

OS CAMINHOS TORTUOSOS DA NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL

NRB 8729-0

*Pedro Cezar Dutra Fonseca**

Os decretos presidenciais estabelecendo uma nova política industrial ao País não permitem, ainda, uma análise mais acurada sobre a proposta ou projeto que pretende o Govern^o encaminhar à economia brasileira, mesmo do estrito ponto de vista do setor industrial. Restam ainda lacunas importantes a serem esclarecidas, e a ausência de detalhes, à primeira vista até insignificantes, pode determinar uma mudança de rumo para quem busca uma síntese interpretativa com o intuito primordial de captar o sentido da proposta encaminhada e seu impacto no parque industrial brasileiro.

Não obstante há alguns aspectos relevantes que podem ser explorados. Cabe destacar, já inicialmente, que a sugestão de Nova Política

* Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Curso de Pós-Graduação em Economia da UFRGS.

Industrial comece exatamente considerando as relações da economia com o Exterior: não fortuitamente os decretos ressaem as importações e as exportações. Em síntese, revela-se a preocupação de que ambas sejam incrementadas, desburocratizando o setor exportador e rebaixando alíquotas de importação. Na retórica oficial, isso equivale à afirmação do liberalismo econômico e integra-se a um apelo vago, mas forte, que cada vez mais vem ganhando espaço nas áreas econômica e política: a "modernização". Modernizar, termo com carga de subjetividade nitidamente positiva, num primeiro momento parece suficientemente amplo para englobar propostas concretas mesmo conflitantes — sugere diretamente repugnância ao "arcaísmo" e não deixa de ter apelos "futuristas".

Mas o "futurismo" simbolicamente busca respaldo para preencher o vazio deixado, desde a falência do II PND, pela inexistência de projeto nacional de desenvolvimento — algo que os atropelos dos anos 80, frente à conjuntura adversa, acabaram levando a um segundo plano. Seu sentido histórico vincula-se aos novos rumos que necessariamente a economia brasileira deve tomar na emergência de novo ciclo expansivo, rumos estes diversos dos dos últimos 50 anos. Com um parque industrial praticamente completo, a indústria doméstica alcança os limites derradeiros de sua etapa substitutiva de importações. Isso implica o abandono, ou a redefinição, de alguns marcos que acompanharam o processo de industrialização brasileiro, sob formas diversas, nas cinco décadas precedentes, como protecionismo, taxa de câmbio sobrevalorizada, isenções ou tarifas preferenciais para importações de alguns itens e incentivos fiscais às exportações. Estes últimos, de incentivo ao setor industrial na etapa substitutiva, paulatinamente transformaram-se em barreiras; seus defensores passaram a críticos, ganhando espaço a crítica ao cartorialismo, à ineficiência e à hipertrofia do Estado. Tal é o sentido da "modernização", a qual afronta basicamente o "nacionalismo" dos anos 40 e 50.

Começa a ficar claro, com essas considerações, que a visualização de novas frentes para o capital industrial tende a ocorrer somente com maior abertura ao Exterior, forçando a competitividade; e daí a relevância dos setores exportador e importador na definição de nova política industrial. A despeito da resistência verbal de setores denominados "progressistas" e de reclamos bem práticos de setores empresariais específicos, a maior abertura ao capital externo não é nenhuma novidade, mas antes variável indispensável na configuração dos dois últimos ciclos de crescimento: o do Governo JK, com o Plano de Metas, e o do "Milagre". Ignorar tal aspecto, o qual dá um tom "saudosista" e retrógrado ao "progressismo", só é possível desconsiderando-se marcos fundamentais da dinâmica do sistema econômico: lembra, jocosamente, o vetusto "capitalismo nacional", tão decantado na etapa substitutiva, mas incapaz de moldar-se às transformações econômicas que ajudou a criar e que agora implicam sua negação.

O caso da etapa substitutiva traz à lume uma variável que não esteve ausente do pensamento dos grandes mestres da Economia Política, como Smith, Ricardo, Malthus, Marx e Schumpeter: a tecnologia. Seja nas análises de tendência, seja nas de ciclo, o progresso tecnológico aparece inquestionavelmente como algo imposto pela lógica da expansão do

ARTIGOS DE CONJUNTURA

capital; de acordo com o "approach" de cada autor, seria a variável-chave para evitar a estagnação, para se opor à fome decorrente do crescimento demográfico, para se contrapor à queda da taxa de lucro ou para empolgar uma nova expansão cíclica.

Mas a indiscutível relevância da tecnologia nos grandes paradigmas teóricos não fica tão clara ao analisar-se a economia brasileira durante a substituição de importações. Nesta, a produção industrial ocorria em decorrência da mudança de preços relativos do mercado doméstico com relação aos importados, diante de uma crise de estrangulamento externo. Se a escassez de divisas criava ambiente propício à substituição de importações, dificultava a aquisição de bens de capital e a absorção tecnológica. **A tecnologia não era, por assim dizer, a base dinâmica que empolgava o crescimento econômico.** Vale lembrar, nesse particular, a correta observação de Fishlow, pela qual a industrialização dos anos 30 e 40 se deu com tecnologia atrasada, o que teria ocasionado conseqüências de longo prazo prejudiciais ao parque industrial brasileiro. E a pressão dos líderes empresariais para que o Governo impedisse a aquisição de novos bens de capital, logo após 1930, é mantida nos primeiros anos do Estado Novo, numa clara demonstração de força das empresas já instaladas, mas que bem reflete as bases da expansão do capital industrial naquele contexto, sancionadas pela política governamental.

Porém o "crescer para dentro" daquela época possuía uma contradição inarredável: tendia a repor estruturalmente a crise do balanço de pagamentos, numa política explícita de transferência de renda do setor exportador para a indústria. E cada vez tornando mais rígida a pauta de importações, limitando as possibilidades de substituir novos itens, como aponta o clássico trabalho de Maria da Conceição Tavares sobre o período (**Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil**).

A Nova Política Industrial, ou qualquer outra a ser traçada, não pode deixar de considerar essas mudanças de longo prazo. A substituição de importações foi gradualmente construindo os vários departamentos da economia e chegou ao mais difícil deles — o de bens de capital (D_1). Mas a existência do D_1 nada diz a respeito da tecnologia, da pesquisa e das novas áreas como informática, química fina, mecânica de precisão, biotecnologia. **A tecnologia paira acima dos departamentos e reflete-se materialmente em cada um deles.** Os ciclos econômicos, então, que antes poderiam ser explicados pela dinâmica interdepartamental, como se procedeu em frutíferas análises sobre os anos 60 e 70, revelam agora os limites desse instrumental se a ele não forem **somadas** as contribuições que enfatizam o impacto tecnológico. O D_1 já existe, mas em pouco tempo estará ameaçado, caso não acompanhe as novas tecnologias. Na lógica capitalista, estagnar significa perecer.

Diante disso, a política de comércio exterior volta à cena com nova forma. Conquistar mercados significa reduzir custos pela eficiência e não mais, necessariamente, pelo rebaixamento de salários reais, como impunha a lógica do modelo precedente, já que seu problema maior era a construção do parque industrial, **fosse qual fosse sua base técnica.** O estrangulamento externo, naquele contexto, tinha como imperativo a ele-

vação do quociente câmbio/salários — como demonstram as amargas experiências de redutores sobre salários aliadas a maxidesvalorizações cambiais, as quais perduram até hoje.

Criticar tal perspectiva, hoje, em nome de um vago "nacionalismo" é de causar espanto. O "nacionalismo" tinha sua razão de ser na busca da coesão para um projeto de industrialização, mas cuja conseqüência mais gritante reside nos indicadores sociais e, mais precisamente, na distribuição de renda. A "questão nacional" esteve na ordem do dia dos anos 50, mas a própria industrialização a superou, deixando em seu lugar uma complexa "questão social" a ser resolvida, cabendo a nós apenas discutir caminhos.

O dinamismo tecnológico, que esteve ausente de nosso "fordismo periférico" — para usar a polêmica expressão em moda —, torna-se agora o sustentáculo econômico para que se possa visualizar qualquer solução: seja para elevar a produtividade marginal do trabalho e os salários reais, como afirmam os neoclássicos, seja para efetivamente substituir a mais-valia absoluta pela relativa, do ponto de vista marxista.

É nesse contexto que a relação entre capital e trabalho alcança sua forma genética mais evoluída, possibilitando aumentar salários reais mesmo que a taxa de exploração permaneça constante ou até aumente. Essa perspectiva revelou-se apenas embrionariamente na fase substitutiva, mas agora tudo sugere que estamos num horizonte mais próximo para sua efetivação. Mesmo em período de democracia formal e de aparente participação de massas, como no populismo, a concentração de renda foi uma constante, e os salários jamais acompanharam os aumentos de produtividade. Isso depende, obviamente, da correlação de forças políticas, mas não é de estranhar que assim fosse num contexto de baixa competitividade de exportações, de estrangulamentos externos permanentes e que não tinha na tecnologia sua força propulsora.

Cabe mencionar, finalmente, a disparidade entre a envergadura dessas mudanças e o "liberalismo" tão difundido pela retórica oficial. A miséria dessa ideologia confunde liberalismo com rebaixamento de alíquotas de importação; este, entretanto, sem políticas complementares — sem uma política industrial delineada, planejada, pensada e executada — pode levar inclusive ao oposto, repetindo as experiências da Argentina e do Chile. Consideramos primário lembrar que, sem políticas monetária, cambial, fiscal, salarial e de emprego, não existe política industrial; e, até hoje, cabe exatamente ao Estado, se não propô-las, pelo menos executá-las. Muda a forma do Estado, abre-se espaço para o fim do cartorialismo e do paternalismo, tão a gosto de segmentos influentes da sociedade; mas é impossível, nestas circunstâncias, repetir o conselho de Rousseau a Catarina da Rússia: "Para melhor governar, não faça nada." A burguesia francesa enterrou o sonho do filósofo com Napoleão, e pode-se correr o risco de repetir-se experiência semelhante com personagem bem menos ilustre.

Mas a retórica liberal que justifica os decretos é inconsistente com eles mesmos. A reativação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), com funções ampliadas, vem reforçar a tendência histórica do processo de industrialização brasileiro de ignorar "arenas liberais" de

ARTIGOS DE CONJUNTURA

decisão, levando ao Estado uma comunicação direta com os empresários, num canal entre estes e o Poder Executivo. Caberão ao CDI não só atribuições relativas ao comércio exterior — como a discussão de incentivos fiscais —, mas também a fixação ou isenção de IPI para bens de capital, concessão de meios para aquisição de insumos, traçar políticas relativas ao IOF e a programas setoriais integrados, entre outras. Essas atribuições eliminam obstáculos à implantação da política industrial, pois vinculam quaisquer mudanças mais graves ao beneplácito de representantes do setor industrial. Pode-se depreender daí que fica inviável supor, por exemplo, que reservas de mercado para setores de ponta deixarão de existir; e pode-se também aventar sobre os percalços quanto a definições de extinção de incentivos fiscais ou a subsídios para os setores específicos.

O CDI poderá funcionar, portanto, como empecilho ou como alavanca à execução da política industrial. Em certo sentido, o órgão fará a ponte entre o "velho" modelo e o "novo" — e tudo dependerá exatamente dos setores do capital industrial que nele se farão representar e, mais que isso, dos que tiverem hegemonia. Diante disso, várias indagações ficam no ar. Que liberalismo é esse? Que modernização é essa que reinaugura os velhos instrumentos, por certo aconselhados por grandes economistas cepalinos em sua fase áurea, como Prebisch e Furtado, mas totalmente fora do contexto para inaugurar uma nova proposta para o futuro?

As indefinições e as oscilações da proposta de Nova Política Industrial não podem ser objeto de uma diatribe; a censura fácil deve ser substituída pela análise que aponta realisticamente as dificuldades para sua implantação, principalmente diante do quadro econômico e político. Se, de um lado, há consenso no que diz respeito à sua necessidade, há fortes discordâncias ao se precisarem metas e se estabelecerem diretrizes. Política industrial, em sua essência, faz parte de um plano de governo ou de um projeto necessariamente mais amplo (não é demais lembrar que política vem do grego pólis, a Cidade-Estado). Isso significa que é algo a ser construído **no tempo** e que, em cada conjuntura, políticas econômicas programadas devem ser implementadas para que se obtenha êxito. Assim, a atual peca em seu nascedouro: como conciliá-la com o "feijão com arroz" da conjuntura? Como encaminhá-la sem qualquer perspectiva para a dívida externa e sem a recuperação do poder de gasto do Estado? Poderá existir política industrial sem qualquer alteração no sistema financeiro, sem política creditícia, para quem não ignora o papel do crédito para reverter os ciclos?

Isso posto, não resta dúvida de que há muitos aspectos a serem definidos, e tortuosos são os caminhos a serem trilhados pela política industrial diante da conjuntura adversa. O impulso de novas tecnologias, não obstante, faz-se mister para pensar-se no encaminhamento dos graves problemas sociais do País. Certamente, a tecnologia não é capaz, "per se", de garantir melhor distribuição de renda; mas cria os pré-requisitos materiais para a recuperação dos salários reais, ao incidir sobre a produção e sobre a produtividade. Nesse aspecto, convém salientar que o impacto tecnológico não se poderá dar concentrado nos departamentos de bens de capital e de bens de consumo duráveis, aumentando a defasagem entre estes e o de bens de consumo-salário.

Na fase substitutiva assim ocorreu, e, por consequência, alargou-se o fosso entre as produtividades médias dos departamentos, justamente em prejuízo daquele que regula o custo de reprodução da força de trabalho. Assim, a intensidade de capital, em termos físicos (ou sua "composição orgânica", em termos de valor), aumentava, em média, na economia, mas de tal forma que não se alastrava ao consumo de massas como nos países civilizados. No próprio departamento de bens de consumo popular, os setores líderes em aumentos de produtividade garantiram demanda via exportações, como a indústria calçadista, a de aves e a de beneficiamento de cítricos, sem contar a cultura de soja. O agregado dissimula o atraso de outros ramos do próprio departamento; declarações genéricas de nova política industrial negligenciam a força de decisões de conjuntura que podem ter **consequências opostas**: reproduzir as disparidades dos últimos 50 anos ou criar ambiente propício para revertê-las.

Com a força real, e principalmente potencial, do mercado brasileiro, manifesta nos quocientes exportações/PIB e importações/PIB, não é permitido detectar que uma maior abertura da economia nos leve a repetir as experiências asiáticas de "plataformas de exportação". Estamos ainda longe disso, mas as decisões de conjuntura vão cada vez limitando mais o alcance das opções. Entretanto, diante de caminhos que podem levar a resultados opostos, qualquer vacilação é temerária. Se a economia existe no tempo, como lembra repetitivamente Joan Robinson, e rumamos de um passado irrevogável para um futuro desconhecido, não há como negar que tanto nossa formação histórica como a ortodoxia do presente não contribuem de todo para uma perspectiva otimista quanto aos rumos a serem seguidos.