

Estado e industrialização no Brasil*

WILSON SUZIGAN**

O desenvolvimento industrial no Brasil, da mesma forma que em outros *latecomers* no processo de industrialização, não poderia prescindir de alguma forma de orientação e fomento por parte do Estado. Este artigo procura estudar essas formas de atuação do Estado no desenvolvimento industrial brasileiro, particularmente no período de rápido crescimento e mudanças estruturais entre fins da década de 1960 e o final dos anos 70. Não se trata, portanto, de discutir o grau de envolvimento direto do Estado no setor produtivo, nem de estudar o processo de industrialização em si, mas sim de avaliar o papel do Estado enquanto fomentador e estruturador do setor industrial. O esquema analítico é o da política industrial como complemento das políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal) tendo em vista objetivos de longo prazo (Corden, 1980).

O artigo baseia-se em grande parte em trabalhos anteriores do autor, particularmente: Suzigan (1976, 1978, 1987 e 1988), bem como nas contribuições de Serra (1982), Bonelli e Malan (1976), Malan e Bonelli (1983), Bonelli e Werneck (1978) e Tyler (1983). Na primeira seção faz-se um breve retrospecto do período até os anos



* Versão, com pequenas modificações e atualização, de trabalho apresentado no XIV Congresso Internacional da Latin American Studies Association (Nova Orleans, 17 a 19.3.1988). O autor agradece os comentários e sugestões de Luiz Carlos Bresser Pereira à versão inicial deste artigo.

** Do Instituto de Economia da Universidade de Campinas — UNICAMP —, São Paulo.

50. Na seção 2 avalia-se especificamente o papel ativo do Estado na consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro no período 1968-1979. Na seção 3 são ressaltados alguns problemas decorrentes da preocupação obsessiva com a defesa do mercado interno e da ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico nas políticas implementadas. A seção 4 analisa o papel passivo do Estado em relação ao desenvolvimento industrial nos anos oitenta, e por último, a seção 5 sumaria as principais conclusões.

ANTECEDENTES

Historicamente, a primeira experiência de industrialização impulsionada pelo Estado no Brasil ocorreu na década de 1950. Antes dos anos 50, o papel do Estado na promoção do desenvolvimento industrial foi praticamente insignificante até fins da década de 1920, e bastante limitado dos anos 30 a princípios dos 50. No primeiro período, o crescimento da produção industrial estava atrelado ao desempenho do setor agrícola-exportador. O mercado interno de produtos manufaturados dependia da renda gerada no setor exportador, por sua vez dependente da demanda externa por *staples* brasileiros. A partir da Primeira Guerra Mundial, o Estado começou a estimular o desenvolvimento de algumas indústrias específicas, mas não o desenvolvimento industrial em geral. Os incentivos e subsídios eram concedidos a empresas individuais e não a setores ou indústrias, não eram sistemáticos, e foram pouco eficazes (Suzigan, 1986, pp. 38-44). No período a partir da década de 30, a ação do Estado em defesa do setor agrícola-exportador em crise (café) ajudou indiretamente o desenvolvimento industrial. A demanda de produtos manufaturados passou a crescer primordialmente em função da renda gerada nas atividades ligadas ao mercado interno, e o nível da renda foi mantido elevado por políticas macroeconômicas expansionistas em defesa do setor exportador. A proteção à indústria foi dada por desvalorizações cambiais e restrições não-tarifárias às importações motivadas pela crise cambial. Com isso, a industrialização avançou, substituindo importações de bens de consumo não duráveis e de alguns bens intermediários. Mais tarde, na década de 40, o Estado passou a investir diretamente em algumas indústrias de bens intermediários (siderurgia, mineração, álcalis) e na produção de motores pesados.

Foi a partir dos anos 50, no entanto, que o Estado passou a desempenhar um papel mais ativo na estruturação do setor industrial. Em *primeiro* lugar, na articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o próprio Estado. Para isso foram importantes a definição de uma estratégia geral de desenvolvimento (Plano de Metas) e o estabelecimento de metas industriais através da ação dos Grupos Executivos, criados para orientar a implantação de indústrias específicas. Em *segundo* lugar, a proteção ao mercado interno foi substancialmente aumentada. Essa proteção era dada por uma nova tarifa aduaneira, altamente protecionista, e pela política cambial, através do controle do mercado de câmbio e de taxas de câmbio diferenciadas segundo um sistema de prioridades (Bergsman, 1970, cap. 3). Em *terceiro*

lugar, o Estado passou a fomentar o desenvolvimento industrial, principalmente através da ação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Criado em 1952, o BNDE viria a ser a principal agência pública de financiamento industrial; inicialmente concentrado em indústrias de base (principalmente siderurgia) e em infra-estrutura (energia e transportes), a partir dos anos 60 o BNDE passaria a financiar o investimento privado em praticamente todos os gêneros da indústria de transformação. E por último, em *quarto* lugar, o Estado ampliou a sua participação direta através de investimentos na indústria de base (siderurgia, mineração, petroquímica) e realizou pesados investimentos em infra-estrutura econômica (energia e transportes), em parte "financiados" por políticas monetária e fiscal francamente expansionistas.

Como resultado, a estrutura industrial avançou no sentido de incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, automóveis, eletrodomésticos, etc. Essa estrutura seria a base sobre a qual se apoiaria o rápido crescimento da produção industrial na primeira fase do ciclo expansivo 1968 a 1973-1974.

O CICLO EXPANSIVO E A CONSOLIDAÇÃO DA ESTRUTURA INDUSTRIAL, 1968-1979.

Após a severa recessão de 1963-1967 e as reformas institucionais promovidas pelo regime autoritário a partir de 1964, a indústria brasileira experimentou um novo ciclo de rápido crescimento e mudanças estruturais a partir de 1968. Apesar da retórica liberalizante do novo regime, o Estado desempenhou um papel ativo na expansão do mercado interno e na promoção de exportações de produtos manufaturados, que se somaram às condições favoráveis da economia mundial em termos de dinamismo do comércio internacional e de facilidades de aporte de capital externo de risco e por empréstimos em moeda.

Na primeira fase do ciclo, o crescimento da produção industrial apoiou-se na capacidade instalada no período de rápido crescimento entre meados da década de 50 e princípios dos anos 60. Os níveis de capacidade ociosa, que já eram elevados no início dos anos 60 em virtude das escalas mínimas e do superdimensionamento de algumas indústrias (automobilística, por exemplo), foram acentuados pela recessão de 1963-1967. Porém, uma vez absorvidas essas margens de capacidade ociosa, os investimentos foram retomados, especialmente a partir de 1970.

A formação de capital industrial no novo ciclo de investimentos foi fortemente subsidiada pelo Estado. Havia três formas principais de subsídio à formação de capital na indústria: 1) isenções ou reduções da tarifa aduaneira e demais impostos (IPI, ICM) incidentes sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados a projetos industriais aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) ou por órgãos setoriais e regionais de de-

envolvimento. A partir de 1971 as isenções de IPI e ICM foram estendidas às compras de máquinas e equipamentos no mercado interno, de forma a eliminar a discriminação à produção interna de bens de capital, implícita na legislação anterior, e estimular o desenvolvimento da indústria de bens de capital; 2) subsídios implícitos nos financiamentos de longo prazo para investimento industrial, concedidos pelo BNDE. Esses financiamentos tinham correção monetária prefixada em limites significativamente inferiores às taxas de inflação observadas nos anos 70; 3) incentivos fiscais, administrados por órgãos regionais de desenvolvimento, para investimentos industriais em regiões menos desenvolvidas.

A ampliação do mercado para produtos manufaturados resultou tanto da expansão da demanda no mercado interno quanto da expansão e diversificação das exportações. A expansão da demanda por produtos manufaturados no mercado interno teve três fontes principais de dinamismo: a política macroeconômica expansionista, o *boom* de construções residenciais e a recuperação dos níveis de consumo.

A política macroeconômica expansionista constituiu-se principalmente da realização de um amplo programa de investimentos públicos nas áreas de infra-estrutura econômica e social (energia, transportes, comunicações, urbanização e saneamento básico, etc.), bem como de investimentos diretos das empresas estatais nas indústrias de base, principalmente mineração e exploração de petróleo, siderurgia, química, petroquímica e fertilizantes, e nas indústrias de armamentos e aeronáutica. Esses investimentos foram em grande parte financiados por recursos externos, dadas as facilidades então existentes no mercado financeiro internacional para obtenção de empréstimos em moeda e financiamentos de importação, mesmo após a crise internacional de meados da década de 70. Os investimentos das empresas privadas nacionais, por seu turno, eram financiados pelos créditos subsidiados do BNDE e por bancos regionais de desenvolvimento, além dos incentivos fiscais administrados pelos órgãos regionais de desenvolvimento acima mencionados.

A demanda interna de produtos manufaturados foi também impulsionada pelo *boom* de construções residenciais urbanas. Esse *boom* foi decorrência das facilidades de financiamento à construção imobiliária a partir da criação, no bojo das reformas institucionais de meados dos anos 60, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), constituído de um “banco central” (Banco Nacional de Habitação — BNH) e de instituições e instrumentos específicos para empréstimo e captação de recursos a médio/longo prazos no sistema financeiro, tais como as letras imobiliárias e as cadernetas de poupança.

Foram também criadas, no mercado interno, condições propícias à expansão do consumo, que ficara reprimido durante a longa recessão dos anos 60 (1963-1967). A demanda de consumo cresceu não apenas como resultado da elevação do nível de emprego e do aumento da massa de salários, mas também pelas facilidades de financiamento a partir do desenvolvimento, no sistema financeiro privado, de um segmento especializado no crédito direto ao consumidor. Com isso, os setores produtores de bens de consumo duráveis, particularmente as indústrias automobilística e de eletrodomésticos, expandi-

ram-se rapidamente e lideraram o crescimento da produção industrial no período de auge do ciclo expansivo (1968-1973).

A expansão das exportações de produtos manufaturados, por sua vez, foi estimulada por dois tipos de medidas: 1) uma substancial desvalorização cambial inicial (agosto de 1968), seguida da adoção do sistema de minidesvalorizações cambiais em compasso com a taxa de inflação; 2) criação de novos incentivos e subsídios fiscais e financeiros à exportação, à formação de *trading companies* e a programas especiais de produção para exportação, estes últimos através da Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação — BEFLEX, criada em 1972. Não se deve esquecer, no entanto, que a expansão das exportações brasileiras de produtos manufaturados foi facilitada pelo dinamismo do comércio mundial até a crise internacional de meados da década de 70.

Após o choque do petróleo e a elevação dos preços das matérias-primas no mercado internacional (1973-1974), o Estado aumentou ainda mais sua influência sobre os rumos do desenvolvimento industrial. Embora a política macroeconômica tivesse sido mantida moderadamente expansionista, à custa de maior endividamento externo, o ritmo de crescimento da produção industrial e os níveis de consumo caíram na segunda metade dos anos 70. O déficit da balança comercial fez com que fossem mantidos e ampliados os incentivos e subsídios à exportação de manufaturados, e aumentadas as barreiras não-tarifárias às importações. Entretanto, os níveis de investimento no setor industrial permaneceram elevados, o que se deve à ação estruturadora do Estado sobre o setor industrial na segunda metade dos anos 70, de forma semelhante ao que ocorrera na década de 50.

Através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1975-1979), o Estado articulou uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos (siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose e papel) e bens de capital (material de transporte e máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações), além de investimentos públicos em infra-estrutura (energia, transportes e comunicações). O objetivo foi completar a estrutura industrial brasileira e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos. Embora dificuldades de financiamento, sobretudo do investimento privado nacional, tenham comprometido a plena realização das metas, não há dúvida de que os investimentos do II PND representaram “um esforço de acumulação de capital e uma diversificação de estrutura industrial na direção da indústria pesada, sem precedentes na história da industrialização brasileira” (Tavares e Lessa, 1984, p. 6).

SUPERPROTEÇÃO, ATRASO TECNOLÓGICO E INEFICIÊNCIA DA INDÚSTRIA

Embora a ação do Estado entre meados dos anos 60 e fins da década de 70 tenha sido decisiva para integrar a estrutura industrial e consolidar o pro-

cesso de industrialização, as políticas implementadas apresentaram deficiências e lacunas em termos de política industrial que contribuíram para criar uma mentalidade protecionista, agravar o atraso tecnológico e manter a indústria com baixos níveis de eficiência e pouco competitiva. De fato, as políticas de industrialização implementadas desde os anos 50 foram predominantemente defensivas e se caracterizaram por um protecionismo exagerado e permanente. Juntamente com a política cambial, essas políticas favoreceram taxas de rentabilidade mais elevadas no mercado interno relativamente à exportação, criando assim uma tendência à produção para o mercado interno. O resultado foi o desenvolvimento de uma indústria com elevado grau de ineficiência, e por isso mesmo não-competitiva interna e internacionalmente, e com pouca ou nenhuma criatividade em termos tecnológicos.

Essa ineficiência e não-competitividade da indústria brasileira resultaram da ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico como parte das políticas de industrialização implementadas a partir dos anos 50. Estas visavam exclusivamente à substituição de importações, e a estratégia utilizada foi a de fechar a economia, reservando o mercado para produtores locais, inclusive empresas estrangeiras. Entretanto, a proteção proporcionada constituía-se naquilo que Fajnzylber (1983) denomina de *protecionismo frívolo*, no sentido de que não teve um objetivo de aprendizagem, apoiado num processo concomitante de geração de exportações e de desenvolvimento científico e tecnológico. A questão fundamental é que a substituição de importações não requer a absorção e o desenvolvimento de tecnologia. Isto contribuiu para incutir no empresariado industrial brasileiro uma *mentalidade protecionista*, que encara o protecionismo como um fim e não como um meio para que, num determinado horizonte de tempo, se implante uma indústria eficiente e competitiva, voltada tanto para o mercado interno quanto para o mercado internacional. Muitas indústrias contam até hoje com mercado interno cativo, e essa mentalidade protecionista se constitui em verdadeira barreira a ser vencida para que se possa implantar um processo amplo de assimilação, adaptação e desenvolvimento de tecnologia.

O sistema de promoção de exportações de manufaturados, criado a partir da segunda metade dos anos 60, nada mais fez do que compensar o viés antiexportação decorrente do sistema de proteção. Com isso, e dada a extraordinária expansão da economia mundial até 1973, a indústria brasileira conseguiu lançar-se no mercado internacional sem ter realizado um esforço significativo de absorção e desenvolvimento tecnológico. E mais, sua inserção no mercado internacional foi (e, em grande medida, ainda é) baseada em bens intensivos em recursos naturais e mão-de-obra barata.

Com o fim do ciclo expansivo (1968 a 1973-1974) e com a mudança na conjuntura econômica internacional a partir da crise de meados da década de 70, a política econômica adotou a estratégia de manter o crescimento à custa de maior endividamento externo. Com isso se acentuou, ao longo da segunda metade da década, a importância estratégica das exportações de manufaturados e da contenção de importações na geração de saldos comerciais suficientes para o serviço da dívida. Assim, os sistemas de proteção e promoção foram

mantidos e mesmo ampliados, relevando-se seus custos (em termos de evasão de recursos públicos, pressão inflacionária e ineficiência da indústria) em face do objetivo imediato do balanço de pagamentos.

Acima de tudo, o desenvolvimento industrial brasileiro se ressentiu: 1) de melhor articulação com uma política agrícola que promovesse sobretudo o crescimento da produção de alimentos básicos, de modo a viabilizar o crescimento econômico com ganhos de salário real e incorporação ao mercado de contingentes populacionais marginalizados; 2) de melhor articulação setorial, de modo a evitar o atraso relativo de alguns setores, a heterogeneidade tecnológica e as substanciais diferenças nos níveis de produtividade; 3) do desenvolvimento de um sistema financeiro privado capaz de mobilizar recursos para créditos de longo prazo para investimento, até hoje dependentes das agências públicas de fomento; 4) de melhor articulação social, que promovesse melhor distribuição de renda e maior acesso das camadas mais baixas de renda ao mercado e a serviços sociais básicos como educação, saúde e habitação.

OS ANOS 80: CAMINHANDO PARA TRÁS

A partir dos anos 80, o papel do Estado em relação à indústria passou a ser inteiramente passivo. É claro que essa mudança no papel do Estado tem muito a ver com a interrupção do fluxo de poupança externa e com a perda da capacidade de poupança e de investimento do Estado, que reduziram o raio de manobra da política econômica (Bresser Pereira, 1987). Apesar disso, não se justifica a indefinição de uma estratégia industrial de longo prazo. Deve-se lembrar que os países desenvolvidos, ao longo dos anos 80, vêm reestruturando seus sistemas produtivos no contexto de políticas macroeconômicas conservadoras, articulando políticas fiscais e monetárias restritivas com medidas compensatórias de política industrial para setores selecionados (Suzigan, 1988).

Na verdade, após o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros no mercado internacional (1979), a situação do balanço de pagamentos deteriorou-se significativamente, e o estrangulamento externo impôs-se como a principal restrição macroeconômica ao crescimento. Desde então tem-se observado uma predominância absoluta das preocupações de curto prazo da política macroeconômica e ausência de qualquer estratégia de longo prazo para o setor industrial. E isso quando tal estratégia se fazia absolutamente necessária, seja para tornar o parque industrial brasileiro mais eficiente e competitivo, através da incorporação dos segmentos de tecnologia avançada, da modernização dos setores tradicionais e da redução programada dos níveis de proteção e de promoção de exportações, seja para fazer frente às novas condições da economia mundial. Em vez disso, a política econômica promoveu uma profunda recessão industrial em 1981-1983 como elemento central da estratégia de superação da crise no setor externo da economia.

A realização de saldos comerciais para o serviço da dívida externa passou a ser o principal objetivo da política econômica. Tendo em vista esse objetivo,

a economia foi ajustada por meio de medidas de política macroeconômica que reduziram o nível da demanda no mercado interno com o fim de gerar excedentes exportáveis. Essas medidas incluíram: 1) uma política cambial agressiva de modo a aumentar a rentabilidade das atividades voltadas para exportação, relativamente àquelas orientadas para o mercado interno, que, ademais, tiveram sua rentabilidade prejudicada pela defasagem de preços imposta pelo rígido controle do Conselho Interministerial de Preços (CIP); 2) manutenção do sistema de incentivos e subsídios à exportação de manufaturados; 3) controle mais severo de importações, principalmente através de barreiras não-tarifárias; 4) política salarial que implicava persistente perda para o salário. Essas medidas foram reforçadas pelo corte nos investimentos públicos, bem como pela política monetária rígida, restrições ao crédito e elevação da taxa de juros que desestimularam o investimento privado.

O resultado foi a pior recessão da história da industrialização brasileira. Em três anos (1981-1983), a produção industrial caiu cerca de 17%, os níveis de investimento foram reduzidos à metade, o nível de emprego na indústria caiu 20% (com perda de 940 000 empregos), e a indústria passou a operar com uma capacidade ociosa de, em média, 25%. O mais grave, porém, foi a ampliação do hiato tecnológico em relação à indústria mundial, devido ao adiamento ou abandono de programas de pesquisa e desenvolvimento e atraso de investimentos em setores de tecnologia de ponta e na modernização de indústrias tradicionais.

A recuperação da produção industrial em 1984, baseada no aumento das exportações de manufaturados, tem sido mencionada por economistas liberais como prova da excelência do ajustamento através das políticas macroeconômicas. Entretanto, além do fato de que o aumento das exportações naquele ano deveu-se em grande parte ao excepcional dinamismo da economia norte-americana, principal mercado das exportações brasileiras de manufaturados, deve-se observar que a competitividade alcançada foi “espúria”, porque obtida por meio de desvalorização cambial acompanhada de restrições à demanda interna e compressão do salário real, e não por meio do aumento da produtividade e da incorporação de progresso técnico (Fajnzylber, 1987, p. 5). Dada a ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico articulada a uma política industrial, as políticas macroeconômicas de ajustamento são obviamente inadequadas para que o país crie uma capacidade estrutural de exportar e se integre competitivamente à economia mundial. Em outras palavras, ignora-se a política industrial — opções estratégicas de longo prazo — e trata-se a questão da competitividade internacional da indústria através de políticas macroeconômicas de curto prazo que periodicamente colocam a sociedade diante do falso dilema mercado interno *versus* mercado externo.

A política de reserva de mercado para a indústria de informática foi, até certo ponto, uma exceção. De fato, essa política contribuiu efetivamente para a implantação do segmento de mini e microcomputadores por empresas privadas nacionais, e se constitui num instrumento válido, utilizado pela maioria dos países que implementaram políticas visando a implantação e consolidação de indústrias de tecnologia de ponta. Entretanto, à diferença de outros países,

sua utilização no Brasil não foi acompanhada de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, formação de recursos humanos, abertura para o mercado externo visando ganhar escala, etc., dando origem a uma indústria em boa parte ainda sem capacitação tecnológica e pouco competitiva.

Mais recentemente, entre 1985 e 1987, o Estado procurou voltar a orientar o desenvolvimento industrial. Nesses três anos, foram formuladas diversas estratégias de política industrial por órgãos do governo federal. De um modo geral, essas estratégias enfatizaram essencialmente a necessidade de atingir níveis mais elevados de produtividade e aumentar a eficiência da indústria, sob um padrão de crescimento que visasse tanto a inserção competitiva no mercado internacional quanto a ampliação do mercado interno. Para isso seriam necessárias a modernização da estrutura produtiva e a capacitação científica e tecnológica nacional. Entretanto, nenhuma dessas estratégias chegou a ser implementada, o que revela falta de consenso em torno das metas estabelecidas e total ausência de articulação entre Estado, iniciativa privada, comunidade acadêmica e outros segmentos da sociedade.

Apesar de não ter conseguido implementar uma estratégia industrial de longo prazo, em meados de 1987 o governo passou a definir programas de investimento cobrindo o período 1987-1995 nos setores petroquímico, siderúrgico, papel e celulose, e fertilizantes. Isto é, em termos estratégicos, passou-se à fase de *industrial targeting* sem ter definido uma política industrial, e o que é pior, com precária articulação com o setor privado. As possibilidades de erro são evidentes, mas o mais provável é que esses programas sejam ignorados, como o foram as estratégias de política industrial formuladas pelo governo.

Não bastasse isso, o governo ainda caminhou para trás em termos de política industrial em 1987, ao cogitar de medidas liberalizantes (“nova política industrial”, ZPEs) sem o respaldo de uma estratégia de desenvolvimento industrial, e ao impedir a reforma tarifária que visava, esta sim, reduzir e racionalizar a proteção e devolver à tarifa aduaneira seu papel de instrumento primordialmente de política industrial. A chamada “nova política industrial” passou a ser anunciada em discursos do presidente da República e em pronunciamentos do ministro da Indústria e Comércio a partir do segundo semestre de 1987. As medidas cogitadas, no entanto, formam um conjunto incoerente e até mesmo incoseqüente, e seriam melhor definidas como anti-política industrial: ao mesmo tempo que se afirma a necessidade de o país criar capacidade própria de desenvolver tecnologia e formar recursos humanos adequados, anuncia-se como princípios de política industrial a importação de tecnologias, a total desregulação da economia, liberdade ao capital estrangeiro para estabelecer fábricas “de qualquer natureza”, criação de zonas de processamento de exportação inteiramente desvinculadas da estrutura industrial existente, etc. Estas últimas têm sido objeto de críticas devastadoras de vários segmentos da sociedade, demonstrando seu anacronismo; a impropriedade de sua aplicação num país com as características do Brasil hoje — estrutura industrial integrada, grande mercado interno e presença já marcante no mercado mundial; sua ineficiência como instrumento de desenvolvimento tecnológico, de redução dos desequilíbrios regionais e de absorção de mão-de-obra,

além do fato de nada acrescentarem aos instrumentos já existentes. Fica claro, assim, que essas idéias ("nova política industrial", ZPEs) estão longe de constituir uma verdadeira política industrial, já que negam a própria essência de tal política, sobretudo a articulação Estado-sociedade e a criação de vantagens comparativas dinâmicas por meio do domínio e difusão de tecnologias avançadas, formação de recursos humanos de alta qualificação, talento organizacional, capacidade de previsão e habilidade para escolher e para se adaptar (Johnson, 1984, p. 8). Ignoram também o processo de reestruturação da indústria a nível internacional e suas implicações em termos da tendência a uma nova divisão internacional do trabalho, baseada cada vez mais nessas vantagens comparativas dinâmicas e menos em dotação de recursos naturais e custo de mão-de-obra (Suzigan, 1988).

Na verdade, a liberalização deveria caminhar no sentido de uma redução programada tanto do nível de proteção ao mercado interno quanto do grau de promoção das exportações, à medida que ocorresse o aumento da produtividade e da eficiência da indústria brasileira. Nesse sentido, a reforma da tarifa aduaneira elaborada pela CPA (Comissão de Política Aduaneira) foi o único passo na direção correta ensaiado pelo governo durante 1987 em termos de política industrial. A reforma propunha: 1) eliminar os regimes especiais de importação; 2) incorporar as diversas taxas (IOF, Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante — AFRMM, e Taxa de Melhoramento de Portos — TMP) na alíquota do imposto de importação; 3) redução generalizada das tarifas, com a redução da média e das disparidades em torno dessa média (Kume e Patrício, 1987). Com isso visava-se dar transparência à proteção tarifária e expor um pouco mais a indústria à concorrência com importações. No entanto, antes que a própria indústria se manifestasse, a implantação da reforma foi suspensa em virtude da decisão do governo de não só manter o adicional do frete como também aumentar o subsídio aos armadores, elevando o percentual a que têm direito no rateio do referido adicional. A reforma tarifária foi assim inviabilizada pelo próprio governo, e voltou a ser discutida no primeiro semestre de 1988.

Por último, cabe mencionar que a nova política industrial anunciada pelo Ministério da Indústria e Comércio em maio de 1988, embora de intenção liberalizante, conflita com a reforma da tarifa aduaneira ao manter e até ampliar a prática de conceber benefícios fiscais com base na redução do imposto de importação, desmantelando a tarifa e impondo a manutenção das restrições não-tarifárias. Enfim, o MIC ainda vê a política industrial como essencialmente concessão de benefícios fiscais, segundo critérios definidos exclusivamente pela burocracia, e em contradição com o discurso liberalizante do próprio governo.

RESUMO E CONCLUSÃO

Desde os anos 50 até fins da década de 1970 o Estado desempenhou um papel ativo na estruturação e consolidação do setor industrial no Brasil. Nos

anos 50, a partir da definição de uma estratégia de desenvolvimento econômico (Plano de Metas) e do estabelecimento de metas industriais, o Estado articulou o papel do capital privado nacional, do capital estrangeiro e do próprio Estado, criou um sistema de proteção ao mercado interno, fomentou o desenvolvimento industrial e investiu pesadamente em infra-estrutura e indústrias de base. Entre fins dos anos 60 e meados dos anos 70, após as reformas institucionais de meados da década de 1960, a implementação de políticas macroeconômicas expansionistas, a criação de um sistema de promoção de exportações de manufaturados, o desenvolvimento do sistema financeiro e o subsídio à formação de capital industrial aceleraram a industrialização. Na segunda metade da década de 1970, o planejamento de um novo ciclo de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos e bens de capital (II PND), ainda que à custa de maior endividamento externo, permitiu integrar a estrutura da indústria e consolidar a industrialização do país.

Entretanto, os níveis elevados e o caráter permanente da proteção ao mercado interno, bem como o insuficiente desenvolvimento científico e tecnológico, levaram a uma indústria ineficiente, tecnologicamente atrasada e pouco competitiva a nível internacional. Sua abertura para o mercado externo foi possível porque o sistema de promoção das exportações de manufaturados compensou o viés antiexportação do sistema de proteção. Porém, a inserção da indústria brasileira no mercado internacional ainda se baseia, em larga medida, em produtos intensivos em recursos naturais, inclusive energia, e mão-de-obra barata.

A partir dos anos 80, o Estado não apenas deixou de orientar como retardou o desenvolvimento industrial. A indefinição de uma política industrial, o drástico corte nos investimentos públicos e privados e a redução no esforço de incorporação de progresso técnico (pesquisa e desenvolvimento, implantação de setores de tecnologia de ponta, formação de recursos humanos) tornam muito mais sério para a sociedade brasileira o desafio de tornar-se competitiva a nível internacional e garantir sua inserção na economia mundial. Para que este desafio seja adequadamente enfrentado, é essencial restabelecer o papel desenvolvimentista do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bergsman, F. (1970), *Brazil: Industrialization and Trade Policies*, Oxford, Oxford University Press.
- Bonelli, R. e Malan, P. S. (1976), "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria nos Anos 70", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 6, n.º 2, agosto.
- Bonelli, R. e Werneck, D. F. F. (1978), "Desempenho Industrial: Auge e Desaceleração nos Anos 70", em Suzigan, W. (1978).
- Bresser Pereira, L. C., "Mudanças no Padrão de Financiamento do Investimento no Brasil", *Revista de Economia Política*, vol. 7, n.º 4, out.-dez. 1987, pp. 5-22.
- Corden, W. M. (1980), "Relationships between Macroeconomic and Industrial Policies", em *The World Economy*, vol. 3, n.º 2, set. 1980, pp. 167-184.

- Fajnzylber, F. (1983), *La Industrialización Trunca de America Latina*, México, D.F., Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F. (1987), "Reestructuración Productiva y Competitividad: Contraste de Estrategias entre Países Desarrollados y América Latina", CEPAL/ONUDI, Reunión Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Estrategias y Políticas Industriales, Montevideo, 30.11 a 1.12.
- Johnson, C. (ed.) (1984), *The Industrial Policy Debate*, São Francisco, Califórnia, ICS Press.
- Kume, H. e Patrício, José A. A., "A Reforma Aduaneira Proposta pela CPA: um Primeiro Passo para a Formulação de uma Política Tarifária", FUNCEX, Texto para Discussão Interna n.º 10, dez. 1987.
- Malan, P. S. e Bonelli, R. (1983), "Crescimento Econômico, Industrialização e Balanço de Pagamentos: O Brasil dos Anos Setenta aos Anos Oitenta", Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Texto para Discussão n.º 60.
- Serra, J. (1982), "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra", em *Desenvolvimento Capitalista no Brasil — Ensaios sobre a Crise*, São Paulo, Brasiliense.
- Suzigan, W. (1976), "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira", em Rezende, F. (org.) (1976), *Aspectos da Participação do Estado na Economia*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- Suzigan, W. (org.) (1978), *Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica, n.º 28.
- Suzigan, W. (1986), *Indústria Brasileira — Origem e Desenvolvimento*, São Paulo, Brasiliense.
- Suzigan, W. (1987), "Indústria Brasileira: Perspectivas do Crescimento Acelerado", em *Revista de Economia Política*, vol. 7, n.º 1, jan.-mar., pp. 136-145.
- Suzigan, W. (1988), *Reestruturação Industrial e Competitividade nos Países Avançados e nos NICs Asiáticos: Lições para o Brasil*, Campinas, IE/UNICAMP, 1988, mimeo.
- Tavares, M. C. e Lessa, C. (1984), "O Desenvolvimento Industrial da Década de 70 — Impasse e Alternativas", mimeo.
- Tyler, W. G. (1983), "Incentivos às Exportações e às Vendas no Mercado Interno: Análise da Política Comercial e da Discriminação às Exportações, 1980/81", em *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro: 13(2), pp. 543-574.

ABSTRACT

From the 1950s until the end of the 1970s, the state played an active role in structuring and consolidating the industrial sector in Brazil. However, the high degree and permanent nature of protection for the domestic market, together with insufficient scientific and technological development, produced a largely inefficient, technologically backward and internationally uncompetitive industry. It was able to sell abroad because the system of promotion for exports of manufactures offset the anti-export bias of the protection system. These problems were aggravated in the 1980s, when the state not only stopped orienting industrial development but actually began retarding it.