

BNDES
AP / COPED
Centro de Pesquisas
• Dados

B N D E S AP / COPED Centro de Pesquisas e Dados
N.º REG. F-2873 DATA: 17.11.93

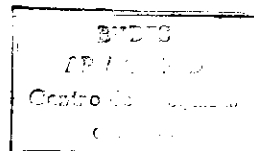


Versão Revista

O QUE É POLÍTICA INDUSTRIAL ?

Cláudio R. Frischtak

Outubro de 1993



Trabalho elaborado para o BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.

ÍNDICE

	PAG.
I. Introdução	1
II. O Que é Política Industrial?	5
III. Competitividade e Emprego: Conflito e Resolução	8
IV. Ações Genéricas e Setoriais na Política Industrial	17
V. Conclusões	26

O QUE É POLITICA INDUSTRIAL ?

I. INTRODUÇÃO

Nos últimos 10 anos, o fato mais marcante da vida econômica tem sido uma competição intensa e crescente entre empresas e nações, e o uso da inovação tecnológica como arma para desalojar rivais de posições até recentemente consideradas inexpugnáveis. As pressões competitivas se refletiram num aumento do nacionalismo econômico em países industrializados. Este nacionalismo não é apenas reflexo da aparente ameaça à base industrial destes países, mas é também sinal do ressurgimento da percepção que a indústria é o cerne do poder econômico. A formação de blocos comerciais, a intensificação dos conflitos nas esferas comercial e tecnológica, são sintomas de um ambiente internacional mais hostil.

Competição Crescente entre Empresas e Nações. Os choques exógenos que desde o meado dos anos 70 afetaram a economia mundial, começando por aumentos acentuados de preços de energia e matérias primas (possibilitados por políticas fiscais expansionistas), geraram pressões inflacionárias de magnitude quase sem precedente no pós-guerra. O início da década de 80 foi marcada por forte restrição monetária nos Estados Unidos, elevadas taxas de juros, forte apreciação do dólar e desaceleração do crescimento econômico, que eventualmente se transmitiu para os demais países da OECD. Estes tinham até 1985 a "proteção" da taxa de câmbio favorável, que lhes facultava o acesso privilegiado ao mercado americano. Após os acordos do Plaza, o motor americano "esfriou" e a recessão se estendeu aos países cujas economias eram dinamizadas pelas importações americanas. Com o fim da longa expansão do pós-guerra, e na medida que a rivalidade do Japão e dos NICs (basicamente do Sudoeste da Ásia, e alguns da América Latina) se intensificava, as empresas dos demais países industrializados foram forçadas a mudar seu comportamento, se tornando mais agressivas, buscando simultaneamente a redução de seus custos, melhoria significativas de qualidade e relação mais estável com os clientes.

Aceleração do Progresso Técnico. Na tentativa de escaparem do longo ciclo de recessão e retomadas hesitantes dos últimos 20 anos, empresas e países elegeram o progresso técnico como instrumento preferencial de competição. A tecnologia se tornou objeto de especial atenção por parte de governos e empresas; recursos cada vez maiores foram direcionados para P&D, bem como para outras atividades, tais quais programas orientados à redução de custos, e melhoria da qualidade dos bens ofertados e dos serviços prestados ao cliente. O resultado deste esforço tem sido a rápida introdução de novos produtos (em ciclos cada vez mais curtos), e ganhos substanciais e contínuos nos processos de produção.

Reestruturação Industrial: resultado da forças de competição e do progresso técnico. O contexto de crescente rivalidade e rápida expansão da fronteira tecnológica, gerou um processo de **reestruturação** de indústrias inteiras e de suas empresas líderes, não só reativamente, mas também em termos preventivos¹. Progressivamente, a reestruturação se tornou uma atividade contínua, parte dos esforços normais empreendidos pelas empresas de se manterem competitivas.

A necessidade das empresas de incrementar produtividade, melhorar qualidade, estreitar relações com os clientes, e auferirem rendas de inovação, levou-as a:

(1) Internacionalizar suas Operações. Enquanto os fluxos de investimento estrangeiro direto, produção e investimento doméstico, cresceram a taxas semelhantes nos anos 70, já ao início da década seguinte começaram a divergir. Como reflexo da tendência crescente à internacionalização das operações das empresas, desde 1985 o investimento produtivo externo tem crescido a uma taxa quatro vezes

¹ Ver Izak Atiyas, Mark Dutz and Claudio Frischtak, "Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring," Industry Series Paper no. 56, The World Bank, Maio 1992.

superior ao PIB mundial, duas vezes-e-meia maior do que o crescimento das exportações, e duas vezes mais rápido que o investimento doméstico².

(2) **Globalizar a Produção.** Este processo explica a rápida expansão das exportações de manufaturados, cujo crescimento foi mais do que uma vez-e-meia superior à taxa de expansão da produção doméstica; em particular, o comércio intrafirma das empresas multinacionais foram responsáveis nos últimos anos por aproximadamente 25% do comércio internacional³.

(3) **Adotar um Modelo ou Paradigma "Pós-Fordista" de Estruturar a Produção e Organizar a Empresa.**

* Um novo padrão de produção está emergindo. Este é caracterizado por empresas crescentemente desverticalizadas, especializadas horizontalmente, com padrões universalmente rígidos de produtividade, qualidade, tempo de entrega e apoio aos clientes. A unidade de produção é menos hierárquica, mais "compacta", com um número menor de níveis entre a administração superior e os trabalhadores de linha. A informação flue de forma mais livre no interior da empresa, entre níveis; trabalhadores (ou "associados") isoladamente e, mais comumente, em grupos ou círculos, estão ganhando poder para decidir, sem interferências de escalões intermediários, como fazer para reduzir custos, aumentar produtividade, melhorar qualidade no interior da planta industrial. Nenhum assunto ou área é tabu, nem mesmo a maneira como a gerência superior conceitualiza e administra a produção.

²Ver United Nations, World Investment Report: Transnational Corporations as Engines of Growth, New York, 1992, p. 51 and seg. Vale notar que em 1990, a região Asiática atraiu 61% do investimento estrangeiro direto para países fora da OECD, enquanto que os fluxos para a América Latina e o Caribe chegaram a 32%.

³Ibid., p. 53.

* Ao mesmo tempo, as empresas estão se integrando a **redes** domésticas e internacionais. Através destas redes elas têm acesso à tecnologia, informação, compram insumos críticos, vendem seu produto. Paralelamente, firmas estabelecem alianças estratégicas, cooperando para poder competir de modo mais eficaz. "**Proximidade virtual**" com fornecedores, clientes, e mesmo com o governo, está orientando as decisões de investimento, as relações contratuais e as novas parcerias governo-empresa.

Em suma: as forças econômicas que marcaram a última década -- competição, progresso técnico e reestruturação -- geraram poderosas correntes que estão impulsionando as empresas no sentido de sua internacionalização, globalização e adoção de modelos radicalmente distintos de gerência e produção. Estas tendências estão forçando os analistas a repensarem o sentido e o conteúdo de um projeto nacional de desenvolvimento industrial, e indagam qual o papel do Estado no novo contexto de rivalidade crescente, rápida expansão da fronteira tecnológica e contínua reestruturação? Em particular, como redefinir política industrial -- associada no passado à criação de capacidade -- num momento em que empresas e nações centram seus esforços na conquista da competitividade?

A seção seguinte define política industrial fundamentalmente como uma **visão** do futuro da indústria, projeção esta acordada entre os agentes sociais com capacidade transformadora; e um conjunto de **ações públicas e privadas**, de governo e sociedade civil, capaz de concretizar, com base em compromissos mútuos e críveis, esta visão. As seções III e IV discute as duas oposições que contemporaneamente marcam o debate e a prática de política industrial: nos seus objetivos, entre a busca da competitividade e a criação de empregos; e nos seus meios, entre política setorial e políticas genéricas. A seção V sintetiza as principais conclusões do trabalho.

II. O QUE É POLITICA INDUSTRIAL?

O que se entende por política industrial? Neste trabalho política industrial é entendida como **uma visão estratégica do futuro industrial do país (ou outra unidade político-administrativa), e os meios -- instrumentos, mecanismos e arranjos institucionais -- de concretizá-la.** Para se formular uma política industrial, é necessário um "projeto" de indústria, uma visão de sua configuração futura, um desenho do que é simultaneamente desejável e realizável; a identificação das barreiras interpostas a este projeto; e os meios que possibilitam remover esses obstáculos de forma organizada, programática.

No caso do Brasil, como se exprimiria essa visão? Por uma indústria competitiva, integrada na economia mundial, crescentemente populada por empresas que utilizam intensamente o trabalho qualificado, produzindo via processos eficientes e limpos bens de alto valor agregado, e com capacidade sustentada de criação de emprego. Uma configuração desta natureza iria se refletir num aumento pronunciado da produtividade dos recursos humanos e, conséquentemente, num substancial aumento da renda e do consumo da população.

Uma tal visão, para se concretizar, dependeria de um **ambiente econômico** caracterizado pela estabilidade de preços e regras, e por mercados naturalmente densos ou sustentados por mecanismos compensatórios; de um conjunto de **projetos de investimento** em infraestrutura física, tecnológica, educacional e na logística de comércio internacional; e de **mecanismos de cooperação**, pontos focais de troca de informações e coordenação das atividades necessárias para impulsionar esses investimentos. Ainda que o Estado possa ter e normalmente tem a iniciativa no âmbito da política industrial, sua ação deixa de ser unilateral para se transformar em ação consensuada ou acordada entre os agentes sociais, e em torno de agendas comuns.

Neste contexto, é importante notar que a experiência industrializante do Japão e de outros países do Sudoeste da Ásia no pós-guerra, demonstra que estas economias se construíram na base em de ganhos de produtividade rápidos e sustentados por período relativamente longos. A explicação tradicional para tais ganhos centra-se na capacidade desses economias gerarem altas taxas de poupança e investimento, este último direcionado tanto para o capital físico quanto humano.

Altos níveis de poupança e investimento, e sua alocação adequada, não são capazes, contudo, de explicar parte substancial dos incrementos de produtividade observados. Esse "resíduo" parece se relacionar com o fato que nesses países, a sociedade persegue objetivos nacionais comuns facilitados por mecanismos de coordenação e solidariedade entre governo, empresas, trabalhadores e sociedade civil. Através desses mecanismos procura-se forjar consenso em torno de objetivos para o conjunto da sociedade e específicos para cada segmento social; estes objetivos são discutidos intensamente, de modo que cada ator sabe o que lhe toca fazer, e o que esperar dos demais. Trocam-se informações -- "verticalmente" (entre produtores e Governo; e "horizontalmente" (entre agências governamentais e no interior de associações de produtores); coordenam-se iniciativas; aglutinam-se interesses; e se estabelecem objetivos mutuamente críveis.

A importância da presença de mecanismos de cooperação na definição e implementação da política industrial cresce na medida que está em curso uma mudança paradigmática no mundo calcada em dois grandes eixos: o da **internacionalização** das economias e da **parceria** entre agentes. Para países marcados por uma trajetória de busca de independência econômica pela internalização de uma base produtiva complexa e diferenciada, e por um Estado ora Schumpeteriano, à frente dos agentes, ora "capturado" por interesses locais e privados, a transição para o novo paradigma é lenta e hesitante.

No caso do Brasil, uma país autoreferido como "continental" e de tradição autárquica, em que o projeto de nação historicamente foi identificado como projeto de construção de uma indústria autosuficiente, "completa" nos seus grandes setores, e pouco dependente do exterior, o processo de internacionalização é um desafio considerável. Antes de tudo é necessário que se consensue a seguinte proposta: a independência econômica se constrói, hoje, através da internacionalização da economia brasileira.

A estratégia industrial do país terá de gravitar em torno de sua **integração** às redes de investimento, comércio e tecnologia; esta é a essência de um projeto nacional de desenvolvimento industrial, apesar do ambiente internacional bastante mais hostil do que há duas décadas. As forças que esculpem o mundo neste fim-de-século são de natureza internacionalizantes: o investimento estrangeiro direto; o comércio de bens e serviços; e os fluxos de tecnologia, entre nações e empresas. De modo cada vez mais acentuado, o crescimento é determinado por essas forças.

O segundo grande desafio da política industrial é o de estabelecer uma verdadeira **parceria** entre os agentes com capacidade transformadora. No Brasil, a dissolução das regras e práticas Schumpeterianas, típicas de um Estado com grau considerável de autonomia nas decisões de seus quadros, levou à emergência de um Estado frágil, penetrado por interesses privados, cuja agenda estava centrada na apropriação de quase-rendas de monopólio. A busca de informação privilegiada, a tentativa de influência, o "lobby" junto às agências regulatórias, se tornaram atividades altamente lucrativas. Em contraposição, o novo paradigma de desenvolvimento requer uma parceria para a formulação e implementação de uma política que apóie a conquista da competitividade e a expansão do emprego, e que resolva os conflitos entre esses dois objetivos; e fazendo-o com base tanto em ações genéricas -- de apoio ao mercado -- quanto setoriais.

III. COMPETITIVIDADE E EMPREGO: conflito e resolução

Os objetivos da política industrial têm variado de acordo com a estratégia perseguida. De modo simplificado, pode-se argumentar que num primeiro período caracterizado por elevado grau de convergência em torno de estratégias substitutivas de importações, o alvo das políticas industriais era a criação e expansão de capacidade nos setores de bens de consumo, e posteriormente bens de capital e intermediários. A bifurcação de estratégias ocorrida ao final dos anos 60 e aprofundada na década seguinte, levou à diferenciação e, até certo ponto, subordinação de objetivos: para economias orientadas às exportações, criação e expansão de capacidade eram inteligíveis apenas quando referenciadas à conquista de mercados externos.

A década de 80 assistiu à decadência da dicotomia substituição de importações/foco nas exportações; a busca da competitividade se tornou o **objetivo-síntese** das políticas de governo. O cerne deste processo é a reestruturação da indústria. Na sua fase defensiva, a reestruturação é caracterizada por substanciais reduções no nível de emprego. Nesta fase, os esforços concentram-se na racionalização da estrutura da empresa, através de um aumento do grau de especialização horizontal, desverticalização e realocação de atividades; na sua reorganização hierárquica, com alocação de maiores responsabilidades e poder de decisão para os operários de linha; na melhoria de sistemas gerenciais; e no retreinamento.

A reação das empresas brasileiras à liberalização das importações e desregulamentação de mercados após 1990 segue este modelo de reestruturação defensiva. No caso das empresas líderes, 91.2% responderam à um aumento da competição das importações e liberalização do mercado, introduzindo programas de controle de qualidade; 80.8% racionalizando linhas de produto; e 78% expandindo

programas de treinamento⁴.

Apesar da reação empresarial no Brasil ainda ser relativamente tímida no que diz respeito à dimensão geográfica da reestruturação, a realocização de atividades e plantas industriais para outros países, e as perdas de postos de trabalho daí decorrentes, tenderá se intensificar na medida da integração dos mercados. Vale lembrar que no caso Asiático, a apreciação do yen após os Acordos do Plaza de 1985, e posteriormente do won coreano e do dollar de Taiwan, levou à procura de novas bases produtivas: Malásia, e posteriormente Tailândia, Indonésia, Sul da China, e mais recentemente, Vietnã. Após os ganhos do yen frente ao dólar se arrefecerem entre meados de 1988 e 1990, desde então a moeda japonesa voltou a ganhar terreno. A resposta dos grandes segmentos exportadores -- veículos, maquinaria e produtos eletrônicos -- foi acelerar o processo de transferência de plantas, e fazer maiores esforços de subcontratação local de partes e componentes⁵.

O retorno à lucratividade não garante, contudo, a recomposição do emprego à situação pré-reestruturação. Primeiro, porque se dá no bojo da reorganização da produção com base no uso de novos métodos gerenciais. Estes levam não apenas à redução nos níveis de desperdício e no volume de retrabalho, e à uma melhoria da qualidade do produto, mas também à uma expansão substancial da produtividade ao nível de chão-de-fábrica, adiando assim a necessidade de recontrações.

Segundo, porque quando as empresas passam à reestruturação positiva, os acréscimos líquidos de emprego, quando se dão, são marginais. A razão se prende ao fato de que a reestruturação nesta

⁴Ver Confederação Nacional da Indústria, Abertura Comercial e Estratégia Tecnológica: A Visão dos Líderes Industriais Brasileiros em 93, Rio de Janeiro, 1993.

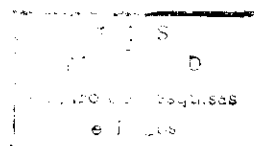
⁵Ver Financial Times, 7 de Abril de 1993.

fase é centrada na inovação de produto e na atualização de seu estoque de capital; é intensa em habilidades gerenciais porém economizadora de trabalho. Identificar áreas de competência estratégica, e produtos e serviços que possam usar esta competência; redesenhar a organização para torná-la consistente com sua vocação básica; introduzir uma cultura de inovação e desenvolvimento de produto; e estabelecer laços estratégicos com outros parceiros para preencher lacunas em termos de linha de produto, proximidade do cliente e conhecimento do mercado, são todas atividades especializadas e típicas da gerência superior das empresas.

De fato, a experiência britânica contemporânea demonstra que a transição da reestruturação defensiva para a positiva, ou sob outra perspectiva, de perdas líquidas de postos de trabalho para ganhos de emprego ainda que não substanciais, é intensiva em recursos gerenciais, e bastante mais demorada e complexa que se acreditava ao início do processo. De acordo com um recente estudo do Departamento de Comércio e Indústria, ainda que a indústria britânica apresente uma estrutura de custos adequada, sua base de produtos é fraca e em processo de deterioração. Avanços competitivos sustentáveis requerem incrementos substanciais no ritmo que se desenvolvem novos produtos. Apesar da indústria ter eliminado o problema da baixa produtividade ao nível do chão-de-fábrica, investimentos em novos produtos ainda são extremamente limitados devido, fundamentalmente, ao baixo nível de competência, educação e treinamentos dos gerentes, incapazes de desenhar e levar adiante estratégias de desenvolvimento de produto, e sua introdução em escala internacional⁶.

De modo mais geral, as perdas líquidas de postos de trabalho não se viram compensadas nos países da OECD. Enfrentado um processo de reestruturação iniciado após o primeiro choque de preços do

⁶Ver Financial Times, 14 de março de 1993.



petróleo e matérias-primas, este se intensificou no último decênio, à medida que avançava em simultâneo a regionalização e globalização. Ao aumento do grau de competitividade, correspondeu porém, à uma elevação do desemprego estrutural (Quadro 1).

QUADRO 1 : Desemprego nos Países da OCDE, vários anos

DESEMPREGADOS (milhões)					
	81-90	1991	1992	1993	1994
Alemanha	2.1	2.6	3.0	3.9	4.4
Estados Unidos	8.2	8.4	9.4	8.9	8.4
Japão	1.5	1.4	1.4	1.7	1.8
Outras Potências Européias	7.4	7.4	7.9	8.3	8.6
7 Países Mais Ricos do Mundo	20.3	21.2	23.3	24.4	24.7
Pequenos Países da Europa	7.1	7.2	8.1	9.6	10.0
Total da OECD	28.1	29.4	32.5	35.1	35.7
TAXA DE DESEMPREGO (% da população ativa)					
Alemanha	7.1%	6.7%	7.7%	10.1%	11.3%
Estados Unidos	7.1%	6.7%	7.4%	7.0%	6.5%
Japão	2.5%	2.1%	2.2%	2.5%	2.6%
Outras Potências Européias	9.8%	9.5%	10.3%	10.9%	11.1%
7 Países Mais Ricos do Mundo	7.0%	6.6%	7.2%	7.5%	7.5%
Pequenos Países da Europa	10.0%	9.6%	10.6%	12.5%	12.9%
Total da OECD	7.5%	7.2%	7.9%	8.5%	8.6%

Obs: Os países membros da OCDE são: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Espanha, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Finlândia, Austrália e Nova Zelândia.

Fonte : OECD Economic Outlook, junho de 1993.

Durante os primeiros anos do processo de reestruturação, esperava-se que uma vez as medidas de caráter defensivo apresentassem resultados e as empresas recuperassem a lucratividade, estas voltariam a absorver os desempregados. Este era afinal o padrão clássico associado ao ciclo de conjuntura.

Ademais o setor terciário era encarado como grande gerador de oportunidades de trabalho, ainda que a taxas salariais mais baixas, e funcionava como elemento contracíclico.

Estas expectativas, no entanto, não se realizaram: a reestruturação positiva, como se argumentou acima, garante, na melhor das hipóteses, o estancamento do processo de demissões e ganhos marginais de postos de trabalho; e o setor terciário caminha igualmente para a modernização tecnológica e racionalização de serviços, tendências fundamentalmente economizadoras de mão-de-obra. O próprio terciário americano, excessão dentre as grandes economias da OECD, e antes visto como máquina de geração de empregos (ainda que em sua maioria com baixo nível de qualificação), perdeu fôlego, e as atenções voltam mais uma vez à indústria manufatureira. A razão é clara: o motor de expansão do terciário, após uma fase de absorção de atividades arcaicas no seu interior, está predicado no crescimento dos demais setores da economia, particularmente no secundário.

O caso do Brasil não é uma excessão a este padrão de perdas líquidas de postos de trabalho na indústria após um processo de recessão e reestruturação. O emprego industrial, após alcançar 4.2 milhões em 1985, diminui para 3.5 milhões em 1990 e 3.0 milhões em 1992. O processo de reestruturação, iniciado de modo relativamente tímido após o choque de 1986, se tornou particularmente intenso com a abertura comercial anunciada em 1990; os ganhos de produtividade neste período foram da ordem de 17.4%. Mais recentemente (Janeiro a Abril de 1993), a produção industrial se expandiu 8.8% sobre o quadrimestre do ano anterior, enquanto que o nível de emprego contraiu 3.9%⁷.

⁷Fonte: IBGE

Como portanto conciliar os dois objetivos básicos da política industrial: competitividade e emprego? O fechamento das economias como forma de controlar a velocidade da reestruturação seria provavelmente um desastre econômico para os países, pois levaria à uma queda significativa do volume de comércio e investimento internacional, e portanto, do crescimento econômico e do próprio emprego. O perigo é particularmente grande para os países em desenvolvimento mas com economias razoavelmente industrializadas, como o Brasil, que estão fora dos grandes blocos regionais.

Por outro lado, políticas comerciais baseadas num neo-mercantilismo, como tentativa de passar os custos da reestruturação para os parceiros ("beggar-thy-neighbour") não são simplesmente sustentáveis. Evidentemente que países como o Brasil, na medida que liberalizam seu comércio, necessitam de mecanismos eficazes de defesa contra a concorrência desleal ou predatória; não tem sentido, contudo, a ereção de novas barreiras (não-tarifárias), inconsistentes com as regras do GATT. O problema do desemprego advindo da reestruturação necessita ser resolvido, sem que se retire a estrutura de incentivos que levou a transformação competitiva da indústria. O desafio portanto é o de reestruturar e perseguir a competitividade, posta a necessidade de integração sem ambiguidades num ambiente internacional menos benigno, e ao mesmo tempo criar fontes de emprego dinâmicas, e capazes de mobilizar o conhecimento tecnológico e o trabalho qualificado.

Uma política industrial que tem por objetivo explícito não apenas a competitividade mas também o emprego bem remunerado, não tem outra alternativa realista se não o apoio à pequena e média empresa. **Pequenas e médias empresas são foco crescente de atenção, identificadas corretamente como fontes dinâmicas de criação de emprego.** Nestes tempos de reestruturação contínua, seriam as únicas capazes de contrarrestar o desemprego estrutural.

A habilidade destas empresas de sustentarem seu crescimento e eventualmente se "graduarem" (em termos de tamanho) depende de dois fatores básicos: da capacidade gerencial dos que estão à frente das empresas, e do grau de inserção das empresas nas redes de tecnologia, comércio e informação. A primeira restrição é objeto de um quase consenso entre especialistas: a pequena e média empresa é extremamente dependente do empresário (e seus familiares e/ou sócios) para uma multiplicidade de funções para as quais ele não foi treinado, e das quais se encarrega com métodos empíricos, na base de tentativa-e-erro. Provavelmente mais importante, frequentemente lhes falta numa visão cosmopolita, uma compreensão do mundo e dos fatores que regem seu negócio, que vá além da paróquia, da cidade, da província. Daí a necessidade de se formularem programas de educação empresarial integral, baseado não apenas na transmissão do conhecimento técnico mas também "clássico" ou liberal, e no acesso à informação de caráter globalizante: o objetivo é formar uma massa de empresários composto de indivíduos educados e esclarecidos.

A eficácia desses programas depende fundamentalmente da capacidade de se enfrentar o segundo desafio: a inserção da pequena e média empresa em redes. Pode-se classificar estas em torno de duas categorias básicas: verticais, organizadas a partir de grandes empresas produtoras de insumos básicos ao início da cadeia de valor, ou integradoras de sistemas complexos, demandantes de partes e componentes, situadas ao final da cadeia, e cujas modalidades mais avançadas podem ser observadas na grande empresa japonesa; e horizontais, em que empresas de um mesmo segmento se agregam em torno dos chamados distritos industriais, encontrados na Itália, Espanha, Dinamarca, Alemanha, entre outros países⁸.

⁸Ver Hubert Schmitz e Bernard Musyck, "Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries?", Institute of Development Studies Discussion Paper 324, Brighton, Abril 1993.

A importância das redes, particularmente aquelas de natureza horizontal, consiste na possibilidade das pequenas e médias empresas utilizarem arranjos cooperativos para aprofundarem a divisão do trabalho e aumentarem seu grau de especialização, expandindo daí seus ganhos de eficiência técnica; e complementarem linhas de produto, estabelecendo estratégias conjuntas de marketing e entradas em novos mercados. O papel das redes é particularmente relevante para o desenvolvimento e atualização tecnológica da pequena e média empresa, e portanto, para sua sobrevivência como unidade competitiva. Neste último caso, as redes não apenas facilitam o acesso à informação tecnológica, mas dependendo do grau de organização e cooperação das empresas, possibilitam que utilizem ativos tecnológicos caros e indivisíveis que, individualmente, as empresas não teriam possibilidade de adquirir.

As redes são também um arranjo natural para absorção de insumos derivados de programas de apoio à pequena e média empresa, como de extensão tecnológica ou de educação empresarial. As redes são particularmente úteis para dotar de factibilidade e operacionalidade o financiamento à pequena e média empresa, cuja combinação de elevados custos administrativos e riscos, quando realizados por esquemas tradicionais, tendem a abortar a tentativa de dotar de capilaridade o financiamento à indústria.

Esquemas de financiamento direcionados às redes e intermediados por estas têm o mérito de diminuir os custos unitários dos empréstimos (inclusive os custos associados à inadimplência) e controlarem os riscos (na medida que diminuem a variância dos resultados). Quando ao risco comercial se associa o risco tecnológico, a intermediação via redes é provavelmente o único arranjo capaz de garantir que esquemas de financiamento à inovação tenham generalidade e se disseminem pela economia.

O apoio à pequena e média empresa, como parte da estratégia de compatibilizar competitividade e emprego enquanto objetos de

política industrial, é por si só insuficiente. A probabilidade de (re)absorção tanto dos desempregados pós-reestruturação quanto daqueles que ingressam no mercado de trabalho depende do seu grau de **educação e qualificação**. O desemprego estrutural atinge desproporcionalmente os menos educados -- na reestruturação, os cortes se direcionam para quadros de supervisão redundantes (com a redução dos níveis hierárquicos) e os menos qualificados na produção. Igualmente importante: a criação de empregos pós-reestruturação não apenas em números satisfatórios mas que remunerem adequadamente -- para muitos a quadratura do círculo de fogo do ajuste industrial -- depende fundamentalmente da elevação do nível de habilidade tanto técnica quanto cognitiva dos trabalhadores.

Nesse sentido, a **educação** se tornou o **recurso básico**, não apenas para a transformação competitiva da economia, mas para a **expansão do emprego produtivo**, no contexto do processo de reestruturação. Daí a importância que mecanismos de apoio à reentrada de trabalhadores no mercado de trabalho -- como programas de ajuda à identificação de oportunidades de emprego e salário desemprego --, estejam associados à educação e ao treinamento.

Ademais, o **valor da educação está aumentando**, na medida que se torna evidente que a aquisição de habilidades de natureza técnica, bem como em relação à língua falada ou escrita, está na base da vantagem competitiva de todas as empresas -- pequenas, médias e grandes. A habilidade de cognição, interpretação, resolução de problemas, de decidir independentemente com base em nova informação, e se comunicar, são os requisitos da "manufatura flexível" no interior da firma "pós-fordista". Língua e Matemática são os fundamentos; doze anos de educação primária e secundária universalizadas deve ser o alvo dos governos e do conjunto da sociedade.

Em suma, a educação é um bem econômico, com grandes externalidades e fortes efeitos de eficiência, e que sinaliza ao

mercado de trabalho o preparo do trabalhador para a atividade produtiva. A inequação fundamental associada ao consumo da educação pode ser assim resumida: os retornos sociais de investimentos em educação são maiores que os retornos privados, que por seu turno, tendem a dominarem os retornos dos demais investimentos. Daí a importância da ação pública (coletiva) -- e da política pública -- para elevar o nível de educação da força-de-trabalho e, desta forma, contribuir para expandir o emprego⁹.

IV. AÇÕES GENÉRICAS E SETORIAIS NA POLÍTICA INDUSTRIAL

Se a política industrial tem por objeto a competitividade e o emprego, seus meios são basicamente as ações genéricas e aquelas de caráter setorial. A industrialização por substituição de importações foi acionada por políticas que tinham forte conteúdo setorial: segmentos industriais e por vezes empresas específicas se tornaram alvo de mecanismos indutores baseados na sua proteção, promoção e regulação. Após uma fase de uso intensivo desses mecanismos para estimular a entrada de novos atores ou sua expansão nos setores-alvo, particularmente naqueles caracterizados por descontinuidades tecnológicas ou financeiras, estas práticas sofreram críticas calcadas em argumentos de naturezas distintas.

Na sua expressão mais simples, colocava-se como questão substantiva porque os governos poderiam fazer escolhas melhores (do ponto de vista econômico) do que agentes privados? Que vantagens informacionais os governos teriam para direcionar o investimento para esse ou aquele setor? De modo mais rigoroso: que externalidades ou que imperfeições de mercado estariam levando à má

⁹ Vale finalmente notar que a educação é também um bem meritório, no sentido de que todos indivíduos deveriam consumir um mínimo para uma vida digna, e um grau aceitável de equidade social e justiça distributiva. Em particular, a educação é o recurso cujo consumo pelas camadas de renda mais baixa gera o maior impacto redistributivo, pelo menos em sociedades urbanas industriais.

alocação de recursos, com excesso de investimento em determinados setores e carência noutros, que justificaria a ação compensatória do governo?

De acordo com os críticos, a presença de falhas de mercado justificaria a intervenção no ponto ou local da "distorção", e não na alocação final do investimento; se este era insuficiente devido a dificuldades de financiamento, a política compensatória deveria focalizar o desenvolvimento do mercado de crédito e mecanismos de financiamento a longo prazo. A decisão de investimento -- onde, quando e como investir --, deveria ser deixado ao agente econômico.

Um segundo recorte crítico às políticas setorialistas se remete à nova economia política do "policy making". Seu ponto de partida é uma constatação quase trivial: a falha de mercado por si só não justificaria a intervenção do governo porque os custos da intervenção são positivos. Daí que os benefícios da intervenção poderiam ser dominados pelos seus custos. O que é menos óbvio é que, por vezes, esses custos são significativos devido não apenas a falhas de natureza regulatória ou burocrática, mas também pelos efeitos de captura, que geram um dinamismo perverso e contribuem para que empresas dominantes de setores alvo de política industrial consolidem suas posições de mercado com apoio do governo¹⁰.

Qual, portanto, o sentido de desenhar uma política industrial com dimensão setorial? Creio que a política setorial tem duas fortes justificativas. Uma de caráter "operacional": políticas genéricas ou horizontais comumente tem uma dimensão setorial na sua operacionalização, ou seja, são implementadas "por setores", na medida que empresas do mesmo segmento enfrentam obstáculos comuns

¹⁰Ver, a esse respeito, Claudio Frischtak et al, "Competition Policies in Industrializing Countries," Policy Research Series n.7, The World Bank, 1989.

que estariam sendo objeto de política. Assim, por exemplo, programas de apoio à reestruturação, ou de extensão tecnológica à pequena e média empresa, ou ainda de educação empresarial, seriam de modo geral definidos setorialmente. A especificação de setores-alvo ("targeting") se faria para aumentar a eficácia dos programas.

Há, no entanto, uma justificativa adicional para o "targeting" setorial, mesmo aceitando a correção de muitas das críticas ao "setorialismo" da fase de criação ou expansão acelerada dos segmentos da economia, e a primazia de políticas genéricas. A proposição é relativamente simples: a existência de setores ou atividades de peso específico numa economia requer ou pressupõe uma estratégia setorial no marco de uma política industrial.

Em outras palavras, a importância relativa de determinados segmentos impõe a necessidade de se articular uma **visão** do futuro do setor, isto é, de uma definição de "para onde o setor caminha" e onde idealmente queremos chegar, visão essa discutida e consensuada entre governo e agentes econômicos (empresários, trabalhadores, consumidores). Partindo desta visão, uma **estratégia de desenvolvimento setorial** consistiria na identificação dos obstáculos que se interpõe à realização do potencial competitivo do setor; na definição de um conjunto de ações programáticas necessárias para superar estes obstáculos, escalonadas no tempo; e numa "divisão de trabalho" entre os agentes transformadores, em que cada segmento assume compromissos críveis, consistentes e mutuamente satisfatórios de trabalharem para remoção dos obstáculos de forma coordenada, e monitorada.

Esses elementos de formulação de política industrial setorial necessitam de um fórum institucional adequado. É improvável que a impessoalidade do mercado substituisse tal arranjo de política e os resultados daí advindos. Fundamentalmente, o que arranjos cooperativos permitem é a internalização de externalidades de coordenação e informação associados à explicitação pelos agentes de

ações que se tornam socialmente rentáveis se executadas de modo coordenado. Daí a necessidade de um "broker" capaz de garantir compromissos e evitar o "dilema do prisioneiro". Neste último caso, o conjunto dos atores econômicos terminaria sem poder alcançar uma posição de melhora Paretiana por falta de um instrumento que dote seus compromissos de credibilidade ou confiança.

Os argumentos para um "setorialismo estratégico" não têm obviamente aplicabilidade universal. Por um lado, este arranjo deve ser evitado para discutir questões e propor alternativas para elementos concorrenciais, que deveriam estar sendo objeto de disputa no mercado, tal como preços. Deveriam ser igualmente evitadas discussões sobre variáveis -- tais como salários -- que possam ser acordadas via mecanismos específicos e institucionalmente superiores (no caso, contratos coletivos de trabalho ou o próprio mercado).

Por outro lado, esses arranjos que integram interesses por vezes conflitivos em torno de temas onde potencialmente há possibilidade e necessidade de convergência, absorvem recursos administrativos consideráveis, e fazem sentido particularmente para setores em que a ação governamental e cooperativa, ao afetar seu caminho "natural", pode efetivamente fazer substancial diferença nos resultados finais não apenas do setor (como é de se esperar), mas para o conjunto da economia.

Finalmente, é imprescindível que esses arranjos sejam dotados de transparência. Compromissos entre governo e segmentos privados necessitam ser assumidos publicamente e divulgados pela mídia. A sustentação desses compromissos é predicada não apenas na sua racionalidade econômica, calcado em argumentos de eficiência ou competitividade, mas também na aparência de que são ações positivas para o conjunto da sociedade, que introjetam tanto economicidade nas decisões quanto equidade nos resultados.

Em síntese, o "setorialismo estratégico" não se contrapõe à uma política industrial definida basicamente em termos de ações genéricas, mas deve ser encarado como um meio adicional e complementar de se fazer política industrial. O âmbito das ações genéricas propriamente ditas é amplo, e neste trabalho não se pretende lista-las exaustivamente ou esgotar sua discussão, mas apenas apontar para algumas iniciativas essenciais para alcançar os objetivos de política industrial.

Talvez as políticas genéricas mais importantes são aquelas que estabelecem as **precondições** à competitividade industrial: a remoção de **barreiras** à mobilidade, competição e mudança estrutural; e a introdução de **regras** que orientem o comportamento dos agentes, e **instituições** que sustentem os mercados (no sentido de dotá-los de densidade e eficiência). No primeiro caso, trata-se de políticas de desregulamentação; no segundo de (re)estabelecer um marco regulatório adequado.

O trabalho de **desregulamentação** implica introjetar no mercado as forças da competição; garantir a mobilidade fatorial, para que os produtores possam reagir de modo flexível e tempestivamente às mudanças no ambiente doméstico e internacional; remover obstáculos gerados por políticas de governo que dificultam as mudanças estruturais; e simplificar e aumentar o grau de transparência das regulações.

Com a desregulamentação, há necessidade de estabelecer um arcabouço regulatório baseado nos princípios da eficiência e da justiça distributiva, em áreas caracterizadas ou bem por fortes imperfeições de mercado (pela presença de poucos agentes) ou por falhas nestes (resultado de altos custos de transação), tais como: políticas, regras e instituições anti-truste e de controle ao exercício do poder de monopólio; de proteção ao consumidor; de apoio à reestruturação tanto no mercado de trabalho quanto de capitais; e

de proteção ao meio ambiente¹¹.

O cerne das políticas genéricas enquanto ações de desregulamentação e suporte ao mercado são as **políticas de competição**, nas suas dimensões básicas de política de competição entre produtores domésticos (pela proibição de cartelização de preços, monopolização de mercados e pelo estímulo à entrada de novos atores); política de competição das importações (pela fixação de proteção tarifária moderada e declinante no tempo); e política de rivalidade nos mercados internacionais (ao colocar o exportador em condições de igualdade aos seus competidores nestes mercados). Um código de defesa do consumidor deve ser encarado como elemento adicional da política de competição: a experiência internacional e, mais recentemente, também a brasileira, sugerem que a oferta no mercado de produtos competitivos e de boa qualidade se correlaciona estreitamente com a presença de consumidores bem informados, exigentes e protegidos por uma legislação adequada.

Há lugar para ativismo governamental no contexto de políticas genéricas? Já se viu anteriormente que a resolução do conflito competitividade vs. emprego enquanto objetivos de política industrial, requer uma política ativa de apoio à pequena e média empresa, e de educação e treinamento tanto dos trabalhadores quanto dos próprios (pequenos e médios) empresários. Contudo, qual o papel de **políticas genéricas ativas de apoio à competitividade**, que iriam além de políticas de competição e outras baseadas num novo marco regulatório centrado na liberalização e no funcionamento eficiente do mercado?

Aqui pode-se discernir dois vetores de política ativa: um direcionado à oferta de insumos infraestruturais e institucionais,

¹¹Ver, a esse respeito, Claudio Frischtak, "O Novo Papel do Estado -- Políticas Regulatórias e Reforma Regulatória em Países em Processo de Industrialização," Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 35, Abril-Junho de 1993.

inclusive uma logística de integração à economia mundial; e um segundo, orientado à inovação e ao investimento, focalizado porém na empresa propriamente dita.

Não cabe aqui repetir a importância de uma oferta elástica de serviços de infraestrutura física -- fundamentalmente transporte, energia e comunicações -- para o crescimento industrial sustentado. Vale de qualquer forma notar que a insuficiência ou o esgotamento da infraestrutura física tem sido apontado como o elemento determinante de restrição ao investimento numa série de países. No caso das Filipinas, por exemplo, a limitação na oferta de energia elétrica (Manila sofre de periódicos "brown-outs" devido à queda de tensão) tem sido apontada como determinante (junto à instabilidade política e baixo nível de segurança) para a estagnação econômica no interior da região de mais rápido crescimento no mundo. A Tailândia, por sua vez, após um surto de crescimento, se encontra no limiar de esgotar sua infraestrutura viária e de transporte urbano, estimulando produtores a migrarem para as novas fronteiras de investimento na região -- China e Vietnam.

Singapura, por outro lado, tem pautado seus investimentos de infraestrutura (fundamentalmente porto, aeroporto e telecomunicações) para se tornar um nó de serviços de alto valor para a região, e locus de indústrias tecnologicamente avançadas e integradas na economia global. No caso do Brasil, a vantagem competitiva do país em produtos de exportação tão distintos quanto aço e frango, tem sido erodida pelos elevados custos de transportes e portuários. De modo mais geral, há fortes evidências de que o investimento público em infraestrutura física atrai ("crowds in") e complementa o investimento privado, e neste sentido, uma política industrial ativa de caráter "horizontal" ou genérico - deve

necessariamente atuar sobre a oferta de serviços de infraestrutura¹².

Da mesma forma, o processo de internacionalização das empresas e globalização da produção necessita ser apoiado não apenas por reformas que atualizem os regimes de comércio exterior e de investimento, mas também por instituições e mecanismos que constituam uma logística de apoio à integração das economias nacionais às redes internacionais de comércio e investimento. Os elementos desta logística incluiriam desde sistemas de crédito e seguro à exportação, até missões governo-setor empresarial para identificar oportunidades de comércio ou atrair capital produtivo externo.

Finalmente, a política industrial tem uma dimensão genérica de crescente relevância enquanto **política de modernização tecnológica**¹³. É importante enfatizar que a perspectiva de política industrial nem sempre coincide com a da política científico-tecnológica tradicional, que historicamente argumenta e programa suas ações pelo lado da "oferta", distante contudo da demanda de serviços tecnológicos. A perspectiva talvez mais adequada é tratar a questão do desenvolvimento tecnológico do ponto de vista do "sistema de inovação" *lattu sensu*, que reintegra o

¹² Uma recente investigação econométrica sobre os determinantes do investimento privado revela que o impacto do investimento públicos sobre o privado é substancial: o aumento de um por cento da relação investimento público/PIB implica num incremento de 0.257 por cento no investimento privado/PIB, dominando de longe o impacto das outras variáveis. Ver Luis Servén e Andres Solimano, "Economic Adjustment and Investment Performance in Developing Countries: the Experience of the 1980s," em Vittorio Corbo, Stanley Fisher, and Steven Webb, Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth, The World Bank, Washington, D.C., 1992, Quadro 7.9.

¹³ Ainda que, como já se viu anteriormente, ações de política tecnológica frequentemente tem uma expressão setorial -- tal como centros de desenvolvimento e extensão para determinada indústria.

mercado na análise e propõe uma redinamização das instituições de pesquisa tecnológica através de dois vetores¹⁴.

Primeiro, o vetor de competitividade: o maior estímulo à ligação da empresa com a matriz de conhecimento é a busca da competitividade. A introjeção da qualidade, produtividade, tempo e flexibilidade no cálculo competitivo empresarial, é estimulada fundamentalmente por uma política de competição; de disseminação de informação tecnológica; e através do apoio (creditício e fiscal) aos esforços de educação, da introdução de novos métodos de gestão, de investimento modernizante, e de pesquisa e desenvolvimento da empresa.

Segundo, o vetor da aproximação pesquisa-indústria: a política industrial engloba também uma política de mobilização dos ativos tecnológicos públicos, e a criação de arranjos integradores desses ativos com o setor produtivo. A forma que essa integração toma incluiria desde a assistência de natureza técnico e gerencial à pequenos e médios empresários prestadas por docentes e pesquisadores; passando pelo "scaling up" e transposição de tecnologias de bancada para o setor produtivo; e a formação de grandes consórcios públicos-privados em torno de problemas efetivamente estratégicos para o país¹⁵.

¹⁴Ver Carl Dahlman e Claudio Frischtak, "National Systems Supporting Technical Advance in Industry: the Brazilian Experience," em R. Nelson, ed., National Innovation Systems -- A Comparative Analysis, New York, Oxford University Press, 1993.

¹⁵Ver Claudio Frischtak e Eduardo A. Guimarães, "O Sistema Nacional de Inovação", trabalho apresentado no V Forum Nacional, São Paulo, 1993.

V. CONCLUSOES

Nos últimos anos houve uma mudança significativa no que diz respeito à percepção dos agentes econômicos e dos formuladores de política sobre a importância da indústria para o progresso e riqueza das nações. Em paralelo, observa-se um movimento pendular que atribui peso crescente à políticas ativas com objetivo de perseguir o crescimento industrial sustentável.

Este movimento não é porém uma repetição do passado. A diferença essencial reside em dois pontos: primeiro, a ênfase na competitividade e não na produção pela produção; segundo, no deslocamento do Estado Schumpeteriano para o Estado parceiro, onde tanto formulação quanto execução de políticas são acordadas pelos agentes sociais com capacidade transformadora. **Parceria para a competitividade** parece portanto o motto definidor do que atualmente é política industrial.