

SOBRE A INEXISTENTE RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA INDUSTRIAL E COMÉRCIO EXTERIOR*

Pedro Cavalcanti Ferreira[§]

RESUMO

Ao contrário do que se encontra na literatura internacional, em nosso país a defesa da intervenção governamental para promoção da atividade industrial está, via de regra, associada à necessidade de melhoria de nossas contas externas. Este artigo discute possíveis elos entre política industrial e comércio exterior, centrado em argumentos comumente encontrados no debate de crescimento e de apoio à indústria no Brasil. Discutiremos a racionalidade destes argumentos, tanto do ponto de vista macroeconômico quanto microeconômico, e mostraremos que enquanto no primeiro caso há graves inconsistências lógicas e teóricas, no segundo, a evidência é amplamente desfavorável ou os argumentos em geral não se aplicam. Discutiremos também se experiências internacionais de crescimento rápido (e de expansão de comércio exterior) podem ser creditadas a políticas industriais e se estas podem ser facilmente reproduzidas no País. Nosso diagnóstico aqui também é pessimista.

Palavras-chave: política industrial, comércio, falha de mercado.

ABSTRACT

In contrast to the international literature, in Brazil, the defense of public intervention for the promotion of industrial activity is very often associated to the improvement of our external accounts. This article examines possible links between trade policy and industrial policy. It discusses the rationality of macro and micro arguments and shows that, in the one hand, there is serious theoretical and logical flaws in the defense of industrial policy as a device to increase trade surplus. On the other hand, from the micro standpoint, there is no firm evidence supporting this type of intervention and the theoretical arguments do not apply. The article also studies the international experience and argues that it is doubtful if the fast growth and the expansion of the flow of international trade observed in Korea, for instance, were caused by industrial policy.

Key words: industrial policy, international trade, market failure.

JEL classification: L52, F13.

* O autor gostaria de agradecer os comentários e sugestões de dois pareceristas anônimos e ao financiamento do Ministério da Fazenda e do CNPq.

§ Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas. Email: ferreira@fgv.br.

Recebido em outubro de 2003. Aceito em abril de 2005.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca discutir política industrial para o Brasil, centrando em argumentos comumente encontrados no debate de crescimento e de apoio à indústria. Mais especificamente, estamos interessados em investigar possíveis elos entre política industrial e comércio exterior.

Entendemos política industrial em um sentido clássico e restrito a políticas setoriais. Desta forma, sua função seria corrigir falhas de mercado, que implicam, via de regra, produção privada ineficiente e abaixo do socialmente ótimo. Exemplos tradicionais destas falhas seriam economias externas, falhas de coordenação e informação assimétrica. Argumentos de economias de escala são utilizados para justificar a intervenção pública (e.g., Murphy, Shleifer e Vishny, 1989).¹ Nestes casos, a ação do governo pode se justificar desde que seus custos – recursos tributários, por exemplo – sejam menores que os benefícios sociais obtidos.

Ao contrário do que se encontra na literatura internacional, atualmente em nosso país a defesa da intervenção governamental para promoção da atividade industrial está, via de regra, associada à necessidade de melhoria de nossas contas externas. Seja porque nossa pauta de exportação seria pouco sofisticada tecnologicamente e, portanto, sem condições, hoje ou em um futuro próximo, de competir internacionalmente, ou seja, devido a argumentos de vantagens comparativas dinâmicas, defende-se que a intervenção pública se faz necessária por meio, por exemplo, de crédito preferencial a setores "dinâmicos" (ou subsídio na forma de equalização da taxa de juros doméstica à internacional) e via atividades de coordenação, tais como promoção, informação ou mesmo "adensamento da cadeia produtiva".²

Na próxima seção do artigo discutiremos, sob o ponto de vista microeconômico, a racionalidade de propostas de intervenção pública para a promoção de setores industriais específicos que visam à promoção das exportações e/ou substituição de importações. Tentaremos isolar dos argumentos políticos e corporativos aqueles com maior racionalidade econômica e com alguma justificativa teórica sólida. Em seguida discutiremos a validade dos argumentos para o caso brasileiro bem como as evidências empíricas internacionais.

A seção 3 discute o mesmo problema sob o ponto de vista macroeconômico. Neste caso, a pergunta que basicamente buscaremos responder é se, mesmo que bem-sucedidas no nível setorial, políticas industriais conseguirão melhorar, no nível agregado, as contas externas do País. Mostraremos que, sem reformas macroeconômicas adicionais, isto é altamente improvável. Na seção seguinte discutiremos se experiências internacionais de crescimento rápido (e de expansão de comércio exterior) podem ser creditadas a políticas industriais, como muitas vezes se faz, e se estas podem ser facilmente reproduzidas no País. Como veremos, inúmeros outros fenômenos ocorreram nestes países (e.g., Coreia do Sul e Taiwan) ao mesmo tempo que as políticas de promoção industrial – expansão acelerada da educação, reforma do estado, com expansão da poupança pública, alguma liberalização comercial, investimentos sociais, etc. –, o que torna difícil isolar seu efeito ou mesmo avaliar seu impacto global. Quanto à reprodução destes experimentos no Brasil, falta-nos, até hoje, algumas das precondições presentes nestes países (e.g., boa distribuição de renda). Finalmente, na seção 5 apresentamos alguns comentários finais.

1 A esta definição de política industrial se contraporía uma mais ampla (veja Suzigan e Vilela, 1997 e Farina e Furquim de Azevedo, 2002) que abrangeria todas as medidas e programas que afetariam direta ou indiretamente o setor industrial, e incluiria, por exemplo, políticas educacionais e investimento em infra-estrutura. Entretanto, esta é uma definição por demais genérica (quase que uma definição de "políticas públicas") e, portanto, de menor utilidade prática.

2 Para uma visão do governo federal nesse sentido, ver Grupo de Trabalho Interministerial (2003).

2 POLÍTICA INDUSTRIAL E DÉFICIT COMERCIAL: O ARGUMENTO MICROECONÔMICO

Talvez hoje o argumento mais utilizado, no Brasil, na defesa da intervenção pública para a promoção da produção industrial seja aquele ligado à correção de déficits comerciais setoriais. O argumento em geral está associado aos setores eletroeletrônico e de químicos, embora ele possa ser estendido para qualquer setor em que as exportações estão abaixo das importações. A razão principal para se enfatizar os setores citados é que estes possuem os maiores déficits comerciais setoriais. Os Gráficos 1 e 2 apresentam o desempenho externo dos dois setores³ desde 1974:

Gráfico 1 – Desempenho externo: setor eletro-eletrônico (US\$ milhões, FOB)

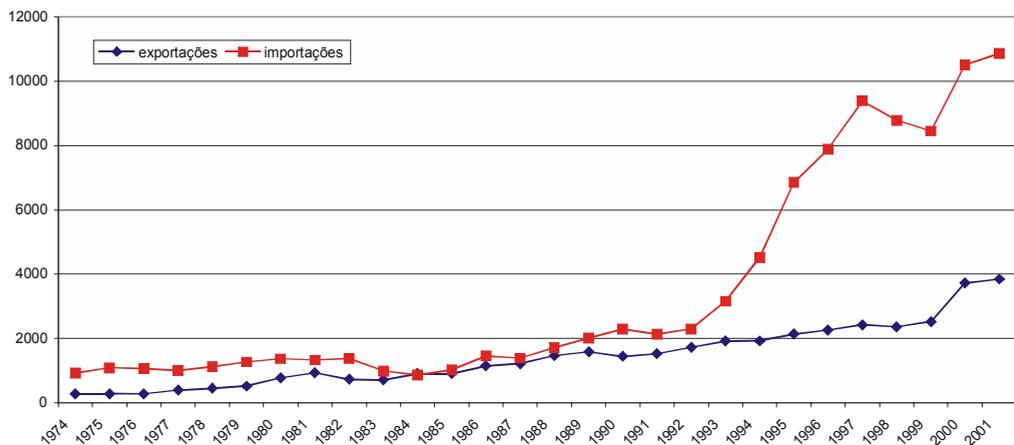
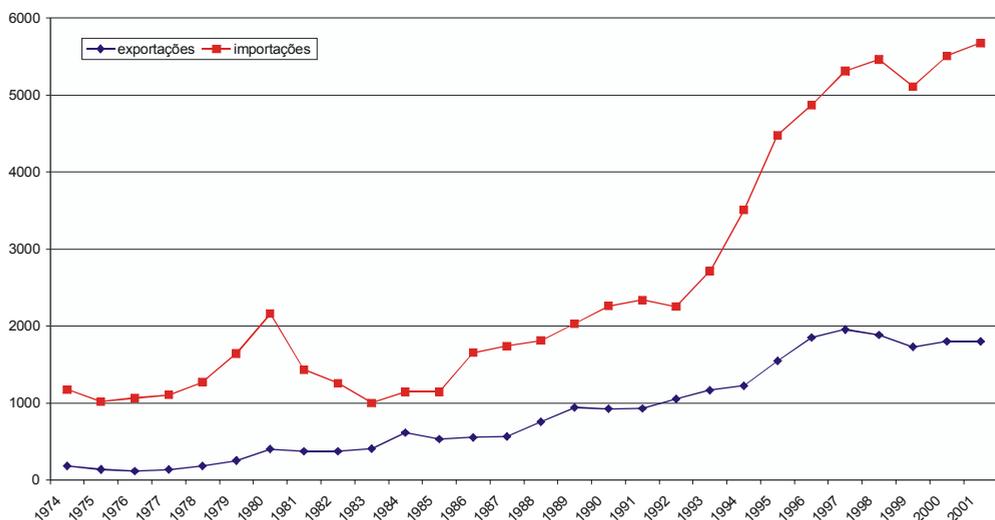


Gráfico 2 – Desempenho externo: setor químicos (US\$ milhões, FOB)



3 Químicos compreende os subsetores "Elementos Químicos" e "Químicos Diversos," enquanto Eletroeletrônico compreende os subsetores "Material Elétrico" e "Equipamentos Eletrônicos". Os dados são da Funcex.

De fato, após a liberalização comercial os dois setores passaram a apresentar crescentes déficits comerciais, principalmente porque nesse período o ritmo de crescimento das importações dos dois setores se acelera muito, ao mesmo tempo que as exportações aumentam a taxas mais modestas. Note, entretanto, que as exportações destes setores estão longe de estarem estagnadas, já que entre 1990 e 2001, no setor eletroeletrônico, por exemplo, estas cresceram a um taxa de 8.9% ao ano. De qualquer forma, as importações em 2001 ultrapassam as exportações em mais de sete bilhões de dólares. Já no setor de químicos, o déficit setorial vai de 615 milhões de dólares em 1985 para 3.9 bilhões em 2001.

Não é de todo surpreendente, portanto, que surjam propostas de redução do déficit comercial global da economia brasileira por meio da redução destes déficits setoriais. O argumento está presente, entre muitos documentos e artigos de jornal, em Alem, Mendonça de Barros e Giambiagi (2002). Neste e em outros casos, a argumentação vai além de atacar pura e simplesmente um problema de balanço de pagamentos, já que se propõe, em última instância, uma política de intervenção pública que combinaria a promoção de um crescimento mais dinâmico das exportações com o apoio de um processo de substituição competitiva de importações. Entende-se por crescimento mais dinâmico, crescimentos baseados em setores tecnologicamente avançados. O objetivo final seria reduzir nossa "vulnerabilidade externa," o que nos colocaria em uma trajetória sustentada de crescimento elevado.

Este tipo de proposta parte do pressuposto, obviamente, que o que impede o desenvolvimento do País seria uma restrição externa que dificilmente poderia ser solucionada unicamente por forças de mercado. A taxa de câmbio, por exemplo, não seria um sinal suficiente para deslanchar investimentos no setor de *tradables*, devido a problemas de informação, coordenação entre exportadores e agências governamentais e problemas comumente associados ao "custo Brasil." Neste último caso aparecem sempre em destaque uma estrutura tributária excessivamente distorcida e problemas de infra-estrutura (no presente ou devido a incertezas quanto ao futuro), bem como diferenciais de taxa de juros.

O argumento da restrição externa pode ser colocado, de uma forma bastante simplificada, da seguinte forma: nossa pauta de importação seria rígida e concentrada em produtos essenciais cuja demanda cresceria muito em momentos de aceleração da atividade econômica. Como visto acima, mecanismos de preço (variação da taxa de câmbio) não seriam suficientes para impulsionar a exportação e/ou incentivar a produção doméstica de produtos importados. Assim, o crescimento econômico, cedo ou tarde, esbarraria em uma restrição de divisas. A desconfiança quanto aos mecanismos de preço se inscreve em uma longa tradição teórica heterodoxa, cuja referência mais notória neste contexto seriam os modelos de dois hiatos, bem como quase toda a produção cepalina.

Parte deste argumento pode, obviamente, ser verificado empiricamente. A resposta decidida da balança comercial brasileira depois da desvalorização cambial em 2002 põe em dúvida o argumento de que *tradables* não responderiam a sinais de preço: em 2002, o saldo da balança comercial foi quase cinco vezes superior ao de 2001, e em 2004 o saldo já era quase 13 vezes maior que em 2001. Em 2003 e 2004, inclusive, o saldo das transações correntes tornou-se positivo pela primeira vez em dez anos.⁴ Embora bastante convincente, esta é uma evidência casual, que obviamente necessitaria passar por teses econométricas mais rigorosas.⁵

Pastore e Pinotti (2002) apresentam evidências econométricas bastante sólidas de que é a depreciação do câmbio real a principal responsável pelo forte crescimento recente dos superávits comerciais. Mais ainda, a defasagem da resposta tanto das exportações quanto das importações é

4 Os dados relacionados ao balanço de pagamentos são do Banco Central do Brasil.

5 De qualquer forma, o argumento oposto não se vale de evidência empírica rigorosa, e a queda observada nas importações em 2002 não deixa de ser uma falsificação do argumento da rigidez da pauta de importações.

bastante curta. Obviamente existem outros determinantes das exportações – por exemplo, tamanho do comércio internacional e preço de *commodities* – e importações – produção industrial, notadamente –, mas o ponto aqui é que a evidência disponível mostra que o volume de comércio exterior brasileiro é muito sensível ao câmbio, ao contrário do que se afirma ao defender a intervenção pública para a promoção de nossas exportações.

A verificação empírica mais detalhada destes argumentos foge do escopo do presente trabalho. Cabe aqui argumentar sobre a lógica de propostas de política industrial – essencialmente microeconômica – para a resolução de problemas de balanço de pagamento, um problema macroeconômico.

Primeiro, não está claro por que os setores eletroeletrônicos e de químicos deveriam ser os favorecidos. Os gráficos acima evidenciam que, pelo menos no momento, a produção doméstica não tem condição de competir com produtos importados. No caso do setor eletroeletrônico, até 1988 o déficit setorial era muito pequeno, mas a retirada de barreiras comerciais mostrou ser esta uma situação artificial e que claramente este não é um setor em que, na sua totalidade, o País possua vantagens comparativas, mesmo com o crescimento observado das exportações. O coeficiente de penetração das importações do setor, de acordo com dados da Funcex, pula de 13% em 1990 para 66.6% em 2001, o que significa que as importações são responsáveis por dois terços da oferta interna de produtos do setor.

De mais a mais, se o objetivo é unicamente corrigir problemas de balanço de pagamentos, a lógica econômica aponta como mais promissora uma política voltada para setores em que o País já demonstrou competitividade, como os de agronegócios e siderúrgicos, por exemplo. O superávit destes continuaria a compensar o déficit, estrutural ou temporário, dos setores de componentes eletrônicos, materiais elétricos, químicos etc.

Assim, se hoje não temos condição de competir, a intervenção pública aqui seria justificada porque poderíamos alcançá-la no futuro, isto é, trata-se de um caso de vantagens comparativas dinâmicas. Esta não é a única justificativa que correntemente se dá para a proteção destes setores. Entretanto, nos parece que os outros argumentos ou pecam pela falta de lógica econômica ou se baseiam em um excessivo voluntarismo normativo: "*é importante que o país tenha maior produção nestes setores, ou que seja competitivo, porque todos, ou quase todos, os países desenvolvidos assim o são.*" O IEDI vai mais longe, ao afirmar que "*com grande extensão territorial, população numerosa e acentuadas diferenças regionais, o Brasil não deve abrir mão de ter um setor industrial amplo e diversificado.*" (IEDI, 2002). Da mesma forma, o vice-presidente da Abinee e da Abdib, em artigo recente de jornal⁶ argumenta que "*o déficit estrutural da balança comercial do setor [eletroeletrônico] é, no entanto, um problema crítico e que precisa de uma solução, uma vez que representa um papel estratégico para o país.*" Da mesma forma, Alem, Mendonça de Barros e Giambiagi (2002) afirmam que "*...é desejável um aumento da "sofisticação" da nossa pauta de exportações, o que, como a experiência internacional demonstra, implicará um aumento do conteúdo tecnológico de nossos produtos. É neste sentido que a construção de uma nova política industrial no Brasil deve privilegiar a expansão de nossas exportações nos próximos anos.*"

Por que "não devemos abrir mão" ou por que "tal setor é estratégico", ou por que "é desejável" não está claro do ponto de vista econômico.⁷ Argumentos opinativos ou ideológicos deveriam vir, no mínimo, acompanhados ou de uma função de bem-estar (por exemplo, quanto o excedente global do consumidor aumentaria com determinada intervenção pública e quão maior seria o custo de tal intervenção), ou de uma análise de custo-benefício. Entretanto, tais análises em geral ignoram o

6 Primo, A. A. "O novo governo e os desafios do setor eletroeletrônico", *Valor Econômico*, 22/12/2002.

7 E, como vemos abaixo na discussão do caso italiano, nem toda experiência internacional demonstra tal fato.

custo de oportunidade dos recursos envolvidos, principalmente porque são inteiramente baseados em análise de equilíbrio parcial que se restringem ao setor em questão. Ou são simplesmente opiniões particulares de grupos políticos que buscam apresentar como gerais e nacionais interesses particulares.

A idéia de que é desejável crescer baseado em setores estratégicos intensivos em tecnologia, pois assim aumentaríamos nossa competitividade, não é nova nem tampouco se restringe ao Brasil. O caso da Itália é ilustrativo.⁸ Nos anos setenta e oitenta o debate nesse país era muito semelhante ao atual debate brasileiro, já que havia um certo consenso acerca da necessidade de se apoiar setores "modernos" com o objetivo de substituir importações de produtos tecnologicamente avançados e deslocar a especialização do país dos setores tradicionais para estes últimos. Da mesma forma que no Brasil, os interlocutores privilegiados destas políticas foram as grandes indústrias de setores oligopolizados.

Após duas décadas de apoio decidido do governo, a Olivetti, por exemplo, apesar da grande quantidade de verbas públicas de apoio à pesquisa e desenvolvimento (entre outras), abandonou o setor de computadores e eletrônica de ponta e a Itália continua importando componentes eletrônicos e produtos da tecnologia de informação. Por outro lado, o equilíbrio da balança de pagamento é garantido pelas exportações de produtos tradicionais fabricados por um enorme número de pequenas e médias empresas. A Tabela 1 apresenta a evolução das contas externas italianas:

Tabela 1 – Itália: balança de pagamentos

	Exportações	Importações	Superávit
1980	78.10	100.74	-22.64
1985	76.72	87.69	-10.98
1990	170.30	181.97	-11.66
1995	233.77	205.99	27.78
1999	235.56	220.63	14.93
2000	240.52	238.76	1.76
2001	241.13	232.91	8.22

Fonte: FMI (valores em US\$ bilhões).

Como se pode ver, a Itália passa de um déficit na balança comercial em 1980, que era superior a um quarto do total de suas exportações, para um pequeno superávit nos últimos anos. Ao mesmo tempo, o fato deste superávit ser baseado em produtos tradicionais não significou perda de participação no comércio mundial: em 1980 as exportações italianas representavam 3.82% das exportações mundiais, e em 2001 eram 3.92%.

Os setores que hoje dominam as exportações italianas são, via de regra, intensivos em trabalho, com um certo grau de especialização e qualificação. Entretanto, aos argumentos clássicos de vantagens comparativas para explicar tal fato pode-se adicionar outros mais sutis e menos óbvios. Gurisatti (2002) argumenta que, entre outras coisas, estes setores construíram durante décadas redes de troca de informação e conhecimento locais capazes de produzir economias externas e de transferir inovação (não só tecnológica, mas também administrativa e mercadológica), geraram um

⁸ Parte da apresentação do caso italiano aqui se baseia em Gurisatti (2002) e em entrevista do mesmo autor ao IETS (www.iets.inf.br).

mercado de trabalho unificado e eficiente, bem como relações de fornecimento com algum *spillover* tecnológico. Este seria um "capital social" (um conceito semelhante ao de "*entrepreneur capital*" de Parente e Prescott, 2002) essencialmente local, dificilmente reproduzível por políticas de incentivo a indústrias oligopolizadas, menos ainda em economias abertas à concorrência internacional.

Se formos além do argumento voluntarista e da experiência passada de outros países, que como o caso italiano bem demonstra não possuem um padrão geral, restam somente fatores ligados a vantagens comparativas dinâmicas. Aqui há argumentos teóricos sólidos, principalmente aqueles relacionados a aprendizado (veja, por exemplo, Krugman, 1987 e Grossman, 1990).⁹ A idéia básica é que custos de produção que são inicialmente altos poderiam declinar rapidamente com a experiência acumulada em uma nova atividade. Estes efeitos de aprendizado representariam economias de escala dinâmicas e são puramente internos às firmas.

Existe evidência empírica substancial de efeitos de aprendizado. Por exemplo, Zimmerman (1982) mostra que no caso de construção de plantas nucleares a segunda planta seria 11.8% mais barata que a primeira. Outros exemplos seriam Lieberman (1984), para o caso de produtos químicos, e Alwin and Klenow (1994), que encontram evidências fortes de ganhos de aprendizado na indústria de semicondutores, o que também ocorre em Baldwin e Krugman (1987). Pode-se citar ainda Jovanovic e Nyarko (1995), entre muitos.

Há neste caso, entretanto, um problema metodológico a ser enfrentado, uma vez que o efeito aprendizado estimado pode estar enviesado devido a, por exemplo, inovação tecnológica ao longo do tempo que não se está levando em conta. Ou o problema pode ser diferentes intensidades de capital, ou mesmo diferentes qualidades do bem produzido (isto é, o custo se reduz ao longo do tempo, mas também a qualidade). É exatamente este o ponto de Thompson (2001) sobre o caso clássico de aprendizado, bastante estudado na literatura, que vem a ser o da construção emergencial de navios durante a segunda guerra mundial ("*Liberty Ships*"). Este programa produziu, sob condições aparentemente padrões, 2.699 navios, em um período de cinco anos, todos iguais ou bastante semelhantes entre si.

Nos três anos iniciais do programa, a produtividade do trabalho na construção destes navios aumentou a uma taxa anual de 40%, o que foi atribuído, na literatura, ao aprendizado. Thompson (2001), entretanto, mostra que a omissão de variáveis, como, por exemplo, investimento em estruturas e equipamento – os estaleiros ainda estavam, em grande medida, sendo construídos quando os navios começaram a ser produzidos – e mudanças na qualidade dos navios explicam, em grande parte, os ganhos de produtividade, isto sem contar pesquisa e desenvolvimento nos estaleiros, que embora não se disponha de dados confiáveis tem-se bastante evidência casual e documentada. Em resumo, parte das evidências de ganhos de aprendizado está captando o efeito de outros fatores que mudam ao longo do tempo. Entretanto, mesmo controlando por tudo isto, Thompson (2001) mostra que parte do ganho de eficiência ainda pode ser atribuída a aprendizado, embora este seja muito menor que inicialmente estimado.

Desta forma, se estes resultados não invalidam toda a evidência a favor de "*learning-by-doing*", eles apontam para a necessidade de maior cautela nos argumentos de política industrial baseados em aprendizado. Mais ainda, há a necessidade de se responder a duas perguntas essenciais que validariam a intervenção pública: 1) Se a produtividade aumentará no futuro, e isto é sabido por to-

⁹ Argumentos de escala poderiam também ser utilizados aqui, mas em economias abertas como a brasileira fazem pouco sentido. O subsídio a entrada de uma firma nacional no mercado representaria um custo social, mas o excedente do consumidor pouco se alteraria, já que ele trocaria demanda de importados por produção doméstica. Por outro lado, a demanda externa seria suficiente para a entrada da firma doméstica, sob escala ótima, neste mercado. Adicionalmente, argumentos como em Dixit and Kyle (1985), de comportamento estratégico do governo diante de problemas de escala no mercado mundial, fazem pouco sentido no caso brasileiro, já que assumem que o mercado mundial teria demanda para uma (ou pouquíssimas) firma(s) em escala ótima.

dos, por que o setor privado não terá a capacidade de levar a cabo estes investimentos, já que o valor presente destes projetos seria positivo? 2) Se ainda assim houver, por alguma razão – externalidade, por exemplo –, a necessidade de intervenção e/ou financiamento público, qual o benefício líquido esperado e qual a sua dimensão *vis-à-vis* outras alocações alternativas da verba pública?

Em relação à primeira pergunta, não se conhece, no Brasil, resposta satisfatória. Parece injustificável que se assuma *a priori* a incapacidade do setor privado de internalizar um ganho futuro que não depende de coordenação, externalidades ou outras imperfeições de mercado. Se o retorno, hoje, do investimento é menor que o retorno no futuro devido exatamente a ganhos dinâmicos de produtividades, qualquer técnica-padrão de avaliação de projetos pode nos dizer se este é ou não um investimento vantajoso. Se não for, não há razão também para que o projeto seja financiado por recursos públicos, a não ser que se vá aceitar novamente argumentos voluntaristas sem base econômica sólida. Por outro lado, se o investimento for vantajoso, financiamentos já disponíveis no mercado seriam os mais indicados.

Em relação à segunda pergunta, um motivo potencial para o financiamento público e um que aumentaria o excedente da sociedade seriam externalidades na atividade de aprendizado. Neste caso, haveria difusão entre firmas de uma mesma indústria do conhecimento gerado pelo aprendizado, ou mesmo difusão entre firmas de indústrias diferentes. Na medida em que estas firmas não levariam em conta os efeitos externos do conhecimento gerado em sua atividade produtiva, a produção aqui seria subótima em relação ao que seria socialmente eficiente. Zimmerman (1982) e Lieberman (1984) encontram evidências de externalidades associadas a aprendizado, o que é refutado por Bell, Ross-Larson e Westphal (1984), que não encontram evidências de que firmas entrando em novas atividades se beneficiam, sem custo, da experiência de outros. O ponto aqui é que estas firmas em geral investem na aquisição de conhecimento para se tornarem competitivas.

Mais recentemente, Irwin e Klenow (1994) encontram evidências de externalidade na atividade de aprendizado na indústria de semicondutores, mas esta seria um terço dos ganhos de aprendizado intrafirma. A externalidade se daria, entretanto, mais fortemente em nível mundial que dentro de um país. Assim, qualquer país que subsidiasse as firmas domésticas estaria em parte provendo um bem público internacional. Mais ainda, e como os autores reconhecem, as implicações de política de seus resultados não é muito clara, já que parte deste *spillover* aparentemente está mais ligado a trocas de mercado – *joint ventures* principalmente – que economias externas.

Em resumo, se rejeitarmos argumentos políticos ou sem base econômica que defendem a promoção pelo governo de setores "estratégicos" para competição internacional, teríamos que encontrar forte evidência de efeitos de aprendizado e principalmente de externalidades relacionadas a este processo de *learning by doing* para justificar subsídios ou crédito público preferencial (via BNDES, por exemplo) para tais setores. Se é verdade que efeitos de aprendizado estão bem estabelecidos, o mesmo não se pode dizer sobre economias externas. Mais ainda, não se encontra entre as propostas de substituição de importação que circulam atualmente qualquer análise de custo-benefício que justificasse a intervenção pública sob argumentos de bem-estar.

3 POLÍTICA INDUSTRIAL E DÉFICIT COMERCIAL: O ARGUMENTO MACROECONÔMICO

Se há pouca sustentação teórica ou empírica, em nível microeconômico, para a intervenção pública via incentivo a setores estratégicos para competição internacional, o argumento macroeconômico é mais frágil ainda ao ignorar condicionantes relativamente simples do balanço de paga-

mento. Ainda assim, a apresentação abaixo pode ser esclarecedora.¹⁰ Identidade básica de contas nacionais para uma economia aberta nos dá que:

$$Y \equiv C+I+G+(X-M) \quad (1)$$

onde Y é produto interno bruto, C é consumo das família, I é investimento público e privado, G gastos correntes do governo, X é exportação (de bens e serviços não fatores) e M é importação (de bens e serviços não fatores). Reescrevendo a expressão acima temos:

$$Y-(C+I+G)=(X-M) \quad (2)$$

Por esta equação é imediato ver que o saldo da balança comercial é identicamente igual à diferença entre renda nacional e demanda de residentes, de forma que déficit comercial tem como contrapartida excesso de demanda doméstica. Esta identidade já nos dá limites claros para a política comercial, uma vez que em equilíbrio o saldo da balança comercial depende de outras variáveis macroeconômicas.

Se subtrairmos de ambos os lados da equação (1) arrecadação tributária T (formalmente, renda líquida de subsídios e transferências do governo) e renda líquida enviada ao exterior R, temos que:

$$Y-R-T \equiv C+I+(G-T)+(X-R-M)$$

onde a expressão à esquerda nos dá a renda disponível dos residentes. Se levarmos em conta que $Y-R-T-C$ é, por definição, igual à poupança privada (S), temos que:

$$X-R-M \equiv (S-I)+(T-G)$$

Pela equação acima vemos que um superávit em transações correntes ($X-R-M$) é idêntico à soma do excesso de poupança privada e a diferença entre arrecadação e gastos públicos, poupança pública. Assim, déficit em conta corrente tem necessariamente como contrapartida déficit público ou investimentos superiores à poupança. Logo, sem que a poupança do governo ($T-G$) e/ou poupança líquida privada ($S-I$) mudem, não há como modificar estruturalmente a conta corrente. Esta identidade básica aparentemente vem sendo ignorada por aqueles que propõem melhorar a situação das contas externas por meio de políticas setoriais.

O caminho para a melhora da situação da conta corrente brasileira passa pelo aumento da poupança privada ou aumento da poupança pública. Aumentos da primeira dependem de uma grande gama de fatores que muitas vezes não dependem de políticas públicas (por exemplo, questões demográficas e de ciclo de vida) ou são de difícil implementação (por exemplo, reforma da previdência). Em relação à poupança pública, sabe-se que ela é, há vários anos, negativa, depois de ter sido positiva por longos períodos de nossa história. De fato, apesar do decidido ajuste das contas públicas observado nos últimos anos, como se pode ver pela Tabela 2 as necessidades de financiamento do setor público ainda são elevadas:¹¹

10 A discussão aqui está baseada parcialmente em Dornbusch (1980), mas poderia ser retirada de qualquer livro-texto básico de macroeconomia

11 Os dados são do Banco Central do Brasil.

Tabela 2 – Necessidades de financiamento do setor público

	Total	Governo central	Governos regionais
1999	56924	30588	26336
2000	47937	22921	25016
2001	49529	24256	25273
2002	61522	51493	10029
2003	89160	27003	62157
2004	61008	33982	27026

Obs: valores nominais (em milhões de reais).

Por inúmeras razões que não nos cabe aqui discutir, o crescimento acelerado dos gastos públicos desde 1994 foi acompanhado, somente de forma parcial, pelo crescimento da arrecadação. É verdade que após anos de arrecadação em torno de 22%-25%, hoje se arrecada pouco mais de um terço do PIB. Entretanto, embora o resultado primário das contas públicas seja positivo hoje, há ainda um significativo déficit nominal. Mesmo se este não for o critério relevante, como pode bem ser defendido, ainda assim o País apresenta um resultado operacional negativo, que é financiado pela poupança externa representada pelo déficit em conta corrente.

O que ocorreria se uma política industrial bem-sucedida lograsse aumentar as exportações dos setores beneficiados com subsídios, crédito preferencial ou outras medidas semelhantes? Em outras palavras, qual o efeito na economia do País se passássemos a produzir localmente todos os chips de computador, e produtos semelhantes, que hoje importamos?

Como vimos acima, nada aconteceria em termos agregados. Para isto seria necessário que a poupança privada ou a poupança pública aumentassem. Se isto não ocorrer, a diferença entre as exportações e importações de bens e serviços se manterá nos níveis atuais. O efeito se daria em nível microeconômico, com deslocamento de recursos entre setores.

O cenário mais provável seria que os incentivos e subsídios a estes setores "modernos" aumentariam a lucratividade dos mesmos, atraindo investimentos privados. A expansão do estoque de capital aqui exigiria a contratação de fatores complementares, principalmente trabalho, que seriam atraídos daqueles setores em que a lucratividade não foi afetada pelas novas políticas e por isto seriam agora menos atraentes. Dados os incentivos e investimentos, o retorno dos insumos complementares será inicialmente mais alto, o que permitirá que as firmas destes setores paguem maiores salários, atraindo trabalhadores de outros setores. Ao longo do tempo, conforme a mão-de-obra vai sendo deslocada para este setor, este diferencial de produtividade vai caindo até que se iguala com o resto da economia e o processo de contratação se interrompe.

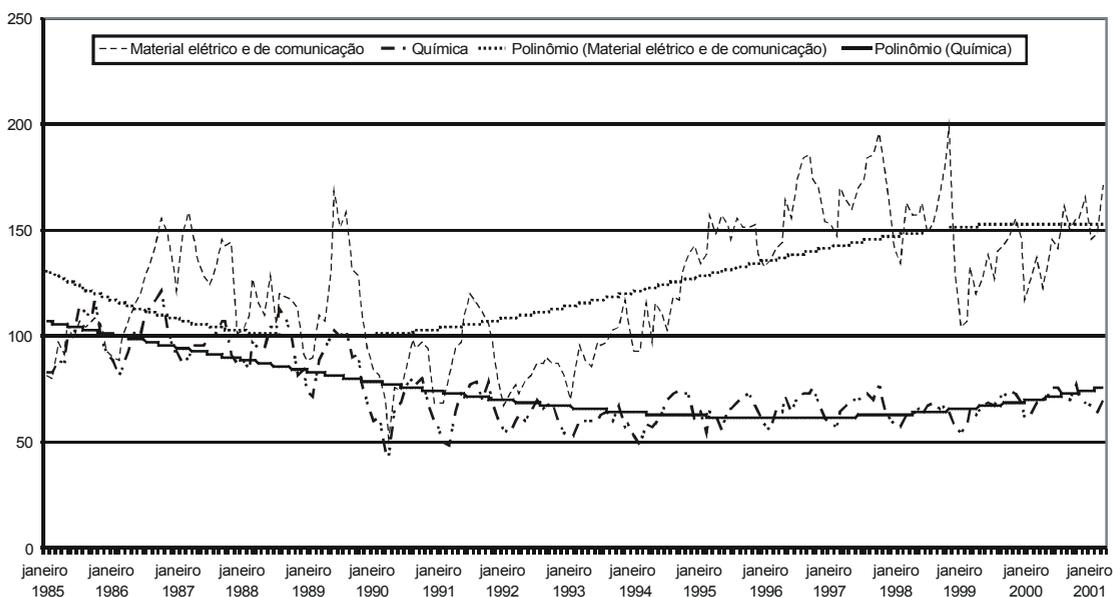
Em equilíbrio, a produção dos setores de onde saíram os trabalhadores será menor já que parte de seus fatores migrou para aqueles setores que recebem incentivos. Os primeiros envolvem setores tradicionais exportadores e mesmo setores cuja menor produção talvez seja compensada parcialmente com aumento da importação. O resultado final será que produziremos mais chips, porém menos derivados de soja, sapatos ou produtos tradicionais. A balança de pagamentos pouco mudará e a taxa de câmbio não se alterará.

Um contra-argumento aqui seria a existência de recursos ociosos, notadamente desemprego. Neste caso, os recursos não seriam inteiramente deslocados das indústrias tradicionais (ou mesmo

de setores "dinâmicos" menos lucrativos), já que se utilizaria mão-de-obra que no momento não estava trabalhando. A pergunta aqui é se há, no Brasil, mão-de-obra especializada (ou que em curto espaço de tempo possa ser treinada) disponível para trabalhar em setores tecnologicamente avançados. Isto é equivalente a perguntar se o desemprego em camadas relativamente educadas é suficientemente alto para atender a uma demanda compatível para a reversão do "déficit dos setores eletroeletrônico e químico".

Uma primeira indicação de que isto não deve ser possível vem do fato que, como já visto anteriormente, a penetração de importações no setor eletroeletrônico foi, em 2001, de 66.6%. Parece-nos bastante improvável que no curto prazo o setor reverta este quadro somente com mão-de-obra desempregada e recursos ociosos. Se levarmos em conta que o setor importou cerca de 10,8 bilhões de dólares em 2001, exportou outros 3,8 bilhões, esta figura de penetração de importação implica que, como já se sabe, a produção doméstica, 9.3 bilhões de dólares em 2001, é inferior às importações e precisaria aumentar 75% para levar o déficit setorial a zero. Como se pode ver pelo Gráfico 3, entre 1992 e 2001 o valor real da produção do setor, de acordo com dados da Pesquisa Industrial Mensal do IBGE, aumentou 77%. É pouco provável, portanto, que o aumento necessário para reverter o déficit do setor se faça somente com recursos ociosos.

Gráfico 3 – Valor da produção real (média 1985 = 100)



O gráfico acima mostra que após uma tendência clara de aumento da produção entre 1992 e 1998, esta passou a flutuar em torno de um mesmo valor até 2001. O setor de químicos, por outro lado, não apresenta uma tendência muito clara de recuperação em toda a década de noventa. Somando isto aos argumentos acima, parece-nos que uma tentativa de políticas públicas para a promoção destes setores não só não logrará reduzir agregadamente o déficit em conta corrente ou mesmo melhorar a balança de pagamentos, como esbarará, no curto prazo, em escassez de fatores. Por exemplo, em um reduzido número de trabalhadores especializados.

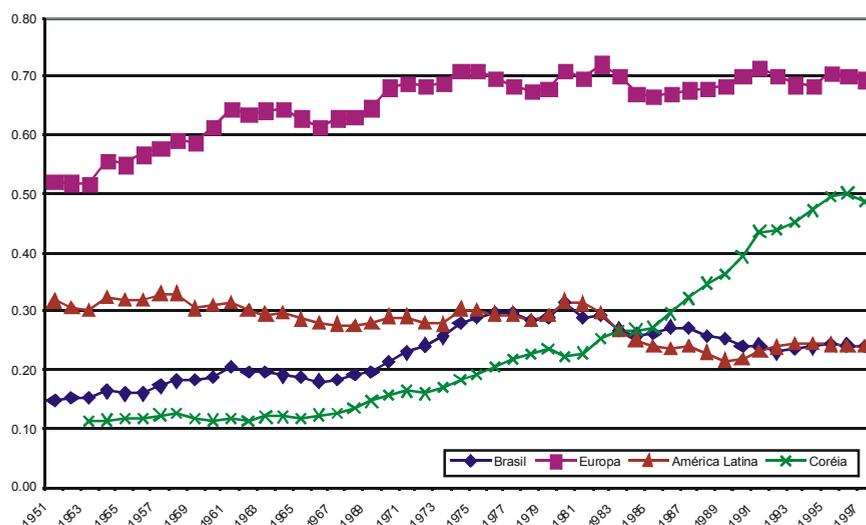
O cenário mais provável é que, dada esta escassez relativa de recursos, parte dos incentivos e benefícios de crédito sirva não só para atrair fatores de outros setores, mas se transforme em maiores salários e lucros para os trabalhadores e acionistas, respectivamente, das empresas destes setores.

Como estes trabalhadores estão entre os mais bem pagos do País, o resultado final será maior concentração de renda e pequeno ou nenhum impacto sobre o balanço de pagamentos.

4 POLÍTICA INDUSTRIAL: O ARGUMENTO COMPARATIVO

Um argumento comumente utilizado na literatura em defesa de políticas industriais e políticas de substituição de importação viria do fato que, em algumas economias modernas, elas teriam sido muito bem-sucedidas. Exemplos sempre citados são a Coréia do Sul e Taiwan. De fato, o produto *per capita* do primeiro país sai de metade do brasileiro nos anos cinquenta, para mais do dobro atualmente. O Gráfico 4 mostra o PIB *per capita* (em paridade de poder de compra) de ambos os países entre 1953 e 1998, como proporção do PIB *per capita* americano:

Gráfico 4 – Renda *per capita* relativa aos EUA



Note que a Coréia ultrapassa o País em 1985 e que seu crescimento no período posterior é bastante acelerado. O Brasil, até início dos anos oitenta, tem um desempenho bastante superior à média do restante da América Latina,¹² mas em linha com o desempenho médio europeu. Após este período, a renda *per capita* brasileira, que havia se elevado de 15% para 30% da americana entre 1950 e 1981, cairá até 23% em 1998.

Para muitos, por trás do "milagre" coreano e outros casos de crescimento acelerado observados no pós-guerra estão, em grande medida, ou talvez unicamente, as políticas industriais adotadas nesse país a partir do início dos anos sessenta.¹³ E que este exemplo deveria ser levado a sério, já que muitas destas políticas poderiam ser reproduzidas em outros países. Existem duas afirmações aqui que merecem exame mais atencioso: 1) a política industrial foi a responsável pelo crescimento coreano e de outros países do leste asiático; 2) esta experiência pode ser reproduzida.

Em relação à primeira afirmação, não se pode esquecer que ao mesmo tempo que se estava implementando um amplo programa de promoção industrial, estava-se também implementando

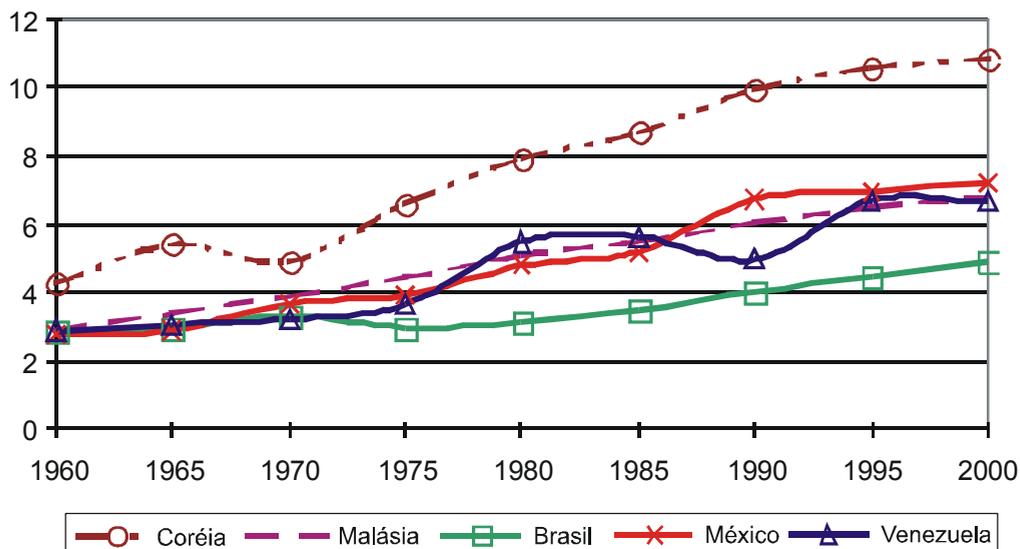
12 Na verdade, a média de Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Paraguai, Uruguai e Venezuela, oito países entre os mais ricos da região.

13 Uma excelente referência aqui seria Rodrik (1994). Veja também Lee (1996) para uma posição destoante.

uma revolução educacional no país. Adicionalmente, no mesmo período observa-se uma progressiva abertura da economia, com crescimento conjunto das exportações e importações. Finalmente, políticas macroeconômicas conservadoras estavam presentes em grande parte destes casos, já que em geral se observa pequeno déficit público e inflação muito baixa, bem como pouca pressão sobre o câmbio.

O Gráfico 5 é ilustrativo do que se passou no setor educacional coreano, e em outros países escolhidos, entre os anos de 1960 e 2000.¹⁴

Gráfico 5 – Escolaridade



Em 1960 a escolaridade média da população acima de 15 anos, na Coréia, já era superior à brasileira. Entretanto, quarenta anos depois o fosso entre os dois países aumenta consideravelmente, já que a escolaridade na Coréia pula para mais de 11 anos, enquanto a nossa permanece abaixo de cinco anos.¹⁵ Este aumento acelerado do capital humano coreano teve certamente um impacto direto sobre o nível de renda e sua taxa de crescimento no período, que não pode ser diminuído. Mais ainda, uma mão-de-obra mais educada implica maior produtividade marginal do capital físico (ou de qualquer insumo complementar). Maior retorno incentivará os investimentos em máquinas, equipamentos e estruturas e, portanto, crescimento adicional do produto no mesmo período.

Em relação ao setor externo, observa-se um crescimento acelerado do volume de comércio da Coréia a partir de meados da década de sessenta. Até então, a soma das exportações e importações, como proporção do PIB, flutuava entre 10 e 20 por cento, segundo a base de dados de Summers, Heston e Aten (2002). Mas em 1980 esta razão atinge 70% e está atualmente acima de 80%.¹⁶ Embora não haja muito consenso em torno dos *links* entre comércio internacional (ou proteção comercial) e crescimento, os canais onde a liberalização comercial poderia afetar crescimento são muitos e bastante explorados na literatura (veja, por exemplo, Edwards, 1998; Grossman e Helpman,

¹⁴ Os dados são de Barro e Lee (2002).

¹⁵ Pior ainda, nosso desempenho em relação a países que possuíam, em 1960, escolaridade semelhante à nossa é sofrível, como se pode ver no gráfico pelo desempenho, no período, de México, Venezuela e Malásia.

¹⁶ No mesmo período, o volume de comércio brasileiro não apresenta nenhuma tendência de aumento, flutuando em torno de 20% do PIB.

1991; Coe, Helpman e Hoffmaister, 1995¹⁷) e vão muito além do lugar comum da maior exposição à competição dos produtos importados:

- a abertura comercial permite aos países um acesso facilitado a insumos importados de melhor qualidade. Com mais e melhores insumos, a produtividade doméstica passa a crescer mais rápido. Note que as importações de máquinas e equipamentos na Coreia pulam de 2% do PIB em 1960 para 10% em 1988 (Rodrik, 1994);
- a abertura reduz o custo de inovação e força as empresas a aumentarem os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou compra de tecnologia para que se possa fazer frente à concorrência. O custo se reduz, por exemplo, porque a maior exposição a importados e maior fluxo de produtos oriundos de países avançados trazem embutidos informações e tecnologia de ponta, facilitando a aprendizagem e imitação. Neste sentido, acabamos por nos beneficiar do P&D feito em outros países.¹⁸

Finalmente, a abertura ao comércio resolve problemas de escala que em geral são apontados como uma das razões para a necessidade de coordenação do poder público. Assim, países mais abertos à importação acabam, via de regra, também por aumentar suas exportações, ampliando o tamanho do mercado potencial para a produção doméstica. Estes três fatores, em diferentes magnitudes, tiveram um impacto na performance da economia coreana e de Taiwan, no período. Embora, por algum tempo, barreiras comerciais em ambos os países tenham sido mantidas, o volume de importação é sempre muito superior ao dos países da América Latina, que no período perseguiram formas mais agressivas de políticas de desenvolvimento baseadas em substituição de importação.

Um terceiro fator importante em todos os episódios de crescimento acelerado no leste asiático é que os gastos públicos se mantiveram controlados, e não houve, como no Brasil, qualquer explosão inflacionária. Mais do que isto, a poupança pública joga um papel fundamental, e isto talvez seja o mais importante para nosso argumento. De acordo com Rodrik (1994), analisando a experiência de Taiwan e Coreia:

"...an increase in public savings made an important contribution to total savings in both countries. In Taiwan, the increase in the savings rate in the early 1960s coincided with a sharp increase in government savings after 1961... This was enabled in turn by a reduction in government consumption. And in Korea, it was the rapidly increasing contribution of government savings and the steady inflow of foreign savings which enabled Korea to achieve the very high rate of investment during the 1962-73 period ..."

Assim, voltamos à Tabela 2: enquanto as experiências bem-sucedidas do leste asiático foram acompanhadas por aumentos da poupança pública, esta é, no Brasil, negativa há vários anos. Mais ainda, pela citação acima fica claro que a poupança pública jogou um papel fundamental na estratégia de crescimento da Coreia e Taiwan.

Um último argumento está ligado ao fato que, como mostrado em Young (1995), o crescimento observado da produtividade total (PTF) dos fatores na Coreia desde 1960, e em todos os tigres asiáticos, é bastante modesto e não está acima da média internacional. Isto é, o extraordinário crescimento destas economias no pós-guerra deve-se à acumulação de fatores – educação e investimento em capital físico – e alguma realocação intersetorial. Se adicionarmos a isto o crescimento da

17 Veja ainda Lee (1996), que trabalha com dados em nível de gênero para a indústria coreana, e Tybold, Melo e Corbo (1991) e Tybold e Westbrook (1995), para evidências em nível da planta para dados chilenos e mexicanos, respectivamente.

18 Coe, Helpman e Hoffmaister (1995) mostram que há uma significativa externalidade do P&D dos países da OECD para os países em desenvolvimento.

participação da força de trabalho, chega-se a taxas de crescimento da PTF nos níveis observados na OECD e na América Latina, no período. Assim, o milagre coreano é um milagre educacional e de poupança. Política industrial deveria corrigir falhas de mercado, e seu efeito deveria, portanto, ser observado na produtividade total dos fatores. O modesto crescimento desta mostra que a contribuição de políticas de incentivo setorial para o desempenho agregado da economia foi modesto ou nulo.

Em resumo, ao mesmo tempo que uma agressiva política industrial estava sendo implantada nestes países, também se observava uma acelerada expansão da escolaridade, uma explosão dos fluxos de comércio e crescimento da poupança pública. Não é necessário ir tão longe quanto Lee (1996), que por não encontrar evidência estatística de qualquer contribuição do governo para o crescimento da produtividade industrial afirma que "*...the Korean success could have been done stronger without government intervention. ...the Korean success occurred "in spite of" rather than "because of" interventions.*"¹⁹ O que deve ser reconhecido, entretanto, é que várias outras mudanças institucionais e de política econômica estavam ocorrendo no período, e que suas contribuições são potencialmente tão relevantes ou mais que a intervenção pública para a promoção de setores industriais "estratégicos". O crescimento da produtividade total dos fatores em linha com a OECD é uma evidência de que o efeito destas políticas foi muito limitado.

Uma boa indicação disto é que em Rodrik (1994) defende-se a necessidade da intervenção pública na coordenação de investimentos privados baseado no caráter não comercializável (ou parcialmente comercializável) de alguns insumos, bem como da tecnologia, associados à produção dos setores modernos. Aqui usam-se conceitos caros à tradição heterodoxa, como a idéia de que capacidade tecnológica é tacitamente mas não inteiramente codificada em *designs e blueprints*. Isto porque envolveria problemas de comunicação e troca de informação, de existência de diferentes tipos de trabalhos especializados complementares, de externalidades na troca de informação em transações envolvendo bens intermediários e de capital etc.

A solução destas imperfeições de mercado, entretanto, não passa somente ou mesmo necessariamente por intervenção pública. Passa em grande parte pela extensão da educação formal a amplas parcelas da população, por treinamento da mão-de-obra especializada, pelas informações e *know how* obtidos por meio de trocas internacionais e pelo aprendizado envolvido com a utilização de equipamentos importados tecnologicamente avançados. Fenômenos que ocorreram paralelamente à promoção industrial por decisões conscientes de política pública e cujo efeito não pode ser negligenciado.

A resposta da segunda pergunta – se a experiência coreana ou de outros países de crescimento rápido, pode ser reproduzida – é bem mais simples e direta. Em todos os países de crescimento acelerado do leste asiático duas condições comuns observadas eram a excelente distribuição de renda e o nível educacional relativamente alto. Isto vale para, entre outros, Japão, Coréia do Sul e Taiwan. Em todos estes casos, no início dos respectivos processos de crescimento, a educação primária já estava praticamente universalizada e a secundária estava muito mais avançada que em países de outras regiões com níveis de renda semelhante (como na América Latina).

Ao mesmo tempo, tanto a distribuição de ativos – como terra, por exemplo – quanto de renda estavam (e ainda estão) entre as mais equilibradas no período, o que evitou, em grande medida, comportamentos de *rent seeking* oportunistas em relação à política industrial.²⁰ Além do mais, em países com grandes desigualdades, a possibilidade de governos populistas adotarem estruturas tributárias predatórias em que o retorno do capital (ou mesmo o capital) seja excessivamente taxado é sempre maior. E isto, por meio do desincentivo à poupança e investimento, tem um efeito danoso

19 Lee (1996, p. 403).

20 Ver Rodrik (1994).

sobre o crescimento. Desigualdade pode ainda aumentar a insegurança e violência, afetando o ambiente de negócios. Finalmente, como já visto, nestes países a poupança pública não só era positiva como cresceu no período.

O Brasil, como sabido, não preenche qualquer destas precondições: nossa escolaridade ainda é baixa, a distribuição de renda está entre as piores do mundo e a poupança pública é insuficiente e ainda negativa. Parece-nos, portanto, que ao se propor acriticamente a reprodução de políticas implementadas com sucesso em outros países não se está levando em conta estes fatos. A ausência destas precondições coloca em dúvida a possibilidade de que conjunto de políticas econômicas (que podem ou não incluir política industrial) bem-sucedidas em outras regiões possam ser implementadas, com sucesso, aqui.

5 COMENTÁRIOS FINAIS

A necessidade de políticas agressivas de promoção de exportações parece hoje quase que uma unanimidade entre economistas, empresários e políticos. Entretanto, as bases teóricas utilizadas em sua defesa, e a evidência empírica associada a estas, são bastante frágeis. Se desconsiderarmos argumentos voluntaristas e/ou abertamente políticos e corporativos, baseados em alguma "necessidade" abstrata ou "estratégica" mal definida, resta-nos no campo microeconômico argumentos de falha de mercado que dificilmente se aplicariam ao caso em questão.

Mais problemático ainda é o fato de que toda esta argumentação não leva em conta aspectos macroeconômicos que inviabilizam os resultados esperados destas políticas se não forem feitas reformas adicionais que, via de regra, não são lembradas. Não por acaso inexistente, na literatura internacional, qualquer discussão mais séria de política industrial como solução de problemas de balanço de pagamentos. Ela está sempre associada à correção de problemas de economias de escala, externalidades, informação e outras falhas de mercado.

A necessidade de intervenção governamental seria justificada principalmente devido a fatores de aprendizado, que basicamente se configuram como ganhos dinâmicos de escala. Entretanto, a ação pública só seria justificada se por alguma razão o setor privado não lograsse internalizar inteiramente o retorno esperado, isto é, se houvesse externalidades relacionadas a este processo de *learning by doing*. Entretanto, a evidência internacional até o momento mostra que se de fato existe algum efeito externo ao aprendizado, este é pequeno e se dá majoritariamente em nível internacional, o que torna ainda mais necessárias análises cuidadosas, e construídas dentro de um arcabouço de equilíbrio geral, de custo-benefício destas intervenções.

A inconsistência macroeconômica vem do fato trivial que enquanto não se aumentar a poupança pública ou privada, a situação do balanço em conta corrente não será revertida. O governo ainda apresenta um déficit operacional moderado e um nominal considerável (que poderá vir a ser um problema se houver dificuldade de rolagem da dívida pública), embora a situação em relação a 4 anos atrás tenha melhorado consideravelmente. Entretanto, em um passado não muito distante, a poupança pública era positiva, e a reversão deste quadro explica talvez melhor a "restrição externa" ao crescimento que a propalada falta de dinamismo de nossa pauta de exportação, ou nossa "baixa competitividade".

Outro argumento macroeconômico equivocado utilizado para a defesa da intervenção pública seria a relativa rigidez das exportações e importações em relação a variações do câmbio. Este argumento teórico vem de muito longe, e pode ser traçado, por exemplo, entre os argumentos clássicos da Cepal. Entretanto, a evidência empírica mostra o contrário. De um ponto de vista mais casual,

basta olhar as respostas da balança comercial à desvalorização cambial de 2002. De um ponto de vista mais formal, estudo recente da Funcex (Ribeiro e Pourchet, 2002) mostra que a desvalorização de 1999 foi bastante eficiente para estimular as exportações industriais: o total da produção doméstica que é comercializada no exterior pula de 10.9% em 1998 para 15.3% em 2001. Embora até 2001 a compra de insumos importados não tenha caído, mas aumentado, o avanço das exportações mais que compensa este fato, fazendo com que o coeficiente de abertura líquida passe de 3.6% em 1998 para 6.2% em 2001. Adicionalmente, estimativas econométricas em Pastore e Pinotti (2002) mostram não só que exportações e importações respondem ao câmbio, como esta resposta é relativamente rápida.

Finalmente, comparações de experiências internacionais devem ser cuidadosas em separar o efeito de políticas industriais daqueles causados por outros fatores. Países crescem por diferentes motivos, algo bem estabelecido na literatura. Assim, se ao mesmo tempo que se promove agressivas políticas industriais também se observa, como no leste asiático, expansão da educação, abertura ao exterior, investimentos em infra-estrutura e modificações positivas nas contas públicas, não há razão para atribuir somente à primeira a responsabilidade pelo crescimento observado.

Este artigo não examinou alguns outros argumentos comumente utilizados para defender política industrial e políticas de substituição de importações, principalmente por fugirem do objetivo proposto de se examinar políticas setoriais para melhoria do balanço de pagamento. Por exemplo, não é raro encontrar argumentos na defesa da promoção da exportação de produtos com "maior valor agregado". Entretanto, como mostra Amadeo (2002), parece haver aqui uma confusão e associação indevida entre valor agregado e sofisticação tecnológica. Isto porque os primeiros não são necessariamente setores tecnologicamente avançados: de acordo com a PIA de 1999, os setores com maior valor agregado por trabalhador são refino de petróleo, cimento, químicos, fumo e papel e papelão. É comum também defender-se o "adensamento da cadeia produtiva", que vem a ser a intervenção pública para que se produzam, localmente, todos os insumos de uma determinada cadeia produtiva. Dados os baixos custos de transporte e comunicação, é de difícil entendimento a necessidade ou ganho de eficiência em se produzir na mesma região todos os insumos necessários para determinado gênero de bens. Ainda por cima porque, como estes insumos tendem naturalmente a ter diferentes composições e intensidades de fatores, dificilmente haveria vantagem comparativa em relação a todos eles na mesma região ou mesmo país.

Um outro argumento ainda defende uma política industrial a fim de compensar os efeitos da ausência de um mercado de capitais em pleno funcionamento. Acreditamos que esse ponto justifica medidas que promovam o desenvolvimento do mercado de capitais, uma medida horizontal que beneficiaria todos os setores da economia e não apenas aqueles setores "privilegiados" por uma política industrial.

Por último, e este está longe de ser um argumento novo, é questionável a capacidade do governo de escolher os setores "certos" que serão competitivos no futuro desde que recebam apoio presente. Isto porque setores com ou sem vantagens comparativas dinâmicas são, em essência, semelhantes entre si no presente já que, por definição, estas vantagens só se concretizarão anos depois. Em países com enormes desigualdades como o nosso e uma longa história de *rent seeking* e políticas concentradoras, o critério decisivo pode muito bem ser a força do *lobby* do setor, o que implicará, mais uma vez, uma alocação perversa e ineficiente de recursos.²¹

Parece-nos aqui que este conceito está sendo usado de forma propositalmente vaga, como vaga era a definição de indústria nascente no passado. A experiência brasileira mostra que ao invés de se selecionar uma indústria nascente e protegê-la, qualquer indústria protegida era encarada

21 Sobre a capacidade de grupos de pressão afetar políticas públicas, veja Grossman e Helpman (2002), entre outras referências.

como nascente. Não devemos, da mesma forma, definir como dinamicamente eficiente todo setor que, por oportunismo, pressão política, vaga importância "estratégica" ou efetivo potencial de crescimento buscar apoio na forma de intervenção pública. Somente os últimos assim poderiam ser classificados, mas sua correta identificação será sempre problemática. A utilização de políticas horizontais tem não só maior potencial de afetar a produtividade industrial como um todo, mas apresenta também maior grau de transparência e equidade.

REFERÊNCIAS

- Alem, A. C.; Mendonça de Barros, J. R.; Giambiagi, F. *Bases para uma política industrial moderna*. 2002. Mimeografado.
- Amadeo, E. *Política industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso*. 2002. Mimeografado.
- Baldwin R. E.; Krugman, P. R. Market access and international competition: a simulation study of 16K random access memory. In: Feenstra, R. C. (ed.), *Empirical method for international trade*. Cambridge: The MIT Press, 1987.
- Barro, R.; Lee, J. International data on educational attainment: updates and implications. *NBER Working Paper* N. 7911, 2000.
- Bell M.; Ross-Larson, B.; Westphal, L. E. Assessing the performance of infant industries. *Journal of Development Economics*, 16, p. 101-128, 1984.
- Coe, D. T.; Helpman, E.; Hoffmaister, A. North-south R&D spillovers. *NBER Working Paper* n. 5048, 1995.
- Dixit, A. K.; Kyle, A. S. The use of protection and subsidies for entry promotion and deterrence. *American Economic Review*, 75, p. 139-151, 1985.
- Dornbusch, R. *Open economy macroeconomics*. Basic Books, Inc., 1980.
- Edwards, S. Openness, productivity and growth: what do we really know? *Economic Journal*, p. 383-398, March 1998.
- Farina, E. M. M. Q.; Furquim de Azevedo, P. Política industrial e defesa da concorrência: considerações sobre a experiência brasileira nos anos 90. *Economia*, v. 2, n. 2, p. 513-547, julho/dezembro 2001.
- Grossman, G. M. Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence. *OECD Economic Studies*, Paris, n. 14, p. 88-126, Spring, 1990.
- Grossman, G.; Helpman, E. *Innovation and growth in the global economy*. MIT Press, 1991.
- _____. *Interest groups and trade policy*. Princeton University Press, 2002.
- Grupo de Trabalho Interministerial. *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Brasília, 2003.
- Gurisatti, P. Itália é exemplo do risco da política industrial. *O Estado de São Paulo*, 31/05/02.
- Heston, A.; Summers, R; Aten, B. *Penn World Table Version 6.1*. Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), 2002.
- IEDI. *Nova Política Industrial*, ano 1, n. 2, abril 2002.
- Irwin, Douglas A.; Klenow, P. J. Learning-by-doing spillovers in the semiconductor industry. *The Journal of Political Economy*, v. 102, Issue 6, p. 1200-1227, December 1994.
- Jovanovic, B.; Nyarko, Y. A bayesian learning model fitted to a variety of empirical learning curves. *Brookings Papers on Economic Activity*. Microeconomics, p. 247-299, 1995.
- Krugman, P. R. The narrow moving band. The Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher. *Journal of Development Economics*, 27, p. 41-55, 1987.

- Lee, J. W. Government interventions and productivity growth. *Journal of Economic Growth*, 1, p. 391-414, September 1996.
- Lieberman, M. B. The learning curve and pricing in the chemical processing industries. *Rand Journal of Economics*, 15, p. 213-228, 1984.
- Murphy, K.; Shleifer, A.; Vishny, R. Industrialization and the big push. *Journal of Political Economy*, XCVII, p. 1003-1026, 1989.
- Parente, S. L.; Prescott, E. C. *Barriers to riches*. The MIT Press, 2000.
- Pastore, A. C.; Pinotti, M. C. *Será que o Brasil encontrou o "Santo Graal" dos mega superávits comerciais?* A. C. Pastore & Associados, 2002. Mimeografado.
- Primo, A. A. O novo governo e os desafios do setor eletroeletrônico. *Jornal O Valor Econômico*, 22 de novembro, 2002.
- Ribeiro, F.; Pourchet, H. *Coefficientes de orientação externa da indústria brasileira: novas estimativas*. Funcex, 2002. Mimeografado.
- Rodrik, D. Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich. *NBER Working Paper* N. 4964, 1994.
- Suzigan, W.; Villela, A. V. Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil. *Texto para Discussão* n. 421, IPEA, 1996.
- Thompson, P. How much did the liberty shipbuilders learn? New evidence for an old case study. *Journal of Political Economy*, 109, p. 103-137, 2001.
- Young, A. The tyranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, p. 641-680, 1995.
- Zimmerman, M. B. Learning effects and the commercialization of new energy technologies: the case of nuclear power. *Bell Journal of Economics*, 13, p. 297-310, 1982.