

# GOVERNO, SISTEMA FINANCEIRO E INDÚSTRIA: BASES PARA UMA POLÍTICA INDUSTRIAL

César Manoel de Medeiros<sup>1</sup>  
Eduardo Fernandez Silva<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo propor linhas básicas para uma política industrial capaz de redinamizar o setor secundário brasileiro já nos primeiros anos da Década de 1990.

Será abordada a importância de uma redefinição da estratégia e dos mecanismos tradicionais de apoio à dinamização da indústria nacional, bem como algumas importantes tendências internacionais que deverão compor o novo quadro em que se moverá a indústria brasileira.

Ênfase será dada ao papel do Estado, que se afigura profundamente distinto de suas funções recentes na industrialização brasileira, à questão do financiamento e ao novo papel do sistema financeiro que, no contexto de suas novas relações com o setor produtivo, poderá alavancar o crescimento e a modernização deste.

## 2 DEVE EXISTIR UMA POLÍTICA INDUSTRIAL?

O recrudescimento da onda neoliberal no Brasil abriu espaço à tese de que o Estado deve se restringir às suas funções sociais: educação, justiça, saúde etc., deixando ao "mercado" e à iniciativa privada a responsabilidade pelas atividades econômicas. Assemelha-se a esta abordagem a tese de que dada uma política macroeconômica a política industrial estaria implicitamente definida.

De fato, a conjuntura e a política macroeconômica condicionam fortemente a dinâmica industrial. Não obstante, a idéia de que seja secundária a adoção de uma política industrial ignora décadas de debate sobre os limites **do mercado** como orientador de decisões – dadas externalidades e imperfeições de várias ordens. Desse ponto de vista, também se ignoram mecanismos de causação circular e a evidência de

---

1 Ex-Vice-Presidente Financeiro da ACESITA, Ex-Superintendente do BB-Banco de Investimentos, Doutorando em Planejamento Econômico e Social no IEE da UFRJ.

2 Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG e Consultor.

que o desenvolvimento industrial, no Brasil e em muitas outras experiências estrangeiras, tem contado, de forma decisiva, com a intervenção estatal. Do mesmo modo, não se levam em conta as repercussões, no nosso país, das radicais transformações em curso na base técnica mundial – fortemente concentradoras –, assim como a problemática da estrutura industrial brasileira, uma vez concluída sua fase de implantação (ERBER, 1987). A recomendação de que o Estado deva cingir-se às questões sociais fica prejudicada com base nos mesmos argumentos.

Mencione-se, ainda, que a industrialização brasileira ocorreu num contexto em que diversos outros países já haviam se industrializado, e cujas empresas já operavam com elevada escala de produção, integradas a setores industriais complementares e com mercados e instrumentos de comercialização desenvolvidos. Ou seja, verificou-se no Brasil um típico processo de "industrialização tardia" (GERSCHENKRON, 1966), no qual o Estado, em geral, assume importante papel propulsor para fazer face às dificuldades derivadas das características específicas da ausência de acumulação de capitais privados necessários para implantar indústrias altamente intensivas de capital e tecnologia. O Brasil, assim como a Alemanha, a Rússia, o Japão, a Itália, entre outros, implanta seu processo de industrialização saltando etapas inteiras desenvolvidas em países pioneiros como a Holanda, a Inglaterra e, até mesmo, os Estados Unidos.

Além dos pontos já mencionados, registre-se ainda o caráter necessariamente geral e não-neuro das políticas macroeconômicas, face à diversidade de objetivos politicamente definidos e à complexidade de questões particulares que afetam setores ou regiões específicas. Compatibilizar tais objetivos e neutralizar efeitos particulares adversos derivados das políticas gerais é outra justificativa importante para se estabelecer uma política industrial. Ademais, a formulação e a gestão de uma tal política conduzem à existência de um *locus* de negociação, junto ao Estado, de interesses industriais *vis-à-vis* os interesses dos demais grupos articulados, permitindo não apenas a adequação a especificidades setoriais de políticas mais gerais, como também possibilitando a indispensável e permanente atualização/gratificação de normas e instrumentos, conforme as mutações do quadro evolutivo da indústria e da economia como um todo.

Em outro plano de análise, lembre-se a amplitude das carências sociais e dos desequilíbrios regionais vigentes no Brasil. Mantido o quadro de democratização, a pressão popular por melhor prestação de serviços sociais e redução de desequilíbrios regionais certamente levará o Estado a concentrar seus recursos financeiros no atendimento destas demandas.<sup>3</sup> Vale dizer, o tradicional mecanismo de apoio estatal à

---

3 Neste contexto, contribuir para o atendimento destes objetivos será, necessariamente, um dos elementos condicionantes de uma política industrial que almeje o *status* de ser politicamente legitimada.

industrialização, através de aporte de recursos via incentivos, financiamentos subsidiados e renúncia fiscal, terá sua eficácia limitada pela insuficiência dos recursos governamentais para atender, simultaneamente, às demandas "social" e industrial. Nesta disputa por recursos reside uma das razões fundamentais da **necessidade de transformação dos instrumentos tradicionais de apoio ao desenvolvimento industrial**.

Outros fatores corroboram para a necessidade desta transformação e, certamente, virão contribuir para viabilizá-la. Ressalte-se, por ora, apenas a questão do recrudescimento do neoliberalismo e suas demandas por menor participação do Estado na economia. Conforme indicado por TEIXEIRA (1989), um dos aspectos centrais desta "redução do papel do Estado" é a crescente percepção da inadequação das intervenções regulatórias e normativas do Estado Brasileiro sobre os diversos setores econômicos, com a conseqüente pressão por "desregulamentação". Aliás, uma importante contribuição de Teixeira diz respeito à identificação de uma estratégia de "desregulamentação" como sendo uma das alternativas mais factíveis para o avanço do processo de redução do papel do Estado na economia. Admitida esta hipótese, pode-se aceitar, como provável, o enfraquecimento dos "cartórios comerciais" e o crescimento da preocupação com a eficiência e a competitividade, a nível privado, e com a eficiência e a eficácia, a nível do setor público.

A mesma pressão liberal também deverá ter impactos sobre o mecanismo de incentivos fiscais, reduzindo-lhe a importância relativa e a interferência política para o acesso a tais recursos. Assim, é provável que os fundos constitucionais de desenvolvimento setorial e regional, criados pela nova Constituição Federal, venham a ser geridos com base em critérios mais objetivos. Vale dizer, por si só, ainda que obviamente em caráter marginal, tais fundos já contribuirão para a definição de uma nova política industrial.

A questão do(s) papel(éis) do Estado será retomada adiante. Ainda assim, é conveniente registrar, neste ponto, aspectos fundamentais de duas linhas básicas de ação do Estado sobre a economia.

Embora o Estado e sua influência sobre a economia sejam tão velhos quanto a sociedade organizada, é a partir da Revolução Industrial que se definem duas linhas básicas para a ação estatal. A **ação regulatória**, que se afirma nos países que mais cedo se industrializaram, e a **ação desenvolvimentista**, encontrada ali onde o Estado lidera ou orienta o impulso de transformação rumo à industrialização. Colbert, na França, ilustra um dos primeiros exemplos deste segundo caso. A predominância das funções regulatória ou desenvolvimentista produziu dois tipos distintos de relacionamento entre Governo e setor privado. Enquanto o Japão exemplifica o segundo caso, os Estados Unidos ilustram o primeiro. O Estado regulatório se ocupa das formas e procedimentos da competição econômica – leis antitruste, proteção ao consumidor –, enquanto o desenvolvimentista tem como característica o estabelecimento de metas sociais e econômicas substantivas como, por exemplo, articulando ou assumindo a implantação de indústrias específicas.

A nenhum analista da economia brasileira passa despercebido o papel desenvolvimentista do Estado brasileiro no processo de industrialização. Argumenta-se, neste trabalho, a necessidade de que o Estado brasileiro recupere este papel abandonado na presente década. Argumenta-se também que, para tanto, há que se reformular métodos, processos e instrumentos da ação do Estado.

Concretamente, a política industrial que orientará a evolução do setor secundário no Brasil no início da próxima década será a resultante dos fatores acima mencionados. Sem dúvida, diversos outros aspectos terão também peso substancial na definição de tal política. Dentre estes, ressaltamos alguns que serão comentados a seguir.

### **3 CONDICIONANTES ATUAIS DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA**

#### **3.1 De Natureza Interna**

Ao longo dos últimos 60 anos de história da industrialização brasileira, a substituição de importações tem sido uma das linhas básicas de orientação dos novos investimentos. Oscilando de intensidade com as alterações do poder indutor do Estado, com a disponibilidade interna de recursos e com as condições mais ou menos favoráveis do recorrente desequilíbrio externo da economia brasileira, os investimentos para substituição de importações foram progressivamente diversificando e integrando o parque industrial do País. Hoje, após o grande bloco de investimentos induzido pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (1974-1979), com a internalização dos setores de bens de capital e insumos básicos, a possibilidade de se ter na continuidade deste processo o centro dinâmico do crescimento é fortemente questionada.

Tal questionamento deve-se ao caráter já plenamente integrado e diversificado da indústria brasileira. Ou seja, inexistem hoje grandes setores econômicos ausentes, cuja eventual implantação viesse exigir investimentos de porte suficientemente elevado para dinamizar a economia. São evidências desse fato a amplitude dos setores existentes na indústria brasileira (onde estão relativamente pouco desenvolvidos principalmente os subsetores ou atividades intensivas em ciência e tecnologia) e o baixo coeficiente de importações da economia brasileira.

Sobre este último ponto, porém, é necessário adicionar um comentário. É inegável que este coeficiente se elevaria na hipótese de ausência de barreiras à importação. Isto é particularmente verdadeiro no que diz respeito a produtos com elevada intensidade de tecnologia, e tenderá a se acentuar na hipótese de retomada do crescimento. Esta característica aponta, primeiro, para a necessidade de se habilitar o parque industrial brasileiro para responder à demanda por produtos de alta tecnologia, implantando tais setores no País, e, segundo, a necessidade de administração da política de importações como parte integrante da política industrial. Retornaremos a esta questão.

Apesar destes aspectos, que são de grande relevância, permanece o fato de que inexistem setores a serem implantados e cuja implantação gere dinamismo suficiente para impulsionar todo o parque industrial.

Desta forma, dado este relativo esgotamento do processo de substituição de importações, torna-se necessária uma mudança qualificativa na fonte de dinamismo da economia. Devido à crise financeira do Estado, também não se pode esperar que a ampliação da infra-estrutura econômica seja o elemento dinâmico do crescimento. Supor que a iniciativa privada possa assumir os necessários investimentos nestes setores é desconhecer o vulto de suas necessidades de recursos. Estima BIELSHOWSKY (1989) que os setores de infra-estrutura e insumos básicos demandarão investimentos anuais da ordem de 6 a 7% do PIB, para viabilizar uma taxa equivalente de crescimento da renda nacional. Tratando-se de áreas tradicionalmente com preços administrados pelo Governo, não se pode esperar que empresários privados arrisquem tal volume de recursos nestes setores. Sem dúvida, há fortes indícios de que capitais privados serão de fato aí aplicados, reduzindo a pressão que tais investimentos exercerão sobre recursos fiscais. O argumento limita-se, porém, a negar a possibilidade de que daí derive o dinamismo da economia.

Uma outra estratégia de retomada de crescimento argumenta que o dinamismo da economia poderá decorrer de um processo de integração internacional competitiva da economia brasileira. A liberalização do comércio exterior e dos mercados internos imporia às empresas no País uma rápida modernização tecnológica, forçada pela concorrência das importações. Por outro lado, os recursos materiais e humanos e os mercados disponíveis no País atrairiam capitais forâneos, cujos investimentos, somados àqueles de modernização, comporiam o núcleo dinâmico da retomada do crescimento.

Sobre esta hipótese, diga-se:

a) é verdade que limitações impostas à competição têm permitido firmas ineficientes sobreviver, transferindo seus "sobrecustos" aos consumidores e ao SPE, agravando a crise das finanças públicas. Tais restrições à concorrência, entretanto, não se limitam a aspectos relacionados ao comércio internacional. Residem, de forma muito mais ampla, na natureza "cartorial" da regulamentação da atividade em diversos setores econômicos e, de forma ainda mais geral, na natureza do relacionamento entre Estado e iniciativa privada no País. A eliminação cartorialista é, portanto, elemento constitutivo de uma política industrial voltada para a modernização e a competitividade do setor industrial. Sua execução carece de análise detalhada a nível setorial, o que não será objeto deste trabalho;

b) a limitada capacidade brasileira em ciência e tecnologia, inclusive no que diz respeito a investimentos em pesquisa básica e em pesquisa de desenvolvimento, permite prever que, num contexto de liberalismo, o suprimento de máquinas e equipamentos intensivos em tecnologia se fará principalmente através de importações. Vale

dizer, no momento em que, mais do que nunca, avulta o componente de ciência nos equipamentos e processos produtivos, esta linha de evolução significará transferir do exterior parcela substancial do efeito multiplicador dos investimentos internos;

e) por mais capitalizadas que se encontrem hoje as empresas brasileiras (deve-se lembrar que parcela deste capital será esterelizada no processo de estabilização da inflação), o País não dispõe, senão em poucos setores, de firmas que possam disputar a liderança mundial em suas respectivas áreas de atuação. Assim, nesta hipótese, suas estratégias de crescimento seriam adaptativas aos movimentos das empresas líderes. Teríamos, portanto, *path followers* ao invés de *path makers*, sem a possibilidade de apropriação dos ganhos de inovação;

d) além disso, no contexto das cerca de 3 a 4 milhões de empresas existentes no País, não chega a 1.000 o número de empresas tecnológica e organizacionalmente aptas a participar do comércio internacional. Além disso, é certo que o impacto "modernizante" de uma abertura ao exterior estará concentrado naqueles (poucos) setores que apresentem vantagem comparativa na dinâmica internacional, levando ao agravamento das disparidades econômicas existentes no País. Lembrando-se, ainda, o descrédito a que o País foi levado pela crise da dívida externa e, conseqüentemente, as temidas dificuldades futuras para a remessa e repatriação de lucros e capitais, pode-se prever que a participação das firmas multinacionais se daria mais pela via das exportações (para o Brasil) do que através de investimentos diretos;

e) por fim, a precariedade do nível médio de habilitação e de remuneração da força de trabalho introduz, nesta estratégia, custos que podem ser significativos e que se expressam de várias formas: devido aos preços relativos de capital e da mão-de-obra, surgirão retardos na adoção de equipamentos intensivos em ciência, eventualmente implicando em posterior incapacidade de atualização para muitas firmas e talvez setores; custos de capacitação e adaptação, relativamente elevados, face a outros países, devido ao baixo nível educacional da força de trabalho; custos sociais derivados da redução do coeficiente agregado capital/trabalho, uma vez que, como mencionado, parte do impulso dinâmico dos investimentos em modernização seria transferido ao exterior, tolhendo o desenvolvimento interno dos setores produtores das tecnologias em questão, não permitindo a criação de empregos nestes setores.

Em resumo, os desdobramentos da estratégia de crescimento e modernização baseada na hipótese da integração internacional competitiva tenderiam a transformá-la não no que se pretende, mas sim numa estratégia de integração subordinada. Tenderiam a ser recriados problemas típicos do processo de "industrialização restringida" (MELLO, 1982), os quais o País tem agora a oportunidade de superar, graças à integração e diversificação do seu parque industrial.

A política industrial, cujas linhas mestras este trabalho pretende expor, é parte de uma estratégia de retomada do crescimento econômico que prevê, sim, uma maior abertura da economia brasileira ao exterior. Pretende, porém, que esta abertura seja **seletiva** e, portanto, não coloca af a fonte do dinamismo da economia.

**Na proposta aqui apresentada** a condição de elemento dinâmico é atribuída à expansão do consumo de massa de bens industriais (duráveis e não-duráveis de consumo). Trata-se de uma estratégia para promover, no Brasil, uma revolução do consumo de massas. Em termos políticos, a busca deste objetivo e, mais importante, a sua progressiva concretização é crucial, para conferir credibilidade e legitimidade à política econômica. Em termos econômicos, quando ocorre um rápido crescimento do consumo dos trabalhadores – tão rápido quanto possibilitado pelo objetivo de manutenção de estabilidade de preços e pelas eventuais restrições de capacidade produtiva – o crescimento da demanda induz novos investimentos. Estes, ao elevar a procura de mão-de-obra e, via incorporação de novas tecnologias, favorecer o aumento da produtividade, estabelecem condições propícias à elevação dos salários. Uma vez que a "revolução do consumo de massas" impulsiona a economia duplamente – através do crescimento do consumo e da expansão dos investimentos – não é necessário que o aumento do consumo seja superior, nem mesmo igual, ao crescimento da renda (CASTRO, 1989).

Tendo ensaiado este processo durante a Década de 1970, quando a difusão do consumo de bens industriais se viabilizava mais pelo aumento do número de trabalhadores por família do que pela elevação do salário real, o País tem hoje a chance de centrar na revolução do consumo de massas, a base para a retomada do crescimento econômico. Além de fatores de ordem política (fortalecimento dos sindicatos), a profunda queda da taxa de fecundidade leva à redução, ainda que com alguma defasagem, da taxa de crescimento da força de trabalho. A esperada redução do ritmo de crescimento da população urbana, uma vez que se espera uma estabilização da taxa de urbanização (população urbana/população total) em níveis próximos ao que se verifica atualmente, também contribui para a redução do ritmo de crescimento da oferta de mão-de-obra (urbana) e, portanto, para a elevação do salário real.

Por outro lado, a permanência de baixos níveis de investimento ao longo da Década de 1980 abre inúmeras oportunidades de investimento para a modernização e a expansão da capacidade de diversos setores, principalmente de bens de consumo. Assim, obtida uma redução nas transferências ao exterior, através de uma renegociação da dívida, um arrefecimento da inflação e uma maior estabilidade das expectativas, uma vez que o setor privado encontra-se fortemente líquido e capitalizado, pode-se esperar uma rápida retomada do investimento, da demanda por mão-de-obra e, destarte, uma elevação do salário real.

Neste contexto, crescerão os incentivos de mercado à modernização, tornando portanto mais fácil a execução de uma política voltada para este objetivo. Aliás, a ênfase no aumento da produtividade será necessariamente um dos componentes centrais de uma nova política industrial, através da generalização de tecnologias mais eficientes pelos diversos setores da economia.

A modernização da indústria, em busca de maior produtividade e competitividade, e a expansão do consumo de massas criarão, por conseguinte, a elevação da

demanda necessária para viabilizar a escala mínima para vários ramos de alta tecnologia. Além disso, a modernização será, certamente, acompanhada de mudanças de base técnica, abrindo espaço mercadológico para a mais rápida incorporação de ramos como a microeletrônica, a informática/telemática, a biotecnologia, a mecânica de precisão, a química fina e os novos materiais, principalmente em sub-setores nos quais o País pode dispor de vantagens comparativas dinâmicas.

### **3.2 Condicionantes Atuais da Industrialização Brasileira: de Natureza Interna**

Os elevados saldos comerciais obtidos nos últimos anos atestam o surgimento, no Brasil, de capacidade estrutural de geração de superávits externos (CASTRO, SOUZA, 1985). FAJNZYLBER (1988), no entanto, classificou este fenômeno como sendo uma "competitividade espúria", pois, ao invés de centrar-se na capacidade dinâmica de elevação da produtividade em certa medida, ele se baseia na exploração predatória de recursos naturais e de mão-de-obra barata. Sendo crescente as pressões por melhorias salariais e ambientais é evidente a necessidade de uma redefinição deste padrão de competitividade.

Também evidencia esta necessidade a mudança, em curso nos países do Primeiro Mundo, tanto do paradigma tecnológico em que se baseia a produção, quanto da base organizacional da produção, em que o Fordismo é substituído por uma organização mais participativa da força de trabalho nas inúmeras decisões do processo (o que ressalta a importância de uma estratégia de rápida formação de recursos humanos, inclusive a nível médio, para a viabilização da política industrial).

A substituição, já em pleno curso nos países industrializados, do paradigma eletro-mecânico pelo complexo micro-eletrônico/informática/telemática tem trazido e continuará a trazer profundas mudanças nos processos de produção, com substanciais ganhos de produtividade (e redução de custos). Tais transformações redefinem as vantagens comparativas inter-firmas e, conseqüentemente, o padrão de competitividade nos diversos setores industriais. A intensidade e a profundidade destas mudanças, conforme o caso, tanto podem alavancar quanto deprimir o crescimento de setores e regiões, espraiando seus efeitos a nível espacial, social e político. Como exemplo destas implicações a nível político das mutações do paradigma tecnológico basta mencionar um único fato: a aceleração do processo de integração econômica entre países, levando à formação dos blocos econômicos. O processo de ajustamento das estruturas produtivas às mutações derivadas da substituição do paradigma técnico tem contado, nos países industrializados, com a participação ativa, embora diferenciada, de seus respectivos governos. Identificar estas formas de participação permite inferências importantes para a definição da política industrial no Brasil.

## 4 O PAPEL DO ESTADO NA POLÍTICA INDUSTRIAL

### 4.1 Os Países Desenvolvidos

Não cabe, para os objetivos deste artigo, historiar ou detalhar as formas de intervenção estatal nos países desenvolvidos. É importante, porém, mostrar que é falsa a noção corrente que atribui a tais Estados uma participação mínima e descrente na conclusão de suas respectivas economias.

Nos Estados Unidos, suposto paradigma da não intervenção, o Estado Federal – e também os Governos Estaduais e Municipais – assumem papéis de grande impacto na evolução de sua estrutura industrial. A intervenção do Estado orienta-se pelo princípio de que este não deve, legitimamente, se imiscuir na gestão das empresas, mas pode operar transferências de recursos, desde que em prol dos "valores americanos". Neste sentido, são legítimas as transferências "daqueles que não produzem para aqueles que produzem, daqueles que não investem para aqueles que investem, daqueles que não produzem lucros para aqueles que os produzem todas as ações que protegem o produtor americano contra o produtor estrangeiro" (MATHEU, 1987). Este é o quadro que resulta de uma profunda investigação encomendada em 1984 pelo Commissariat Général au Plan, da França, sobre "os meios utilizados pelas instâncias federais americanas para sustentar sua competitividade industrial nacional" (MATHEU, 1987). Ajuda financeira direta e renúncia fiscal para Pesquisa e Desenvolvimento, o *Buy American Act*, normas legais e barreiras protecionistas são alguns dos instrumentos da ação pública, a qual está sempre sujeita à avaliação de políticas públicas regularmente efetuada pelo Congresso. Ou seja, o Estado regulatório, acima mencionado, conduz suas ações de regulamentação e desregulamentação, cada vez mais, para objetivos de desenvolvimento de setores industriais escolhidos.

Mais que detalhar o processo de execução da política industrial nos Estados Unidos, importa aqui tentar identificar, lá e em outros países, padrões de intervenção que orientem opções para o Brasil. Sem dúvida, neste processo não se pode esquecer que tais padrões serão sempre condicionados por fatores históricos e pelas constelações de forças políticas dominantes.

J. C. Miranda mostra que:

"os países capitalistas avançados vêm perseguindo duas estratégias diferentes de reestruturação de suas economias (face à mudança do paradigma tecnológico e à ruptura do arcabouço financeiro-institucional do pós-guerra). Uma enfatiza a internacionalização e o mercado exterior como fonte de dinamismo. Concentra a modernização e os ganhos de produtividade nos setores que possuem vantagens comparativas dinâmicas internacionais. Esta opção tem prevalecido nos Estados Unidos e na Inglaterra. A segunda estratégia coloca o mercado interno como motor

dinâmico, atentando, também, para os determinantes da competitividade internacional. Enfatiza o papel da alocação setorial dos ganhos de produtividade e da distribuição da renda gerada através de ações estruturantes específicas do Estado. Esta opção foi a da França e da Itália nos Anos Oitenta. Os casos do Japão e da Alemanha Ocidental constituem-se estratégias híbridas: regulação macroeconômica ortodoxa e intervenções setoriais estruturantes" (MIRANDA, 1988).

Pelas razões já expostas no item anterior pode-se concluir que ao Brasil não se adapta o modelo dito liberal adotado pelos Estados Unidos e pela Inglaterra. Também a segunda estratégia deve ser questionada para que, adaptada, possa – ou não – ser adotada no Brasil.

## 4.2 Estado e Indústria no Brasil – Os Anos 1990

A busca de uma definição clara quanto ao papel do Estado na modernização do parque industrial brasileiro pode ser efetuada a partir de uma análise da "Nova Política Industrial" (NPI), iniciada em 1987 pelo Governo Sarney, porém totalmente alterada pelo Governo Collor.

Desde quando abandonou o planejamento, enfatizando apenas políticas econômicas de curto prazo presas a uma abordagem tendenciosa limitada e inadequada sobre o papel do Estado na economia brasileira, o País rema contra a tendência mundial, colocando em risco seu parque industrial diversificado, integrado e pronto para garantir novo ciclo de crescimento. A NPI poderá representar o início da inflexão deste ciclo.

Apesar de apresentar diagnóstico e objetivos corretos, a NPI superestimou o papel dinâmico do setor privado, minimiza as funções estruturantes do Estado, adota esquema de financiamento, baseado em incentivos fiscais, incompatível com os problemas atuais das finanças públicas e não considera as possibilidades de expansão e diversificação do mercado de capitais como fonte de financiamento do novo ciclo de crescimento econômico.

Referida política industrial brasileira apresentou, por um lado, em nível de proposta, uma abordagem altamente liberalizante, e projetou a redução da intervenção do Estado na economia (privatização, desregulamentação, desburocratização) e a eliminação progressiva da dependência do setor privado, quanto a incentivos fiscais, crédito subsidiado e proteção comercial, em suas relações de compra e venda com o setor público.

Por outro lado, reconheceu o sucesso do processo de substituição de importações, no que diz respeito à construção de uma estrutura industrial diversificada e integrada, e chamou a atenção para o atraso tecnológico e para os baixos níveis de

eficiência e de qualidade do produto industrial brasileiro, quando comparados aos padrões internacionais. Ao apontar para o risco de a revolução tecnológica mundial eliminar as vantagens comparativas tradicionais dos países em desenvolvimento, como o Brasil, a proposta reservou à iniciativa privada o papel dinâmico no novo ciclo de desenvolvimento brasileiro e no processo de modernização tecnológica – uso de novas tecnologias e incorporação de setores de ponta –, assim como no aumento da eficiência e da produtividade. Ao Estado, competiria apenas a responsabilidade pela capacitação tecnológica e pela pesquisa básica, elevando o nível de competitividade interna e externa da indústria brasileira.

No que se refere aos instrumentos, a política industrial do Governo Sarney compreendia incentivos a serem estabelecidos e administrados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) em três linhas básicas de atuação:

1) **Programas Setoriais Integrados (PSI)**, que representam a maior novidades da NPI e, certamente, o seu ponto alto. Através dos PSI, a NPI visa avaliar e atuar em todo o encadeamento econômico de cada setor, em termos de capacidade de produção, produtividade, capacitação dos produtos, e assim solucionar, previamente, pontos de estrangulamento e reduzir custos e necessidades de recursos para formação de estoques e de capital de giro. As medidas de estímulo previstas nos PSI abrangem incentivos fiscais, financiamentos, compras do Governo, investimentos em infra-estrutura e tarifas cambiais, com a finalidade de reduzir custos de formação de capital da indústria, em geral, e das indústrias de alta tecnologia, em particular;

2) **Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI)**, que têm por objetivos a capacitação empresarial no campo da tecnologia e da organização industrial e a criação e a manutenção de estrutura de gestão tecnológica permanente. Para tanto, foram criados novos incentivos para estimular inversões de empresas em P&D, tais como: redução das alíquotas de importações de bens de capital e de materiais sem similar nacional, depreciação acelerada de bens de capital nacional e dedução, para fins de imposto de renda, das despesas com *royalties* por assistência técnica e científica, até 10% do faturamento;

3) **Programas BEFIEX**, que foram praticamente mantidos em sua forma original, porém incorporados aos instrumentos da nova Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial, contemplam, como principal novidade, mais estreita ligação com os objetivos da política industrial no que se refere, particularmente, ao aumento da competitividade e ao incremento das exportações brasileiras. Além das isenções tradicionais – como a redução dos impostos de importação e do IPI para bens de capital, matérias-primas e bens intermediários –, as empresas com programas BEFIEX contam agora com isenção do adicional de frete para Renovação da Marinha Mercante e passam a ser beneficiadas pela depreciação acelerada de bens de capital de produção nacional utilizados nos processos produtivos de elevado conteúdo tecnológico.

Além desses três programas básicos e da criação e manutenção de outros incentivos administrados pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial (SDI)

– tais como a isenção de IPI para bens de capital importados e nacionais, adquiridos por empresas industriais e pelo setor público, fabricados por empresas vencedoras de concorrências internacionais –, cabe ressaltar outros incentivos setoriais, como a redução de 80% do imposto de importação e do IPI para matérias-primas, bens intermediários e componentes, quando destinados à fabricação de bens de capital, em casos especiais, às indústrias aeronáutica, de material bélico e de construção naval e às empresas jornalísticas e editoras.

No que diz respeito à política comercial, seriam reformuladas as tarifas aduaneiras, com o objetivo de recuperar seu papel como instrumento de política industrial e de promover gradual liberalização da economia. Tal medida reduziria a média e a amplitude das alíquotas nominais, isentando de IOF todas as importações e eliminando a taxa de melhoramento dos portos. Paralelamente, seriam revogadas as isenções e reduções de caráter geral do imposto de importação e do IPI, mantendo-se apenas aquelas isenções previstas em acordos internacionais, na nova Constituição ou em legislações específicas. Além disso, para elevar o grau de flexibilidade das exportações, seriam eliminados quaisquer controles prévios de órgãos governamentais, que não a CACEX, para cerca de 3 mil produtos.

Na montagem do aparato institucional e organizacional adequado para implementar a política industrial, o organograma previa o funcionamento de uma agência nos moldes da SDI e a criação, em seu âmbito, de câmaras setoriais a serem integradas por representantes do Governo e da iniciativa privada, com o intuito de promover maior articulação entre empresários e o Governo e de auxiliar a Secretaria na coordenação de ações governamentais (incentivos fiscais, financiamentos, compras do Governo etc.) relacionadas com a política industrial.

O que podemos concluir é que, exceto no que se refere à função estruturante do Estado e aos esquemas de financiamento – tanto ao nível de diagnóstico quanto de prognóstico –, a política industrial do Governo Sarney partiu de premissas corretas, seja no que tange à interpretação da reestruturação produtiva dos países industrializados e da ascensão de alguns Novos Países Industrializados, seja no que se refere à atual situação da indústria brasileira.

É importante ressaltar, todavia, que a inadequada interpretação do papel do Estado como promotor do desenvolvimento e a escolha de esquemas de financiamento baseados em benefícios fiscais – sem aprofundar diagnóstico sobre a crise das finanças públicas e sobre a real capacidade (empresarial, tecnológica, mercadológica e financeira) de o setor privado liderar o novo ciclo de crescimento – poderiam comprometer programas revestidos de concepção correta e abrangente, como o PSI e o PDTI.

Ou seja, era necessário reexaminar, particularmente, o papel do Estado, para selecionar adequadamente instrumentos de apoio à política industrial e, assim, evitar que a NPI seja comprometida pela prevalência das restrições de curto prazo da política econômica. É necessário também levar em conta que a deterioração das finanças

públicas pode impor limites estreitos à renúncia fiscal e a novas tarefas para o Setor Produtivo Estatal (SPE). Por outro lado, novas alianças com o setor privado nacional e com as empresas multinacionais, bem como novas relações entre o Governo, os bancos oficiais e o setor privado, podem ser estabelecidas na direção do financiamento de novo ciclo de crescimento, simultaneamente, de recuperação da capacidade do Estado estruturante no Brasil.

A NPI do Governo Collor, baseada no Programa de Competitividade Industrial (PCI) e no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e as propostas de abertura do comércio exterior, de inserção competitiva internacional e de incentivos fiscais em cascata aos setores exportadores, repete e aprofunda os equívocos da política industrial do Governo Sarney e, o mais grave, como se reveste de um preconceito tão grande contra o papel do Estado, sugere seu total desmonte .

As diretrizes da NPI auspiciam um Estado cujas responsabilidades principais são a estabilidade macroeconômica, a reconstrução de um ambiente favorável aos investimentos privados e o reforço do sistema educacional básico e da estrutura do desenvolvimento científico e tecnológico, devendo o fornecimento de bens e serviços básicos e o novo padrão de financiamentos ser também assumidos pelo setor privado.

Em que pese atentar para a importância das relações intersetoriais, mantendo a abordagem de complexos industriais, a NPI propõe segmentá-los, o que coloca em sério risco o próprio conceito de complexo industrial.

Por outro lado, a NPI de cunho nitidamente liberal, causando inveja até mesmo aos Estados Unidos, sem falar no Japão e na Alemanha, propõe tratamento igual a agentes desiguais, quando trata de empresas estrangeiras e do sistema financeiro.

No que diz respeito à proclamada Segunda Abertura dos Portos e a pretendida elevação dos gastos com ciência e tecnologia, a NPI revela que não dispõe de uma estratégia frente às grandes transformações em curso na atualidade e que, na limitada medida em que as leva em conta, investe em opções convencionais, pouco adequadas ao contexto em que o País se encontra mergulhado. Mesmo não nos aprofundando quanto às transformações, é necessário fazer referência às novas formas de organização, aos avanços no processo de colaboração entre empresas, à formação de grandes conglomerados financeiros/industriais e ao sucesso do capitalismo organizado: Estado coordenador ativo da reestruturação tecnológica, produtiva e financeira.

Finalmente, cabe chamar a atenção que abrir as importações com a economia em recessão e com o câmbio baixo, carga fiscal e juros elevados é decisão super-arriscada. Na verdade, a abertura da economia brasileira somente será benéfica se realizada de maneira negociada em função de um novo projeto de desenvolvimento que fortaleça o mercado interno e melhore a distribuição de renda, viabilizando o círculo virtuoso do consumo de massas, portanto, em troca de contrapartidas bem definidas e permanentes.

## 5 ESTADO ESTRUTURANTE

As causas básicas do baixo crescimento observadas no Brasil durante a última década são profundas e inter-relacionadas: a crise do financiamento público, o estrangulamento externo e os problemas do Setor Produtivo Estatal. Por outro lado, observa-se um setor privado altamente capitalizado. Nesse quadro, a conclusão é óbvia. O sucesso da NPI depende de um novo tratamento do SPE e da modernização do Estado, de modo a torná-lo novamente apto a promover o desenvolvimento.

Para tanto, há necessidade de se rever os fundamentos teóricos e de se aprofundar a análise do comportamento histórico a respeito da intervenção do Estado, particularmente na implementação de políticas industriais. Aos argumentos clássicos e neo-clássicos relativos à eliminação da participação do Estado no processo de acumulação de capital, de alocação e de distribuição de recursos, lembre-se que foi o próprio Marshall quem abriu espaço para a intervenção do Estado na economia, ao propor incentivos a setores que não se apropriem de excedentes por eles próprios criados (tais como as economias externas que são capazes de gerar as estradas de ferro, por exemplo). Lembre-se também a proposta clássica de LIST (1985) quanto à necessária intervenção do Estado, visando criar vantagens setoriais, saltar etapas, diminuir defasagens tecnológicas e reproduzir mais rapidamente estruturas modernas em países de industrialização tardia. Estas são idéias centrais que justificam a intervenção do Estado na promoção do investimento e na solução de problemas de descontinuidade, de rigidez dos coeficientes técnicos de produção e de resistências políticas e sociais a mudanças. Ou seja, o progresso técnico é incorporado através da própria formação de capital e o agente do investimento é o Estado, por intermédio seja da criação de empresas, seja do financiamento seletivo ou da indução ao investimento através da criação de pontos de germinação que minimizam incertezas para os empresários privados. É, portanto, preciso reconhecer a necessidade de permanência do Estado como ator relevante no novo ciclo de desenvolvimento, procurando dar-lhe instrumentos de ação mais eficazes.

Centrado nos conceitos do paradigma tecnológico e de complexo industrial, ERBER (1987) apresenta uma proposta para operacionalizar a intervenção do Estado na dinâmica industrial. Segundo o autor, o caráter científico dos novos paradigmas tecnológicos aponta para a importância da pesquisa básica e da formação de recursos humanos de alto nível na implementação de novas etapas do desenvolvimento industrial. Dada a ineficiência dos mecanismos de mercado para fomentar o investimento privado nesses campos, devido a problemas de incerteza, longo prazo de maturação e de dificuldades de apropriação de resultados do investimento, eles constituem campos clássicos de atuação do Estado.

Erber afirma: "A evidência empírica, quanto aos fluxos interindustriais de inovações, mostra que os setores industriais podem ser distribuídos em três grupos:

1) **Setores Motores de Inovação** – aqueles que, além de gerarem o grosso das inovações que usam, são os principais fornecedores de inovações para o resto do

sistema. No presente, estes são setores intensivos em ciência, que atuam na ponta da tecnologia, desenvolvendo as novas trajetórias tecnológicas para o sistema econômico, a exemplo da eletrônica, novos materiais e da biotecnologia;

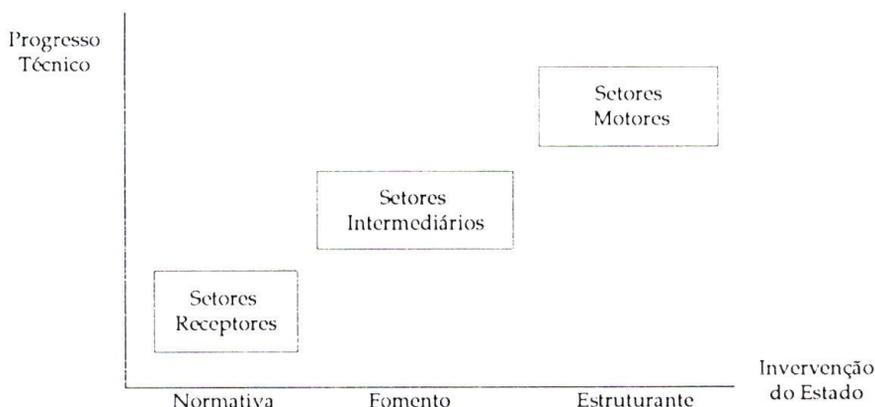
2) **Setores Receptores de Inovações** – aqueles cuja demanda por inovações é atendida principalmente pela oferta de outros setores e são compostos especialmente por produtores de bens de consumo não-duráveis;

3) **Setores Intermediários** – aqueles cuja demanda por inovações é suprida, em parte, pelos esforços internos (inovações incrementais, principalmente) e, em parte, por inovações geradas nos setores motores, eventualmente desenvolvidas internamente. Esses setores atuam também como fornecedores importantes de inovações entre si e para o segundo grupo, e se compõem de setores produtores de bens de capital, insumos básicos e de consumo duráveis."

"Os setores motores têm, em comum, a base científica e a técnica de seu paradigma e a mesma trajetória, o que faz com que sua dinâmica seja interdependente, mesmo que forneçam para distintos mercados. Dessa forma, um novo paradigma tecnológico expressa-se no plano produtivo por um complexo industrial articulado pela base técnica... O impacto do novo paradigma será maior se seus principais usuários forem dos setores intermediários, devido ao peso que estes têm na estrutura industrial e, principalmente, pelo seu poder de encadeamento nos fluxos tecnológicos e de insumo-produto."

### DIAGRAMA 1

#### INTERVENÇÃO DO ESTADO POR SETORES, DE ACORDO COM O PAPEL DESTES NA DINÂMICA TECNOLÓGICA DA INDÚSTRIA



O autor sintetiza suas proposições no Diagrama 1. O eixo horizontal representa a intervenção estatal e o vertical o papel do setor no progresso técnico-industrial.

E continua Erber: "As noções de paradigma e complexo apontam para a necessidade de conceber a política industrial à luz dos vínculos intersetoriais. Isso implica uma política industrial não apenas heterogênea, diferenciada por setores, como também dotada de uma visão integrada"... "Numa primeira aproximação, os complexos podem ser classificados, segundo sua indústria motriz, em **motores, intermediários e receptores** de progresso técnico e, de acordo com seu estágio de desenvolvimento, em **nascentes, maduros estáveis e maduros rejuvenescentes**. Cruzando as duas classificações numa matriz, suas células seriam **as medidas de intervenção estatal, de cunho estruturante, para os complexos motores nascentes e maduros rejuvenescentes, de fomento, para os complexos maduros estáveis, e normativo, para os complexos receptores**", de acordo com o Diagrama 2. O detalhamento das medidas estruturantes, de fomento e normativas depende, naturalmente, das condições históricas específicas.

## DIAGRAMA 2

### TIPOS DE MEDIDAS DE POLÍTICA PARA OS COMPLEXOS INDUSTRIAIS, SEGUNDO SEU PAPEL NAS RELAÇÕES INTERSETORIAIS E SEU ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO

ESTÁGIOS DE DESENVOLVIMENTO	PAPEL NAS RELAÇÕES INTERSETORIAIS		
	Motores	Intermediários	Receptores
Nascente	Estruturante		
Maduro Estável		Fomento	Normativo
Maduros Rejuvenescentes			

"Pode-se dividir a intervenção estatal em setores industriais em três tipos, não-exclusivos, de acordo com uma abrangência decrescente:

1) **ESTRUTURANTE** – quando o Estado atua diretamente na montagem de um setor ou complexo industrial, criando simultaneamente o mercado e seus fornecedores, tanto por meio de empresas públicas como pela definição de regras para participação de empresas privadas;

2) **FOMENTO** – quando o Estado define incentivos para certas atividades e condicionalidades para uso desses incentivos, mas deixa ao mercado a estruturação final do setor;

3) **NORMATIZAÇÃO** – quando o Estado atua ao nível de produtos e processos, definindo suas características (por ex.: segundo critérios de segurança dos consumidores ou de poluição ambiental).

Assim, para os setores tecnológicos de ponta, os motores de inovação, a intervenção é de cunho marcadamente **estruturante**, abrangendo da pesquisa e desenvolvimento à proteção dos produtores locais, no mercado interno e no exterior, por meio de uma ampla gama de instrumentos, que vão dos subsídios a P&D até a formação de empresas locais, estatais ou privadas. Nesses setores, nos países centrais, constata-se a formação de um bloco de interesses constituído por empresas privadas, instituições acadêmicas e tecnológicas, normalmente articulado por aparatos estatais específicos, como o Departamento de Defesa, nos Estados Unidos, e o MITI, no Japão. Já para os setores que são, principalmente, receptores de tecnologia, a intervenção é de natureza essencialmente **normativa**, enquanto que para os demais setores, o Estado provê incentivos variados, de acordo com as condições locais."

## 6 A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

### 6.1 O Papel dos Bancos no Ajustamento Industrial

Quanto ao papel do sistema financeiro e de suas relações com o Governo e com o setor industrial, taxonomia interessante é oferecida por ZYSMAN (1983), ao analisar referidas relações para os casos dos Estados Unidos, do Japão, da Alemanha, da França e da Inglaterra, e da qual podem ser extraídas algumas observações para o caso brasileiro.

Para o autor, a configuração dos mercados financeiros presta ajuda decisiva na modelagem das várias alternativas para orientar a política de ajustamento industrial. Zysman agrupa os diversos sistemas financeiros em três tipos distintos, cada qual com suas próprias especificidades:

- 1) um sistema baseado no mercado de capitais, com alocação de recursos processando-se através de preços competitivamente estabelecidos;
- 2) um sistema baseado no crédito, com preços administrados;
- 3) um sistema baseado no crédito, controlado, todavia, pelos bancos.

A proposição do autor é que um sistema baseado no crédito com preços administrados facilita a intervenção do Governo no ajustamento industrial (casos da França e do Japão). Os sistemas baseados no mercado de capitais, com preços competitivos, dificultam o papel estruturante do Estado, impondo procedimentos isolados ao Governo, ao setor bancário e ao setor privado. É o que caracteriza a Inglaterra – como desejava o Governo Thatcher – que ainda apresenta um modelo ambíguo de ajustamento, e os Estados Unidos, exceto no caso do tratamento regional da industrialização,

que se aproxima do primeiro tipo. Por último, o sistema baseado no crédito controlado pelos bancos, em que o ajustamento e desenvolvimento industrial exigem permanente negociação entre Governo, lideranças empresariais e sindicais e bancos que controlam cada indústria ou empresa objeto da política, e que tem expressão máxima no caso alemão, mas apresenta algumas aproximações com os modelos japonês e italiano. O Diagrama 3 sintetiza os modelos de ajustamento industrial conduzidos pelo Estado, pelo setor privado e o negociado.

### DIAGRAMA 3

#### SISTEMA FINANCEIRO E O PROCESSO DE AJUSTAMENTO INDUSTRIAL

PAÍS	SISTEMA FINANCEIRO	MODELO DE AJUSTAMENTO INDUSTRIAL
Japão e França	Baseado no crédito com preços administrados	Conduzido pelo Estado
Estados Unidos	Baseado no mercado de capitais com preços competitivos	Conduzido pelo setor privado
Alemanha e, de certa forma, o Japão e a Itália	Baseado no crédito controlado pelos bancos	Negociado
Inglaterra	Baseado no mercado de capitais com preços competitivos	Ambíguo ou obscuro

Fonte: ZYSMAN, J. **Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial change.** London : Cornell University, 1983.

Zysman enfatiza que a intervenção do Governo, além de assegurar o funcionamento das forças de mercado, deve ter como objetivos ações seletivas para forçar resultados industriais específicos, criando vantagens competitivas e orientando as políticas econômicas para a promoção de indústrias em crescimento (ciclo ascendente do produto), articuladas, isto é, com significativos encadeamentos, para frente e para trás, em âmbito nacional. Quanto às indústrias maduras em fase de transição, cabe apenas garantir sua sobrevivência, concedendo-lhes proteção comercial e financiamentos para investimentos em modernização, a prazos suficientes e, exclusivamente, durante o período necessário ao restabelecimento de suas posições competitivas. Qualquer proteção às indústrias em declínio (ciclo descendente irreversível do produto), todavia, não seria capaz de recuperar sua competitividade.

## 6.2 Em Busca de Uma Nova Proposta de Financiamento de Médio e Longo Prazos no Brasil

Não é tarefa fácil abandonar modelos de financiamento tradicionais, centrados em instrumentos com limites claros, tais como confisco cambial, arrocho salarial, déficits públicos, subsídios e incentivos fiscais, isolados ou combinados entre si. No momento em que é cada vez mais difícil o exercício do papel estruturante e financiador do Estado pela via fiscal, são enormes as potencialidades de financiamento por intermédio do mercado financeiro, seja do crédito ou da capitalização, devido aos excedentes em dinheiro disponíveis no setor privado. Esses recursos poderão ser canalizados para os investimentos contemplados na NPI, em condições sem precedentes na história da industrialização brasileira, para promover uma redefinição do modelo de financiamento industrial que facilite a tarefa de promover novo ciclo de crescimento.

Sem o aprofundamento exigido na abordagem de questão tão relevante, é possível especular – com base nas colocações apresentadas ao longo deste texto – sobre um esboço de proposta de divisão de tarefas e sobre as formas de articulação entre as principais esferas do Governo, encarregadas de conduzir não apenas a NPI, mas também a modernização e expansão dos demais setores, inclusive os serviços públicos.

Antes, todavia, algumas premissas básicas devem ser observadas. A primeira se refere ao fato de que está esgotado o papel do Estado de "pai protetor" da ineficiência privada e pública. Sua eventual manutenção implicará redução dos excedentes disponíveis para realização das tarefas mais prementes, tais como o resgate da dívida social, a modernização do Estado e o apoio aos setores motores. A segunda diz respeito à necessidade de aumentar a poupança e o investimento público. Para isso, é necessário promover a elevação da carga tributária, a recuperação do Setor Produtivo Estatal, através de aumentos de preços e tarifas, e da elevação da produtividade e da eficiência administrativo-gerencial. Esta última medida inclui eliminação de entraves à eficiência operacional das unidades produtivas do Governo.

Nesse contexto, à Administração Direta caberia a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos e semipúblicos, usando exclusivamente recursos fiscais. Tal medida seria acompanhada de outras, como: modernizar a educação e acabar com o déficit do sistema, capacitando-o até ao pleno exercício da revolução científico-tecnológica exigida pela NPI; atender às necessidades básicas das camadas populacionais inseridas na faixa de pobreza absoluta, nas áreas de saúde, nutrição e abastecimento alimentar; subsidiar a habitação popular, os transportes coletivos, o saneamento básico e os programas de apoio à agricultura de baixa renda e às micro e pequenas empresas urbanas. São tarefas que, com o avanço do processo democrático e

participação crescente da população-alvo, exigirão significativas massas de recursos do Tesouro, além da modernização das estruturas administrativas dos órgãos de Governo.<sup>4</sup>

A Caixa Econômica Federal seria o agente de apoio ao Governo no financiamento do desenvolvimento social. Para isso, contaria com a centralização dos recursos orçamentários destinados à administração direta encarregada daquelas funções, assim como extrações lotéricas, o FINSOCIAL (que seria para ela transferido), o FGTS, a captação em cadernetas de poupança e letras imobiliárias. No processo, além de aportes explícitos do Tesouro, visando subsidiar os segmentos mais necessitados, parte significativa do lucro obtido com certos financiamentos às classes de maior poder aquisitivo poderia ser utilizada em subsídios a programas de educação, saúde, nutrição, abastecimento alimentar, habitação popular e saneamento básico estritamente para a população carente, urbana e rural.

Por outro lado, são também significativos os déficits de infra-estrutura econômica: estradas rodoviárias e ferroviárias, sistemas portuários e aeroviários, transportes de massa, armazenagem e até mesmo geração e distribuição de energia elétrica e de outras fontes energéticas. Em que pese os elevados coeficientes de investimentos e seu longo prazo de maturação, os retornos econômicos para tais setores são garantidos, previsíveis e as tarefas de responsabilidade de órgãos da administração direta e indireta poderiam contar com o apoio do BNDES, que assim fortaleceria as suas origens. Além de centralizar os recursos orçamentários destinados pelo Tesouro aos órgãos encarregados daquelas tarefas, o BNDES contaria com o retorno dos empréstimos já realizados e com o Fundo Nacional de Desenvolvimento e outros fundos de igual natureza, como principais fontes de recursos. Poderia também, em consonância com o BB-Banco de Investimento (BB-BI), sobre o qual se comentará a seguir, captar recursos no exterior e no mercado de capitais nacional para capitalizar empresas estatais e privadas, através de participações concertadas com os objetivos nacionais.

Ao Banco do Brasil (BB), além de continuar priorizando a agricultura, a Pequena e Média Empresa (PME) e o Comércio Exterior, caberão as difíceis tarefas de se desenvolver como banco comercial, de investimento e de fomento, em apoio à NPI e na capitalização de empresas aptas a desempenhar papel relevante na Nova Política Industrial e na desconcentração industrial. Para tanto, o BB poderá se valer de sua capilaridade, que lhe permite forte presença em todo o interior brasileiro e no exterior, e de sua atuação em quase todos os segmentos do mercado de capitais.

---

4 É importante registrar que a modernização das estruturas administrativas dos órgãos de Governo deve ser conduzida não apenas como um objetivo em si, mas também como componente da política industrial, na medida em que ela pode gerar demanda, por exemplo, de *hard* e de *software*, a ser atendida pelo setor produtivo nacional.

Ao Banco Central restaria dedicar-se, com exclusividade, à administração das contas que afetam diretamente a base monetária e fortalecer suas atividades de controle e fiscalização do câmbio, dos bancos e das demais instituições financeiras, com total independência. As tarefas de fomento, de banco comercial e de investimento que executa atualmente, através de fundos e programas especiais, seriam, repassadas para o BB, pelas mesmas razões de capilaridade já apontadas.

Nesse sentido, todas as atividades em apoio ao cooperativismo, à reforma agrária, à irrigação, aos pequenos produtores e às pequenas e médias empresas, executadas dispersamente pelas várias agências governamentais (BNCC, BNDES, CEF, CFP, CEBRAE etc.) passariam a contar com o respaldo financeiro do BB, eliminando-se as várias etapas de repasses e transferências entre órgãos envolvidos que hoje oneram a administração e facilitam o desvio de recursos.

A partir do momento em que o BB estiver liberado para atuar em todos os segmentos de captação e alocação de recursos, a sua condução eficiente, em termos de desempenho empresarial, e eficaz, em termos de objetivos nacionais, poderá transformá-lo em um dos principais braços financeiros do Governo na promoção do próximo ciclo de crescimento.

### 6.3 Novas Funções para o BB – Mecanismo Operacional

No que diz respeito ao BB, sua eficácia está condicionada à seleção de prioridades em sincronia com projetos contemplados nos planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento, em particular no apoio à política industrial com as características já apontadas. Quanto à eficiência, será alcançada através de profunda modernização administrativa e redução de custos, acompanhada da compatibilização entre fontes e aplicações de recursos com novo portfólio de aplicações.

Suas prioridades seriam: capitalização das pequenas e médias empresas propícias à promoção da desconcentração espacial da indústria e/ou empresas subcontratadas de grandes empresas motrizes e que, por conseguinte, indicam menores riscos de sofrerem concorrência predatória; financiamentos de longo prazo e participação acionária em empresas contempladas nos PSI e nos PDTI, selecionados pela NPI, e em complexos industriais resultantes da criação de pólos de desenvolvimento regional integrado; modernização e expansão de setores produtores de bens de consumo de massa. Outra significativa prioridade será o apoio ao saneamento financeiro e à condução da democratização do capital do SPE, incluída a formação de *joint-ventures* e a privatização de determinadas empresas estatais.

A questão da eficiência exige, em primeiro lugar, definição de critérios rígidos de análise de projetos de investimentos e do estabelecimento de metas desafiadoras de rentabilidade. Entre os critérios de análise devem ser destacados: a tecnologia e a engenharia do projeto; o modelo de organização e gerência; o grau de participação dos trabalhadores nos processos de decisão; a posição da empresa na estrutura de

mercado interno e externo e sua capacidade de formação de preços e de *mark-up*, bem como a importância dedicada à pesquisa e desenvolvimento de processos, produtos e mercados. Além do cadastro e dos indicadores financeiros históricos e previstos, a taxa de retorno esperada do projeto deve complementar as garantias reais exigidas em outras modalidades de critério. O parâmetro para definição das metas deve ser a comparação entre receitas obtidas com dividendos provenientes de participações acionárias e juros obtidos com crédito comercial.

Alcançar resultados tão desafiantes e ambiciosos, exige, por um lado, captar recursos através de fontes adequadas e, por outro, diversificar a pauta de investimentos e, ao mesmo tempo, se colocar como um dos principais bancos, para todas as operações das empresas das quais participar acionariamente. A busca de condições competitivas visando à concentração de operações bancárias (depósitos, aplicações, gerenciamento de previdência privada, desconto de duplicatas, cobrança, seguros, recolhimento de impostos e taxas etc.) das empresas com sua participação acionária (o que caracteriza a integração do capital bancário com o capital industrial e valoriza o capital produtivo no circuito financeiro, desenvolvendo também o mercado acionário e minimizando os custos de circulação e de captação de capitais, deve ser plenamente exercida pelo conglomerado BB). Tal estratégia é importante para remunerar fontes de captação de curto e de longo prazos a custos elevados, através de participações acionárias que são, caracteristicamente, investimentos que geram retorno de longa maturação.

A participação do BB em Câmaras Setoriais de Investimentos (CSI) poderá facilitar tarefas tão complexas como as apontadas. A elevada capitalização do setor privado é indicador de possíveis negociações intra e intercâmaras setoriais, visando composições financeiras que promovam os investimentos necessários.

A experiência de alguns países industrializados, particularmente da Alemanha, do Japão e da Itália, demonstra ser factível a implementação de estratégias dessa natureza, para fomentar as atividades econômicas de forma equilibrada e acordada entre os vários agentes envolvidos.

#### **6.4 O BB e a Centralização das Operações Bancárias do SPE**

Enquanto reformas e atuação dos agentes financeiros do Governo com as características apontadas poderão minimizar as incertezas do setor privado e, portanto, estimular a necessária retomada dos investimentos e do crescimento econômico, a transformação do BB em principal agente financeiro do SPE deverá contribuir, não apenas para recuperar as finanças públicas, como também para viabilizar o saneamento financeiro e os novos investimentos prioritários das empresas estatais.

Ao centralizar gradativamente e competitivamente as operações bancárias das empresas estatais, o BB poderá promover o saneamento financeiro das empresas

deficitárias e, ao mesmo tempo, formar um fundo, constituído com fração dos recursos assim tornados disponíveis e com o lucro obtido em referidas transações, para capitalizar e financiar os investimentos prioritários das empresas estatais estratégicas na promoção do novo ciclo de crescimento. O montante dessas operações equivale ao movimento bancário das 400 maiores empresas privadas nacionais.

É claro que o BB terá de se modernizar e se transformar, tanto ao nível de equipamentos quanto de seu modelo gerencial-administrativo, o que exigirá, entre outros, volume não-desprezível de investimentos em informática e telemática. É necessário ressaltar, contudo, que, desde já, somente o BB, entre as instituições financeiras oficiais, reúne plenas condições de exercer as tarefas mencionadas, devido a sua capilaridade e também, agora, a sua ampla atuação em todos os segmentos do sistema financeiro. Cabe lembrar que instituições como o BNDES, ainda que contem com expressiva capacitação profissional de seus recursos humanos, da qualidade de sua metodologia de análise de projetos e de sua importância na promoção do desenvolvimento, não operam nas carteiras peculiares aos bancos comerciais, restringindo-se a agências repassadoras de fundos públicos, cada vez mais escassos. A sua integração e complementariedade com o BB deve, portanto, ser exaustivamente estudada, explorando, inclusive, o potencial de fontes de recursos oferecidas pelo mercado de capitais que podem ser captadas pelo BB e usadas em projetos prioritários do BNDES.

Referida centralização deverá ser implementada, no entanto, através de negociações que considerem critérios de eficiência e eficácia tanto para o BB quanto para o SPE e, a partir de cálculos compensatórios entre blocos de empresas com transações superavitárias, e blocos com transações deficitárias (como, por exemplo, entre PETROBRÁS e SIDERBRÁS), de modo a evitar problemas de liquidez e de fragilidade financeira para ambos os lados (BB e SPE).

As operações das empresas estatais seriam agrupadas em dois blocos: no primeiro, aquelas financeiramente superavitárias, as quais, na hipótese de preços sem defasagem, são capazes de gerar recursos próprios superiores às necessidades de investir em atendimento à demanda; no segundo, aquelas que, mesmo com nível ajustado de preços, são financeiramente deficitárias quando implementam seus planos de investimentos. Através do BB seriam criados os canais de intermediação dos superávits financeiros do primeiro bloco para as empresas do segundo.

Por outro lado, a centralização e a diversificação das operações de curto prazo no BB, de massa tão significativa de recursos, viabilizaria a formação de fundos que seriam usados pelo BB na aquisição de participações acionárias de empresas do SPE junto ao Tesouro Nacional.

Ao fundo constituído com os lucros obtidos através da referida centralização das operações bancárias do SPE, o BB somaria seus estoques de títulos públicos e os recursos captados junto a fundos de pensão das próprias empresas estatais, para, gradativamente, adquirir parcela do controle do SPE, o que fortaleceria o orçamento do Tesouro, liberando-o para financiar a produção de bens públicos e semipúblicos e, também, para reduzir o endividamento público e, por conseguinte, os seus encargos financeiros.

Orientado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e pelos ministérios das respectivas áreas e participando das Câmaras Setoriais, o BB poderia minimizar ciclos depressivos (HILFERDING, 1985); evitar possíveis concorrências predatórias; eliminar pontos de estrangulamento setoriais e esgotamento de capacidade instalada (STEINDL, 1985); viabilizar ou acelerar inovações tecnológicas, especialmente a adoção de novos processos de produção e de organização, a criação de novos produtos e o aproveitamento de novas fronteiras de recursos (SCHUMPETER, 1984).

O BB estaria, por um lado, se transformando no "Estado Maior" do SPE (SCHUMPETER, 1984) e, por outro, criando novas condições para o Governo exercer os seus papéis estruturante e de fomento, no processo de desenvolvimento brasileiro e, especialmente, na implementação da NPI.

O diagrama-síntese – obtido por intermédio da agregação das taxonomias propostas em ERBER (1987), com ênfase no desenvolvimento tecnológico, mas que pode ser generalizada para o desenvolvimento industrial – é útil também para orientar a operacionalização das novas funções do BB na consolidação do parque industrial, na promoção do novo ciclo de crescimento e na viabilização do NPI.

O diagrama indica que o Governo (Conselho de Desenvolvimento Econômico, Ministérios, Secretaria de Desenvolvimento Industrial), através do BB, poderá ter papel estruturante, via participação direta do capital de empresas localizadas nos setores motores e/ou estratégicos para o desenvolvimento econômico, sem prejuízo de seu papel de fomento aos setores rural, de bens de consumo duráveis e dos ramos produtores de bens correntes. Poderá também atuar no fomento dos setores intermediários e de bens de capital que geram lentos e baixos retornos microeconômicos. O quadro-síntese permite, portanto, orientar a abertura, a democratização do capital e a presença do Estado na formação de *joint-ventures* (aquelas inseridas entre os setores motores, estratégicos e intermediários) e, até mesmo, a evolução da privatização ética (garantia de recuperação do patrimônio público, e da rentabilidade esperada), e com investimentos, ou seja, em processo de longo prazo e em consonância com a capacidade técnica, gerencial e financeira do setor privado.

## DIAGRAMA 4

### DIAGRAMA-SÍNTESE O PAPEL DO BB NA PROMOÇÃO DA NPI E NO APOIO AO SPE

Setores Novo Papel do BB	Motores do desenvolvimento tecnológico e/ou estratégia para o país	Receptores de Tecnologia	Intermediários e de Bens de Capital (*)
Estruturante (participações acionárias, inclusive)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aeronáutica</li> <li>- Complexo Informática /Microeletrônica</li> <li>- Telecomunicações</li> <li>- Biotecnologia</li> <li>- Novos Materiais</li> <li>- Metais Nobres</li> <li>- Mecânica de Precisão</li> </ul>	- Serviços Públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insumos Básicos</li> <li>- Siderurgia</li> <li>- Energia</li> <li>- Petróleo</li> <li>- Química/ Petroquímica</li> <li>- Fertilizantes</li> <li>- Bens de Capital</li> </ul>
Fomento (financiamento de longo prazo)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agropecuária</li> <li>- Bens de Consumo Duráveis</li> <li>- Modernização</li> <li>- Tecnológica e Expansão de Bens de Consumo Corrente</li> </ul>	

\* No caso de bens intermediários e dos bens de capital, o BB, como banco de Governo, deve exercer tanto funções estruturantes quanto de fomento.

Cabe ressaltar, ainda, a necessidade de recuperar preços, de implementar programas de aumento da produtividade e de redução de custos, e de se adotar métodos modernos de gerência, para garantir rentabilidade para o SPE e para o próprio BB.

No caso das empresas estatais, destaca-se o seguinte paradoxo: a demanda por recursos pelas estatais é função inversa de sua capacidade de financiamento que, por sua vez, varia diretamente com as tarifas e preços públicos. Todavia, mesmo no caso do aporte de recursos por parte do BB a estas empresas, seria desejável que o contrato estabelecesse algum tipo de compromisso (seguro) entre o BB e a União, de tal forma que possíveis prejuízos decorrentes de políticas antiinflacionárias de controle de preços fossem compensados com recursos do Tesouro para que a rentabilidade média do "portfólio" continuasse garantida.

Para concluir, é necessário enfatizar que a atuação, o funcionamento e a definição de reciprocidade e de metas do BB deverão seguir a orientação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, no contexto de um novo plano nacional de desenvolvimento.

## BIBLIOGRAFIA

- BELLON, B. **L'interventionnisme liberal: la politique industrielle de l'état federal americain**. Paris : Economica, 1986.
- BIELSHOWSKY, R. **Crescimento econômico na década de noventa e requisitos de investimento: uma discussão introdutória**. 1989. Trabalho não publicado.
- CASTRO, A. B. **Consumo de massas e retomada do crescimento: sugestões para uma estratégia**. 1989. Trabalho não publicado.
- , SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.
- DUPAS, Gilberto, SUZIGAN, W. (coords.). **A nova articulação da economia mundial e as opções para o Brasil: estratégia industrial e modernização tecnológica**. São Paulo, 1988. mimeo.
- ERBER, F. **Política industrial no Brasil: um quadro analítico e algumas propostas**. Rio de Janeiro : UFRJ/IEI, 1987.
- FAJNZYLBER, F. **América Latina y Brasil: reestructuración productiva y incorporación de progreso técnico**. Trabalho apresentado no Seminário Tendências: o Brasil no começo do século XXI. 1988. Campinas.
- GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge : Harvard University, 1966.
- HALL, Peter A. **Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France**. New York : Oxford University, 1986.
- HILFERDING, R. **O capital financeiro**. São Paulo : Abril Cultural, 1985.
- JOHNSON, C. **MITI and the japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford : Stanford University, 1981.
- LIST, G. F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo : Abril Cultural, 1985.
- MATHEU, Michel. **L'interventionnisme liberal: le role actif de l'état federal dans l'industrie**. **Problemes Économiques**, Paris, n. 2025, p. 10-15, nov. 1987. Resenha do capítulo Portrait de l'ancle Sam, un protecteur de industrie. *In*: BELLON, B. **L'interventionnisme liberal: la politique industrielle de l'état federal americain**. Paris : Economica, 1986.

- MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 2. ed. São Paulo : Brasiliense, 1982.
- MIRANDA, J. C. **Estratégias de ajustamento estrutural dos países capitalistas avançados**. Campinas : UNICAMP/Instituto de Economia, 1988. (Texto para discussão, 8.)
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo : Zahar, 1984.
- STEINDL, J. **Maturidade e estagnação no capitalismo americano**. São Paulo : Abril Cultural, 1985.
- TEIXEIRA, N. C. **Perspectives and preferences regarding privatization policies in Brazil**. 1989. Thesis (PhD) University of Pittsburgh.
- ZYSMAN, J. **Governments, markets and growth**: financial systems and the politics of industrial change. London : Cornell University, 1983.