticas de Apoio às PMEs

As Pequenas e Médias Empresas (**PME**s) se constituem, atualmente, num dos ramos mais potenciais do setor industrial, atuando não só como forma de descentralizar e pulverizar a atividade industrial mas também com a possibilidade do surgimento de PME altamente sofisticadas tecnologicamente e internacionalmente competitivas.

A atenção dada às PME dentro do contexto da política industrial está ligada a diversos aspectos, mas, principalmente, devemos observar a necessidade de criação de financiamento adequado às peculiaridades dessas empresas, ao apoio na obtenção de tecnologias mais modernas, à capacitação e treinamento de sua mão-de-obra e ao apoio para a melhor inserção de seus produtos tanto no mercado mundial quanto no mercado internacional.

8. Infra-Estrutura

Todo o aparato político-institucional de um projeto para o setor industrial está fadado ao fracasso caso não sejam encontradas condições mínimas de suporte em infraestrutura para tal empreendimento. Assim, o transporte rodoviário, aéreo e marítimo, as

¹² *Idem, ibid.*, p.34.

telecomunicações, os serviços de fornecimento de energia, de saneamento básico; todos podem comprometer a eficácia de uma política industrial. Essas condições estruturais afetam não só os custos das empresas locais e o conseqüente posicionamento dos produtos nacionais no mercado mundial, mas também influem na própria atratividade do país para investimentos externos diretos.

Como dependem de investimentos essencialmente governamentais, a capacidade financeira do Estado vai ser determinante da qualidade e do tamanho da formação dessa infra-estrutura, apesar do processo de privatização de alguns setores ter transferido, pelo menos teoricamente, essa responsabilidade para alguns grupos privados nacionais e internacionais.

9. Política e Estrutura Tecnológica

Com o advento do novo paradigma tecnológico a infra-estrutura tecnológica e de P&D de um país passa a ser ingrediente básico para sua inserção qualitativa no mercado internacional: *“...a infra-estrutura em C&T...representa provavelmente o mais estratégico no atual contexto globalizado e intensivo em tecnologia science-based, correspondendo ao que vem sendo denominado de sistema nacional de inovações...que inclui o esforço de P&D das empresas (inclusive cooperativo com instituições e centros de pesquisa públicos), a base institucional de C&T instalada (pública e privada) e a articulação interinstitucional”¹⁴.*

Assim sendo, o acesso à tecnologia e a difusão de informações tecnológicas, a criação e reforma de institutos de pesquisa públicos e privados, a integração entre

¹³ *Idem, ibid.* , p.36.

centros de pesquisa e empresas, enfim, a criação de toda uma “cultura tecnológica” se torna elemento-chave para uma política industrial sintonizada com as crescentes inovações tecnológicas mundiais.

10. Educação

O atual estágio de desenvolvimento tecnológico exige cada vez mais a priorização do desenvolvimento educacional dos recursos humanos.

O acesso à educação básica pela maior parte da população é indiscutível, mas a formação de pessoal altamente qualificado e treinado deve ser perseguida como importante fator para o desenrolar de uma política industrial. Essa questão envolve desde o reaparelhamento da estrutura educacional pública do país (desde a escola até a universidade); melhorias salariais para os docentes; treinamento de mão-de-obra das indústrias, além do já citado estímulo à consolidação de centros de pesquisa e desenvolvimento. Mão-de-obra farta e barata já não influi tanto assim nas vantagens comparativas de um país, o que realmente importa é a existência uma força de trabalho qualificada, treinada e preparada para enfrentar os desafios impostos pelas constantes mudanças tecnológicas.

A valorização do capital humano de um país é essencial para uma estratégia de desenvolvimento equitativa e ampla; de nada adiantam, tecnologia de ponta, máquinas sofisticadas e modernas se não existe ninguém que saiba operá-las ou se acabam por relegar grande parte dos trabalhadores à margem da sociedade, com as inevitáveis tensões sociais resultantes.

¹⁴ POSSAS, Mário L. *Op.cit.* 1996.p.102.

11. Política de Empregos e Geração de Renda

Uma política industrial, como política de desenvolvimento, deve possibilitar também uma melhor qualidade de vida para a população de um país como um todo. Assim, a melhoria na distribuição de renda e a oferta de empregos também devem fazer parte dos objetivos de uma política industrial: *“...neste aspecto...as especificidades da força de trabalho...impõem a necessidade de uma escolha tecnológica adequada também para a incorporação efetiva da mão-de-obra no mercado de trabalho”*¹⁵.

Outro fator a ser considerado no âmbito fator humano de uma política industrial se refere às relações de trabalho dentro do setor industrial: *“Sistemas de relações trabalhistas que estimulem a cooperação entre patrões e empregados e um maior envolvimento da força de trabalho nas decisões da empresa podem influir positivamente na evolução da produtividade industrial por criar um clima favorável à introdução de inovações, minimizar greves e conflitos, etc.”*¹⁶.

A questão da distribuição de renda é mais complexa, pois envolve aspectos muitas vezes entranhados na estrutura histórico-social de um país, na própria distribuição de terras, na mentalidade empresarial e, é claro, no jogo de poder que determina os rumos de uma nação. Não obstante, *“padrões de vida relativamente altos e distribuição de renda não muito desigual têm como resultado um mercado interno com uma grande massa de consumidores sofisticados e exigentes que permitem e induzem ao mesmo tempo alta produtividade, advindas das economias de escala e*

¹⁵ KON, Anita *Economia Industrial* São Paulo, Editora Nobel. 1994 p 206.

¹⁶ FERRAZ, João Carlos, KUPFER, David e HAGUENAUER, Lia. *Made in Brazil : Desafios Competitivos para a Indústria* Rio de Janeiro: Editora Campus 1995 p.30.

elevados níveis de qualidade, o que contribui para a competitividade externa da indústria local”¹⁷.

1.1.1 Determinantes Internacionais e o Papel do Estado

A definição de objetivos e estratégias de desenvolvimento industrial não é, infelizmente, garantia de sucesso. Dois outros fatores podem vir a influir positivamente ou não no desenrolar de qualquer estratégia de desenvolvimento industrial: o cenário internacional e a forma de atuação do Estado na economia.

Num mundo “globalizado” e “sem fronteiras” os determinantes internacionais têm um grande peso na implementação de políticas de desenvolvimento nacional, podendo mesmo comprometer a eficácia dessas políticas. Guerras, crises financeiras, quebra de bolsa de valores, são eventos que têm alcance global, atuando tanto no que diz respeito à dimensão produtiva quanto em relação aos fluxos financeiros internacionais. Os fluxos de comércio internacional determinam o acesso dos países ao mercado externo, seja como produtores, seja como compradores; medidas protecionistas, a existência de mercados comuns, de uniões aduaneiras, a defesa do nível de emprego, dentre outros, afetam o posicionamento dos países no mercado internacional.

Quanto ao fluxo de capitais internacionais *“O ritmo e a direção dos fluxos de investimento externo, por sua vez, são fatores decisivos no que diz respeito à incorporação de progresso técnico na economia local. As empresas multinacionais são as principais fontes de introdução de inovações de produtos e processos no nível*

¹⁷FERRAZ, João Carlos, KUPFER, David e HAGUENAUER, Lia. *Op.Cit.* .p.31.

mundial...As tendências dos movimentos internacionais de capital financeiro são decisivas para a estabilidade macroeconômica e o crescimento da economia local, definindo o padrão externo de financiamento dessa economia. Além desses efeitos sobre o dinamismo da economia local a natureza (especulativa ou de prazos mais longos) e modalidades (custos, riscos) das diversas formas de financiamento externo disponíveis podem afetar significativamente o padrão de financiamento das empresas locais, em particular aqueles intensivos em tecnologia, que têm maior risco e ao mesmo tempo maior impacto sobre a competitividade das empresas locais” ¹⁸. Além disso, o poder crescente dessas grandes corporações multinacionais implica que esses grupos têm cada vez mais influência sobre os rumos da política governamental dos países em que se instalam.

Assim, o cenário internacional em que se pretende implantar uma determinada política industrial é de fundamental importância para o desenrolar dessa política. Os Estados Nacionais cada vez têm menos poder de arbitrar sozinhos os destinos de suas nações; a nova “aldeia global” requer harmonia e encadeamento entre as diversas economias nacionais.

O papel do Estado, no entanto, não pode ser desmerecido nem diminuído. Apesar de que uma política industrial promovida por qualquer Estado esteja condicionada por determinantes externos e internos, o objetivo maior deve ser o equacionamento dos problemas sociais de um país e a melhoria da qualidade de vida de sua população.

Os exemplos de como essas políticas podem, direta ou indiretamente, afetar o desempenho do setor industrial indicam que, longe de um Estado fraco e “neoliberal”, é

¹⁸ *Idem, Ibid.*, p.32.

mais que nunca necessária a presença estatal para implementar, coordenar e direcionar os caminhos da indústria e da economia como um todo: *“...a preservação de todo o conjunto mencionado de instrumentos de política macroeconômica e industrial (destinados ao fomento da capacitação e da competitividade) continua conferindo ao Estado não só o espaço institucional como os meios para interferir fortemente na direção e no ritmo em que as estratégias empresariais reagem e se ajustam a um determinado quadro competitivo global”*¹⁹. Isso não significa, contudo, o retorno a políticas paternalistas e assistencialistas, mas sim uma adequação do aparelho estatal para enfrentar os novos desafios impostos pelas mudanças na economia mundial. O desafio não é mais a industrialização e sim capacitar os países para competir no mercado global. Para que isso ocorra, *“É indispensável que se promova o desenvolvimento institucional e organizacional do Estado... A valorização e a capacitação dos quadros técnicos do setor público e a criação de capacidade de formulação de políticas, de coordenação e de descentralização, constituem tarefas absolutamente necessárias”*²⁰.

1.2 AS MUDANÇAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL

O intenso processo de transformações que vêm ocorrendo no panorama mundial nos últimos vinte anos, em seus mais variados segmentos, tem amplas implicações na redefinição das estratégias de desenvolvimento industrial dos países. Mudaram as formas de relacionamento entre Estados, empresas; mudou o paradigma técnico-organizacional, enfim, o cenário em que hoje os agentes têm de formular suas opções de

¹⁹ POSSAS, Mário L. *Op.Cit.*, 1996. p.108.

política é bastante distinto daquele surgido pós-Segunda Guerra, onde se desenvolveu a regulação fordista-taylorista e os anos gloriosos da economia mundial.

A análise desse cenário em mutação é essencial para enquadrarmos em que ambiente se planeja política industrial hoje, quais os instrumentos a serem utilizados, os objetivos e os resultados a serem perseguidos. A indústria brasileira está agora diante de um cenário em constante mutação. Os padrões mundiais de produção e comercialização estão se transformando muito mais rapidamente do que no passado. Esse ritmo acelerado implica que a urgência pela definição do caminho a ser seguido é ainda maior, sob pena de ficarmos retardatários e marginalizados no novo cenário econômico internacional.

1.2.1 A Globalização Produtiva e Financeira

O aspecto mais polêmico e controverso de todas essas mudanças que vêm ocorrendo no panorama mundial dos últimos anos se refere ao movimento de internacionalização identificado como globalização.

O termo serviria para resumir a ampliação das estratégias produtivas e financeiras de Estados, empresas e indivíduos para uma aldeia global, sem fronteiras, sem pátria e sem nome. Já segundo François Chesnais, *“A expressão mundialização do capital é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês globalização, que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços de*

²⁰ COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos *Op.Cit.* 1995 p 59

*adotar, por conta própria, um enfoque e condutá globais*²¹. Como diz Celso Furtado, *“Parece-me que as idéias ainda estão pouco claras sobre o processo de crescente interdependência das economias globais chamado de globalização. Vivemos uma dessas épocas em que é notória a insuficiência de um quadro conceitual para apreender uma realidade em rápida transformação”*²².

Não obstante, podemos identificar as seguintes perspectivas desse movimento “globalizante”: (1) na esfera produtiva temos *“a convergência das características do processo produtivo nas diversas economias (que se traduz na semelhança do tipo de técnicas produtivas, de estratégias administrativas, de métodos de organização do processo produtivo, etc.)*²³ e temos, também, um aumento extraordinário do Investimento Externo Direto (IED), embora agora concentrado no grupo de países desenvolvidos; (2) na esfera financeira temos um aumento no volume e na velocidade de circulação de recursos entre os países, com a internacionalização dos fluxos de capital financeiro, “liberados” de suas restrições para atuar livremente na maioria dos países; (3) no aspecto comercial, o processo de globalização se traduz na *“semelhança crescente das estruturas de demanda, e na crescente homogeneidade da estrutura de oferta nos diversos países...possibilitando a apropriação de ganhos de escala, a uniformização de técnicas produtivas e administrativas e a redução do ciclo dos produtos, ao mesmo tempo em que muda o eixo focal da competição – de concorrência em termos de produtos para a competitividade em tecnologia de processos”*²⁴. Ao mesmo tempo, temos um crescente peso no intercâmbio internacional do setor de serviços, particularmente financeiros e tecnológicos, em detrimento dos bens

²¹ CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo, Xamã. 1996.p 17.

²² FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. São Paulo, Paz e Terra. 1998.p 21.

²³ BAUMANN, Renato. *Op.Cit.*. 1996 p 35.

tradicionalmente exportáveis ; (4) no aspecto político, temos a diminuição do poder dos Estados nacionais de arbitrar suas políticas e, ao mesmo tempo, a formação de “blocos econômicos” de países, num processo de integração regional.

O momento é, portanto, de grandes mudanças para o ambiente sócio-econômico mundial. O surgimento desse “regime global”, contudo, traz potencialidades positivas e negativas e cabe então identificar os estrangulamentos oriundos desse movimento globalizante e equacioná-los de forma a permitir que a população mundial como um todo possa usufruir das benesses do capitalismo global: *“Os novos desafios... são de caráter social, e não basicamente econômico como ocorreu na fase anterior do desenvolvimento do capitalismo. A imaginação política terá assim que passar ao primeiro plano. Equivoca-se quem imagina que já não existe espaço para a utopia. Ao contrário do que profetizou Marx, a administração das coisas será mais e mais substituída pelo governo criativo dos homens”*²⁵.

Vamos então mostrar, resumidamente, os aspectos mais marcantes desse processo de “globalização”:

1. O Investimento Externo Direto (IED)

O papel dos investimentos externos diretos nas duas últimas décadas do século XX não só confirmou sua posição como indutor da interdependência entre os países mas também seu papel como agente transferidor de tecnologia: *“No novo cenário internacional, investimentos externos e transferência de tecnologia continuam umbilicalmente ligados. O investimento externo direto realizado pelas grandes*

²⁴ BAUMANN, Renato. *Op.Cit.* 1996 p 34

empresas ainda é um dos canais mais importantes de transferência internacional de tecnologia, cuja geração, em grande medida, também é realizada por elas. Porém, não só a geração como também a difusão de tecnologia por meio de investimentos diretos dão-se com padrões de comportamento completamente diferentes das décadas de 50 e 60, quando viabilizaram o processo de industrialização de vários países da periferia”.

²⁶ . Assim, a má notícia é que o fluxo de IED também serviu para aumentar as disparidades entre os países e também para diminuir a capacidade de arbitrar políticas dos Estados nacionais.

Tabela 1
Países Receptores dos Investimentos Diretos Mundiais, 1967-1989

ANO	PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	VALOR TOTAL EM BILHÕES DE DÓLARES
1967	69,4	30,6	105,5
1973	73,9	26,1	208,1
1980	78,0	22,0	504,5
1989	80,8	19,2	1.402,9

Fonte: Departamento de Comércio dos EUA, Serviço de Análise Econômica. In: CHESNAIS, François. Op.Cit. 1996.p.65.

Como afirma Chesnais: *“O crescimento do IED ao longo da década de 80 esteve fortemente marcado, por um lado, pela elevação do investimento internacional cruzado, portanto um fenômeno restrito, em grande medida, à área da OCDE. Por outro lado, esse processo tem sido dominado pela supremacia das aquisições/fusões sobre os investimentos criadores de novas capacidades”* ²⁷. Temos então um redirecionamento do IED dos países em desenvolvimento (com exceção dos Tigres

²⁵ FURTADO, Celso. *Op.Cit.* 1998.p 33.

²⁶ GOLDSTEIN, Lídia *Repensando a Dependência*. Rio de Janeiro Paz e Terra, 1994. pp 108/109.

²⁷ CHESNAIS, François. *Op.Cit.* 1996.pp 61/62.

Asiáticos) para os países desenvolvidos: *“Essa guinada na direção dos investimentos diretos reflete as novas estratégias de crescimento das empresas transnacionais, resultante dos novos padrões de competição. Os investimentos têm sido realizados intratriade, ou seja, entre Japão, EUA e Comunidade Econômica Européia, países que no fim da década de 80 receberam 80% tanto dos fluxos como dos estoques de investimento direto”*²⁸

Surgiram também novas modalidades de IED, como as joint-ventures, os acordos de licenciamento e a subcontratação, dentre outras. Em comum essas novas formas de IED têm que o investidor estrangeiro possui apenas a propriedade monetária do empreendimento, isto é, ele fornece o know-how e os demais ativos intangíveis. Enquanto isso, os parceiros locais ficam com os riscos maiores (financeiros e produtivos). As modernas formas de IED também implicam maiores atribuições para os setores público (estabilidade macro, infra-estrutura, etc) e privado (capacitação competitiva, mão-de-obra qualificada, etc.), fazendo com que as políticas industriais acabem por ter importante papel na atração de investimentos externos. As vantagens oferecidas pelos países têm que ser agora construídas, e não mais baseadas em recursos naturais e mão-de-obra abundante e barata.

Mudaram, portanto, os determinantes de atratividade para o Investimento Direto Externo. Surgem como requisitos determinantes da localização do investimento externo a estabilidade macroeconômica dos países, a infra-estrutura material e humana (como pessoal qualificado, a existência de centros de pesquisa, etc.) e o tamanho e potencial do mercado a ser atingido. A construção dessas vantagens é fruto direto de uma política industrial articulada entre o governo e o setor privado.

²⁸ GOLDSTEIN, Lídia. *Op.Cit.* 1994 p 110.

2. Os Fluxos Internacionais de Capital Financeiro

As mudanças no cenário mundial, em termos de movimentos liberalizantes, e as crescentes inovações nos setores de telecomunicação e de informações possibilitaram notáveis alterações no mercado financeiro mundial. Houve um grande aumento dos fluxos financeiros globais, uma crescente integração entre as praças financeiras mundiais, além do surgimento de novas instituições e produtos financeiros, acirrando a concorrência no mercado internacional de capitais: *“O volume de crédito internacional do sistema bancário, que representava 1,5% do PIB mundial em 1965, aumentou para mais de 30% do PIB mundial em 1990”*²⁹.

Esse mercado financeiro interligado, global, vem sendo construído, ainda que indiretamente, desde a década de 70, envolvendo fatos como o crescente déficit público dos EUA, a crise da dívida dos países em desenvolvimento e as mudanças no sistema cambial e nas taxas de juros. Podemos, seguindo o trabalho desenvolvido em “A Nova Economia Internacional”³⁰ agrupar os determinantes dessa nova ordem internacional:

1) A desregulamentação bancária e financeira estimulada pela ascensão ao poder de governos liberais como Thatcher e Reagan no início dos anos 80 permitiu não só a expansão dos fluxos financeiros internacionais, mas também diminuiu o poder dos bancos centrais e dos governos nacionais de interferir nos seus sistemas financeiros: *“Um das conseqüências mais importantes da liberalização e da desregulamentação foi a quase completa perda de controle pelos bancos centrais, a começar pelo Federal Reserve americano, sobre a determinação do nível das taxas de juros. As taxas de*

²⁹ THORSTENSEN, Vera ..[et al.]. *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos* . São Paulo, Nobel. 1994. p18.

médio e de longo prazo são estabelecidas exclusivamente pelos operadores mais poderosos que comandam as tendências nos mercados financeiros (os fundos de pensão, etc.)”³¹.

2) A criação da euromoea nos anos 50 e seu posterior desenvolvimento “*internacionalizaram a economia de endividamento, verdadeiro câncer da economia mundial. Sua formação é o primeiro passo, sem dúvida o mais decisivo, de um processo que colocou, primeiro os países do Terceiro Mundo, e hoje o sistema mundial como tal, à mercê do capital rentista*”³². Além disso, o fim do sistema de Bretton Woods causava maior instabilidade à economia internacional, com a maior volatilidade das taxas de câmbio e juros, estimulando os fluxos financeiros de curto prazo e levando os agentes a desenvolverem novos instrumentos financeiros de proteção para fazer frente aos riscos e às incertezas (como, por exemplo, o mercado derivativo de moedas e juros).

3) As rápidas transformações nos setores de telecomunicação e informática permitiram a redução dos custos operacionais na transmissão de informações entre os diferentes mercados financeiros, permitindo a integração em escala global desses mercados.

4) Com a instabilidade das taxas de juros e de câmbio durante a década de 80 e com o próprio limite de desenvolvimento dos mercados financeiros de seus países, muitos investidores internacionais buscaram diversificar seus recursos geograficamente. Isso foi mais importante ainda no caso dos chamados investidores institucionais (fundos de pensão, companhias de seguro, etc.), instituições financeiras não-bancárias que buscaram diversificar seus ativos através da compra de bônus emitidos no exterior.

³⁰ GONÇALVES, Reinaldo. [et al] *A Nova Economia Internacional : Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro. Campus, 1998. pp 147/153

³¹ CHENAIS, François. *Op.Cit.*. 1996. pp 261/262.

5) O processo de securitização, originado da crise da dívida externa dos países em desenvolvimento durante a década de 80, com a substituição dos empréstimos bancários por títulos públicos e privados. A crise da dívida não só abalou a confiabilidade nas instituições bancárias como também diminuiu o poder de alavancagem dessas instituições devido às exigências de capitalização. Com isso, os bancos deixam de ser os principais atores do mercado financeiro internacional e dão lugar para as instituições financeiras não-bancárias.

6) A política econômica adotada pelos principais países desenvolvidos durante os anos 80, com restrição monetária e altas taxas de juros, desestimulou o investimento produtivo, atraindo o capital cada vez mais para a esfera financeira da economia. Aliado a isso temos também o fato de que desde o fim de Bretton Woods que o mercado financeiro internacional carecia de uma coordenação mais geral, apesar de que supostamente o FMI deveria cumprir esse papel : “...o Banco Mundial (da mesma forma que o Fundo) tem sido utilizado como instrumento de política externa dos países desenvolvidos no sentido de realização de reformas estruturais nos países em desenvolvimento que refletem os princípios básicos do liberalismo econômico, mas não refletem necessariamente os interesses da maioria da população desses países”³³ .

7) Por último, temos que assumir a globalização financeira como “parte integrante de um movimento de acumulação em escala global caracterizado pelas dificuldades de expansão da esfera produtiva-real ... com menor potencial de crescimento dos mercados domésticos dos países desenvolvidos (levando ao deslocamento da esfera produtiva para a financeira) e ... dos processos de

³² *Idem, ibid* p 251

³³ GONÇALVES, Reinaldo. *Ô Abre Alas:A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial*. Rio de Janeiro. Relume-Dumará, 1994 p 120

*reestruturação produtiva, que significaram uma mudança nas estruturas produtivas dos países, inclusive com fortes movimentos de fusões e aquisições de empresas que envolveram fluxos financeiros internacionais”*³⁴.

3. O Comércio Internacional

Os avanços tecnológicos ocorridos nas duas últimas décadas também permitiram um substancial incremento no comércio internacional, com a diminuição de custos de transporte e maior facilidade de comunicação entre diferentes países. Aliado a isso, os movimentos liberalizantes, com a internacionalização de grande parte dos mercados nacionais, e juntamente com os acordos institucionais feitos por organizações como o GATT (atual OMC) e mesmo entre grupos de países, como é o caso da formação de Zonas de Livre Comércio, mudou as maneiras e as formas de atuação do comércio internacional. Segundo Chesnais³⁵ os principais destaques no atual sistema mundial de comércio são:

- tendência à formação de zonas mais densas de comércio em torno dos três pólos da Triade (regionalização do comércio);

- tendência igualmente forte à polarização..., com crescente marginalização de todos os países excluídos da regionalização nos três pólos da Triade;

- o elevado nível já alcançado pela parte do comércio mundial diretamente modelada pelo IED : comércio intracorporativo, exportações das filiais, terceirização transfronteiras;

³⁴ GONÇALVES, Reinaldo...[et al]. *Op.cit.*. 1998. pp 152/153.

³⁵ CHESNAIS. *Op.Cit.*. 1996. pp 214/215

- crescente anulação (pelo menos por enquanto) da distinção entre “doméstico” e “estrangeiro”, com a concorrência entre companhias exercendo-se com igual força, tanto nos mercados “internos” de cada país como nos mercados “externos”, em decorrência de investimentos estrangeiros e da liberalização negociada do comércio exterior;

- por fim, diretamente relacionada a essa evolução, a substituição do paradigma de vantagens comparativas, com “ganhos comerciais” para todos os participante, pelo de concorrência ou competição internacional, onde a competitividade de cada qual designa ganhadores e perdedores.

Assim, temos uma mudança da competição pelas vantagens comparativas naturais, como a existência de certos recursos naturais ou mesmo de mão-de-obra barata, para uma concorrência fundamentada em tecnologia, mão-de-obra especializada, dentre outros. As conseqüências para os países em desenvolvimento já se fazem sentir, visto que cada vez mais o comércio internacional se concentra em determinados grupos de países.

4. Os Movimentos de Integração Regional

A aceleração do processo de integração econômica dos países é outro fator importante desse movimento “globalizante”. Ela acontece paralelamente à diminuição do poder dos governos nacionais de aplicar os tradicionais instrumentos de controle e política econômica, e no momento em que o destino das nações depende cada vez mais de condicionantes externos e do sabor das flutuações internacionais do capital.

O exemplo mais significativo, obviamente, é o da Comunidade Econômica Européia (CEE), mas também podemos citar o NAFTA (North American Free Trade Agreement) e o Mercosul por suas influências mais diretas no desenrolar das políticas brasileiras nos anos 90.

O surgimento desses espaços econômicos ampliados vem a servir não somente ao aumento dos espaços de mercado dos países e empresas que deles fazem parte, mas também permite efeitos positivos sobre a alocação de recursos e mesmo sobre o posicionamento externo desses países no mercado mundial. Como ganhos que podem vir a surgir de um processo de integração econômica podemos citar, segundo Thorstensen³⁶

- melhoria no poder de barganha internacional, devido ao maior tamanho do mercado, levando a melhores termos de troca;

- aumentos no nível de produção devido ao aproveitamento das economias de escala com o acesso a um mercado mais amplo;

- aumento na taxa de investimento devido ao aumento no fluxo de capital do exterior;

- efeito de polarização, devido à concentração do efeito de criação de comércio ou desenvolvendo tendência a atrair fatores de produção de outras regiões;

- efeito da eficiência econômica e da confiança devido ao aumento de competição e redução de incerteza.

Contudo, há de se delinear bem as diferenças entre uma integração tipo a CEE e uma do tipo do Mercosul, tanto em termos de possibilidades de ganhos de escala com essa “união” como de peso conjunto no comércio internacional.

O surgimento desses espaços também já demonstra suas conseqüências no direcionamento de financiamentos aos países menos desenvolvidos; na Europa, a recuperação e o fortalecimento dos países do Leste é bem mais importante do que investimentos em outras áreas do globo, tanto por questões sócio-econômicas (para evitar migrações intra-européias em massa) quanto mesmo do próprio fortalecimento do bloco europeu como um todo.

No caso da Alca (Área de Livre Comércio das Américas, com prazo de 2005), recentes posicionamentos por parte do governo norte-americano, no sentido de apontar o Brasil como “atraso” na formação do bloco das Américas, por causa de certas restrições por parte do governo brasileiro em relação a alguns itens da agenda de negociação, demonstra que os processos de integração econômica devem ser cuidadosamente estudados, sob pena de os participantes mais “fracos” terem suas economias arrasadas com a liberação de barreiras tarifárias. É claro que para os EUA, diante da CEE e do Bloco Asiático, há grande interesse na ampliação e consolidação de seu poder comercial e político, mas no caso dos países latino-americanos a pressa na unificação de tarifas pode significar o desmantelamento de diversos setores da economia e aumentar a dependência desses países em relação aos saberes das políticas norte-americanas. Uma integração assimétrica poderia expor demasiadamente os setores produtivos nacionais dos países menos desenvolvidos à competição com um país (no caso da Alca, os EUA) que apresenta níveis médios de produtividade e desenvolvimento superiores, anulando qualquer resultado positivo que poderia advir dessa unificação.

³⁶ THORNSTENSEN, Vera .[et al.]. *Op.Cit.* 1994. pp 40/41.

1.2.2 O Novo Paradigma Tecnológico

O padrão de crescimento industrial que havia permitido o grande desenvolvimento da maioria dos países no Pós-Guerra, identificado como modelo fordista-taylorista de produção, começou a dar sinais de esgotamento no princípio da década de 70.

Esse modelo fordista-taylorista se caracterizava pela produção em massa de produtos estandarizados em grandes plantas industriais integradas verticalmente, com uma mão-de-obra executando tarefas fragmentadas e repetitivas.

A crise que se abate sobre a economia mundial com o primeiro choque do petróleo em 73, aliada à diminuição nos ganhos de produtividade do paradigma fordista-taylorista, ao fim do sistema de **Bretton Woods** (1971), leva as principais economias mundiais a uma crise estrutural de amplas proporções, em que se começa a questionar a eficácia tanto das políticas macroeconômicas então adotadas (basicamente de cunho keynesiano) ,quanto o modelo de organização e desenvolvimento industrial utilizado.

Paralelamente a isso avanços espetaculares no campo da microeletrônica viriam a ter impactos amplos sobre todos os segmentos da economia, permitindo maior rapidez e maior integração entre firmas, países e entre as próprias etapas do processo produtivo. Essa verdadeira “revolução” tecnológica, liderada pela microeletrônica, acontece juntamente com uma nova forma de organização da produção, das relações de trabalho, de gestão empresarial, em que flexibilidade é a palavra-chave. Podemos então resumir as principais diferenças entre os paradigmas tecnológicos a seguir:

Tabela2
MUDANÇAS NO PARADIGMA TECNOLÓGICO

VELHO PARADIGMA	NOVO PARADIGMA
INTENSIVO EM ENERGIA	INTENSIVO EM INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO
GRANDES UNIDADES DE PRODUÇÃO E TRABALHADORES	REDUÇÃO DO TAMANHO DA PRODUÇÃO E NÚMERO DE TRABALHADORES
PRODUTO HOMOGÊNEO DE UMA UNIDADE DE PRODUÇÃO	DIVERSIDADE DE PRODUTOS
PADRONIZAÇÃO	CUSTOMIZED (DIRIGIDA AO CLIENTE)
MIX ESTÁVEL DE PRODUTOS	MUDANÇAS RÁPIDAS NO MIX DE PRODUTOS
PLANTAS E EQUIPAMENTOS ESPECIALIZADOS	SISTEMAS DE PRODUÇÃO FLEXÍVEL
AUTOMAÇÃO	SISTEMATIZAÇÃO
HABILIDADES ESPECIALIZADAS	MULTI-HABILIDADES, INTERDISCIPLINARIDADE

In: THORSTENSEN, Vera...[et al.]. O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos. São Paulo, Nobel. 1994. p22.

Dentre as indústrias-chave que se destacam nessa nova fase do capitalismo internacional temos a microeletrônica, a biotecnologia, a indústria de telecomunicações, as indústrias de novos materiais, computadores e *softwares*, máquinas e equipamentos (inclusive robotizados) e a aviação civil.

No Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira são destacadas as principais características desse novo paradigma e dos efeitos da difusão da tecnologia de informação:

1. intensificação da complexidade das novas tecnologias, as quais são baseadas ainda mais fortemente no conhecimento; como consequência, as inovações vêm dependendo de níveis crescentes de gastos em P&D;

2. aceleração de novos desenvolvimentos, implicando uma taxa de mudança mais rápida nos processos e produtos. Como consequência, as empresas mais competitivas em nível mundial vêm buscando não mais simplesmente a especialização

em produtos e processos específicos, mas sim adquirir competências nucleares (core competences) nas chamadas tecnologias genéricas como forma de se manterem permanentemente aptas a acompanhar o intenso dinamismo destas novas áreas;

3. papel central da fusão de tecnologias como peça fundamental do crescimento de novas indústrias e do rejuvenescimento de outras. Ressalta-se, em particular, a característica que as tecnologias de informação e comunicação possuem de permear todo o conjunto das atividades econômicas (setor industrial, comércio, serviços, etc)

4. maior velocidade, confiabilidade e baixo custo de transmissão, armazenamento e processamento de enormes quantidades de informação;

5. novos métodos de P&D, principalmente a utilização de inúmeras redes de informação, assim como sistemas tais como CAD (Computer Aided Design) e CAE (Computer Aided Engineering);

6. mudanças fundamentais na estrutura organizacional, gerando maior flexibilidade e maior integração de empresas e destas com outras instituições;

7. mudanças nos processos de produção com a introdução de sistemas tipo CAM (computer aided manufacturing) , FMS (flexible manufacturing systems) e CIM (computer integrated manufacturing);

8. mudanças no perfil dos bens de capital requeridos pelo sistema de C&T e de produção e também no perfil dos recursos humanos, passando-se a exigir um nível de qualificação muito mais amplo da mão-de-obra;

9. aprofundamento do nível de conhecimentos tácitos, não codificáveis e específicos de cada unidade industrial e a ampliação da necessidade de investir em intangíveis;

10. e novos requerimentos por regulação e desregulação.³⁷

O novo paradigma não se traduz somente em tecnologias de ponta e plantas automatizadas, mas sim na administração e coordenação de um processo contínuo de inovações, em que se adquirem competência e competitividade e que, para isso, requerem uma força de trabalho qualificada, treinada e motivada.

1.2.3 O Processo de Reestruturação Produtiva e Organizacional

O processo de difusão da microeletrônica e dos microprocessadores atinge a base técnica da indústria, permitindo novos espaços para a redefinição de estratégias competitivas. Surgem então novos espaços para a reestruturação da organização da produção, viabilidade da combinação fabricação de pequenos lotes/alta rentabilidade e diversificação da linha de produtos. Conseqüentemente, os novos métodos de organização da produção envolvem flexibilidade e integração, com ciclos de produção mais curtos e maior capacidade de reação a mudanças de mercado.

O surgimento de um novo paradigma tecnológico implicaria em uma mudança nas estratégias produtivas e organizacionais mundiais. Isso ocorreria não somente pela implantação de novas máquinas e equipamentos no interior das firmas, mas também por: mudança na visão do processo de organização da produção; relações trabalhistas dentro e fora das firmas; relações intra e interfirmas; mudanças nas estratégias competitivas; diversificação da linha de produtos; desintegração vertical; alterações nos tamanhos das plantas; novos ramos industriais e novas qualificações; alterações na

³⁷ COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos (coord). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas, SP: Papyrus; Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995. ps.133/134.

organização social e espacial dos processos de produção; alterações do perfil da demanda, etc.

Entendendo reestruturação como a incorporação constante de tecnologia com vista a aumentar o nível de produtividade e com isso conseguir uma melhor inserção no mercado e também como uma forma de melhorar os produtos e redefinir as relações de trabalho dentro de uma empresa, é possível analisarmos quais as particularidades desse processo que ocorreu nas duas últimas décadas do século XX.

Podemos destacar, de acordo com Coriat³⁸, como principais características dessa reestruturação industrial: integração e flexibilidade, que, no sentido prático se resumem em:

- redução no tempo de produção, com menos desperdício de materiais durante o processo produtivo;
- melhoria na qualidade dos produtos
- estoques menores e maior rapidez na entrega de encomendas, com a possibilidade de atender às especificidades de cada cliente;
- menores custos de transação e comercialização
- diminuição dos custos com mão-de-obra

A tendência é o surgimento de “redes” interligadas entre produção, comercialização e consumidores, com parcerias entre firmas e fragmentação e terceirização de tarefas. O atendimento rápido e eficiente aos clientes passa a ser altamente valorizado, tanto no que diz respeito à entrega de mercadorias quanto em relação a serviços de assistência técnica.

1.2.4 As Novas Bases da Competitividade

Competitividade é, em termos gerais, a capacidade que as empresas têm de formular e implementar estratégias concorrenciais que lhes permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição estável no mercado.

Já segundo Mário Possas a competitividade *“Primeiro,... é um conceito com muito maior densidade teórica e de política do que pode parecer, e as circunstâncias históricas que lhe dão destaque apenas reforçam essa conclusão. Segundo,... a dimensão sistêmica é igualmente passível de fundamentação teórica e de reconhecimento quanto à relevância para a política industrial, sendo sua suposta conotação neoliberal inteiramente arbitrária”*.

Podemos relacionar os fatores sistêmicos da competitividade em 3 níveis:

- Fatores que estimulam o ambiente competitivo: são os instrumentos regulatórios, relativos à defesa da concorrência e do meio-ambiente, de comércio exterior (tarifários) e de fluxos de capital externo.

- Fatores que provêm externalidades à competitividade industrial: infraestrutura, qualificação de mão-de-obra e políticas de ciência e tecnologia. São geralmente ligados ao poder público, pela abrangência das políticas envolvidas e pela magnitude e baixo retorno dos investimentos necessários.

- Fatores político-institucionais: são as políticas governamentais e o aparato institucional do Estado que afetam a configuração do ambiente econômico no qual as empresas atuam. São as políticas macro propriamente ditas: cambial, fiscal, monetária, creditícia.

³⁸ Apud: COSTA, Achyles Barbosa da. *Tecnologia, Reestruturação Industrial e seus Impactos Sócio-*

O que podemos observar é que a importância desses fatores sistêmicos requer não um afastamento do Estado, mas sim a redefinição de seu papel e das políticas a serem implementadas. Em outras palavras, requer-se não menos atuação estatal, mas sim novos objetivos e instrumentos. A redefinição das políticas industriais em termos de escopo, horizonte e instrumentos, no quadro atual, deve ser vista muito menos como redução da presença do Estado do que como uma necessária adequação ao seu novo papel, num contexto onde a competitividade e suas condições sistêmicas podem vir a substituir, em medida considerável, os objetivos anteriores - tais como industrialização, substituição de importações ou promoção de exportações.

Como a competitividade também está relacionada a condicionantes sociais como educação, qualificação da mão-de-obra e relações modernas de trabalho, significa que ela deve ser acompanhada por uma melhoria nas condições de vida da população, que envolve não só escolaridade e treinamento profissional, mas também salários mais justos, políticas ambientais, defesa do consumidor, etc. Somente quando vincularmos competitividade com benefícios sociais é que poderemos ter um modelo de desenvolvimento em que a sociedade como um todo seja beneficiária dos progressos alcançados.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL: O PRINCÍPIO DO FIM

Dadas as definições básicas sobre o que seria política industrial, vamos agora nos debruçar sobre os antecedentes históricos cuja influência se tornaria crucial para o desenrolar tanto da indústria quanto da aplicação de políticas industriais na década de 90.

Existem divergências tanto quanto ao início da industrialização no Brasil quanto em relação à aplicação de políticas industriais. No entanto, na medida em que consideramos, nesse trabalho, política industrial como um conjunto articulado e definido de políticas e medidas que objetivam o desenvolvimento no sentido amplo da indústria de um país, concordaremos, nesse aspecto, com o prof. Suzigan, para quem:

*“... os dois únicos períodos em que a política industrial foi implementada em sentido amplo... foram os do **Plano de Metas** e do **II PND**. Em ambos havia um plano indicativo e mecanismos formais de coordenação dos instrumentos e políticas auxiliares entre si com a política macroeconômica. Em ambos houve uma opção pelo desenvolvimento industrial...”¹*

Em ambos os períodos havia a noção de que o desenvolvimento da indústria “puxaria” o desenvolvimento nacional, o que de fato ocorreu. Foram, como diz Suzigan, *experiências de política industrial lato sensu*.

¹ SUZIGAN, Wilson. “Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 16, no. 1. São Paulo: Brasiliense, janeiro/março de 1996. p. 11.

No sentido em que nosso trabalho se concentra nas experiências mais recentes de política industrial, iremos analisar mais detalhadamente o II PND que, a nosso ver, juntamente com as mudanças que viriam a ocorrer no cenário internacional, teve implicações fundamentais para o que viria a ocorrer nas duas décadas seguintes.

A forma como as mudanças no paradigma técnico, produtivo e organizacional e o novo ambiente macroeconômico mundial afetariam o Brasil e as decisões relativas à política industrial nos anos 90 encontra suas bases na década de 70, mais precisamente no momento em que se conseguia implementar a etapa mais importante do nosso desenvolvimento industrial: o II PND.

2.1 O II PND: FIM DE UM MODELO

O 1º. choque do petróleo, ocorrido em fins de 1973, quadruplicou o preço do barril de petróleo. Para países como o Brasil, que importava quase que a totalidade do petróleo que consumia, as conseqüências seriam desastrosas. Diante dessa perspectiva o governo Geisel, iniciado em março de 1974, optou por combater a crise com altas taxas de crescimento.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (**II PND**), elaborado para o período 1975-79, ambicionava permitir uma taxa média de crescimento em torno de 10% ao ano, com a complementação do parque industrial nacional, implementando os setores mais pesados da indústria (aço, alumínio, petroquímica e bens de capital),

aumentando o grau de inserção da economia no mercado internacional, e com a execução de grandes obras de infra-estrutura públicas, como Itaipu e a usina nuclear de Angra e a melhoria do sistema nacional de transportes e de telecomunicações:

*“Tinha-se em vista aumentar consideravelmente a produção de minério de ferro, de bauxita, de aço, de alumínio, de celulose e papel, da petroquímica, todas atividades que apresentavam dupla vocação de reforçar a base do sistema industrial e de criar excedentes exportáveis”.*²

Era uma tentativa de promover mudanças estruturais na economia nacional a partir de um amplo programa de investimentos públicos e privados, internalizando a produção de bens de capital e insumos industriais básicos. Além disso, buscava-se no crescimento interno a saída para a crise desencadeada com o choque de 73:

*“Os objetivos desses programas eram: (1) agir como uma forte política contracíclica frente ao impacto causado pela crise do petróleo e manter uma razoável taxa de crescimento, um nível de emprego e de consumo; (2) mudar a estrutura da economia através da substituição de importações e diversificação e expansão das exportações; e (3) segundo Martone, o programa foi um meio de estimular os bancos internacionais a financiar o déficit de conta corrente e a prorrogar o ajuste externo”.*³

Como primeiro passo foram redirecionados os investimentos privados da indústria de bens de consumo duráveis para as de bens de capital; obtenção de financiamentos externos direcionados àqueles setores estratégicos e assinatura de contratos de risco com empresas estrangeiras com certos suportes na área tecnológica

² FURTADO, Celso. *O Brasil pós- “milagre”*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1981.p 47.

(joint-ventures); redimensionamento de uma nova política para o **BNDE** junto com o **CDI** para incentivar e conceder empréstimos e isenções fiscais e de importações para a importação de máquinas e equipamentos para o setor de bens de capital; e utilizar as empresas estatais como “locomotivas” dos novos investimentos a serem realizados.

Elaborado logo após a primeira crise do petróleo, o II PND aproveitou-se da liquidez reinante⁴ no mercado internacional (resultado das políticas contracionistas dos países desenvolvidos) para basear sua estratégia de crescimento no endividamento externo:

*“Ao assumir um esforço de investimento muito superior à sua capacidade de arrecadação fiscal e à sua disponibilidade de recursos próprios, o Estado rompe a lógica que norteava o capitalismo brasileiro até então, sobreendividando-se em condições financeiras de alto risco e sem criar a correspondente capacidade de geração de divisas...”*⁵

A dívida externa bruta, que era de 12,5 bilhões de dólares em 1973, salta para 43,5 em 1978 (vide tabela 1):

“... o recurso maciço à poupança externa... resultaria num efeito bumerangue sobre a capacidade para importar gerada pela própria economia e sobre o potencial interno de financiamento. Com efeito: o custo da dívida externa tenderia a crescer mais

³ BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996. p.106.

⁴ “As exigências financeiras externas do Brasil para manter sua opção de crescimento manifestaram-se num momento propício. Imediatamente após o primeiro choque do petróleo, os mercados financeiros internacionais apresentavam extrema liquidez; os bancos internacionais, bem providos de petrodólares, estavam ansiosos em fazer empréstimos; e, como as taxas de juros internacionais eram relativamente baixas na época, era possível justificar facilmente o aumento dos empréstimos estrangeiros realizados pelo Brasil naqueles anos”. In : BAER, Werner. *Op.Cit.*, 1996. p.108.

⁵ GOLDSTEIN, Lídia. *Op. Cit.*, 1994. p.75.

rapidamente do que as exportações e do que a poupança interna. Entre 1974 e 1978, ou seja, num período em que o preço importado do petróleo estava em declínio, o serviço da dívida... passou de 3,4 para 10 bilhões de dólares... Assim, antes mesmo do segundo choque do petróleo, a economia brasileira já se encontrava em situação de ter de dedicar cerca de cinco por cento do Produto Interno Bruto e três quartas partes das divisas geradas por suas exportações ao serviço de capitais estrangeiros investidos no país.”⁶

Tabela 1
Indicadores Econômicos, 1975-1980

ANO	PIB	PRODUTO INDUSTRIAL	INFLAÇÃO	DÍVIDA EXTERNA
1975	5,2	3,8	29,0	21.171,4
1976	9,8	12,1	41,9	25.985,4
1977	4,6	2,3	43,6	32.037,2
1978	4,8	6,1	38,8	43.510,7
1979	7,2	6,9	52,7	49.904,2
1980	9,1	9,1	82,8	53.847,5

*taxas de variação em relação ao ano anterior a menos que se especifique de outra forma

**Inflação = preços ao consumidor / Rio de Janeiro

***Dívida externa em US\$ 10⁶

Fonte: ABREU...[et al]...Op Cit, 1990. ps 406/411.

O crescimento por meio do endividamento era justificado pelas possibilidades inerentes das futuras economias de divisas resultantes dos programas de investimentos, tanto devido à substituição de importações quanto ao desenvolvimento de novas capacidades exportadoras – supostamente o Brasil conseguiria produzir superávits suficientes para pagar os juros e ainda amortizar a dívida internacional.

A política científica e tecnológica do II PND (que incluía também o II PBDCT - Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) reafirmava a necessidade

⁶ FURTADO, Celso. *Op.Cit.* 1981. pp 48/49.

de avanços significativos no processo de geração própria e de adaptação de conhecimentos básicos. Esta orientação estava em concordância com a proposta do plano de implementar uma nova fase do processo de substituição de importações, com o desenvolvimento dos setores de bens de capital e de insumos básicos. Além disso, o novo quadro criado pela crise do petróleo evidenciava mais ainda a prioridade que deveria ser dada ao aumento da produção nacional de petróleo, bem como à redução na demanda desse produto e na diversificação das fontes de energia. Neste contexto, merece destaque o programa nuclear e a busca de combustíveis alternativos, como o programa Próalcool.

Os resultados obtidos com o II PND, contudo, ficaram longe do que inicialmente se esperava. Claro que é preciso destacar setores como o de bens intermediários, onde houve um considerável crescimento, comparado com a situação anterior ao plano, onde se importava a maior parte dos insumos. Já no setor de bens de capital o estímulo inicial fez com que este setor ganhasse um pouco de dinamismo, mas em grande parte devido à ação direta das empresas estatais, da participação do CDI e do apoio financeiro do BNDE.

Na verdade, parece lícito apontar como principal obstáculo ao efetivo sucesso do modelo de desenvolvimento industrial perseguido durante o II PND a incapacidade da política governamental em reconhecer que as transformações pretendidas na estrutura produtiva e, em particular, uma maior participação e controle do capital nacional sobre o processo de expansão industrial requeriam modificações significativas nos padrões vigentes de financiamento e na dinâmica da acumulação.

2.2 OS ANOS 80: DÉCADA PERDIDA?

O Brasil chegou ao início da década de 80 com um parque industrial complexo, integrado e razoavelmente desenvolvido, talvez o melhor exemplo dentre as economias em desenvolvimento. As falhas inerentes à formação dessa indústria, contudo, começariam a ser reveladas. Elas se concentravam basicamente no insuficiente desenvolvimento tecnológico, em ineficiências técnicas e econômicas, na ausência de um padrão nítido de especialização e na pouca integração com o mercado internacional:

“O sucesso desse último estágio de industrialização, junto com a rápida absorção das práticas convencionais de produção eficiente e de um mínimo de aprendizado em engenharia, transmitiu a impressão de que o país havia queimado etapas. Ao final dos anos 70 e princípio dos 80, a estrutura industrial brasileira apresentava elevados graus de diversificação da produção, porém com insuficiente capacitação tecnológica interna”.⁷

Em oposição às características estruturais da indústria nacional, nos países desenvolvidos consolidavam-se as inovações técnico-organizacionais que mudavam radicalmente a base técnica da indústria e delineavam um novo padrão de desenvolvimento industrial, visto por alguns como uma “terceira revolução industrial”, com base nas tecnologias de informação e comunicação através da microeletrônica.

Essa mudança no padrão de desenvolvimento industrial nos países capitalistas avançados já sinalizava a necessidade de mudar o padrão de desenvolvimento industrial

⁷ COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos (coord). *Op Cit*, 1995.p.126.

e tecnológico, com mudanças na política industrial, tecnológica e na própria formação de recursos humanos, com maior atenção à capacitação e à educação.

Entretanto, o que veio a ocorrer na indústria brasileira na década de 80, com raras exceções, foi uma estagnação na produção industrial, uma contração nos investimentos, cristalizando uma estrutura que viria a se tornar um dos maiores obstáculos para a retomada do crescimento do país nos anos seguintes. Neste sentido, aprofundou-se o hiato tecnológico entre o país e o mundo desenvolvido, mesmo nos setores em que as multinacionais eram dominantes:

*“Desde o início dos anos 80 as empresas transnacionais atuando no Brasil deixaram de modernizar suas instalações no país de forma compatível com o progresso técnico internacional”.*⁸

Para agravar a situação já precária da indústria nacional, as crises econômicas mundiais que ocorreram no final dos anos 70 início dos 80, forçariam ajustamentos severos à economia brasileira que precipitariam a perda de dinamismo da indústria nacional. Se até o início dos anos 80 o desenvolvimento industrial brasileiro havia contado com um cenário externo bastante favorável com o segundo choque do petróleo, ocorrido em 1979, seguido da elevação nas taxas de juros internacionais, os efeitos seriam nefastos em um país com crescente dívida externa contraída especialmente nos últimos anos da década de 70 para financiar os projetos do II PND:

“Como a maior parte da dívida brasileira tinha, até então, sido contraída com base na taxa de juros flexível, uma elevação nas taxas de juros mundiais

⁸ GONÇALVES, Reinaldo. *Op Cit.* Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1994. p.129.

automaticamente aumentou o custo não só de novos empréstimos, mas também do serviço da dívida não liquidada”.⁹

A crise econômica trouxe também a deterioração da infra-estrutura de energia elétrica, comunicação e transportes. As empresas estatais que atuavam nessas áreas foram utilizadas “*como instrumentos de política econômica, forçando-as a captar recursos externos para fechar o balanço de pagamentos e utilizando sistematicamente a subindexação de tarifas como instrumento precário de combate à inflação em curto prazo*”.¹⁰

A década de 80 seria marcada ainda pela crise cambial e pela aceleração inflacionária, que trouxeram uma crise generalizada para a economia, com profundas oscilações na produção industrial. Além disso, o agravamento da crise externa a partir de 1982 forçou uma mudança na política de proteção industrial:

“De um lado, evoluiu-se a idéia de proteção à indústria no país, que incluía controles administrativos, mas se baseava num conjunto de instrumentos gerais, como câmbio e tarifas, atuando sobre preços relativos (internos e externos), margens de rentabilidade e indução do investimento; para a “reserva do mercado”, que simplesmente excluía empresas estrangeiras e atribuía a órgão administrativo específico o papel de autorizar importações. Por outro lado, multiplicaram-se os

⁹ BAER, Werner. *Op.Cit.* São Paulo: Nobel, 1995. p.110/111.

¹⁰ FERRAZ, KUPFER E HAGUENAUER. *Op. Cit.* 1995. p 64.

controles administrativos na área de importações, deixando a política tarifária de ter significação como instrumento para mensurar o nível de proteção... ”¹¹,

Os sucessivos planos de estabilização ao longo da década buscaram, em vão, controlar a espiral inflacionária que envolvia o país. O destaque vai para o **Plano Cruzado** de fevereiro de 1986 que, apoiado numa proposta heterodoxa, permitiu uma rápida queda na inflação nos primeiros meses (de 22% em fevereiro para -1% em março), o que, segundo Abreu (1990), somente vinha a reforçar a tese de que era possível combater a inflação sem ter que recorrer a políticas recessivas. Do lado da demanda, o plano também surpreendeu: a produção industrial cresceu 8,6% a mais no primeiro trimestre de 86 em relação ao ano anterior. Estimulada pelo aquecimento da economia, a demanda “puxou” a produção industrial, que atingiu um pico em setembro, com 12,2% de crescimento. Seria esta mesma demanda, no entanto, que levaria ao colapso do plano, uma vez que devido a política de restrição de importações diversas empresas operavam com capacidade máxima e enfrentavam a escassez de matérias-primas e a obsolescência de máquinas e equipamentos.

Surgiram novos pacotes econômicos para tentar diminuir a acelerada inflação (**Cruzadinho, Cruzado II, Bresser e Verão**), mas estes nada mais fizeram do que evitar a hiperinflação. Não solucionaram problemas estruturais da economia nacional, e os efeitos dessa sucessão de “choques” econômicos acabariam por se mostrar tão perversos quanto a inflação que pretendiam eliminar. O setor industrial foi o mais atingido: seu produto real cresceu apenas 1,8% ao ano entre 1980 e 1988, apesar de

¹¹ VELLOSO, João Paulo dos Reis. “Idéias para a estratégia industrial e tecnológica”. In: *A nova estratégia industrial e tecnológica: o Brasil e o mundo da Terceira Revolução Industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora 1990. p.12.

bolhas de consumo ocorridas logo após alguns dos planos heterodoxos (logo depois do Plano Cruzado o produto industrial atingiria uma taxa de crescimento acumulada de 12% [set 86]).

Assim, a combinação de uma estagnação prolongada com sucessivos planos de combate à inflação mal-sucedidos e a incerteza quanto à situação externa do país acabou por deixar indefinidos os objetivos de política industrial, já que o governo não estava conseguindo nem administrar o básico da política econômica. O setor industrial passou a ser um mero administrador de crise, ou seja, buscou apenas a subsistência em meio à grave crise que o país atravessava. Assim, as propostas de política industrial sugeridas nessa época não passaram do campo das intenções.

2.2.1 Desempenho da indústria na década de 80

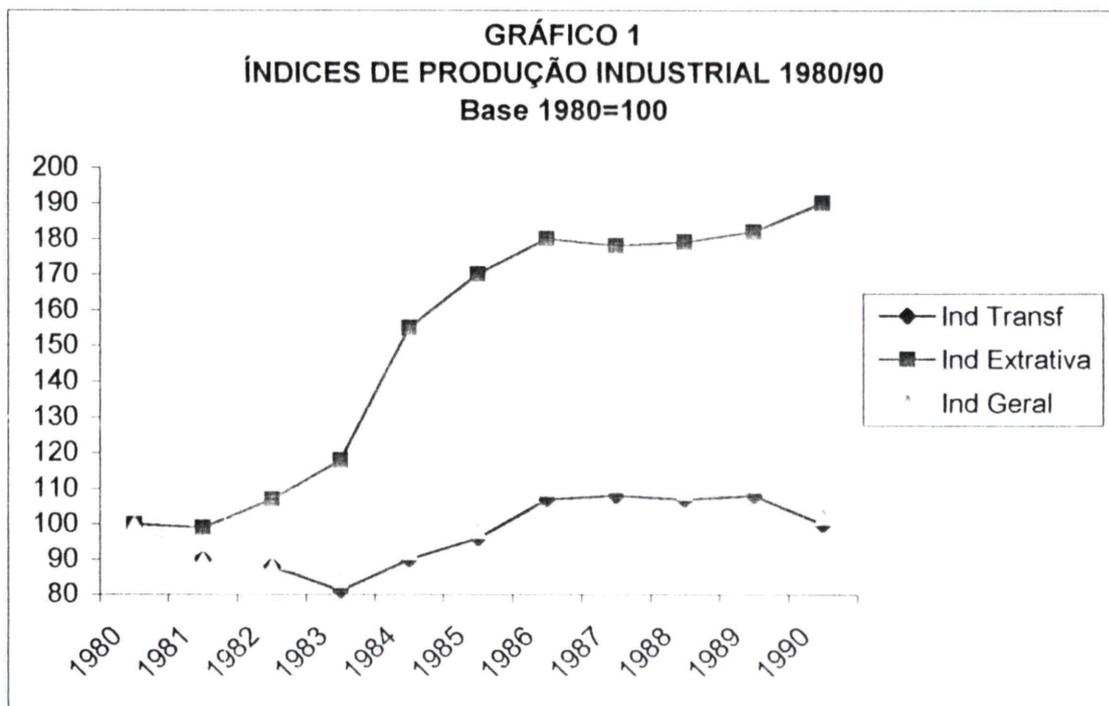
A conjunção fatores externos e internos desfavoráveis levou a um declínio de cerca de 10% no produto industrial já em 1981, sendo que a queda seria maior ainda no setor de bens de consumo duráveis (26,3%) e de bens de capital (19%). Essa queda na produção industrial continuaria bastante intensa nos primeiros anos da década de 80, fazendo com que em 1983 o setor industrial enfrentasse a maior recessão que se tinha registro até então:

“O emprego na indústria... foi reduzido em 7,5%. A recessão industrial, liderada pela retração do setor de bens de capital (-19%), atingiu todas as categorias

*de uso... A produção de bens de consumo duráveis, pela primeira vez desde o início do processo recessivo de 1981, caiu 5%...A recessão de 1983 atingiu fortemente a maioria dos setores dinâmicos, tais como minerais não-metálicos, mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte, metalurgia e química... A situação era tão grave que os segmentos mais conservadores da sociedade defendiam o sucateamento do parque industrial brasileiro...*¹²

Se considerarmos o período da década de 80 como um todo, observaremos que o produto real da indústria brasileira cresceu apenas 6,4% nesse período, e mesmo assim graças ao desempenho dos setores exportadores forçados a dar resultados positivos para equilibrar o balanço de pagamentos (ao mesmo tempo em que se buscavam minimizar as importações a qualquer custo). Aliás, a crescente orientação da produção industrial para o mercado internacional, em boa parte apoiada em incentivos, subsídios, compressão de salários e desvalorizações cambiais periódicas, reforçou a inserção brasileira no mercado externo com base em produtos intensivos em recursos naturais, energia e mão-de-obra baratos. Para isso contribuíram também os determinantes espúrios da competitividade: retração da demanda interna, desvalorizações reais periódicas da taxa de câmbio, compressão do salário real, dentre outros.

¹² ABREU, Marcelo de Paiva...[et. al] ..*Op. Cit.*, 1990 p 336



Fonte: SUZIGAN, Wilson. "A Indústria Brasileira após uma década de estagnação". In: *Economia e Sociedade*, no 1. Campinas: IE, agosto 1992. p 92

As preocupações do governo passariam a se voltar para as políticas macro de curto prazo, sem que houvesse, de modo geral, qualquer estratégia de longo prazo para a economia:

"A partir da década de 80 o Estado não apenas deixou de orientar como também retardou o desenvolvimento industrial".¹³

Essa estratégia política, em grande parte influenciada pelas exigências impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), traria penosos danos à indústria nacional. A proposta do FMI foi introduzir uma política recessiva, com diminuição de importações para que fosse possível produzir superávits comerciais para o pagamento da dívida externa. Como o setor nacional produtor de bens de capital ainda não estava plenamente

desenvolvido, isso implicava que o crescimento da produção das indústrias dos demais setores dependia basicamente de máquinas e equipamentos importados. Assim, é possível antever o dano causado à produção industrial nacional dessa restrição às importações. Já as exportações (principalmente de produtos primários e de bens de consumo não-durável) foram estimuladas através de incentivos e subsídios como forma de também produzir superávits. O objetivo era, portanto, equilibrar as contas externas do país, mesmo que isso custasse o desequilíbrio interno e um freio ao processo de desenvolvimento e crescimento nacional.

A indústria foi, indubitavelmente, o setor que mais sofreu com o processo de ajuste dos anos 80, levando inclusive a que muitos autores classificassem esse período como a “Década Perdida”. Claro que os dados globais da produção industrial no período, quando comparados com os anos exitosos da década anterior, mostram um grande declínio. Contudo, há de se notar que muitos setores, devido à crise, também passaram a buscar uma maior racionalização na sua produção e uma maior eficiência, num amplo processo de reorganização micro-econômica da estrutura produtiva. Também é importante ressaltar que esse processo levou, inclusive, a um aumento nas exportações de manufaturados, uma vez que a crise forçou as empresas a buscar novos mercados consumidores.

¹³ DUPAS, Gilberto e SUZIGAN, Wilson. “Brasil: estratégia industrial e modernização tecnológica. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org) *“O Brasil e a Nova Economia Mundial”*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1991. p.2.

2.2.2 Propostas de Política Industrial na Década de 80

III PND (1980-85)

Em 1979 assume o governo o último presidente militar, o general Figueiredo, com o desafio de realizar a transição democrática e, no campo econômico, de controlar a crise, ocasionada principalmente por uma inflação galopante e pelos altos serviços da dívida externa, que, já na época, absorviam “2/3 dos ganhos oriundos das exportações”(BAER, 1995, p110). Não obstante a crise que se delineava, existia também uma grande pressão para continuar a estratégia de longo prazo de desenvolvimento econômico que havia sido tão bem sucedida com a edição do II PND no governo anterior. A opção pela continuidade de uma estratégia desenvolvimentista ficou clara com o anúncio do **III PND**, que incluía pesados investimentos em infraestrutura, e no estímulo às atividades exportadoras, dentre outras medidas:

*“Apesar dos repetidos anúncios de cortes no orçamento público, os investimentos relacionados à exploração de petróleo, à substituição de energia na indústria e no transporte, à substituição de importações de insumos básicos e nas atividades voltadas para a exportação não só prosseguiram como foram incluídas na lista de prioridades do terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)”.*¹⁴

O III PND era, basicamente, um conjunto de diretrizes e indicativos de política econômica. No documento básico do III PND não havia, contrariando frontalmente critérios adotados em todos os outros planos anteriores, um único número, uma única

¹⁴ ABREU, Marcelo de Paiva [et al] *Op. Cit.*, 1990 p324

indicação quantitativa de meta. As palavras substituíram as cifras. O governo ambicionava, com ele, reeditar o “milagre econômico”.

As propostas incluíam uma reforma tarifária e a eliminação gradual das barreiras não-tarifárias:

“...an answer to international pressures against the Brazilian practice of fiscal and credit subsidies to exports of manufactured goods”¹⁵.

Em dezembro de 1979 uma ampla reforma econômica é anunciada, cujos principais elementos incluíam:

“elimination of the fiscal credit of IPI and ICM for exports of manufactured goods; elimination of prepaid deposits on imports, and a substantial reduction of credit subsidies for exports of manufactured goods...reduction of credit subsidies to small and medium-size firms and to agriculture, and the elimination of incentives based on exemption or reduction of import duties”¹⁶.

No que diz respeito à política de P&D, há um retrocesso em relação ao período anterior, já que o III PND não consagra mais do que uma página à ciência e tecnologia, limitando-se a relacionar, de forma apressada e ritual, alguns dos objetivos e diretrizes provenientes de planos anteriores.

Não que os planos anteriores tenham sido ideais. Tanto no tratamento específico de questões da ciência e tecnologia, quanto nos demais aspectos setoriais e no enfoque global da política econômica, os planos antecessores foram, quase sempre, documentos

de eficácia limitada, que combinavam tentativas de racionalizar decisões de política formuladas a sua margem e manifestações de intenções freqüentemente inócuas, porque não convergentes ou contraditórias com a orientação dominante do resto da política econômica. Não obstante, tais documentos tiveram sua importância não só porque exprimiam posições e propostas de um segmento do aparelho do Estado, mas sobretudo porque deram origem, como no caso da P&D, a programas de ação de possibilidades limitadas mas, mesmo assim, de algum resultado concreto. No caso do III PND, trata-se simplesmente do cumprimento de uma formalidade.

A esse quadro, acrescentando a significativa redução dos recursos destinados ao financiamento de projetos industriais e de P&D, no bojo de uma política mais geral de redução dos gastos governamentais, teremos a extensão do dano que as ações governamentais do início da década de 80 trariam para o desempenho posterior da indústria e da economia nacional.

Os objetivos do III PND foram comprometidos, em grande parte, pela crise na economia mundial da época que, aliada aos problemas estruturais e econômicos internos oriundos dos planos passados, forçaria o governo a redirecionar seus esforços para políticas econômicas de curto prazo:

“...em outras palavras ignora-se a política industrial - opções estratégicas de longo prazo - tratando-se a questão da competitividade externa através de políticas

¹⁵ SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Anibal V *Industrial Policy in Brazil*. Campinas: UNICAMP, IE. 1997. pp 51/52.

¹⁶ SUZIGAN e VILLELA. *Op cit* pp.52/53.

*macroeconômicas de curto prazo que periodicamente recolocam a sociedade diante do falso dilema mercado interno versus mercado externo”.*¹⁷

I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República -I PND/NR (1985) e Plano de Metas (1986)

Entre os anos 85 e 87 foram formuladas uma série de estratégias de política industrial. Dessas, as mais importantes foram o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (**I PND/NR**), de novembro de 1985 e o **Plano de Metas**, de 1986. De modo geral esses planos enfatizavam a necessidade de atingir níveis mais elevados de produtividade e aumentar a eficiência da indústria, sob um padrão de crescimento que visasse tanto a inserção competitiva no mercado internacional quanto a ampliação do mercado interno. Para isso propunham a modernização da estrutura produtiva e a capacitação científica e tecnológica nacional. Entretanto, nenhum desses dois planos foi implementado, não sendo sequer levados a sério, quer pelo governo, quer pelo setor privado, revelando falta de consenso em torno das metas estabelecidas e a total ausência de articulação entre Estado, iniciativa privada e comunidade científica, sem falar da sociedade brasileira como um todo.

Como louváveis exceções podemos destacar as políticas específicas elaboradas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (**MCT**), que incluíam qualificação de recursos humanos, financiamento para criação de centros de P&D em nível de empresas e de

¹⁷ SUZIGAN, Wilson. *Op.Cit* 1988.p.16.

órgãos específicos para orientar o desenvolvimento de indústrias e atividades de tecnologia de ponta. O Ministério da Indústria e Comércio (MIC) também trouxe propostas positivas, com o lançamento de programas setoriais de investimento em setores como a petroquímica, papel e celulose e fertilizantes. Todas essas propostas, no entanto, padeciam da mesma falta de uma estratégia de política industrial como marco de referência.

Tabela 2
Indicadores Econômicos, 1981-1987

Ano	PIB	Produto Industrial	Inflação	Dívida Externa
1981	-3,1	-10,4	105,6	61.410,8
1982	1,1	-0,4	98,0	70.197,5
1983	-2,8	-6,1	142,0	81.319,2
1984	5,7	8,3	196,7	91.091,0
1985	8,4	11,3	227,0	95.856,7
1986	8,0	1,0	143,7	101.758,7
1987	2,9		231,0	101.515,7

*taxa de variação em relação ao ano anterior a menos que se especifique de outra forma

** Inflação = preços ao consumidor-Rio de Janeiro

***Dívida Externa em US\$10⁶

Fonte: ABREU.. [et al]. , *Op.Cit.*, 1990,pp 406/411

Nova Política Industrial – NPI (1988)

O presidente José Sarney anuncia em maio de 1988 a Nova Política Industrial (NPI) que objetivava modernizar o setor industrial brasileiro e possibilitar uma maior internacionalização da produção nacional. Pretendia também reestruturar a forma de intervenção do Estado, o relacionamento entre firmas, (através da concepção de cadeias produtivas) e a implementação de técnicas de *just-in-time* e de novas tecnologias para melhorar a produtividade. Dentre suas propostas mais interessantes, destacamos: os

Programas Setoriais Integrados (PSIs) que administrariam a política de incentivos com uma visão setorial de política industrial e para os quais deveriam convergir os demais instrumentos de política industrial; os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTIs)¹⁸ que pretendiam fomentar o setor de P&D nacional; as Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), que estimulariam o desenvolvimento regional; e a reforma na política de comércio exterior, através da reformulação e redução programada das tarifas aduaneiras e dos procedimentos burocráticos. Esta última reforma, a de tarifas, era vista como o principal instrumento da NPI¹⁹.

A NPI, contudo, teve pouco impacto no que diz respeito tanto ao crescimento interno quanto a uma mudança na forma de inserção do país no mercado mundial:

*“A reforma na política comercial, o principal instrumento da NPI, não teve êxito e a reforma de tarifas... foi apenas parcialmente implementada... Apesar da significativa redução de tarifas apontar no sentido de uma maior liberalização da economia ela foi meramente simbólica, não significando uma mudança no padrão de proteção vigente, já que as barreiras não-tarifárias continuaram basicamente as mesmas”.*²⁰

Além disso, as medidas liberalizantes cogitadas pelo governo sem respaldo de uma estratégia de desenvolvimento industrial e com a não-execução total da reforma tarifária (esta sim, visando reduzir e racionalizar a proteção e devolver à tarifa aduaneira

¹⁸ “For the first time incentives would be granted to stimulate the development of technological capability of Brazilian industrial firms by creating, on a permanent basis, in house R&D structures, and also through cooperation between firms and of firms with research institutes”. In. SUZIGAN, *Op.Cit.*, 1997. p.72.

¹⁹ “This means that a large number of special import regimes were created or maintained by NPI, which implied that non-tariff barriers had to be kept as the most important device for import control, contradicting the objectives of the trade policy reform”

²⁰ IEDI. *Políticas Industriais em Países Selecionados*. São Paulo, outubro de 1988.p.214

seu papel de instrumento primordial de política industrial) eram totalmente contraditórias com a vontade de implementar uma política industrial propriamente dita. Formavam um conjunto incoerente e seriam melhor definidas por muitos autores como uma anti-política industrial:

“Ao mesmo tempo em que se afirmava a necessidade do país de criar capacidade própria de desenvolver tecnologia e formar recursos humanos adequados, anunciavam-se como princípios de política industrial a importação de tecnologias, a total desregulação da economia, a criação de zonas de processamento de exportações inteiramente desvinculadas da estrutura industrial existente, etc.”.²¹

Em suma, a NPI teve poucos resultados práticos, em parte pela supremacia dos objetivos macroeconômicos e em parte pela própria falta de credibilidade- e de vontade- do governo para implementar uma proposta tão ambiciosa.

O que observamos é que a implantação de medidas isoladas acabou por ser prática constante no planejamento industrial durante toda a década de 80, com o anúncio de medidas de política industrial totalmente desvinculadas de uma estratégia de longo prazo para a economia nacional; o anúncio de medidas liberalizantes sem o menor consonância com os objetivos para o setor industrial e o desenvolvimento do país.

²¹ SUZIGAN, Wilson; *Op.Cit*; 1988 p.13.

CAPÍTULO 3: POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL NA DÉCADA DE NOVENTA

A Herança da Crise

As mudanças que ocorreram durante a década de oitenta na economia mundial aliadas à crise interna afetariam o Brasil severamente. Diferentemente dos anos seguintes ao pós-guerra o ambiente externo dessa vez contribuiu para agravar mais ainda a precária situação de um país que parecia ter perdido o rumo do desenvolvimento:

a) A “crise da dívida” marginalizou o país do mercado financeiro internacional, segregando a economia brasileira da globalização financeira até o início dos anos 90;

b) a desorganização das finanças públicas decorrente da “crise da dívida” minou a capacidade ordenadora do Estado abrindo caminho pra uma violenta instabilidade inflacionária, o que afastou os investimentos externos de risco;

c) a perda de dinamismo da economia brasileira, com estagnação dos investimentos, associada a condições crescentemente difíceis de acesso das exportações brasileiras aos mercados dos países desenvolvidos conduziu a uma defasagem na absorção das transformações tecnológicas e organizacionais e a uma perda de posição do país no comércio internacional;

d) a intensificação das fricções comerciais, com crescente integração da economia mundial e exercício cada vez mais agressivo de pressões unilaterais (EUA), reduziu os graus de liberdade das políticas nacionais de desenvolvimento. O Brasil foi alvo de crescentes restrições e constrangimentos na segunda metade dos anos 80.¹

O clima de instabilidade econômica persistiu durante toda a década, diminuindo a produção nacional, afugentando novos investimentos, e fazendo com que o país entrasse num verdadeiro processo de retardamento econômico (para se ter uma idéia, segundo Ferraz [1995], em 1989 a *renda per capita* do país se situava no mesmo nível de 1980, deteriorando-se ainda mais no início dos anos 90). Para completar o Estado, que antes fora o grande estimulador do crescimento nacional, estava totalmente desarticulado no que se referia às políticas de desenvolvimento, preocupado com os problemas macroeconômicos:

“A deterioração das condições macroeconômicas ocorreu em um período em que já se configurava uma desarticulação institucional do Estado desenvolvimentista de caráter estrutural. O resultado foi desastroso: o Estado foi perdendo capacidade tanto de intervenção no que diz respeito a políticas fiscais, industriais e tecnológicas, quanto de ordenar e operar as políticas nos quais seu papel é passivo e de caráter regulatório”.²

As consequências desses fatores externos e internos ocorridos na década de 80 trariam implicações na década seguinte para a indústria e a economia brasileira. Segundo Cano (1993), não só a taxa média de crescimento do PIB industrial havia caído

¹ COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos. *OpCit*. 1995.p.69.

² FERRAZ, João Carlos...[et.al.]...*Op Cit*, 1996. p.57.

para cerca de 1%, como houve uma diminuição no grau de industrialização que passou, no setor manufatureiro, de 30% para 26% no final do período. Configurou-se na verdade uma etapa de total desestabilização do setor industrial brasileiro e, conseqüentemente, para a economia nacional, em que o país passa a andar na contramão das tendências econômicas mundiais:

*“Ao longo de 1980-93 a indústria brasileira foi incapaz de manter um crescimento sustentado, pouco contribuiu para a incorporação aos mercados de trabalho e de consumo de amplas parcelas da população dele alijadas e tampouco evoluiu no sentido de uma inserção mais valorizada do país no cenário internacional”.*³

Na tabela abaixo podemos observar não só o declínio do PIB per capita nacional como também a grande diminuição na taxa de investimento no Brasil, o que trouxe sérios comprometimentos para o projeto de crescimento e inserção internacional do país:

Tabela 1
Evolução do Produto e do Investimento Bruto, 1980-1993

ANO	PIB (US\$ BILHÕES)	TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL(%)	PIB PER CAPITA	TAXA DE INVESTIMENTO (%)
1980	375	9,2	3.157	22,8
1985	394	7,9	3.019	16,3
1990	433	-4,4	3.017	15,8
1993	456	4,8	2.999	15,0

Fonte: FERRAZ, João Carlos... [et al.]... *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria*. 1996. p.56.

*taxa de investimento – série revisitada pelo IPEA conforme nova metodologia do IBGE.

**PIB e PIB per capita, valores a preços de 1993

³ FERRAZ, *Op.Cit.*, 1996. p.56.

A herança das duas décadas anteriores juntamente com o novo quadro econômico e político mundial não formava um quadro muito alentador para a indústria brasileira nos anos 90. A contrapartida era a mudança no quadro político do país, com o primeiro presidente eleito diretamente pelo povo em quase 30 anos.

Os anos 90 : Década de Reformas?

Para a economia brasileira os anos 90 foram de intensas mudanças. Nos primeiros anos a luta contra a inflação ainda era o cerne da política governamental, mas algumas mudanças foram iniciadas e se consolidaram com o passar dos anos. O destaque vai para a abertura econômica, o processo de privatização, a estabilidade de preços pós-Real e as reformas fiscal e previdenciária. *“Isso não significa dizer que as reformas tenham necessariamente caminhado na direção certa, que tenham sido bem implementadas, e muito menos que estejam já completas hoje. Entretanto, não há como negar que o ambiente produtivo mudou substancialmente nos últimos anos, por causa dessas reformas”*.⁴

Todos esses fatos tiveram, indubitavelmente, conseqüências no que diz respeito ao setor industrial. Em artigo publicado em julho de 1999, Ferraz, Kupfer e Serrano, identificam três subperíodos recentes em que a estrutura industrial do país foi alterada de forma permanente:

⁴ BAUMANN, Renato. “O Brasil nos anos 1990: Uma Economia em Transição”. In: *Brasil: Uma Década em Transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p.19.

1.1982/1988 – incerteza macro, grau de confiança micro alto devido às restrições cambiais, à importação e às barreiras institucionais a entrada de novos concorrentes.

2.1988/1994 – incerteza plena: baixa confiança macro soma-se à micro, quando o processo de liberalização econômica é deflagrado.

3.1994/1998 – cresce a confiança macro no contexto da estabilidade de preços, mas a incerteza micro aumenta com o aprofundamento da liberalização.

Tabela 2
Brasil, 1992-98: a busca da flexibilidade frente à incerteza

PERÍODO	DETERMINANTES	CONFIANÇA	ESTRATÉGIA	CAPACITAÇÃO	DESEMPENHO
1982/1988	Escassez de divisas, barreiras à importação, instabilidade de preços	Incerteza sem pressão competitiva	Flexibilidade de receitas	Esforço de vendas e ajuste financeiro	Exportações e liquidez
1988/1994	Crescente instabilidade, recessão, liberalização	Incerteza e pressão competitiva	Flexibilidade de <i>sourcing</i>	Técnicas para a racionalização, importação complementar	Redução de custos, eficiência
1994/1998	Estabilidade de preços, influxo de capital, déficit comercial, crescimento <i>stop & go</i>	Alguma estabilidade com pressão competitiva	Flexibilidade de capacidade produtiva	Renovação localizada de equipamentos, fusões e aquisições	Economia de escala, crescimento da produtividade do capital

Fonte : FERRAZ, KUPFER E SERRANO, 1999. P.58. In: *Boletim de conjuntura*, IE, UFRJ, vol 19, no.2. julho de 1999.

3.1. Governo Collor/ Itamar (1990-1994)

O presidente eleito Fernando Collor de Mello assume o governo em março de 1990 com um discurso de modernização e “rápida ida para o Primeiro Mundo”. O estilo ousado e enérgico do novo presidente se reflete em suas propostas políticas governamentais, que pretendiam ser “uma quebra” com o passado e com um modelo de

atuação do Estado. Sua proposta seguia o receituário neoliberal, em que a modernização econômica passava por uma redução do papel do Estado na economia.

Não seria diferente em relação à política industrial. O novo governo ambicionava romper com o padrão de política industrial vigente até então, deslocando seu eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva para a questão da competitividade (a indústria nacional, segundo o novo presidente, era obsoleta e ineficiente – os carros produzidos pela indústria automobilística nacional seriam, segundo ele, na verdade “carroças”). O primeiro documento relativo à política industrial saiu já em 15 de março, na Exposição de Motivos da Medida Provisória 158, em que se associa a política industrial aos objetivos estratégicos do governo de elevação do salário real de forma sustentada e de promoção de maior abertura e desregulamentação da economia.

O novo estilo de política industrial deveria estimular a competitividade:

“Dentre as medidas voltadas para o estímulo à competitividade destacava-se a revisão dos incentivos ao investimento, à produção e à exportação, o apoio maciço à capacitação tecnológica da empresa nacional e a definição de uma estratégia geral de promoção de indústrias nascentes em áreas de alta tecnologia.”⁵

Essa proposta inicial daria origem a **PICE** (Política Industrial e de Comércio Exterior), um imponente programa de estímulo ao desenvolvimento industrial anunciado em julho de 90. Tal programa estava aliado ao processo de privatização bem como a liberalização comercial, representando assim, pelo menos em tese, uma

reviravolta em termos de política econômica nos últimos 15 anos no Brasil. Por outro lado as políticas de estabilização implantadas já no início do governo (março de 1990) proporcionariam o ambiente propício ao pleno desenvolvimento das políticas sugeridas. O PICE propunha, dentre outras, as seguintes estratégias para o desenvolvimento do setor industrial (Guimarães, 1996):

a) redução progressiva dos níveis de proteção tarifária;

b) reestruturação competitiva da indústria por meio de mecanismo de coordenação, de instrumentos de apoio científico e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica;

c) fortalecimento dos setores potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, por meio de maior especialização da produção;

d) exposição planejada da indústria à competição internacional;

e) capacitação tecnológica da empresa nacional, por meio de proteção tarifária seletiva às indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações dos demais setores.

Além dessas medidas, a PICE também contaria com dois mecanismos de apoio:

a) Programa de Competitividade Industrial (PCI), voltado para o desenvolvimento dos setores de tecnologia de ponta e a reestruturação dos setores industriais e de serviços que possam alcançar preços e qualidade em padrões internacionais, e

⁵ GUIMARÃES, Eduardo Augusto. "A Experiência Recente de Política Industrial no Brasil: Uma

b) Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP⁶), organizado por meio de subprogramas de conscientização e motivação, de desenvolvimento e difusão de métodos modernos de gestão empresarial, da capacitação de recursos humanos, de adequação da infra-estrutura de serviços tecnológicos e de articulação institucional, bem como de projetos e subprogramas setoriais.

Havia também o **PACTI** (Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria), que objetivava tanto estimular a absorção de tecnologia externa quanto contribuir para a criação de um ambiente propício à inovação. A proposta era aumentar o dispêndio com P&D de 0,5% em 1989 para 1,3% do PIB em 1994. O PACTI definia incentivos fiscais e creditícios para gastos com C&T e também previa o aprimoramento de recursos humanos e a difusão de novas técnicas produtivas e gerenciais. O principal agente fomentador seria o **FINEP** e a utilização do poder de compra do governo para estimular a produção nacional de tecnologia.

Já os **GEPS** (Grupos Executivos de Política Setorial) – que posteriormente viriam a ser as Câmaras Setoriais - foram criados como forma de permitir a discussão de medidas de política industrial, bem como a troca de informações governo-empresas e empresas-empresas. Aos GEPS caberia definir os setores da indústria com vantagens comparativas e aqueles geradores e difusores de progresso técnico, nos quais deveriam se concentrar os esforços de política industrial. Como setores prioritários definiram-se

avaliação". In: *Texto para discussão no. 409*. IPEA, abril de 1996. p.8.

⁶ "Quando do lançamento do PBQP, no início de 1991, uma série de informações esparsas saiu publicada na imprensa e em documentos oficiais do governo a respeito do fraco desempenho e dos grandes desperdícios verificados na indústria brasileira. Segundo essas fontes, a rejeição por qualidade no Brasil alcançava uma impressionante cifra de 26 000 partes por milhão, comparada com apenas 200 partes por milhão nos países considerados industrialmente desenvolvidos, uma defasagem 130 vezes desfavorável para o Brasil. Além disso, enquanto aqui se demorava 85 minutos para troca de uma

dois grupos: “a) as indústrias de alta tecnologia (informática, química fina, mecânica de precisão, biotecnologia e os chamados novos materiais⁷), que seriam beneficiadas por medidas não-explicitadas à época de proteção (indústrias nascentes); e b) indústrias necessitando de reestruturação”⁸.

3.3.1. Abertura Comercial: A “Cura” e os Efeitos Colaterais

A grande “estrela” da política industrial collorida era, contudo, a abertura comercial. Pela primeira vez todo um planejamento governamental era concebido com base na desregulamentação da economia. Era uma política que combinava elementos de pressão sobre as empresas (políticas de competição) e de estímulo (políticas de competitividade). Assim, procurar-se-ia estabelecer um novo padrão de desenvolvimento para a economia brasileira.

Passos tímidos em direção à abertura da economia que vinham sendo tomados desde 1988, com a reforma da tarifa aduaneira, passariam a ter maior destaque durante o governo Collor, com o anúncio de um cronograma com a previsão de redução de alíquotas de impostos de importação (com uma espantosa diminuição da tarifa média de 40% para 20%!) até 1994- cronograma este que foi antecipado para 1992 -, além da

ferramenta, em certos países desenvolvidos esse índice era de 5 minutos”. In: FLEURY E ARKADER, *Ameaças, Oportunidade e Mudanças: Trajetórias de Modernização Industrial no Brasil*. p.267.

⁷ “É no mínimo curioso que a eleição de setores tenha sido a mesma adotada no governo anterior, em 1988, quando da divulgação de medidas de A Nova Política Industrial, do governo Sarney”.

⁸ BONELLI, Regis, VEIGA, Pedro Mota da, BRITO, Adriana Fernandes de. “As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Indefinições”. *Texto para discussão no.527*. Rio de Janeiro. IPEA, novembro de 1997. p.3

implementação das premissas básicas da integração econômica regional, o Mercosul, com um prazo de quatro anos para a anulação de tarifas entre os países membros. A redução progressiva nas tarifas aduaneiras pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 3
Brasil: Tarifas Médias de Importação, 1987-94

	TARIFA MÉDIA	DESVIO PADRÃO
1987	51	26
1988	41	17
1989	35	20
1990	32,2	19,6
1991	25,3	17,4
1992	21,2	14,2
1993*	17,1	10,7
1994*	14,2	7,9

*Projetado

Fonte: BAER, Werner. *Op Cit* São Paulo: Nobel, 1996 p202.

*“A redução drástica das tarifas de importação expôs a indústria brasileira a uma concorrência externa feroz, que surgiu dos quatro cantos do mundo. De uma hora para a outra, o empresário brasileiro viu-se diante de uma avalanche de mercadorias baratas e com o charme do selo de qualidade made in USA, Hong Kong ou Pequim. E ainda sob os aplausos dos consumidores, aparentemente mais preocupados com a novas alternativas de consumo, do que com a manutenção de seus empregos. Foi uma transição traumática de um regime de protecionismo tarifário para uma ampla liberdade de comércio, sem estágios de acomodação ou aclimação da indústria brasileira”.*⁹

Isso ocorrendo em meio a um consenso mundial cada vez maior de que havia de existir algum tipo de proteção, seletiva e temporal, para permitir que as empresas

⁹ MANTEGA, Guido. “Globalização Selvagem e Custo Brasil”. In: *Custo Brasil: Mitos e Realidade*. Petrópolis: Vozes, 1997.p.12.

obtivessem capacidade competitiva. Ao invés disso, o governo Collor optou por uma abertura drástica e radical que, aliada com as demais medidas de política econômica, teria sérios efeitos sobre a indústria nacional:

*“Primeiro enfraqueceu as empresas praticando um mega aperto monetário, ao mesmo tempo em que procurava abrir as portas do mercado brasileiro para as mercadorias estrangeiras”.*¹⁰

O coeficiente de importações sobre o PIB saltou cerca de 4,5% (média 1988-90) para cerca de 10% em meados de 1995, sendo que o maior crescimento foi observado justamente nos setores mais dinâmicos da indústria, como metalmecânicos e eletrônicos. Essas indústrias acabaram sendo expostas ao capital estrangeiro discriminadamente, atingindo justamente aqueles setores cuja formação levou anos para se consolidar e que são os verdadeiros indutores de progresso científico e tecnológico:

Tabela 4
Brasil, Japão e EUA – Coeficientes de Importação da Indústria Manufatureira

Ano	BRASIL				JAPÃO	EUA
	1980	1989	1993	1994	1992	1992
Coeficientes de Importação	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Tradicionais	1,9	4,2	7,2	8,3	7,3	9,3
Insumos Básicos	12,3	10,9	15,1	13,5	7,3	13,1
Metalmecânicos/Eletrônicos	13,2	16,1	23,5	31,9	3,6	22,7
TOTAL	7,7	9,2	14,1	16,7	5,4	15,9

Fonte: BIELSCHOWSKY, Ricardo e STUMPO, Giovanni. “A Internacionalização da Indústria Brasileira: Números e Reflexões após alguns anos de abertura”. In: BAUMANN...[et al]...*Op Cit*, 1996. p.170.

* o coeficiente de importação corresponde à razão % entre valor das importações e valor bruto da produção

A falta de políticas, nos setores mais sofisticados, é agravada pela proposta do governo de abrir esse segmento ao capital estrangeiro, permitindo que este invista nessas indústrias através de joint-ventures ou de investimentos de risco. Esta é uma

atitude ingênua por parte de nossos governantes, achar que o capital estrangeiro virá ao país investir em áreas de alta tecnologia sabendo das nossas deficiências em P&D, formação de pessoal e infra-estrutura, absolutamente incompatíveis com condições atraentes para o desenvolvimento de capacidade inovativa no país.

Uma série de problemas impediu a implantação de maior parte da política industrial anunciada no começo do governo Collor:

“Com os Planos Collor I (março de 1990) e II (janeiro de 1991), a política industrial planejada no início do governo não tomou fôlego necessário. O anunciado pacote de medidas, sob o nome de Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, previa um crescimento nos investimentos em pesquisa tecnológica, que passaria de 0,5% do PIB em 1990 para 1,3% do PIB até 1994, embora ainda se situando aquém dos parâmetros dos países desenvolvidos (em torno de 2,5%). A nova e tímida política industrial recorreu ao fim dos subsídios governamentais e a uma política de liberalização de importações para estimular a capacidade real de modernização industrial brasileira e atender aos objetivos de elevação da competitividade e da produtividade. No entanto, a restrição da atividade econômica, subproduto das medidas de ajuste fiscal e monetário, e a carência de recursos bloquearam o avanço de investimentos consideráveis por parte das empresas privadas e estatais”¹¹.

¹⁰ *Idem, ibid*, p.14.

¹¹ KON, Anita. *Op.Cit.*, 1994. p.201.

Tabela 5
QUEDA NAS DESPESAS COM P&D, 1991-1992

(US\$ 1.000.000)		
SUBSETORES	1991	1992
Metalurgia	2,3	1,2
Mecânica	4,9	3,1
Material elétrico/com.	25,3	24,2
Papel e papelão	3,1	2,3
Química	8,2	8,1
Produtos Alimentícios	0,5	0,6
Outros	7,7	4,7
Média Geral	6,8	5,2

Fonte: ANPEI. ARRUDA, Mauro Fernando Maria e JORGE, Marcelino José. "Política Industrial e Abertura da Economia". In: *Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1994. p.302

Segundo Suzigan, além das dificuldades oriundas do insucesso do programa de estabilização macroeconômica, os três principais atores da política industrial – as políticas de câmbio, fiscal e de juros – não permitiram a conciliação dos objetivos macroeconômicos com as metas de desenvolvimento industrial:

"A taxa efetiva de câmbio permaneceu atrasada em todo o período de reforma da política cambial; a política monetária manteve juros reais extremamente elevados, aumentando o custo de capital, inibindo o investimento produtivo e encolhendo ainda

*mais o mercado interno. Por último, a não resolução da crise fiscal impôs restrições que dificultaram a efetiva implementação das ações de fomento e de estruturação”.*¹²

Dentre as principais razões para a não-concretização das intenções de política industrial do governo Collor destacamos: (1) as dificuldades de se lidar simultaneamente com a estabilização (da forma pretendida pelo governo) e os objetivos de política industrial; (2) o uso político, como instrumento de pressão sobre os preços internos, das medidas de competição acarretando falta de sincronização entre sua implantação e a das medidas de fomento e desarticulação de ambas com as metas setoriais e (3) a grande diferença de ênfase entre os dois tipos de medidas.

O insucesso dos programas de estabilização acentuou as dificuldades de conciliar os objetivos de política macroeconômica com os de desenvolvimento industrial, principalmente no que dizia respeito aos três elos principais entre essas duas políticas: câmbio, juros e política fiscal. Assim, somente foram efetivadas aquelas medidas que não contrariavam os interesses macroeconômicos de curto prazo e que não requeriam recursos financeiros do governo:

“A questão é que não se passou do campo das intenções naquilo que diz respeito a tudo que fosse política que necessitasse de destinação de recursos, ao contrário das áreas onde era possível avançar através da implementação de políticas que não implicassem a necessidade de verbas, como é o caso da abertura comercial, da legislação antitruste, do encaminhamento do Código de Defesa do Consumidor, do Código de Propriedade Industrial e do Programa de Apoio às Pequenas e Médias

¹² SUZIGAN, Wilson. “Política Comercial e Perspectivas da Indústria Brasileira”. *Texto para discussão no. 13*. Campinas: IE-UNICAMP, 1992. p 9.

*Empresas. Enfim, onde não houve necessidade de carrear recursos do setor público para programas de apoio ao setor privado visando a reestruturação, a modernização, etc...a política avançou. Em todas as outras áreas onde era necessário definir recursos e programar investimentos do setor público para viabilizar um esquema de política como esse, o programa ficou praticamente parado”.*¹³

A política industrial delineada pelo governo Collor não sofreria profundas alterações durante a administração Itamar Franco que continuaria a concentrar seus esforços de política industrial somente na abertura comercial. As mudanças ocorridas foram na organização dos ministérios (com a volta do MCT e da Secretaria de Política Industrial e Comércio Exterior) e em um acordo com o setor automotivo para a produção de carros populares.

O governo Itamar também substituiu o PACTI pelos Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), reintroduzindo a concessão de benefícios para a capacitação tecnológica das indústrias que investissem em atividades de P&D. De maior importância foi a antecipação da vigência da TEC (Tarifa Externa Comum) entre os países do Mercosul e as leis 8661/93 (que incentivava o aprimoramento tecnológico da indústria) e a 8844/94 (de defesa da concorrência):

“O texto legal mais relevante desse período define estímulos à capacitação tecnológica da indústria, restabelecendo incentivos que compunham o Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial introduzido no bojo da nova política industrial do governo Sarney (lei 8661/93)... Por outro lado, dois textos legais

¹³ SUZIGAN, Wilson “O Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Brasileira e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação” In *Indicadores Econômicos F.F.E.-Análise Conjuntural*. Porto Alegre,

aprovados no segundo semestre de 1994 alteraram, embora de forma não significativa, peças importantes do marco legal que orienta a nova política industrial e de comércio exterior. Assim, em junho foi aprovada pelo Congresso uma nova lei de defesa da concorrência (Lei no.8844/94) e, em setembro, divulgada a medida provisória que alterava a legislação relativa ao dumping, adequando-se inclusive às novas orientações emanadas da Rodada do Uruguai (MPs no. 616/94 e 655/94)."

Contudo, em termos práticos, pouco foi feito no que diz respeito a medidas mais eficazes para o setor industrial: *"No comprehensive targeting policy to promote strategic industries or industrial restructuring, foreseen by PICE, was implemented. However, a specific program to assist the automotive industry was launched with the reduction of IPI on popular cars in April 1993. This was the result of an agreement at the Câmara Setorial between the government and representatives of the workers unions and assemblers to keep up production and employment in the industry".*¹⁴

Tabela 6
Cronologia das medidas de política industrial, 1990-1994

	Política Industrial e Tecnológica	Comércio Exterior	Incentivos Regionais	Concorrência
15/3/90	Revê imposto importação e IPI e Imposto de Renda (lei 8032:lei 8034, port.59)			
26/6/90	Diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior (port.no.365); Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade ; Índice de Nacionalização (port no 363)			
02/8/90				Normas para defesa de concorrência (MP no.204=MP no.246 de 13/10/90=lei no 8158 de 8/1/91 com modif.)
12/9/90	Apoio à capacitação tecnológica da indústria			
13/9/90	Financiamento à importação de bens de capital (ResBCno.1749); Anuência prévia na importação de bens de informática (Dec no 9 9541)			

v.21, no.1, 1993. p 124.

¹⁴ SUZIGAN, Wilson. *Op Cit*, 1997p.108.

21/9/90		
16/1/91		Restabelece incentivos regionais(lei no.8167)
31/1/91	Implementação de reforma tarifária (port. No 58)	
14/2/91		
27/2/91	Programa de Competitividade Industrial; Normas de transferência de tecnologia(res.INPI no 20); Índice de nacionalização(port.no.126)	Regulamentação da lei no.8158 (dec.no.36)
17/4/91		Regulamentação da lei no.8167(dec no.101)
01/6/91	Isenção IPI e depreciação acelerada para bens de capital(lei no.8187)	Financiamento exportação(lei no.8187)
23/10/91	Capacitação do setor de informática(lei no.8248)	
30/12/91		Zona Franca de Manaus (lei no.8387)
08/1/92	Incentivos fiscais à exportação (lei no 8402)	
03/2/92		Zona de Processamento de Exportações (lei no.8396)
18/2/92	Revisão do cronograma da reforma tarifária (port. no. 131); prazos para a investigação de dumping/subsídios (port. no.132); regulamentação da lei no.8402	
26/6/92		
21/7/92		Regulamentação da lei no.8387 IPI de produtos da Zona Franca de Manaus (dec.no.613)
02/6/93		
10/6/94		Normas de defesa da concorrência (lei no.8844)
11/9/94	Alteração da legislação antidumping (MP no 616 e 655)	
01/10/94	Antecipação da implantação da tarifa externa comum	
25/10/94	Crédito fiscal PIS e COFINS na exportação (MP no.674)	

Fonte: GUIMARÃES, Eduardo Augusto. *Op.Cit.*, 1996.pp14,15,16.

3.2. Governo FHC (1995-)

No primeiro ano de implantação do Plano Real a queda na inflação foi acompanhada de um sutil aumento no PIB (8% em relação ao ano anterior) e de um aumento de 10,9% no salário real médio da indústria. O ponto fraco do plano era, segundo os mais otimistas, a taxa de câmbio sobrevalorizada e o crescente déficit na conta corrente.

O ex-ministro da Fazenda e sociólogo Fernando Henrique Cardoso assume a presidência em janeiro de 1995, eleito em grande parte devido ao sucesso do plano de estabilização. Sua proposta principal era manter a estabilidade para então retomar o crescimento.

A política industrial do governo FHC poderia muito bem ser resumida da seguinte maneira:

*“...no comprehensive industrial policy was implemented. Although a new set of guidelines and programs for industrial development was issued, it remained ineffective due to lack of political support within the government and to the predominance of macroeconomic objectives...”*¹⁵

Em 95, não obstante, o MICT lança “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - Reestruturação e Expansão Competitivas do Sistema Industrial Brasileiro, 1995-1999”. Este documento procurava estabelecer diretrizes para as políticas industrial, tecnológica e comercial dentro dos novos objetivos macroeconômicos do governo, além de *“substituir e dar continuidade a outros*

programas iniciados anteriormente, entre eles o PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade) e o PDCTI (Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial)”.¹⁶

Segundo documento recente do IEDI, na segunda metade da década de 90 prevaleceria, basicamente, a postura de que o desenvolvimento viria por si só, bastando a estabilidade macroeconômica, que se tornou a maior preocupação do governo. A maior exposição da indústria à concorrência externa nesse período não decorre somente de medidas de política tarifária introduzidas no governo anterior. Outros fatores entraram em cena, relacionados ao contexto macroeconômico e à política não-tarifária: *“A diferença é que não apenas na prática, mas também ao nível de formulação, desaparecem da agenda de prioridades os temas de política industrial, de políticas de promoção e de competitividade. Restou, para usar a divisão de políticas em torno das quais foram articulados os planos de reestruturação industrial do início da década, a prioridade à política de concorrência, a qual, na verdade, seria muito mais aprofundada, sendo abandonada a política de competitividade industrial”.*¹⁷

Um primeiro fator foi o grande impulso que a estabilização de preços deu à demanda interna, estimulando o aumento das importações, aliada a completa ausência de mecanismos de controle e restrição da concorrência desleal em termos de preços, condições de financiamento e ausência de normas de qualidade dos produtos importados. O *importabando* foi sua expressão mais acabada, fruto do absoluto descaso do governo em aplicar os controles mundialmente aceitos sobre as importações.

¹⁵ SUZIGAN, Wilson, *Op.Cit.* 1997. p 116.

¹⁶ IEDI, *Op.Cit.*, 1998. p 218.

¹⁷ IEDI, *Op.Cit.*, 1998. p 218.

A combinação de câmbio sobrevalorizado com altas taxas de juros foi um outro fator. O câmbio concedeu um incentivo ímpar às importações, restringindo, por outro lado, a competitividade das empresas brasileiras. A opção de abertura com instabilidade aliada à manutenção das taxas de câmbio sobrevalorizadas formaram, segundo Coutinho, juntamente com a conjuntura macroeconômica o seguinte cenário:

1. Uma violenta aceleração da importação de bens duráveis de consumo (pela ordem, automóveis, linha branca, eletrodomésticos leves, áudio-vídeo);

2. Um substancial aumento do conteúdo importado de componentes, partes, peças e matérias-primas, em todas as cadeias industriais, traduzindo-se numa expansão ampla e significativa da importação de todas as categorias de insumos e bens intermediários;

3. A fixação de canais de comercialização; a concretização de investimentos de distribuição, armazenamento, prospecção de mercado e, portanto, no estabelecimento de nexos firmes de importação de produtos estrangeiros;

4. Um surto vigoroso na importação de bens de capital;

5. Um aumento também expressivo da importação de bens finais de consumo não-durável.¹⁸

Em geral, as medidas destinadas à reestruturação industrial consistiriam na criação, pelo **BNDES**, de linhas de crédito especiais em condições de financiamento mais favorecidas para apoio financeiro de processos de reestruturação das empresas que

¹⁸ COUTINHO, Luciano. *Op. Cit.* 1996. p.113.

apresentassem perspectiva de obtenção de competitividade. O governo empreendeu ajustes, como a criação da TJLP (taxa de juros de longo prazo), a flexibilidade de normas, a simplificação das políticas operacionais e aumento dos prazos dos financiamentos e o grande impulso ao financiamento das exportações.

Como uma ressalva à atuação do BNDES, este financiou, como uma operação normal, programas de investimentos de empresas estrangeiras, o que o IEDI considera em seu documento como um equívoco. Além disso, o financiamento de longo prazo no Brasil ainda se caracteriza pela escassez de recursos e pela exclusão de um segmento inteiro do financiamento ao investimento, como é o caso das pequenas e médias empresas.

Tabela 7
Produção Física Industrial
Índices Mensais e Médias Anuais
Índices sem ajuste sazonal: 1991=100

	Indústria Geral	Bens Intermediários	Bens de Capital	Bens de Consumo Total	Bens de Consumo Durável	Bens de Consumo não-Durável
Médias anuais						
1992	96,27	97,56	93,14	94,61	86,98	96,16
1993	103,50	102,89	102,10	104,24	112,30	102,60
1994	111,37	109,61	121,16	108,77	128,28	104,59
1995	113,41	109,85	121,47	115,56	148,00	108,94
1996	115,37	113,03	104,39	121,67	164,60	112,92
1997	119,85	118,23	109,41	123,08	170,35	113,44
1998	117,30	117,37	106,71	116,34	136,64	112,20
Jan 99	101,23	105,77	84,24	94,97	103,56	93,22
Fev 99	97,13	101,35	87,65	88,97	91,94	88,36
Mar 99	115,76	119,12	105,07	110,63	125,57	107,58
Abr 99	111,70	116,02	94,19	106,21	119,83	103,43

Fonte: IBGE. Elaboração: Boletim de Conjuntura, UFRJ, Instituto de Economia, julho 1999. p.40.

Em relação ao sistema nacional de inovação e às políticas de C&T, a administração FHC foi marcada pela redução da responsabilidade estatal sobre as

instituições de pesquisa. As instituições públicas foram transformadas em Organizações Sociais (OS), geralmente presididas por um conselho diretor e responsáveis pela captação dos próprios recursos para a sua manutenção.

Se em 1990 72,5% dos investimentos em P&D eram governamentais (enquanto as empresas respondiam por 22%), em 1997 a participação do Estado caiu para 64,3% e a das empresas subiu para 31,6%. O lado negativo é que no setor privado a maior parte dos gastos em P&D se concentra em melhorias no processo e no produto, não atingindo a base das inovações tecnológicas. Essa insuficiente capacitação da indústria nacional em desenvolver capacidade inovativa própria, aliada à ausência de políticas industriais de promoção de setores mais intensivos em conhecimento influencia o baixo dinamismo das nossas exportações e o conseqüente posicionamento do país no mercado mundial.

Conclusão

Segundo Ferraz (1996) a indústria brasileira manteve sua estratégia de desenvolvimento em grande parte baseada em três pilares: 1)do lado do mercado uma demanda interna altamente atraente que era praticamente mercado cativo da produção industrial nacional; 2)apesar da maciça presença de multinacionais no país, a produção era quase que totalmente nacionalizada, voltada para atender ao mercado interno e 3) a forte presença de estímulos governamentais para a formação de capacidade produtiva e barreiras comerciais que garantiam a exclusividade do mercado.

Os longos anos de instabilidade econômica que se seguiriam a partir de fins da década de 70 levariam a uma total desorientação da indústria nacional que, em meio a pressões inflacionárias, crises externas e desgaste do poder de compra do mercado interno, ainda teve que se ver sem o apoio indicativo e efetivo do Estado, fundamental para nosso processo de industrialização. Os anos 80 foram defensivos, em que a indústria buscou soluções para sobreviver em meio a tantos problemas.

A partir da década de 90, principalmente após a severa crise pela qual passou em 1991, a indústria brasileira tratou de adotar algumas estratégias com vista não só a fazer frente à competição internacional oriunda do processo de abertura comercial, mas também pegar carona no processo de estabilização econômica iniciado em 1994. Esse processo de racionalização produtiva incluiu a desverticalização das fábricas, a implementação de mecanismos de controle de qualidade, a racionalização no uso da mão-de-obra, dentre outros, permitindo um aumento na produtividade do setor de cerca de 40% após anos de estagnação. A questão é que esse processo, embora tenha gerado

resultados positivos no que diz respeito ao aumento da produtividade, como na sua maior parte limitou-se na implantação de técnicas organizacionais, não proporcionou, segundo Ferraz (1996), *um salto qualitativo do ponto de vista da competitividade*:

“As empresas optaram pelo enxugamento da produção, com o abandono de linhas de produto de maior nível tecnológico em favor de produtos mais padronizados, provocando um significativo deslocamento da estrutura industrial nacional em relação aos segmentos mais dinâmicos na pauta de consumo dos países industrializados. Ao contrário de se engajarem decididamente em esforços de desenvolvimento tecnológico, observou-se em vários casos a desmobilização das equipes de P&D e a interrupção de atividades de pesquisa, fato que contribuiu para ampliar a defasagem de capacitação inovativa local”.¹⁹

O próprio crescimento da produtividade nos últimos tempos pode ser questionado na medida em que *“O tão decantado aumento da produtividade que deveria compensar a desvalorização cambial e estimular as exportações é eminentemente espúrio, devendo-se em grande parte ao desemprego industrial e à terceirização. A eficiência da infra-estrutura relevante para um aumento de competitividade sistêmica - portos, rodovias, ferrovias e comunicação - só fez deteriorar-se e requer uma estratégia de reestruturação de longo prazo que sequer está esboçada dentro do governo. Assim, não estão à vista nem a diminuição significativa do chamado Custo Brasil, nem o aumento da produtividade que acompanha uma revolução tecnológica de base estrutural, únicos fatores sistêmicos que sustentariam*

¹⁹ FERRAZ, *Op Cit.*, 1996. p.82.

*tanto o crescimento das exportações quanto um novo ciclo de expansão da economia”.*²⁰

É assim que observamos mais claramente que a falta de políticas industriais efetivas acabou por deixar as empresas num “salve-se quem puder” em que a regra foi minimizar os efeitos das políticas macro e da abertura econômica. A oposição política macro X política industrial mascara o fato de que ambas estão intimamente ligadas, ou seja:

*“A longo prazo, quanto mais venha a elevar-se a produtividade e a qualidade na produção industrial brasileira, maior será a sua competitividade internacional, melhores serão os resultados de sua balança comercial, e menor será a desvalorização na taxa de câmbio; portanto, maior será a estabilidade de preços. Conseqüentemente, sempre que uma política industrial puder ajudar a fortalecer a produtividade e a qualidade da indústria brasileira, ela será também elemento de uma política de estabilidade econômica e de crescimento”.*²¹

A política industrial deve contemplar um duplo objetivo. Em primeiro lugar, deve promover o aumento da eficiência do setor industrial, através de um processo de modernização do parque produtivo e de incorporação de tecnologia. Ao mesmo tempo, no entanto, deve cuidar para que essa maior eficiência e conseqüente redução de custos não se traduza apenas na elevação das margens de lucro mas que implique também reduções de preços no mercado interno e uma maior participação no mercado externo.

²⁰ TAVARES, Maria da Conceição *Op.Cit.*, 1999, p.87

²¹ BIELSHOWSKY e STUMPO, *Op.Cit.*, 1996 p 189.

No que se refere à indústria no Brasil nas últimas décadas o que se observou é que *“...o Brasil realizou a etapa fácil da reestruturação industrial, caracterizada pela maior incorporação de insumos e bens de capital importados, pela redução de custos, introdução de novas técnicas organizacionais e reespecialização produtiva...A etapa posterior, que seria de investimentos em novas plantas produtivas e aumento do valor agregado, ainda não foi realizada pela indústria brasileira em geral...Em consequência, o Brasil não se inseriu competitivamente em mercados internacionais mais dinâmicos, representados por produtos tecnologicamente sofisticados, de maior valor agregado, onde são exigidos esforços de P&D e novos investimentos produtivos”*.²² Isso significa que apesar de alguns avanços da indústria brasileira no que se refere à produtividade, a maioria das empresas implementou um ajuste basicamente defensivo. Ademais, ainda persiste um grande desnível em relação à produtividade dos países desenvolvidos. Isso implica que uma das prioridades de uma política industrial para os próximos anos seria proporcionar um caráter sustentável à elevação da produtividade.

As altas taxas de juros que têm sido regra no país nos últimos tempos praticamente inviabilizam investimentos produtivos a longo prazo no prazo. A não existência de um planejamento estratégico para a indústria reflete a falta de uma visão futura do Brasil. Como afirma o presidente do IEDI, Eugenio Staub:

“O Brasil perdeu o pé. As empresas que fizeram um esforço extraordinário para aumentar a produtividade, a qualidade e reduzir custos. Mas as indústrias novas que

²² TIGRE, Paulo Bastos, CASSIOLATO, José Eduardo, SZAPIRO, Mariana H. de Souza e FERRAZ, João Carlos. “Mudanças Institucionais e Tecnologia: Impactos da Liberalização sobre o Sistema Nacional

interessam, aquelas que puxam o comércio internacional, geram exportação e reduzem importações, não estão aqui. O governo precisa dizer que interessa ter essas empresas por aqui. Um excelente exemplo de setor de ponta e dinâmico no Brasil é a aviação comercial. Mas a Embraer é o resultado de um planejamento estratégico de longo prazo e de uma política industrial".²³

A urgência na definição de uma política industrial brasileira é ainda maior em tempos de abertura comercial e integração entre blocos econômicos. Basta observarmos a recente exigência da União Européia de que o Brasil defina o quanto antes políticas industriais internas para saber quais setores ficarão protegidos (se é que vai haver algum tipo de proteção). Isso porque a proposta européia de redução tarifária já está pronta para ser apresentada na rodada de negociações para a formação de uma zona livre de comércio entre a UE e o Mercosul.

O aguçamento da competição mundial manifesta-se na construção deliberada da competitividade, através de estratégias conjuntas dos Estados-nacionais e respectivos setores privados. A importância da estrutura institucional é visível quando nos referimos a proteger a indústria nacional em relação a eventuais *dumpings*, à entrada de capitais estrangeiros especulativos, incentivos a programas de normalização e certificação, estímulos à formação de conglomerados de empresas (*clusters*), dentre outros. Embora a abertura e a integração com o comércio mundial já sejam vistas como necessárias, requerem, segundo o empresariado nacional, a proteção de alguns setores considerados estratégicos: *"É o caso típico dos BITs (bens de informática e telecomunicações), que o*

de Inovações". In: *Brasil: Uma Década em Transição*. BAUMANN, Renato (org)...[et al]...Rio de Janeiro: Campus, 1999 p 220

²³ In: REVISTA ISTOÉ, 20 de junho de 2001, no. 1655, pp 09/11.

*próprio Fernando Henrique Cardoso decidiu defender com tarifas de importação relativamente elevadas, sob pressão do empresariado e do sindicalismo. A tese do IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) é a de que a produção local desses bens é a única maneira restante de o Brasil inserir-se na nova definição de país industrializado, que seria quem produz bens de elevado conteúdo eletrônico”.*²⁴

Para inaugurar um novo estilo de planejamento industrial no país o auxílio indiscriminado deve ceder lugar a políticas com foco bem definido, em que critérios como eficiência, produtividade e resultados sejam observados:

*“...as subvenções e os auxílios fiscais-financeiros diretos ou indiretos à indústria constituem, hoje em dia, o instrumento de política industrial mais utilizado pelos países da OECD. Tais subvenções e auxílios incluem instrumentos de financiamento direto, que transferem recursos a determinadas categorias especiais de empresas e setores, e incentivos fiscais, que conferem privilégios temporários às empresas que se qualifiquem para atividades de P&D ou cumpram outros requisitos”.*²⁵

No centro de uma política de fomento para o setor industrial, portanto, o BNDES continuaria a ter papel central, juntamente com suas subsidiárias **FINAME** (Agência Especial para o Financiamento Industrial) e **BNDESPAR** (BNDES Participações S.A), além da **FINEP** (Financiadora de Estudos e Projetos). O documento do IEDI, contudo, sugere algumas mudanças em relação à atuação dessas instituições de fomento, como a exclusividade de financiamentos para empresas nacionais, para os setores industrial e de infra-estrutura (a exceção a essa regra seria o apoio financeiro

²⁴ *Im.*FOLHA DE SÃO PAULO, 4 de julho de 2001. p. B5.

²⁵ COUTINHO e FERRAZ, *Op. Cit.* 1995., P.41

para empresas estrangeiras dispostas a investir em setores prioritários da economia), e para o financiamento de projetos de novos investimentos:

*“...o tratamento ad hoc necessário à administração da política industrial seria operacionalizado através da política de financiamento à inversão – de resto, de forma mais explícita e transparente e de resultados mais facilmente avaliáveis do que o atual emaranhado de incentivos e isenções fiscais. Além disso, o apoio financeiro governamental pode ser operado com bastante flexibilidade, instrumentalizando-se através de uma ampla gama de mecanismos ajustados às necessidades de cada caso específico - que vão desde o simples financiamento a taxas de juros reduzidas até os contratos de desenvolvimento e serviços, as participações acionárias minoritárias e as joint-ventures. Tal flexibilidade, e em particular a possibilidade de participação nos riscos, pode ser fundamental naqueles investimentos com longo prazo de maturação, resultados incertos e elevada margem de risco, como, por exemplo, aqueles associados a atividades de pesquisa e desenvolvimento”.*²⁶

A criação de mecanismos de financiamento ao investimento de médio e longo prazo também se mostra fundamental para uma estratégia bem-sucedida de política industrial. A redução dos riscos inerentes ao financiamento de longo prazo com mecanismos de redesconto e de securitização pode aumentar sua atratividade para o setor bancário. Já é sabida a histórica dificuldade de financiamento de que sofre a economia brasileira, com a falta de um mercado de capitais plenamente desenvolvido e com os financiamentos a longo prazo quase sempre dependentes das instituições governamentais de crédito.

Em relação à questão P&D, uma política que assegure condições adequadas de financiamento a investimentos nessa área pode ser um importante diferencial no estímulo às atividades de pesquisa no país. O apoio às atividades de P&D quase sempre se baseou no Brasil em subvenções pagas à empresas sob a forma de contratos específicos ou num programa de compras governamentais à uma instituição. Atualmente, contudo, a tendência nos países desenvolvidos é de um apoio fiscal sistemático às atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Isso porque esses países perceberam que *“...além dos aumentos na complexidade e na especificidade das inovações e dos gastos em P&D, aumentaram também significativamente as conseqüências econômicas e políticas de se haver colocado como cerne da estratégia competitiva: a) as indústrias intensivas em tecnologias e b) a capacidade de rapidamente gerar, introduzir e difundir inovações”*.²⁷

O recente colapso do sistema energético brasileiro também é evidência suficiente para exemplificar o grave estado das condições de infra-estrutura do país e seus efeitos na indústria e na economia nacional. Segundo dados recentes de uma pesquisa com 918 empresas divulgada em início de julho pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), o setor industrial brasileiro deve diminuir 9,5% em média sua produção e demitir 38,6% de funcionários das grandes empresas (já nas firmas menores o percentual de demissões previstas chega a 70,3%).

A falta de uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo no Brasil acabou por agravar, juntamente com as condições estruturais de curto prazo e os cenário

²⁶ BONELLI, Régis e GUIMARÃES, Eduardo Augusto. “Política Econômica e Estratégia Industrial : Perspectivas”. In: VELLOSO, *Op. Cit.*, 1990.p.105.

²⁷ *Idem, ibid*, p.137.

externo, a indústria, a economia e as perspectivas futuras do país. Ao condicionar o longo prazo à solução dos problemas de curto prazo, nossos dirigentes acabam por nos envolver cada vez mais em uma crise crescente e (aparentemente) sem fim. Como diz Staub, *“É preciso olhar para a frente, identificar novas possibilidades para o País em alta tecnologia. Há oportunidades claras, vocacionais em papel e celulose, aço, produtos agroindustriais, que podem se tornar importantes no contexto mundial...Ninguém sobrevive sem planejamento estratégico. Uma empresa tem que planejar a estratégia, o que vai fazer, senão ela desaparece, e o País também. Nós não temos uma visão do futuro do Brasil”*.

As profundas transformações ocorridas na economia internacional nas últimas décadas e as deficiências perenes da indústria brasileira demandam, mais do que nunca, uma política industrial atuante, catalisando esforços para conciliar um ambiente de mercado crescentemente concorrencial e aberto e os objetivos de desenvolvimento e melhoria das condições de vida do país. Somente a definição de metas e objetivos e a efetiva implementação de um plano para o desenvolvimento do país é capaz de reverter o círculo vicioso de crises internas e mudar as perspectivas de um país cujo futuro já tarda em chegar.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva (org.)...[et al]...**A Ordem do Progresso : Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Quarta edição Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ARRUDA, Mauro Fernando Maria e MARCELINO, José Jorge. “Política Industrial e Abertura da Economia”. In: **Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real** . João Paulo dos Reis Velloso (coord.)...[et al]...Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

_____. “A Industrialização Brasileira e a Nova Política Industrial”. In: **Indicadores Econômicos FEE- Análise Conjuntural**, vol. 118, no.3. Porto Alegre: novembro de 1990.

BAUMANN, Renato. “Uma Visão Econômica da Globalização”. In: **O Brasil e a Economia Global** . Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BIDERMAN, Ciro, COZAC, Luís Felipe, REGO, José Márcio. **Conversas com Economistas Brasileiros** . São Paulo: Editora 34, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo e STUMPO, Giovanni. “A Internacionalização da Indústria Brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura”. In . **O Brasil e a Economia Global** . Renato Baumann (org.)...[et al]... Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BONELLI, R. e GONÇALVES, R. “Para onde vai a estrutura industrial brasileira?” *Texto para discussão no.540*. Rio de Janeiro: IPEA, abril 1998.

_____. “Padrões de Desenvolvimento Industrial no Brasil - 1980/95”. *Texto para discussão no.645*. Rio de Janeiro: IPEA, maio de 1999.

BONNELLI, Régis e GUIMARÃES, Eduardo Augusto. “Política Econômica e Estratégia Industrial: Perspectivas”. In: *A Nova Estratégia Industrial e Tecnológica : O Brasil e O Mundo da Terceira Revolução Industrial*. João Paulo dos Reis Velloso (coord)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

CANO, Wilson. *Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des)Ordem Internacional*. Campinas: Editora da Unicamp (Hucitec), 1993.

CARMO, José Henrique. *Globalização e Competitividade na Indústria no Brasil*. Curitiba: CMDE, 1997.

CASTRO, Antonio Barros de. “Estabilização, Crescimento e Política Industrial”. In: *Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real*. João Paulo dos Reis Velloso (coord)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

CASTRO, Antonio Barros de, POSSAS, Mario L. e PROENÇA, Adriano (org.)...[et al]...*Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira: Discutindo Mudanças*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

CHESSAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da Pobreza: Os Impactos da Reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.

COSTA, Achyles Barcelos da. “Reestruturação Produtiva e Padrão de Organização Industrial”. *Texto para discussão no. 95/06*. Porto Alegre: UFRGS, junho de 1995.

_____. “Tecnologia, Reestruturação Industrial e Impactos Sócio-Econômicos” *Texto para discussão no.96/07*. Porto Alegre:UFRGS, julho de 1996.

COUTINHO, Luciano G. “A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: As Grandes Tendências de Mudança. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: Instituto de Economia, no.1, agosto 1992.

_____. “A Fragilidade do Brasil em face da Globalização”. In: *O Brasil e a Economia Global*. Renato Baumann (org)...[et al]... Rio de Janeiro: Campus, 1996.

_____. “A Indústria: Competitividade Sistêmica”. In: *Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real*. João Paulo dos Reis Velloso (coord)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

COUTINHO, Luciano e FERRAZ, João Carlos (coordenadores). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Papirus; Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

DAHLMAN, Carl. “Os Países em Desenvolvimento e a Terceira Revolução Industrial”. In: *A Nova Ordem Mundial em Questão*. João Paulo dos Reis Velloso e Luciano Martins (coords)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

DUPAS, Gilberto e SUZIGAN, Wilson. “A Nova Articulação da Economia Mundial e as Opções para o Brasil: Estratégia Industrial e Modernização Tecnológica”. In: *O Brasil e A Nova Economia Mundial* . João Paulo dos Reis Velloso (coord.)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

FERNANDES, José Augusto Coelho, BRANCO, Flávio Castello, REIS, José Guilherme e GUARITA, Marco Antonio Reis. “A Indústria: Perfil e Perspectivas”. In: *Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real* . João Paulo dos Reis Velloso (coord.)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

FERNANDES, Mauro, ARRUDA, Maria e JORGE, Marcelino José. “Política Industrial e Abertura da Economia”. In: *Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real* . João Paulo dos Reis (coord.)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

FERRAZ, J.C., KUPFER, D., HAGUENAUER, L. *Made in Brazil* . Rio de Janeiro: Campus, 1996.

FERREIRA, José Pelúcio. “Diretrizes de Política Científica e Tecnológica”. In: *A Nova Estratégia Industrial e Tecnológica : O Brasil e O Mundo da Terceira Revolução Industrial*. João Paulo dos Reis Velloso (coord.)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

FURTADO, Celso. *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. *Brasil : A Construção Interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GOLDEMBERG, José. “O Presente Papel da Pesquisa Científica e Tecnológica no Desenvolvimento Brasileiro”. In: *A Nova Estratégia Industrial e Tecnológica : O Brasil e O Mundo da Terceira Revolução Industrial*. João Paulo dos Reis Velloso (coord)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

GOLDSTEIN, Lídia. *Repensando a Dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Abre Alas: A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GONÇALVES, Reinaldo, BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e PRADO, Luiz Carlos Delorme. *A Nova Economia Internacional: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. “A Experiência Recente de Política Industrial no Brasil: Uma Avaliação”. *Texto para discussão no.409*. Brasília :IPEA, abril de 1996.

HAGUENAUER, Lia, FERRAZ, João Carlos e KUPFER, David. “Competição e Internacionalização na Indústria Brasileira”. In: *O Brasil e a Economia Global*. Renato Baumann (org)...[et al]...Rio de Janeiro: Campus, 1996.

HAY, Donald. “Industrial Policy in Brazil: A Framework”. *Texto para discussão no.551.*

Rio de Janeiro: IPEA, março 1998.

IEDI. *Trajetória Recente da Indústria Brasileira*. São Paulo: Outubro, 1998. Mimeo.

KON, Anita. *Economia Industrial*. São Paulo: Nobel, 1994.

LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*. Quarta edição. São Paulo:

Brasiliense, 1981.

LYRA, Flávio Tavares de. “A Política Industrial Brasileira: Mudanças e Perspectivas”.

Texto para discussão no.413. Brasília: IPEA, 1996.

MANTEGA, Guido. “Globalização Selvagem e Custo Brasil”. In: *Custo Brasil: Mitos e*

Realidade.Luís Inácio Lula da Silva (coord.).Petrópolis: Vozes, 1997.

MATHIEU, Hans. “Reestruturação Industrial, Organização do Trabalho, Capital e

Trabalho”. In: *Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real*. João Paulo dos Reis

Velloso (coord)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

MELLO, Antonio Sérgio Martins. “Bases da Política Industrial”. In: *Estabilidade e*

Crescimento: Os Desafios do Real. João Paulo dos Reis Velloso (coord)...[et al]... Rio de

Janeiro: José Olympio, 1994.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

MINEIRO, Adhemar dos Santos, ELIAS, Luiz Antônio, BENJAMIN, César (org.). Visões da Crise. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

MIRANDA, José Carlos Rocha. Tendências Atuais da Reestruturação do Sistema Produtivo Internacional. Campinas: IE, UNICAMP, novembro de 1987. Mimeo.

MOREIRA, Maurício Mesquita. “A Indústria Brasileira nos anos 90. O que já se pode dizer?”. Programa Seminários Acadêmicos. São Paulo: USP, IPE, junho de 2000.

PIORE, Michael J. e SABEL, Charles F. The Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity . New York: Basic Books, 1984.

RATTER, Henrique. “O Novo Paradigma Industrial é Tecnológico e o Desenvolvimento Brasileiro”. In: A Nova Estratégia Industrial e Tecnológica : O Brasil e O Mundo da Terceira Revolução Industrial. João Paulo dos Reis Velloso (coord)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

ROE, Alan R. “Industrial Restructuring: Issues and Experiences in Selected Developed Economies”. World Bank Technical Paper. Washington: number 21, 1984.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia. São Paulo: Best Seller, 1989.

SOUZA, Maria Carolina de Azevedo F. Pequenas e Médias Empresas no atual processo de transformação industrial em nível internacional. Campinas: Instituto de Economia- Unicamp, 1990. Mimeo.

SUZIGAN, Wilson. “A Indústria Brasileira após uma década de estagnação: Questões para Política Industrial”. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: Instituto de Economia, vol.1, 1992.

_____. “A Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil”. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 16, no.1(61), 1996.

_____. “O Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Brasileira e a Constituição de um Sistema Nacional de Inovação”. In: *Indicadores Econômicos FEE - Análise Conjuntural*. Porto Alegre: v.21, no.1, 1993.

_____. “O Estado e a Industrialização no Brasil”. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol.8, no.4, 1988.

_____. “Política Comercial e Perspectivas da Indústria Brasileira”. *Texto para discussão no.13*. Campinas: Instituto de Economia-Unicamp, 1992.

_____. *Reestruturação Industrial e Competitividade nos países avançados e nos NICs asiáticos : Lições para o Brasil*. Campinas:UNICAMP, IE, FECAMP. Janeiro de 1988.

SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Aníbal V. “Elementos para discussão de uma Política Industrial para o Brasil”. *Texto para discussão no.421*. Brasília:IPEA, maio 1996.

SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Aníbal V. *Industrial Policy in Brazil*. Campinas: Unicamp, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição. *Destruição não Criadora*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís. *(Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

THORSTENSEN, Vera; NAKANO, Yoshiaki...[et al]...*O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos*. Primeira edição. São Paulo: Instituto Sul-Norte de Política Econômica e Relações Internacionais e Editora Nobel, 1994.

VARGAS, José Israel. “Competitividade: Ciência e Tecnologia”. In: *Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real*. João Paulo dos Reis Velloso (coord)...[et al]... Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. “Idéias para a Estratégia Industrial e Tecnológica”. In: *Nova Estratégia Industrial e Tecnológica : O Brasil e O Mundo da Terceira Revolução Industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

ZINI JR, Álvaro Antônio (org)...[et al]...*Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos anos 90*. Primeira edição. Brasília:IPEA, 1993.

Índice de Tabelas e Gráficos

Capítulo 1

Tabela 1: Países Receptores dos Investimentos Diretos Mundiais, 1967-1989

Tabela 2: Mudanças no Paradigma Tecnológico

Capítulo 2

Tabela 1: Indicadores Econômicos, 1975-1980

Gráfico 1: Índices de produção Industrial, 1980/90

Tabela 2: Indicadores Econômicos, 1981-1987

Capítulo 3

Tabela 1: Evolução do Produto e do Investimento Bruto, 1980-93

Tabela 2: Brasil, 1992-98- A Busca da Flexibilidade

Tabela 3: Brasil- Tarifas Médias de Importação, 1987-94

Tabela 4: Brasil, Japão e EUA – Coeficientes de Importação na Indústria Manufatureira

Tabela 5: Queda nas Despesas com P&D, 1991-92

Tabela 6: Cronologia das Medidas de Política Industrial, 1990-1994

Tabela 7: Produção Física Industrial - Índices Mensais e Médias Anuais, 1992-99

Bibliografia