

POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA AO LONGO DA DÉCADA DE 90

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. DISCUSSÃO SOBRE POLÍTICA INDUSTRIAL	15
1.1. Política industrial, defesa da concorrência e da competitividade	20
1.2. Conceito de competitividade	21
1.2.1. Competitividade dinâmica	24
1.2.2. Competitividade sistêmica	25
1.3. Fatores determinantes da competitividade	27
1.4. Políticas governamentais para a promoção da competitividade	29
2. POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE NOVENTA	36
2.1. Estrutura e (ir)racionalidade da política industrial do governo Collor	37
2.2. Instrumentos da PICE	38
2.2.1. Política de fomento às exportações	40
2.2.2. Política de capacitação tecnológica	41
2.2.3. Política de financiamento e incentivo ao investimento	43
2.3. A Política industrial do Plano Real	44
2.3.1. A política industrial e de comércio exterior explícitas	45
2.3.2. Políticas de competitividade do MDIC e o novo papel do BNDES	50
2.3.3. Política de investimento	52
2.3.4. Os eixos de integração e desenvolvimento	55
2.3.5. Políticas de capacitação tecnologia: uma visão crítica	56
3. POLÍTICAS EFETIVAS E SUAS CONSEQÜÊNCIAS	58
3.1. As políticas de fomento	59
3.2. Outras políticas de incentivo ao investimento	62
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	70

INTRODUÇÃO

Certamente a década de noventa passará para a história da economia brasileira como um dos períodos de mais intensas mudanças, no que se refere ao ambiente de atuação da indústria no país. Ao acelerado processo de abertura comercial, iniciado em 1990, veio somar-se, desde 1994, a estabilização monetária, com todo o seu complexo conjunto de desafios.

Esses elementos de natureza doméstica foram, em grande medida, potencializados pela intensificação dos fluxos internacionais de comércio, capital e tecnologia, movimento genericamente chamado de “globalização”.

Paradoxalmente, do ponto de vista do desempenho industrial brasileiro, o vetor resultante desse conjunto de forças não aponta para uma trajetória única determinada *a priori*. Muito ao contrário, após a abertura comercial e a relativa estabilidade de preços, pesaram (e ainda pesam) dúvidas consideráveis sobre a virtuosidade do processo de ajustamento produtivo por que tem passado a indústria nacional.

No início da década, os antigos paradigmas que balizaram o desenvolvimento econômico durante a etapa substitutiva de importações pareciam definitivamente sepultados. Naquele ambiente, o chamado Programa de Competitividade Industrial, peça-chave da “política industrial” do início da década, enfatizava a primazia da abertura econômica como elemento vital para a geração das condições adequadas de concorrência e competitividade, sempre nesta ordem. A lógica subjacente era a de que a intensificação dos níveis de concorrência, obtida tanto pela redução da presença direta do Estado na economia como pela abertura comercial, teria o duplo efeito de explicitar as vantagens/desvantagens comparativas da economia brasileira e de viabilizar a ampliação de seus níveis de competitividade, por maior acesso a bens, serviços, capitais e tecnologia importados. Apesar de toda a distância que separa o ambiente macroeconômico e político dos períodos 1990/92 e 1993/2000, essa precedência das condições de concorrência sobre os níveis de competitividade

permaneceu norteando a condução das medidas de política direcionadas ao setor industrial.

Assim, o foco central é a política industrial compreendida em sua dimensão estratégica e posta em relevo pelo profundo movimento de ajuste estrutural em marcha na economia brasileira. Nesse sentido, caso os processos de abertura comercial e estabilização representem os elementos-chave do ambiente de atuação da indústria nacional, não é menos verdade que a sustentabilidade desses mesmos processos depende, em grande medida, do sucesso da reestruturação industrial. Sem ela, a elevação dos níveis de bem-estar domésticos (possibilitada pelo crescimento da produtividade interna e pelo maior acesso a bens importados) torna-se inviável, enquanto tendência sustentável a longo prazo.

Em outros termos, significa que, muito embora a curto prazo a política comercial represente poderoso elemento de indução à competitividade da indústria, a longo prazo a própria competitividade industrial apresenta-se como condição indispensável à sustentação da estabilidade macroeconômica e da própria abertura comercial.

Por esse prisma, a necessidade de uma correta identificação da precedência estratégica entre as políticas industrial e comercial é salientada, podendo-se notar suas especificidades no que se refere às análises de curto e longo prazos. Se, por um lado, não é mais possível submeter a política de comércio a uma eventual estratégia de simples “proteção” à indústria nacional, não é menos verdade que o ajuste produtivo imposto pela concorrência externa não deve ser exposto aos impactos da abertura sobre o setor industrial, sob pena de comprometimento da viabilidade macroeconômica da mesma abertura, por insuficiência de desempenho exportador.

As transformações ocorridas em escala mundial desde meados da década de setenta, tanto na base técnica quanto nos fluxos de capitais e mercadorias, impuseram importantes alterações aos limites e ao escopo da política industrial, por vezes elevando consideravelmente sua relevância no contexto da reestruturação produtiva.

Em linhas gerais, tais transformações podem ser sintetizadas em dois movimentos de dimensões mundiais: a globalização e as rápidas transformações na base técnica, com a acelerada incorporação de inovações tecnológicas e gerenciais.

O primeiro movimento foi caracterizado pela crescente internacionalização das economias nacionais, empreendida por uma expressiva integração dos mercados financeiros e pela intensificação dos fluxos de comércio e de investimento, sobretudo no âmbito das velhas economias desenvolvidas e de alguns dos novos países industriais.

Por sua vez, a inauguração de novas trajetórias tecnológicas e do chamado “padrão de automação flexível”, em contraste com o antigo paradigma fordista, herdado da segunda revolução industrial, emergiu igualmente do ajustamento à crise internacional dos anos setenta e oitenta. Como resposta às novas (e significativas) restrições macroeconômicas impostas pela crise, especialmente a política norte-americana de ajuste recessivo, as principais economias industrializadas engajaram-se em um processo de renovação da base técnica, aproximando segmentos emergentes (como eletrônica, novos materiais e biotecnologia) dos setores-chave do antigo paradigma técnico-produtivo (metal-mecânica e química).

Considerando estas questões como norteadoras, o trabalho tem como objetivo mostrar até que ponto as ações desenvolvidas pelo governo durante a década de noventa no Brasil se constituíram em medidas efetivas para o desenvolvimento de elevados padrões de competitividade, de modo a possibilitar uma melhor inserção da economia brasileira no comércio mundial. Visto desta forma, é imperativo dizer que a formulação de uma Política Industrial passa a ser a condição mais do que necessária para tal realização.

Cabe então, a partir das ações desenvolvidas nos últimos anos pelos países desenvolvidos e os resultados obtidos pela indústria brasileira no contexto interno e externo, dimensionar até que ponto os resultados sistêmicos obtidos, permitem a caracterização de uma Política Industrial consistente.

Desta forma, no primeiro capítulo é apresentado o referencial teórico, relacionado à discussão sobre política industrial, tendo como ponto (in)seguro a estreita relação entre concorrência e competitividade. No segundo capítulo são explicitadas as ações do governo em dois períodos distintos, durante o governo Collor e durante o Plano Real. A omissão ao governo de Itamar Franco foi proposital, posto que nenhuma medida representativa para o desenvolvimento da indústria, de forma explícita foi observada. O terceiro capítulo procura mostrar o alcance efetivo das ações, visando a incorporação de ganhos de produtividade e competitividade na economia brasileira. Os resultados nos permitem determinar até que ponto, durante o período analisado, o desenvolvimento de tais políticas e seus impactos para a economia de um modo geral, configura uma política industrial consistente.