

tando a estratégia da âncora cambial. A preservação do seu valor interno dependia do governo convencer os agentes de sua capacidade de honrar suas dívidas e manter a dívida pública sobre controle. O ajustamento via superávit comercial parecia difícil visto a baixa inserção internacional. A Desvalorização cambial e a implementação de uma política de câmbio livre foram às medidas adotadas pelos gestores de nossa economia no início de 1999.

### 6. Conclusões Preliminares

O novo cenário internacional dos anos 90 – globalização, reestruturação produtiva, supremacia liberal, Plano Real, etc. – impregnou a sociedade brasileira e provocou uma inserção subordinada da nossa economia no contexto internacional. Acreditava-se na difusão e benefícios decorrentes do mercado global e da nova ordem internacional em formação.

A estratégia de “desenvolvimento” do Real nos anos 90 esteve apoiada em quatro pontos:

1. a estabilidade de preços criaria condições para o cálculo econômico de longo prazo, estimulando o investimento privado;

2. a abertura comercial e a valorização cambial imporiam disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando-os a realizar ganhos substanciais de produtividade;

3. as privatizações e o investimento estrangeiro removeriam gargalos de oferta na indústria e na infra-estrutura, reduzindo custos e melhorando a eficiência;

4. a liberalização cambial, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, atrairiam “poupança externa” em escala suficiente para complementar o esforço de investimento doméstico e para financiar o déficit em conta corrente” (Belluzzo, 1999).

Essa estratégia de desnacionalização e a privatização foram prejudiciais ao desenvolvimento brasileiro. Devido à fragilidade do setor produtivo nacional e frente à concorrência externa, vários segmentos industriais locais se desestruturaram e/ou mesmo desapareceram, enfraquecendo cada vez mais a cadeia produtiva nacional. Tal fato, aliado ao ajuste ao qual as empresas foram submetidas para enfrentar os novos concorrentes e principalmente a recessão que se instalou no país, sacrificaram quantidade significativa de postos

de trabalho, aumentou a participação estrangeira no estoque de capital doméstico e agravou o desequilíbrio estrutural externo.

A política de juros elevados, que serviu ao combate da inflação e para conter a demanda, contribuiu para o desaquecimento do mercado, inibindo substancialmente os investimentos e o crescimento econômico. Esses juros atraíram capitais externos especulativos e extremamente voláteis, que passaram a representar papel importante para economia nacional, mas que, por outro lado, tornaram o país dependente da “armadilha dos juros altos”, frente à abertura financeira que se promoveu no país.

A incapacidade do Estado gerir sua política macroeconômica, especialmente no tocante a administração de sua taxa de juros, taxa de câmbio e o equilíbrio de sua balança comercial, revela que a submissão às finanças globalizadas foi traiçoeiramente perversa para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Como sabemos, a década de 80 foi conhecida como década perdida. Muito provavelmente, a década de 90 será lembrada de forma semelhante ou até pior, talvez, como a “década infame”. Nesses últimos anos assistiu-se a uma política de privatização, desregulamentação e abertura comercial. Na “Década Perdida” entre 1981 e 1989, a economia brasileira cresceu a uma taxa média anual de 2,7%. No período 1990 a 1999, a taxa média anual foi ainda pior. Fechamos a década com queda absoluta do PIB em relação a anterior. Agravamos o problema do desemprego, da violência, da marginalidade e da concentração de renda, dentre outros.

Por tudo que foi apresentado, concordamos com o prof. Antonio Delfim Netto quando afirma que no “*Brasil, os nouveaux économistes impuseram ao País uma política econômica desastrosa e injusta em nome de um “mercado perfeito”, apresentado como o demiurgo da felicidade humana*”●

\*SAMUEL COSTA FILHO é professor de Economia DECON/UFPI. Doutorando do Instituto de Economia/UNICAMP

\*\*RICARDO AZEVEDO SILVA é mestrando de Economia e Meio Ambiente do Instituto de Economia/UNICAMP

# INCENTIVOS CLUSTE

ALMIR BITTENCOURT DA SILVA\*

Uma linha de análise sobre o desenvolvimento regional tem sido recentemente objeto de muitos estudos que, invariavelmente, redundam em proposições de política governamental com vistas à promoção das atividades industriais no âmbito de espaços localizados. As análises abrangendo organizações de clusters, entendidas estas como a atuação de empresas em concentrações geográficas especializadas onde a produção ocorre de modo verticalmente desintegrada, são apresentadas por significativa parcela de seus defensores como o eixo de uma política industrial inovadora, tendo como um dos instrumentos centrais de fomento a concessão de incentivos fiscais por parte do setor público. Tais incentivos seriam justificados pelos benefícios sociais e econômicos decorrentes da industrialização. Mas será que a organização de clusters de empresas teria tantos e inquestionáveis atributos para colocá-la no centro da política industrial de um Estado como o Ceará?

Em primeiro lugar, a organização de clusters de empresas não se afigura como uma novidade no âmbito da organização industrial uma vez que as análises têm inspiração na experiência italiana de instalação dos distritos industriais, geralmente constituídos de firmas de pequeno e médio portes especializadas setorialmente e caracterizadas por manterem uma relação do tipo cliente-fornecedor. Deve-se notar também que no caso italiano, conforme é reconhecido por vários autores, a organização dos clusters continha uma significativa presença de identidade sócio-cultural tendo como origem o passado comum entre os agentes das organizações. Do ponto de vista teórico, por outro lado, a idéia de distrito industrial e, portanto, de um exemplo típico de cluster tem como origem os estudos de Alfred Marshall realizados no século XIX sobre localização industrial, tendo como foco básico os benefícios proporcionados pelas economias externas.

No Brasil, a instalação de distritos

# FISCAIS E A ORGANIZAÇÃO DE RS E CADEIAS PRODUTIVAS

industriais em diversas cidades constituiu-se em uma febre nos anos 70, tendo sido incentivada pelos governos federal, estaduais e órgãos de desenvolvimento regional como a SUDENE, e cuja motivação básica fundamentava-se nas teorias de desenvolvimento econômico em voga nos anos 50, que apresentavam como explicação para o subdesenvolvimento a escassez de capital físico. Para isso recorreu-se inclusive à farta distribuição de incentivos fiscais com vistas a atrair investimentos para áreas carentes. Os resultados dessa política de industrialização assentada em incentivos fiscais todos nós conhecemos: quase nenhum efeito sobre a estrutura econômica das regiões e uma forte contribuição para a concentração de renda e riqueza.

É claro que as análises de clusters procuram enfatizar que novos fatores de dinâmica industrial são incorporados aos estudos e proposições daí decorrentes. No entanto, alguns aspectos pouco claros dessas proposições merecem melhor exame. Por exemplo, que fatores condicionariam uma política industrial voltada para a formação de cadeias produtivas? Evidentemente que do ponto de vista econômico cabe somente uma resposta: a eficiência econômica do conjunto da cadeia produtiva. Mas para que isso seja alcançado seria condição necessária que cada elemento da cadeia fosse igualmente eficiente, resultando em eficiência coletiva. Ou então, que a eventual ineficiência de um ou outro componente da cadeia fosse compensada pela eficiência das outras firmas, resultando em eficiência coletiva. Nesse aspecto reside o centro da questão da política de incentivo à formação de clusters. Além do mais, a formação das cadeias produtivas devem estar condicionados não apenas à ampliação da eficiência econômica das firmas durante sua organização, mas, sobretudo, necessitam ser potencialmente aptas a percorrer um processo de criação de vantagens em um ambiente crescentemente competitivo e cada vez mais

apoiado no conhecimento e no progresso técnico.

Ora, se esses elementos são importantes na constituição dos clusters, não haveria a necessidade de o Estado interferir diretamente na organização das cadeias produtivas fornecendo incentivos fiscais porque as firmas integrantes da cadeia teriam necessariamente que atender ao critério da eficiência coletiva, considerada esta tanto do ponto de vista estático como dinâmico. Se as firmas devem ser eficientes, por que o Estado teria que fornecer subsídios na forma de incentivos fiscais? Além disso, o julgamento sobre a viabilidade econômica de funcionamento e formação de cadeias produtivas deve caber às próprias firmas porque se trata de um cálculo econômico objetivo sobre ganhos potenciais que constitui uma atividade rotineira das empresas. A intervenção do Estado criando vantagens artificiais para as firmas, através de política de incentivos fiscais, certamente levaria a ineficiências no conjunto da cadeia produtiva que não se sustentariam ao longo do tempo, criando distorções no sistema produtivo e onerando o Tesouro com as renúncias fiscais que jamais seriam compensadas no futuro.

Outro aspecto crítico de uma política industrial de formação e consolidação de clusters reside na possibilidade de introdução de rigidez no sistema produtivo local, em especial na indústria, contrariando a tendência mundial, que já vem ocorrendo desde algum tempo, pelo qual as firmas segmentam suas estruturas produtivas em diferentes espaços geográficos de acordo com as vantagens proporcionadas em termos competitivos. Um exemplo típico é o que ocorre com a indústria automobilística cuja produção de componentes de seu produto principal pode estar segmentada em muitos locais. E isso é possível graças à evolução tecnológica no âmbito das estru-

ras dos meios de comunicações e de significativa evolução das técnicas de administração. Deve-se observar, por outro lado, que os elementos condicionantes de escolha da localização industrial nesse sistema flexível devem necessariamente estar ligados à disponibilidade de fatores indispensáveis ao manejo de estruturas produtivas com as características antes assinaladas. Em outras palavras, para mover uma estrutura baseada em alta tecnologia as firmas necessitam de mão-de-obra com habilidades compatíveis, além de outros fatores ligados ao funcionamento do Estado em prover direta ou indiretamente os serviços de infra-estrutura econômica e social, responsáveis pela ampliação da eficiência sistêmica.

Conclui-se, assim, que o esforço do Estado no sentido de adotar uma política industrial voltada para o adensamento de cadeias deve merecer o devido cuidado, notadamente no que respeita à utilização de incentivos fiscais como instrumento dessa política, pelas razões antes mencionadas e também devido aos seus inevitáveis efeitos redistributivos. Esses recursos, em vez disso, poderiam contribuir para a elevação da eficiência sistêmica da economia local através de investimentos em educação no padrão de qualidade exigido pelas novas tecnologias, pois já não basta apenas ofertar vagas nas escolas. É indispensável que ela seja de qualidade e para que este objetivo seja alcançado será valiosa a colaboração das universidades. Investimentos em políticas sociais visando atenuar o quadro de desigualdades também são considerados fatores relevantes na determinação da eficiência sistêmica e, portanto, condicionantes da ampliação das oportunidades econômicas em geral ●

\*ALMIR BITTENCOURT DA SILVA é professor de Economia DECON/UFPI. Doutorando do CAEN/UFC.