

SISTEMATIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE “POLÍTICA INDUSTRIAL”

João Furtado*

O trabalho de sistematização do Seminário sobre Política Industrial baseou-se principalmente nos trabalhos e debates da sessão especial dedicada ao tema, mas contou, adicionalmente, com elementos do 1º seminário – *Estabilização*, do 2º seminário – *Competitividade* e, sobretudo, das discussões havidas no interior do GT de Política Industrial¹. Alguns dos membros do GT expressaram os seus pontos de vista de forma escrita, em notas e comentários, valiosos. Estas discussões ajudaram sobremaneira a identificar (e encaminhar) aspectos dúbios e a formular os parâmetros básicos de uma política industrial, tal como proposta pelos participantes. O debate no interior do GT de Política Industrial foi bastante exaustivo, embora possivelmente inconclusivo em diversos pontos. Houve por parte deste sistematizador um esforço de consolidação com a preocupação explícita de apontar as principais convergências – básicas, relevantes, formadoras de um núcleo comum suficiente para uma política industrial – e de indicar algumas diferenças e divergências. Estas duas últimas indicam uma pluralidade de alternativas, sem no entanto negar a existência de uma base comum sólida para a feitura de uma política industrial consistente.

Os textos foram preparados – a partir dos “termos de referência” propostos aos autores pelo GT de Política Industrial – por Luciano Coutinho e Edward Amadeo. Os dois textos dificilmente poderiam ser mais antagônicos. Enquanto o primeiro afirma a necessidade incontornável de política industrial, o segundo procura mostrar que ela é, quanto aos resultados, ociosa ou ineficaz, e quantos aos custos, dispendiosa. Se para Amadeo a política industrial pode representar uma ameaça à estabilização, para Coutinho os impasses e armadilhas da estabilização só poderão ser superados e resolvidas com o seu auxílio.

* GEEIN/ UNESP (Universidade Estadual de São Paulo, Araraquara).

¹ O GT de Política Industrial foi coordenado por Gastaldoni.

Uma ausência importante deve ser registrada: a dimensão internacional das políticas industriais. O cenário internacional fez-se presente em muitas intervenções, mas sob a forma de economia internacional e não de políticas industriais. Quanto aos debatedores, também eles se esmeraram em diferenças e divergências. Para além dos aspectos propriamente do debate em sua forma, com elementos pictóricos muito ilustrativos, ocorreram de fato contribuições importantes por parte dos três debatedores – Gustavo Franco, Fábio Erber e Antonio Barros de Castro.

Das demais mesas diretamente ligadas ao tema da política industrial – *Estabilidade* (Dionísio Dias Carneiro e Luiz G.M. Belluzzo) e *Competitividade* (Renato Baumann e Pedro M. Veiga) – foram recolhidos elementos que contribuem para reforçar a ideia de política industrial como necessidade para um novo ciclo de crescimento, de desenvolvimento e mesmo para, simplesmente, alcançar uma estabilidade sustentável, bem como ressalvas e condicionantes que podem servir de alerta quanto à sua operacionalização.

1. O debate sobre a existência de Política Industrial

A premissa básica da argumentação desenvolvida por Luciano Coutinho é sobre a própria política industrial: “por opção ou omissão, todos [os países] possuem política industrial”. Esta afirmação reapareceu, com outra conotação, na argumentação de Edward Amadeo, para quem o Brasil possui, sim, uma política industrial – ineficiente e cara, mas possui. Este ponto havia sido, anteriormente, apresentado por P.M. Veiga, quando afirmou que o Brasil teve nos anos 1990 uma política industrial – “podemos não gostar dela, mas tivemos”.

Todos os países possuem, pois, políticas industriais, desde a omissa, que ratifica escolhas pretéritas e projeta as trajetórias passadas para o futuro, passando por aquelas mais tópicas, voltadas para problemas localizados, eventualmente decorrentes de uma agenda de interesses setoriais ou regionais, até aquelas que obedecem a projetos estruturantes com elevado grau de consistência (interna e relativamente às demais políticas) e permanência temporal (com objetivos de longo prazo, mesmo que operacionalizadas com instrumentos flexíveis). Na opinião de Amadeo (de forma explícita e enfática) e Veiga (*en passant*), as políticas industriais brasileiras dos anos 1990 ficaram no caso intermediário: prisioneiras de interesses setoriais (automobilística, por exemplo) ou regionais (eletroeletrônica manauense).

A síntese das diversas posições, sobre a existência ou não de política industrial, poderia ser assim resumida. Os críticos da política industrial espelham-se nas experiências passadas, inclusive as dos anos 1990, para afirmar que ela sempre se fez presente e resulta cara ou ineficaz, enquanto os defensores da sua adoção procuram sustentar que ela é inescapável (até mesmo por omissão) e imprescindível (para resolver deficiências), mas para evitar recair em erros passados precisa preencher duas condições: uma agenda moderna e consistência instrumental.

2. O debate sobre a necessidade de Política Industrial

O tema da política industrial apareceu, com mais ou menos ênfase, em muitas das apresentações e intervenções das diferentes mesas do seminário. Em diversas oportunidades, ela fez-se presente ligada à pergunta: *como retomar o crescimento?* Foi a partir desta indagação que o ex-ministro J.P. Reis Velloso, na abertura dos trabalhos do primeiro seminário (estabilidade), sustentou a necessidade de política industrial. Foi também como decorrência do reconhecimento da insuficiência da estabilização para promover o crescimento que outros participantes avançaram a necessidade de outras ações ou políticas. Foi este o caso, na mesa de estabilização, das posições de Dionísio Dias Carneiro e, mais enfaticamente, L.G.M. Belluzzo, com S.Bessermann numa posição intermediária, reconhecendo o erro de diagnóstico em relação aos automatismos de mercado no sentido de lograr o crescimento a partir da estabilização, uma posição que foi sustentada em aportes de recursos externos e num cenário internacional favorável. Os comentários de Armando Castellar, sobre os dois artigos básicos da mesa de Estabilidade – de D.D.Carneiro e L.G.M. Belluzzo – e as respectivas apresentações assinalaram, como convergência importante dos autores, o reconhecimento da “incapacidade do Plano Real de [fazer] retornar o Brasil à rota do crescimento”. Este ponto esteve presente também na discussão feita por S.Bessermann, quando mostrou que ocorreu uma “ilusão neoliberal”, traduzida numa tentativa de “maximizar o enquadramento na nova ordem internacional”. Em contraste evidente com a crença vigente por longo período e resumida nas palavras de Bessermann, foram muitos os participantes dos painéis que enfatizaram, como diretriz principal, que “o Estado brasileiro deve retomar papel ativo no desenvolvimento brasileiro” (Além & Pinto, síntese do GT – Política Industrial), aduzindo, quanto ao método, a questão da coordenação – em dois sentidos: dentro

das organizações públicas e entre elas (Além & Pinto, op. Cit.), mas dificilmente alguém poderia discordar da necessidade de estender esta coordenação aos atores privados e – em muitos casos – às organizações da sociedade e do chamado terceiro setor.

Na sua argumentação, Reis Velloso mostrou uma preocupação incisiva (e que só ele destacou com tamanha ênfase) com relação à dimensão *conhecimento* e suas políticas – sobretudo aquelas vocacionadas para a sua criação e difusão, tanto nos setores de tecnologia mais avançada quanto nos de tecnologia madura. A despeito desta ênfase num elemento que poderia ser considerado estritamente *horizontal*, Reis Velloso reconhece a necessidade de *políticas setoriais*, sobretudo aquelas voltadas para o desenvolvimento dos instrumentos da sociedade do conhecimento, quais sejam: a eletroeletrônica e a *internet*, que correspondem a “fatores horizontais” do conhecimento. Dito de outra forma: para que a informação e o conhecimento possam penetrar de forma ampla e profunda na economia e na sociedade, faz-se necessário dispor de suas modernas ferramentas (informática, eletrônica e comunicações). Sobre este ponto, faz-se necessário registrar a divergência clara deste posicionamento com o de Castro, na mesa seguinte (Política Industrial), quando estima que a indústria eletrônica seria dispensável – é isso que claramente indica Castro quando se refere à Europa como “cemitério de eletrônica” (remetendo a um livro de Chandler²). O debate recolheu ainda, num extremo oposto ao de Velloso, o posicionamento que incluiria o de Amadeo, para quem dispor de uma indústria eletrônica mais prejudicaria do que traria benefícios – uma afirmação fundamentada na análise dos preços dos produtos desta indústria³.

A remoção dos entraves ao crescimento exige, pois, políticas industriais, na visão de Reis Velloso. De forma implícita, Velloso evita os (falsos) dilemas entre horizontalidade e verticalidade e entre neutralidade e intervenção dirigista. De fato, a política deve ser orientada por objetivos horizontais – promover a incorporação de conhecimento a todas as atividades econômicas e sociais, das mais básicas (como a agri-

² Alfred D. Chandler Jr, *Inventing the Electronic Century: The Epic Story of the Consumer Electronics and Computer Science Industries*, Free Press; 1st edition (November 15, 2001).

³ Os cálculos sobre a evolução dos preços exigiriam, na apreciação de diversos participantes externada nas discussões internas, uma série de aprofundamentos metodológicos. Ademais, os preços deveriam ser complementados por outros elementos, como as elasticidades-renda (como se sabe há muito), além das externalidades sobre tantas atividades econômicas.

cultura) às mais avançadas (biotecnologias, por exemplo) – e pode, para isso, lançar mão de intervenções mais verticais (como o fortalecimento das bases da sociedade do conhecimento: eletroeletrônica e *internet*).

O outro falso dilema que Reis Velloso procura equacionar é o da – igualmente falsa – oposição entre mercados interno e externo. Na sua visão, “o Brasil não eliminará a vulnerabilidade externa atual se não adotar uma política de investimento para exportação”, mas é necessário evitar, nisso, o *trade-off* entre exportações e mercado interno. Na solução proposta por Reis Velloso, a opção pelo conhecimento contribui para aumentar o valor adicionado das exportações, ao lado do qual são necessários dois esforços adicionais, na mesma direção: mudar (dinamicamente) a composição da pauta em direção a produtos com maior conteúdo tecnológico e desenvolver novas plataformas de exportação em segmentos de elevado dinamismo.

Um dos pontos mais importantes do debate (que será retomado adiante, na distinção sintética, estabelecida por F. Erber, entre crescimento e desenvolvimento) envolve as razões que justificaram o caminho da industrialização e da substituição de importações. Os membros do GT, enfaticamente, indicaram a necessidade de incorporar este ponto do debate. As razões que motivaram – historicamente – a opção pela industrialização e pela substituição de importações agregam razões ligadas às condições de produção, ao sistema de preços e à dinâmica da demanda. De forma simplificada e figurativa, “commodities não podem pagar por produtos diferenciados”. De forma substantiva, essa simplificação reúne três elementos. Em primeiro lugar, existem diferentes elasticidades-renda pela demanda de produtos, fazendo com que algumas atividades tendam a elevar a sua participação na produção e na oferta totais. Em segundo lugar, os preços das commodities (um genérico de produtos primários) tendem a reduzir-se relativamente aos preços dos produtos diferenciados (um genérico de produtos industriais). Assim, países que possuem algum tipo de especialização nessas atividades tenderão a apresentar maior potencial de crescimento. A réplica a esta afirmação (que sustenta a necessidade de ter presença em setores dinâmicos) foi apresentada por Amadeo, com séries de preços que revelam uma tendência à deterioração de preços como os dos produtos eletroeletrônicos, culminando com a afirmação de que a existência de um setor fabricante de produtos eletroeletrônicos é deletéria para o desenvolvimento. A sustentação clássica da necessidade de setores fabricantes de produtos com elevada elasticidade-renda da demanda procu-

rou mostrar que nestes setores as estruturas de oferta são, geralmente, mais concentradas e que as fortes barreiras à entrada de novos produtores tendem a proteger os rendimentos (e, eventualmente, as rendas) dos ofertantes; e que isto ocorre diferentemente nos setores produtores de produtos banalizados (commodities), onde a entrada é fácil e, portanto, muitos novos ofertantes podem surgir, com remuneração inferior dos fatores, determinando, assim, preços declinantes. As contribuições da economia contemporânea a estes argumentos clássicos reforçaram enormemente o espaço para as políticas industriais, sobretudo as de cunho tecnológico (uma dimensão reconhecida também por Amadeo), e para intervenções públicas articuladoras das dimensões produtiva (o propriamente “industrial”) e comercial (relacionado às “exportações”). Isto é válido até mesmo para as vertentes mais ortodoxas da economia, como assinalou F. Erber.

É possível afirmar que na visão de Reis Velloso, tal como apresentada no Seminário, o conhecimento e a tecnologia estão no centro das políticas públicas e da política industrial em particular. Neste aspecto, é possível estabelecer uma convergência – pontual, mas relevante – entre Reis Velloso e Amadeo: o reconhecimento da importância da política tecnológica. Amadeo admite a sua propriedade e, embora seja refratário à adoção de políticas industriais, reconhece que as políticas tecnológicas podem ser eficazes. Velloso vai além e coloca a política tecnológica integrada com a política industrial, um ponto destacado, também, por L. Coutinho e M.S. Bastos Marques.

3. A necessidade de política industrial enquanto vetor de reorientação da política macroeconômica e de sustentação da estabilidade

Se nas contribuições e intervenções das mesas de Estabilidade e de Competitividade a política industrial apareceu para ajudar a promover o crescimento ou para remover restrições que se lhe antepõem, na visão de Luciano Coutinho a política industrial foi colocada no centro da política econômica e, mesmo, da política macroeconômica. De fato, na sua análise, Coutinho mostra que a política macroeconômica da estabilização não foi apenas incapaz de promover o crescimento, foi também incapaz de sustentar-se enquanto estabilização. Com isto concordaram, em outras mesas, diversos participantes. Coutinho aduziu a isto um elemento: só a política industrial poderá libertar a política macroeconômica

do seu círculo vicioso e dar-lhe um novo alento. Tal como colocada hoje, a política macroeconômica estiola-se dentro de limites estreitos e rígidos. Para superá-los, deve a política macroeconômica recorrer a ações que removam os obstáculos, uma afirmação que apareceu, nas discussões do GT, resumida na identificação da redução da dependência externa como o objetivo prioritário da política industrial.

A argumentação de Luciano Coutinho pode ser desdobrada em dois momentos, correspondentes a duas fases de uma política industrial adaptada às condições brasileiras. Estas condições apresentam, com importância destacada, um elemento que precisa ser reconhecido por qualquer política econômica: a enorme fragilidade externa. Sobre esta fragilidade, fonte de vulnerabilidade e problemas macroeconômicos, vários outros expositores e debatedores manifestaram posições, entre eles o ex-ministro Reis Velloso e S.Besserman, na mesa de Estabilidade, e J.R.M. Barros, na mesa de Competitividade.

O diagnóstico de Luciano Coutinho parte de análise da situação brasileira e das heranças da estabilização. Nelas, Coutinho identifica uma situação crítica que pode ser resumida em dois elementos:

- uma importante vulnerabilidade externa;
- um regime macroeconômico perverso.

Os pontos exigem esclarecimentos. A vulnerabilidade externa traduz-se na necessidade permanente de contar com aportes de recursos forâneos, enquanto o regime macroeconômico perverso está sintetizado na persistência de taxas de juros elevadas, persistentemente elevadas, em patamares insustentáveis para qualquer regime de crescimento, insustentáveis até mesmo para a simples manutenção da estabilidade.

Os juros elevados representam um ponto, aliás, que vincula a mesa de política industrial à de estabilização e de competitividade: foi ressaltado também no primeiro e segundo seminários, por L.Belluzzo (de forma extensiva), G.Mantega (em várias passagens), S. Bessermann (a *ilusão neoliberal e da globalização benigna*) e J.R.M.Barros (“Estamos a quilômetros de uma verdadeira estabilização”; e “completamos o 10º ano de juro real muito elevado”, “a estrutura de financiamento é insustentável a longo prazo”).

A análise de Coutinho desdobra-se, pois, em duas fases. A primeira fase da política industrial terá que contemplar necessariamente, segundo L.Coutinho, a prioridade de restaurar algum nível de sustentabilidade

ao balanço de pagamentos. Não podendo prosseguir na trilha proposta pelo diagnóstico otimista sobre a evolução favorável do quadro internacional e do financiamento voluntário do balanço de pagamentos brasileiro, a política econômica terá – necessariamente – que voltar-se para a superação desta restrição.

Uma proposição de Coutinho afigura-se central no debate sobre a política industrial brasileira, sobre a necessidade de uma política industrial para o Brasil, nas circunstâncias atuais. No diagnóstico que presidiu a estabilização e o Plano Real, seriam criadas, pela própria estabilização, as condições para a retomada do investimento; e ele permitiria a remoção dos eventuais estrangimentos externos, seja atraindo novos investimentos, seja deslocando o padrão de competitividade da economia para um patamar superior. Neste novo patamar, haveria substituição “natural” (oposta a “artificial”, promovida pela política dirigista) de importações e promoção “automática” (sem necessidade de outras medidas) de exportações. Vários interlocutores dos três seminários concordaram com a apreciação crítica de Coutinho sobre o equívoco do diagnóstico e fracasso do Plano Real em relação ao alcance de um novo patamar competitivo. O novo “patamar competitivo” só foi alcançado, na verdade, em circunstâncias muito excepcionais, vinculadas muito mais ao fracasso dos automatismos do que aos encadeamentos sugeridos pelos promotores da estabilização e da política “hands-off”. Assim, nem mesmo a desvalorização de 1999 foi capaz de promover um superávit comercial relevante e só a fortíssima desvalorização de 2002 – visivelmente exagerada e que esteve combinada a um sensível desaquecimento – produziu esse efeito. Dito de outra forma: a estabilização foi feita sobre fluxos de capitais externos num momento da conjuntura internacional em que eles estiveram disponíveis, criando compromissos para uma fase em que eles se tornaram muito mais seletivos, sem que tenham, no período, sido criadas as condições para uma estruturação produtiva mais consistente, capaz de colocar a balança comercial em patamar mais favorável.

Mas Coutinho acrescenta ao diagnóstico do fracasso da estabilização em termos da retomada do crescimento e da sustentação do setor externo um elemento adicional: a política industrial é vital para dar sustentação à própria estabilização. Na sua visão, só a política industrial será capaz de libertar a política macroeconômica dos seus vícios e dos seus efeitos perversos. Um destes efeitos perversos é o custo de capital, a onerar a economia e restringir projetos de investimento. Afinal, os

setores hipercompetitivos da economia brasileira estão, em tantos casos, com restrições de capacidade precisamente pelo fato de que a macroeconomia inviabiliza quaisquer projetos, mesmo aqueles que poderiam vir em seu socorro, removendo as restrições externas. Por isso, uma das funções básicas fundamentais da política industrial é a de reduzir o custo de capital.

Este ponto, reconhecido também por J.R.M. Barros, foi comentado por Gustavo Franco, de forma crítica. Para ele, existem duas formas de encarar e enfrentar o problema, uma delas definitiva e regular, a outra provisória e distorcida. Se os juros são elevados, é porque as condições estruturais assim o determinam, afirmou Franco. Pode-se “driblar” esse custo, ou pode-se “reduzi-lo”. G.Franco reiterou, sobre este ponto, a habitual preocupação dos adversários e críticos da política industrial: conceder aos formuladores e executores da política econômica (e industrial) o poder de arbítrio sobre a concessão de benefícios – pode a política industrial não ser seletiva?. Este aspecto esteve presente na afirmação de Amadeo sobre os subsídios que, segundo ele, o BNDES concede às empresas. Como mostrou Gastaldoni, inexistem subsídios nestas operações. Aliás, estas operações sequer alcançam a possibilidade de oferecer às empresas brasileiras condições de capital isonômicas em relação à concorrência (internacional). A.B.Castro foi na mesma direção, quando enfatizou, por absurdo, que “então, tudo abaixo de 26% seria subsídio?”

É neste contexto que se coloca a questão da substituição de importações e da promoção de exportações. A teoria econômica prescreve que a política industrial deveria orientar-se para objetivos outros que não a balança comercial – sobretudo, que não a substituição de importações. Ocorre, e este é o paradoxo notado por diversos participantes, que a demora em adotar medidas promotoras do comércio exterior brasileiro leva, nas circunstâncias atuais, à necessidade de priorizar este objetivo. Na mesa sobre competitividade, o Embaixador Rubens Barbosa estabeleceu diplomática – embora enfática – divergência em relação ao argumento apresentado por P.M.Veiga sobre a ociosidade de uma política específica para a eletroeletrônica e defendeu que se discutam claramente a necessidade e a conveniência de atrair empresas fabricantes de produtos eletroeletrônicos. Esta proposição, com nuances e ressalvas, pôde ser encontrada nas intervenções de diversos participantes, mesmo que “desalinhados” em outros aspectos do debate. No GT, houve quem sustentasse que os eletroeletrônicos, ao lado dos químicos e bens de equipamento, “oferecem-se como prioritários para a política industrial brasileira”.

Isto suscita um ponto importante sobre horizontalidades e verticalidades, neutralidades e intervenções (setorialmente) seletivas. É fato que ainda existe espaço para intervenções horizontais e dotadas de alguma neutralidade (setorial). Será no entanto inevitável que o pêndulo balance, por um período, em favor de intervenções mais setoriais. Pelo menos duas razões informam esta percepção. A primeira reflete a pressão contida de alguns setores, cujo desenvolvimento foi retardado ou inviabilizado por ausência ou insuficiência de apoios. A segunda, vinculada à argumentação já apresentada, prende-se ao sentido de urgência que as pressões do setor externo deverão impor à política econômica em seu conjunto, pressões que poderão ser atenuadas por ações setoriais (um ponto a retomar adiante, na penúltima seção). Isto reitera a opção – sustentada por diversos participantes e retomada no GT – por uma política de substituição de importações nos setores deficitários e com demanda elástica (em relação ao crescimento), mesmo que seja conveniente, desde a partida, vincular este processo a uma ativa promoção de exportações.

4. Elementos de uma política industrial no Brasil

As contribuições dos autores e os debates havidos nas três mesas aqui recuperadas podem ser consideradas relevantes – e, na apreciação deste sistematizador, também suficientes – para o desenho de uma política industrial moderna e eficaz. Modernidade e eficácia da política industrial significam poder alcançar os objetivos da política sem incorrer em custos de experiências passadas, sem provocar retrocessos indesejáveis em termos de competitividade, de abertura e exposição aos regimes competitivos contemporâneos. Aliás, eis aí um notável avanço da argumentação de todos os autores defensores da política industrial, à exceção de Reis Velloso: a preocupação com os antídotos em relação aos possíveis problemas da política industrial. Castro, Coutinho e Erber, inscritos entre os principais defensores da adoção de políticas industriais, propugnaram desde a partida elementos que permitem evitar possíveis efeitos adversos das escolhas. Assim, apareceram no debate, confrontadas, as “falhas de mercado” (que demandam política industrial) e as “falhas de governo” (que previnem contra intervenções ou orientam o seu formato). A superação dos efeitos das primeiras, com o auxílio das segundas, esteve reiteradamente informada pela necessidade de estabelecer, previamente aos benefícios seletivos, metas de desempenho e

penalidades dissuasórias de comportamentos inconsistentes com os objetivos da política (negociados com as empresas).

Muitos dos participantes contribuíram para um desenho que, ao final, pode ser considerado bastante abrangente; e mesmo aqueles cujo objeto não era o das políticas industriais forneceram valiosos elementos que ajudam a formular um consenso básico, consenso sobre o qual podem, subseqüentemente, ser incorporados elementos novos, de abertura do leque de opções mais específicas de política industrial, de competitividade e de desenvolvimento. Vários dos autores e participantes mais preocupados com a estabilidade reconheceram, a despeito desse seu objeto, os limites da estabilização e a necessidade de avanços. De forma explícita ou apenas implicitamente, muitos dentre eles concordaram com a idéia de políticas mais ativas, capazes de promover objetivos e alcançar resultados em relação aos quais a política macroeconômica da estabilização foi insuficiente. Como definir e implementar estas políticas?

Uma primeira concordância fundamental do debate dos promotores da política industrial refere-se à preponderância de elementos horizontais combinados a outros verticais. Assim, por exemplo, todos os autores, indistintamente, enfatizaram a importância dos ganhos de produtividade e competitividade alcançados nos anos de 1990 e a necessidade de prosseguir nessa mesma direção. Esta concordância alinhou Castro e Coutinho, de um lado, e Amadeo e Franco, de outro lado, habitualmente em posições diferenciadas. A mesma horizontalidade pode ser captada na argumentação de Reis Velloso quanto ao vetor conhecimento, que deveria perpassar todas as atividades econômicas, independentemente da sua natureza setorial. O mesmo ponto esteve presente, na sessão anterior (Competitividade), na argumentação de J.R. Mendonça de Barros. Neste caso, com a observação, de registro necessário, de que M. Barros considerou indiferenciadas atividades como a agricultura e a indústria.

Adicionalmente, houve uma ampla concordância quanto ao fato de que a política industrial não deve evitar escolhas, embora tenha que evitar escolher “campeões”. Longe de ser sofisma ou jogo de palavras, esta diferença é crucial para uma política industrial moderna e eficaz. A política industrial deve privilegiar critérios, e estes devem ser claros. A partir deles, as estratégias dos atores devem ser premiadas (e, portanto, não premiadas) em decorrência da aderência ou divergência em relação aos critérios da política, não às suas escolhas específicas. Assim, se a política de promoção de exportações é crucial para a sustentação da política macroeconômica e para a remoção dos entraves ao crescimento

e ao desenvolvimento, então as estratégias e os projetos que priorizem esta orientação serão beneficiados, sem que isso represente arbitrariedade da escolha (de ganhadores e perdedores) ou comportamento discricionário por parte dos formuladores e executores da política industrial e de comércio exterior, substituindo (e entorpecendo, anulando) o necessário papel dos mecanismos de mercado. O mesmo seria válido, também, para os aspectos tecnológicos, em que pese a ressalva, oportuna, de G.Franco quanto à dificuldade inerente a esta apreciação.

Um aspecto que perpassou diversas exposições e intervenções refere-se à estrutura industrial, à composição da produção industrial em termos de setores e produtos. Reis Velloso, com o argumento sobre a necessidade de fortalecimento dos setores que são básicos para a produção e difusão do conhecimento, e Coutinho, com a sua ênfase no atraso do setor eletroeletrônico, mostraram a necessidade de uma atenção especial a este setor. Amadeo e Castro, em outros aspectos tão divergentes, concordaram em pelo menos uma questão: é possível desenvolver a indústria e a economia sem dedicar nenhuma atenção especial à eletroeletrônica. Eis aí uma divergência importante para a qual o debate não deu resposta definitiva. F. Erber, no entanto, trouxe à discussão um aspecto que pode mostrar-se útil para resolver esta questão. Na sua argumentação, Erber apresentou uma importante distinção entre crescimento – “mais do mesmo” – e desenvolvimento – “mudança estrutural”, quer dizer, mudança na composição da produção (industrial), que pode requerer “modificação na estrutura de ativos das empresas”. Na réplica de Castro, Coutinho e Erber à crítica de Amadeo à velha política industrial e ao cepalismo, registrou-se um elemento comum: as escolhas setoriais orientadas pelo duplo critério da densidade de valor (e não de valor adicionado, que representa uma simplificação e induz a erro⁴) e dinamismo de mercado.

Assim sendo, qual a importância e o papel de setores como o eletroeletrônico? Se para Amadeo ele é ocioso e talvez mesmo nefasto

⁴ Existe uma diferença conceitual e empírica entre maior valor agregado e densidade de valor mais elevada. F.Fajnzylber afirmou (*en passant*) que “a indústria de calçados do Uruguai retira valor do couro”. Um couro de boa qualidade, com fabricação de calçados de má qualidade (ou design impróprio, ou estratégia comercial equivocada...), resulta em “valor desagregado”. De forma menos radical: nem sempre prosseguir na cadeia (agregando valor) resulta benéfico, pois o quociente entre o valor assim acrescentado e os recursos produtivos utilizados pode ser, na nova etapa, inferior ao valor médio da etapa precedente. Aumentar o valor agregado pode, por isso, ser inadequado, enquanto aumentar a densidade de valor – o valor acrescentado por unidade de recurso utilizada – dificilmente produzirá resultado dúbio.

(“estamos melhor sem eletrônica do que com ela”), e para Castro é pelo menos prescindível (a Europa, “cemitério de eletroeletrônica”, nem por isso deixa de desenvolver-se), para Coutinho, Erber e Reis Velloso os setores eletroeletrônicos possuem papéis relevantes e necessários, talvez insubstituíveis. Em primeiro lugar, devido à elasticidade-renda: quando cresce a renda, cresce muito mais do que proporcionalmente a demanda destes produtos (e dos serviços correlatos, acrescentaríamos). Em segundo lugar, como decorrência, o peso desta atividade, e em que pese a tendência à redução dos preços mostrada por Amadeo, tende a elevar-se, elevando-se também o ônus que isso representa para o balanço de pagamentos. Mas seria possível argumentar, como faria, por exemplo, Amadeo, que a economia pode pagar pelos eletrônicos com produtos de outras atividades, desde que elas pudessem modernizar-se em ritmo adequado (o que, aliás, fizeram, ao longo dos anos 1990). Admitindo que seja possível compatibilizar estas elasticidades-renda, dos produtos importados (eletroeletrônicos) e dos produtos exportados (outros), permanece em aberto a questão avançada, na primeira sessão, pelo ex-ministro Reis Velloso: como fortalecer a necessária difusão de conhecimentos sem contar com uma forte base eletroeletrônica e informática (internética)? Eis aí um aspecto que mereceria aprofundamento adicional: existe uma diferença entre uma estrutura industrial e um sistema industrial? Um conjunto amplo e diversificado de atividades industriais e seus respectivos serviços de apoio pode ganhar produtividade e competitividade por meio de mecanismos de integração e sinergia? Neste caso, que papéis devem ser considerados para os conjuntos setoriais de bens de capital, eletroeletrônicos e químicos que, além do peso que possuem (nas importações) e das respectivas elasticidades-renda (elevadas), apresentam também efeitos dinâmicos em termos de um sistema industrial?

Diversos participantes dos seminários assinalaram os importantes ganhos de produtividade da economia brasileira e da sua indústria nos anos 1990. Por que razão estes ganhos de produtividade não se traduziram em ganhos de competitividade equivalentes? Uma possível resposta pode ser encontrada na indagação anterior, bem como nas intervenções de diversos participantes (como M.S.Bastos Marques, A. B.Castro, J.R.M.Barros). Por mais que a indústria brasileira possa ter desenvolvido aspectos fundamentais da sua produtividade física (nela incluídos os aspectos de qualidade), deixou de desenvolver os atributos intangíveis que se tornaram fundamentais na competição contemporânea: marca, apelo cultural, logística, vínculo permanente com o mercado, um ponto

reconhecido por vários participantes. A frase, que já se tornou um quase-chavão, indica que “o Brasil é comprado”, não vende. Pelo menos dois dos participantes enfatizaram a necessidade de reduzir o viés antiexportador (M.S.Bastos Marques e P.M.Veiga). Veiga, mais enfático, sustentou a necessidade de reduzir o nível de proteção tarifária, com isso induzindo atitudes mais exportadoras.

Como garantir, no caso dos proponentes de uma política industrial direcionada também para a substituição de importações, a necessária economicidade? L.Coutinho que, ao lado do Embaixador Rubens Barbosa e de Fábio Erber, foi o mais enfático defensor de uma política nesta direção, propugnou a necessidade de adoção de escalas competitivas internacionais e combinação de substituição de importações com exportações. Do mesmo modo, ressaltou que a substituição de importações tem que ser promovida de forma seletiva e avaliada em termos das cadeias, de forma integrada, verificando os possíveis efeitos adversos impostos ao conjunto da cadeia por uma ação localizada sobre um ponto (etapa produtiva). Vê-se, portanto, que os mais entusiásticos defensores de políticas ativas de substituição de importações incorporaram, em sua argumentação, os “remédios preventivos” propostos pela literatura internacional.

Uma divergência importante deve ser registrada, referente ao significado das transformações industriais dos anos 1990. Enquanto, para muitos, a abertura e a valorização cambial determinaram uma importante transformação da estrutura industrial, com aumento de produtividade em algumas atividades e regressão industrial em outras, para outros o processo representaria uma necessária purga dos excessos incorridos após um longo – excessivamente longo – período de substituição de importações, com fechamento exagerado e nenhuma seletividade. Coutinho, filiado à primeira posição, e Amadeo e Franco, filiados à segunda, receberam ambos a mesma reprovação de Castro: “estávamos todos errados”. Na sua argumentação, as empresas foram preservadas, tiraram – de forma penrosiana – novos serviços dos mesmos recursos, deu-se um remanejamento de capacidades, associado à descoberta de potenciais latentes.

A única ressalva a esta leitura otimista e benigna do processo de abertura com valorização cambial que Castro apresenta refere-se à necessidade de completar as funções propriamente industriais com as extra-industriais, ou seja, as “funções corporativas superiores”. A divergência com Coutinho, neste ponto, foi clara e explícita. Coutinho sus-

tenta, e reafirmou isso no debate, que ocorreu, em muitas áreas industriais, em várias cadeias produtivas, uma rarefação do tecido industrial. Trata-se, portanto, de uma diferença relevante. Enquanto para Castro o tecido industrial é formado por empresas saudáveis e fortes, mais especializadas, mais ágeis, que redescobriram vocações e redefiniram mercados, faltando-lhes apenas desenvolver competências extra-industriais, para Coutinho existe uma fragilidade sistêmica, oriunda das debilidades criadas, em diversas cadeias, pela regressão eletroeletrônica e de algumas atividades densas – como a química de especialidades e a fabricação de máquinas e equipamentos. Desta divergência entre as análises de Castro e Coutinho resultam duas propostas distintas de política industrial: uma voltada para o fortalecimento dos atores existentes, em novas funções corporativas; outra pensando na constituição de atores industrialmente mais sólidos e na atração de outros atores.

Mas, ao lado desta divergência quanto ao passado recente e às implicações de políticas específicas, Castro e Coutinho compartilharam (também com alguns dos outros participantes – Erber) uma concordância fundamental: a política industrial possui um papel insubstituível. Este papel é o de realizar escolhas, permitir a adoção pelas empresas de estratégias que lhes seriam “estranhas” dentro de parâmetros de “mercado livre”. Foi assim que Castro se referiu à política industrial como produtora de visões e coordenadora antecipada de decisões, para propiciar escolhas *ex-ante*, já que o mercado seria eficaz sobretudo nas escolhas *ex-post*. O mercado, “tal como o escorpião da fábula de La Fontaine”, tem uma natureza inescapável, é insubstituível no papel de premiar e punir, mas é incapaz – e, portanto, entorpecedor – no outro papel – o de olhar longe, produzir visões e viabilizar as transformações. A imagem, utilizada a este propósito por F.Erber, lembrou que “todos os delegados da ONU falando juntos nem por isso criam o esperanto”.

5. Ações de uma política industrial no Brasil

As ações para uma política industrial no Brasil envolvem pelo menos três eixos. Um primeiro corresponde àquilo que na contribuição de Coutinho apareceu como os fundamentos de política industrial para uma política macroeconômica e uma estabilização sustentáveis. Um segundo eixo corresponde à potencialização das estratégias exitosas. Um terceiro eixo corresponde ao chamado consumo de massas, entendido como um fenômeno de enorme potencial para a expansão do sistema econômico brasileiro.

Cada um desses eixos possui as suas próprias referências e determinantes, mas, embora possam ser pensados de forma individualizada, estão longe de ser excludentes. Se uma diferença existe entre estes três eixos, ela refere-se à cronologia, à seqüência que deve ser colocada de forma a propiciar os melhores resultados. Desnecessário seria repisar o fato de que esta cronologia deve-se, em grande medida, às imposições de uma conjuntura adversa, que determina um olhar prioritário sobre o balanço de pagamentos e, nele, sobre a balança comercial. A este respeito, convém recordar que os investimentos diretos estrangeiros poderiam desempenhar um papel relevante, mas o caráter restritivo da institucionalidade internacional (Organização Mundial do Comércio), a despeito dos esforços recentes do Brasil, deverá limitar esta opção. Por isso, o eixo prioritário – a despeito do normativo da teoria sobre política industrial – da política deverá ser, de início, a balança comercial.

No interior do GT discutiu-se intensamente o binômio prioridade na promoção das exportações ou substituição de importações *versus* um tratamento neutro de ambas as variáveis. É possível sustentar – e diversos participantes dos painéis manifestaram-se nesse sentido – que a PE e a SI são indissociáveis e devem caminhar conjuntamente. Isto é, sem dúvida, o ideal. Ademais, o crescimento da produção, voltada para o mercado interno e para exportações, pode representar uma garantia importante do funcionamento do sistema econômico em bases competitivas, com escalas e parâmetros econômicos coetâneos. Mas, mais uma vez, é possível imaginar um cenário externo com um grau elevado de adversidade que obrigue a opções que seriam, em circunstâncias normais, subótimas, mas que se revelem, num quadro delicado, imperiosas.

No caso de uma restrição externa mais severa, a política industrial pode ser levada, em combinação com os instrumentos da política comercial, a promover de forma mais intensa a promoção das exportações de produtos com competitividade já revelada, mas com capacidade produtiva interna limitada (plenamente utilizada). Por mais que seja saudável promover setores industriais diferenciados, que permitem aprendizado, ganhos futuros mais significativos, além das fertilizações cruzadas típicas de um sistema industrial diversificado e integrado, as restrições do setor externo podem impor uma segunda opção tornada escolha superior.

Quanto à substituição de importações, também dentro dela podem haver escolhas a fazer. Existem setores industriais em que o Brasil possui produção, mas ela revela-se insuficiente. Ao longo dos anos recentes, a produção não acompanhou o consumo. Isto ocorreu por insufici-

ência de investimentos, em decorrência de restrições macroeconômicas, ou, em vários casos, por divisão de trabalho industrial entre filial e matriz de empresas multinacionais⁵. É pois possível que a substituição de importações tenha, ela também, que privilegiar aquelas atividades com capacidade produtiva existente em níveis insuficientes para o atendimento da demanda, e não o avanço da estrutura industrial para novos produtos, segmentos e atividades.

Existe, assim, dentro do eixo da política industrial que prioriza a remoção das restrições externas e a restauração da sustentabilidade da estabilização, uma hierarquia de prioridades. Ela começa pela promoção de exportações, passa pela substituição de importações de setores e produtos com capacidade produtiva e desdobra-se, por fim, na substituição de importações mais ativa, em novos segmentos. Do ponto de vista de um sistema industrial, e de suas ricas sinergias, esta pode não ser a escolha “ótima”, mas pode impor-se por circunstâncias adversas graves.

O segundo eixo envolve as experiências exitosas, lembradas por diversos participantes mas ressaltadas com grande força sobretudo por Castro. O tecido industrial, depurado, na visão de Castro (e P.M. Veiga), ou empobrecido, na apreciação de Coutinho (e F. Erber), apresenta núcleos de grande vigor e dinamismo. Eles podem ser vistos como empresas (Castro) ou como setores (grupos de empresas, como Coutinho e Erber); mas são, em ambos os casos, núcleos vitais potencialmente ricos para uma estratégia expansiva.

Na visão de Castro, esta expansão estaria mais voltada para o desenvolvimento de competências complementares, quer dizer, para a formação de competências que a empresa ainda não desenvolveu, mas poderia, agora, entabular e conquistar. Esta visão é perfeitamente compatível com algumas outras observações, de diversos participantes, segundo os quais faltam aos “vencedores” desta fase de purga e restrições atributos diferenciais para transformarem capacidades produtivas eficientes em posições sólidas nos mercados, sobretudo os externos. Preocupadas que estiveram em conquistar competitividade, as empresas centraram-se quase exclusivamente nos fatores principais dessa necessidade e deixaram de lado desenvolvimentos que devem apresentar, na atualidade, retornos elevados (porque alavancam as capacidades renovadas).

⁵ A ABIQUIM mostrou que mais de ½ das importações de produtos químicos está relacionada a produtos com produção nacional insuficiente. Trata-se, portanto, de restrição de capacidade produtiva, não de restrição tecnológica. Cf. Renato Endres, ABIQUIM, comunicação oral.

Este movimento já teve início em alguns setores e empresas, mas está muito aquém do necessário para produzir resultados consistentes, numerosos e volumosos. Por isso mesmo, convém dotá-lo de novos instrumentos de apoio. Existem aqui dois vetores de ação diferentes, mas não-excludentes. Convém diferenciá-los por razões instrumentais (independentemente das analíticas). O primeiro eixo de ação refere-se às políticas de criação de novas competências, um aspecto enfatizado por Castro e J.R.M. Barros, entre outros. O segundo eixo, diferenciado mas passível de ser tornado complementar, refere-se ao fortalecimento do tecido empresarial, entendido enquanto unidades econômicas de dimensões adequadas às escalas empresariais vigentes internacionalmente, o que foi um ponto valorizado por Coutinho.

É possível pensar que estes dois eixos de ações possam ser mobilizados conjuntamente para alavancar as exportações brasileiras e conferir-lhes vantagens competitivas diferenciadas. Convém diferenciar competitividade de vantagens competitivas diferenciadas (ou outro termo que se queira lhes dar): as exportações brasileiras são competitivas em muitos setores – aço, suco de laranja, calçados sociais masculinos e femininos, para ficar em exemplos conhecidos. Em todos eles, somos comprados, como tantos enfatizam recorrentemente e foi repetido nas sessões do Seminário. Mas conquistar vantagens competitivas diferenciadas significa modificar qualitativamente as relações entre o produtor e os seus mercados – algo que exige tanto as funções empresariais extraprodutivas (*o não-fábrica*) quanto o reforço empresarial para constituir – nos mercados de destino – as necessárias capacidades para vender. O desenvolvimento dessas funções (Castro e outros) pode demandar o reforço da pujança empresarial (Coutinho), tanto quanto podem, ambas, alavancar-se mutuamente.

Ainda neste capítulo, uma indicação, a título de incitação ao (necessário) debate coletivo. A internacionalização da indústria brasileira fez-se sempre de forma muito assimétrica: receptora de investimentos, exportadora de produtos. Esta assimetria está patente nos efeitos adversos do comércio intrafirma, que responde pela maior parcela do comércio mundial. Pode parecer pretensioso e com remotas possibilidades a estratégia de internacionalização mais ativa e ambiciosa – conquistar posições por meio de redes de comercialização e, quiçá, aquisições. É possível argumentar diferentemente; e é possível fazê-lo tendo como referência exatamente a política industrial, considerada esta como o conjunto de instrumentos que permite às empresas empreender – com su-

cesso – esforços que elas seriam relutantes para realizar por seus próprios esforços. É possível imaginar que a estratégia mais “sensata” para a internacionalização das empresas seja a de, passo a passo, constituírem capacidades externas na proporção dos seus recursos, eventualmente auxiliadas por apoios financeiros. Quanto tempo demora esta ação para frutificar? Quantos empreendimentos estarão à altura de realizá-la? A política industrial pode colocar-se tarefas mais ambiciosas e – por isso mesmo – mais factíveis e rentáveis. Viabilizar empreendimentos coletivos de exportação, por exemplo, nos moldes do que fizeram as duas grandes exportadoras do complexo de carnes de aves-suínos, pode resultar de uma ação de política pública para setores pulverizados, como, por exemplo, o de calçados. E, neste caso, com investimentos que são elevados para cada empresa, mas modestos para as dimensões do complexo calçadista brasileiro, as estratégias de um sem-número de empresas poderiam ser efetivamente viabilizadas, com ganhos comerciais em prazo curto (exportações crescentes e apropriação de margem adicional) e ganhos industriais progressivos (aprendizado).

O terceiro eixo corresponde ao desenvolvimento do assim chamado consumo popular de massas, entendido como um fenômeno de enorme potencial para a expansão do sistema econômico brasileiro. Ele já foi bastante discutido por Castro e recebeu, no programa econômico de um dos partidos em lide, uma ênfase importante. No debate do GT, esse tema foi recuperado por um dos membros participantes e deveria receber uma atenção muito especial. Para avançar no debate, para agregar ao que já foi dito elementos novos enriquecedores, ele deveria ser pensado com base em quatro ingredientes adicionais: a mobilização da capacidade empresarial brasileira para a identificação de oportunidades e da inteligência brasileira para a construção de alternativas; a integração dos processos de atendimento destas demandas com a instituição de funções de produção empregadoras e capacitadoras; o aproveitamento e o uso intensivo de recursos naturais brasileiros; e a exploração de oportunidades comerciais em mercados com características análogas às dos mercados populares de massas brasileiros.

A política industrial contemporânea será necessariamente renovada em relação à experiência histórica – ou terá vida curta.. Os seus desafios são imensos; e as restrições que se lhe antepõem, colossais. Entre estas, a cobrança de resultados, que será por certo mais exigente do que foi em relação às políticas horizontais. Em cada esquina, um guardião das boas doutrinas aguarda o menor deslize. Que sirva de advertência a

contabilidade de custos e resultados que foi apresentada por E. Amadeo no seminário de política industrial! Ou a lista de 17 comparações aduzida por G. Franco, entre as políticas “saudáveis” (horizontais e neutras) e as “insanas” (verticais e setoriais)!

Isto significa que os instrumentos terão que ser utilizados com eficiência. Eficiência é muito diferente de parcimônia. Um objetivo ambicioso exige instrumentos poderosos. Se não os há, evite-se a ambição – frustrante e derrotista. Se eles existem, que sejam mobilizados na exata medida das necessidades. Nem mais e nem menos. Nem menos e nem mais. Que o sucesso legitime as políticas e garanta a sua necessária continuidade. Para isso, a política deve arquitetar consensos estratégicos, reunindo os atores economicamente, socialmente e politicamente relevantes para o projeto desenvolvimentista. Este projeto exige compatibilização com reformas institucionais – incluindo aquelas imprescindíveis à constituição de um sistema de financiamento de longo prazo. Por último – e mais importante – é necessário enfatizar a prioridade maior da sociedade brasileira, prioridade que agora poderá receber correspondente atenção: a geração de empregos e rendas que incluam os brasileiros no desenvolvimento.

Quanto ao papel do BNDES, o seu papel parece estar a redefinir-se. O BNDES foi sempre o agente da capacidade produtiva. Deverá continuar a sê-lo? Se a agenda definida pelos seminários e debates estiver correta, a resposta é sim... e não.

Sim, o BNDES terá que participar de forma efetiva do conjunto de iniciativas definidas no primeiro conjunto de ações – e isto significa financiamento à capacidade produtiva. É possível imaginar que em alguns destes setores e empreendimentos o patamar de competitividade já alcançado permita que as ações do banco sejam catalizadas com recursos de outras instituições – nelas incluídas aquelas que vêm sendo anunciadas pelo programa de um dos partidos em conjunto com a BOVESPA. Isto significa que o BNDES, criador (financeiro) dessas capacidades produtivas, pode abrir espaço para outros capitais e resgatar o seu papel histórico mais importante – desbravador, aquele que abre a fronteira do que está para ser feito. E isso remete ao segundo e terceiro eixos.

Não, o BNDES terá, se os eixos de ação identificados no item 5 estiverem aderentes à realidade e coerentes com as necessidades, que se converter no banco das transformações – nos moldes da anunciada pela definição binomial (e feliz) de Fábio Erber: deixar de ser (só) o *mais do mesmo* para ser (cada vez mais) o *promotor do diferente*. Eis aí as fun-

ções corporativas superiores (e complementares), de Castro. Incluem-se, também, as ações propostas por Coutinho em favor da grande empresa e da internacionalização seletiva.

O GT avançou, como contribuição própria à sistematização dos debates sobre política industrial, uma série de contribuições que detalham e esmiúçam as proposições anteriores. Entre os novos vetores de ação que foram propostos e recaem na alçada de atuação do BNDES, destaca-se o financiamento de competências, nelas incluídas atividades como comercialização e logística, padronização e normatização, atividades de natureza intangível que habitualmente são relegadas – dentro da tradição do financiamento ao equipamento, instalação e planta – a um remoto segundo plano. Ao lado deste, recolheu-se como contribuição – e afigura-se convergente com as proposições das mesas de competitividade e política industrial – a necessidade por parte do BNDES de pensar temas e estabelecer instrumentos como os necessários ao financiamento de redes de empresas, estejam elas aglomeradas espacialmente (arranjos de produção localizados) ou dispersas; ou ainda a internacionalização de empresas (sobretudo as grandes, mas não exclusivamente).

Um eixo de atuação mereceu, nas sessões finais do GT, uma menção mais enfática – o desenvolvimento voltado para o atendimento do consumo de massas. Este vetor inclui temas e áreas como o urbano (habitação e sobretudo saneamento) ou os bens de consumo básico como medicamentos. A escassez de reflexões a respeito deste tema é, por certo reveladora, tanto quanto as exigências que dela decorrem e incitam a uma agenda instigante e promissora. Ao mesmo tempo, é aqui que os dois papéis do BNDES – o tradicional: da capacidade produtiva, e o renovado: das funções intangíveis – podem reencontrar-se de forma mais rica. Neste caso, a riqueza maior deste novo papel está em ser capaz de conceber projetos e instrumentos que permitam a incorporação à criação de riquezas – e ao seu consumo – de amplas camadas dos brasileiros, devolvendo assim ao banco o seu papel maior – ser o agente financeiro do desenvolvimento (dos) brasileiro(s).

