

# BRASIL EM MUDANÇA

*Forum Nacional*

## 9. Política industrial: razões e restrições

*Antonio Barros de Castro\**

### APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Por ocasião de seu lançamento em meados de 1990, a política industrial do governo Collor foi recebida com aplausos quase unânimes. Em pouco tempo, no entanto, o quase consenso inicial foi sendo substituído por críticas de toda espécie. A intensidade e o *timing* das medidas, em particular, pecariam por excesso ou, contrariamente, por insuficiência. Até certo ponto esse desencontro de pontos de vista pode ser considerado normal. Nos Estados Unidos, por exemplo, as opiniões se encontram há anos divididas entre os que acham que o país deveria colocar em prática autênticas políticas de oferta e os que crêem que (já) há interferência em demasia nas decisões privadas quanto à assignação de recursos. No nosso caso, porém, além desse tipo de discrepância (o documento Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior de 29 de junho de 1990 timbra pelo acento neoliberal) não seria difícil perceber a existência de uma outra clivagem que, ao que tudo indica, vem adquirindo crescente importância. Simplificadamente, ela pode ser assim apresentada: de um lado, tomam posição os que vêm na estabilização dos preços um imperativo que subordina tudo o mais e, na prática, nega espaços às políticas que comprometem o Estado com gastos, fomento etc.;

---

\* Professor de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro — UFRJ.

de outro lado, se colocam os crescentemente angustiados com a estagnação da economia (e o agravamento de seus problemas estruturais) — enquanto, em outras partes do mundo, avança a grandes passos a chamada Terceira Revolução Industrial. Para esses, em suma, algo tem que ser feito para intensificar o ritmo de assimilação de mudanças do lado da oferta — enquanto continuam em curso (ou, em termos mais realistas, surgem, se esgotam e são relançadas) as políticas antiinflacionárias. Nessa última perspectiva, portanto, as políticas industriais (cujos possíveis conteúdos serão mais adiante caracterizados) também constituem um imperativo. Chegamos assim a um verdadeiro impasse ou, melhor dito, a um conflito de imperativos.

O conflito para o qual estamos chamando a atenção não é certamente desconhecido. Os programas de reconstrução e modernização da indústria francesa dos anos 50 e 60, por exemplo, tropeçaram mais de uma vez em conjunturas adversas e chegaram a ser desfigurados por severas políticas antiinflacionárias. Por outro lado, é demasiado evidente a colisão instrumental a que estão sujeitas políticas que visam, em última análise, respectivamente, ativar decisões (o que supõe, entre outras coisas, que o dinheiro seja relativamente barato) e refrear gasto (o que recomenda, em princípio, o encarecimento do dinheiro). Ocorre, porém, que esse tipo de problema adquiriu contemporaneamente novas dimensões, chegando a atingir, entre nós, uma importância capital. Vejamos por que.

A efervescência das mudanças tecnológicas e organizacionais em curso na atualidade, o maior grau de abertura alcançado pelas economias e a entrada em cena de novos e ferozes competidores colocam reiteradamente em risco, na atualidade, praticamente todas as posições de oferta. Em face de um meio ambiente a tal ponto cambiante e agressivo (capaz de reduzir a eletrônica de consumo norte-americana, em poucos anos, a quase nada),<sup>1</sup> políticas industriais (pelo menos tácitas) vêm sendo adotadas em praticamente todos os países industrializados. Simultaneamente e operando num outro plano, a conjugação de sucessivos choques de oferta com a variabilidade sem precedentes das taxas de câmbio tem se traduzido numa instabilidade inusitada, que requer uma verdadeira vigília antiinflacio-

nária. Em meio a esse quadro, e por um complexo de razões que dificilmente alguém saberia adequadamente resumir, a inflação virtualmente tomou conta de diversas economias. Nelas a política antiinflacionária foi necessariamente guindada ao primeiro plano. O Brasil constitui presentemente, a esse propósito, um caso de laboratório. Nele se encontram reunidos um grande parque industrial, parcialmente, pelo menos, ameaçado de obsolescência e regressão, e uma inflação que pode ser facilmente apontada como das mais intratáveis que já se conheceu. Numa palavra, tornamo-nos um campo predileto do conflito de imperativos acima referido. É sobre essa espinhosa questão que pretendemos refletir no que segue.

## POLÍTICAS INDUSTRIAIS X POLÍTICAS ANTIINFLACIONÁRIAS

O quadro 1 sugere as possibilidades, em princípio existentes, de cruzamento de políticas industriais com políticas antiinflacionárias.

Quadro 1 — Cruzamento de políticas industriais com políticas antiinflacionárias.

POLÍTICA ANTI-INFLACIONÁRIA \ POLÍTICA INDUSTRIAL	AUSENTE	TÁCITA	ATIVA	SUPERATIVA
SUPERATIVA	REGRESSÃO			
ATIVA		PRAGMATISMO		
ACOMODATÍCIA			ATUALIZAÇÃO	CATCHUP
AUSENTE				

- A política industrial superativa tem por traço dominante a implantação de novas atividades, visando a constituição de um sistema produtivo nacional moderno. Esse tipo de política está, em regra, associado ao esforço de emparelhamento histórico com as economias avançadas (*catchup*). Excepcionalmente, no entanto, políticas industriais superativas podem ser adotadas visando promover rápida e intensa reciclagem no aparelho produtivo, em resposta a guerras ou a grandes choques de oferta.
- As políticas industriais ativas caracteristicamente tratam de promover setores de ponta — *locus* privilegiado e fonte (para os demais setores) das principais mudanças em curso — bem como de fortalecer a infra-estrutura de serviços voltados para a inovação (atividades de P&D, instituições científicas etc.). Com crescente frequência também integra o campo das políticas industriais o amparo a atividades em dificuldade (não raro com o intuito de facilitar o seu desaparecimento). Num sentido forte, adiante comentado, as políticas industriais podem ir além da mera sustentação e do fortalecimento de atividades (especialmente as “de ponta” e as “em dificuldade”) para efetivamente tentarem *direcionar* a evolução industrial.
- As políticas industriais tácitas estão presentes ali onde determinados setores, técnicas ou mesmo produtos recebem um tratamento privilegiado por motivos alegadamente extraeconômicos (segurança nacional, preservação do meio ambiente etc.). Deveria também ser considerada como política industrial tácita aquela de fato exercida mediante pressões sobre os demais países, para que não ingressem em/ou desocupem espaços que se pretende reservar para a própria indústria. Os Estados Unidos se caracterizam pelo exercício de políticas industriais tácitas.
- Por ausência de política industrial entende-se a situação encontrada ali em que preceitos do neoliberalismo são levados à prática. Um número crescente de países subdesenvolvidos se encontra nessa situação.

Consideramos agora a dimensão política antiinflacionária, distinguindo a esse respeito quatro possibilidades:

- As políticas antiinflacionárias superativas tipicamente têm por ponto de partida “pacotes” de medidas que alteram as regras do jogo até então vigentes, chegando, em certos casos, a alterar as próprias condições estipuladas em contratos privados. Ao seu lançamento se seguem esforços visando reter ou consolidar as vitórias inicialmente alcançadas. As políticas antiinflacionárias superativas, convém acrescentar, submetem os agentes econômicos a um grau de incerteza e, possivelmente, em rigores quanto às políticas monetária e fiscal verdadeiramente inusitados.
- A política ativa, como o nome indica, se refere aos casos em que o surgimento de um surto inflacionário leva à adoção de programas caracterizados pelo severo uso de políticas convencionais de contenção inflacionária. Políticas ativas antiinflacionárias, ao que tudo indica, são também requeridas na convalescença pós-alta/hiperinflação. E isso basicamente porque, ainda quando se atinjam na fase pós-inflacionária índices de elevação de preços quantitativamente pouco expressivos, a memória inflacionária de agentes longamente castigados pela alta inflação mantém-se “a um milímetro da superfície”.<sup>2</sup>
- As políticas acomodaticias caracterizam situações em que o esforço antiinflacionário (e, possivelmente, outras políticas como a de balanço de pagamentos) permanece num segundo plano, sendo a sua grande função impedir que a alta de preços se intensifique a ponto de prejudicar seriamente a consecução de metas (de oferta) consideradas prioritárias. Essa é uma posição não mais encontrada nos países avançados (onde, aliás, não mais existem grandes transformações a serem promovidas) e que tampouco poderá voltar a ocorrer em países que chegaram à alta inflação.
- Ressalvados casos excepcionais, como os da Alemanha e da Suíça, países que contam com instituições praticamente à prova de inflação, convalidadas por uma férrea disposição política de enfrentar as pressões inflacionárias antes que elas deem raízes, a ausência de política antiinflacionária tornou-se (por razões anteriormente aludidas) uma situação rara. Mas é evidente que, transitoriamente (em meio a períodos de

recuperação pós-recessão, ou mesmo no entreato que medeia a derrota de uma política antiinflacionária superativa e o lançamento de uma outra) podem por toda parte ser observados momentos de virtual ausência de política antiinflacionária.

Apresentadas as possibilidades em abstrato, convém refletir sobre as suas combinações. De início, porém, algumas considerações de caráter geral.

A política antiinflacionária visa levar a economia a um estado ou situação em que o nível *médio* de preços praticamente não se altere — o que, supostamente, assegura (ou restabelece) o meio ambiente adequado ao funcionamento dos mecanismos de mercado. Ainda que na prática venham ocorrer mudanças na assignação de recursos, como resultado da estabilização, essas mudanças tendem a ser entendidas como correções de desvios (que não existiriam se não fosse a própria distorção chamada inflação). A estabilidade, em suma, não é propriamente uma escolha e sim um estado *a priori* desejável. Depreende-se do anterior que a “mudança” perseguida pelas políticas antiinflacionárias independe das características da economia, do seu estágio evolutivo e do seu posicionamento diante das demais economias. Variariam, talvez, os remédios a serem utilizados — e mesmo isso só recentemente vai sendo amplamente admitido.

Contrariamente, no caso das políticas industriais, o que se pretende é justamente promover autênticas mudanças que fortaleçam, aprimorem ou protejam o sistema produtivo nacional — conceito estranho à teoria econômica, donde se infere que existe na raiz da idéia de política industrial um desafio à corrente central da teoria econômica. De fato, na base da noção de política industrial reside a idéia de que, independentemente dos preços vigentes no mercado (que circunscrevem o horizonte das decisões individualmente tomadas pelos agentes econômicos), a promoção de determinadas mudanças trará vantagens para a economia em seu conjunto. É bem verdade que, mediante a incorporação de noções como a de economias externas, por exemplo, a teoria econômica convencional pode tentar prover a intervenção em favor das atividades de ponta e,

digamos, da infra-estrutura científica, de uma racionalidade consistente com os seus preceitos gerais. Esse caminho, porém, dificilmente será trilhado ali onde políticas industriais no *sentido forte* assumidamente busquem (como no Japão e na Coréia) *direcionar* a evolução econômica.

Chegados a esse ponto, faria sentido talvez abrir um breve parêntese para indagar se uma política que consistisse essencialmente na abertura da economia para o exterior poderia ser entendida como política industrial. Trata-se, no meu entender, de uma questão mal formulada. Se a abertura precipitasse uma onda de mudanças modernizadoras, como, no nosso caso, muitos pareciam inicialmente crer (o texto das *Diretrizes Gerais*, op. cit., está impregnado desta convicção), ela atuaria durante algum tempo, pelo menos, como o equivalente funcional de uma política industrial: denominá-la ou não dessa forma seria pois, em boa medida, uma questão semântica. Ainda assim, no entanto, teria que admitir que a abertura, em si, teria unicamente alterado o *meio ambiente* onde as decisões econômicas são tomadas. Na medida em que isso não seja o bastante para responder à pressão exercida pela contínua renovação de processos e produtos, e pelo poder competitivo de rivais decididamente amparados por políticas de oferta, algo mais teria de ser feito... dando lugar ao surgimento de políticas convencionais. Formulada a questão dessa maneira, entende-se que a abertura poderia, quando muito, ser entendida como um preâmbulo da política industrial — sendo o mais, efetivamente, questões semânticas.

## SUPOSTOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA<sup>3</sup>

Tendo em mente o caso brasileiro, voltemos agora ao quadro 1 da página 107. O país está mergulhado numa crise inflacionária cuja gravidade dispensa comentários. As circunstâncias exigem, portanto, algum tipo de política antiinflacionária, presumivelmente superativa. Há, além disso, que se fazer algo para tentar deter a desatualização crescente da economia,

*vis-a-vis* as economias centrais e os NICs asiáticos. E isso requereria, mais uma vez, a adoção de políticas ativas ou superativas, voltadas para a retomada dos investimentos, e a reciclagem do aparelho produtivo. Encarada a situação por esses dois ângulos, deveríamos, pois, nos situar na zona noroeste (hachureada) no quadro 1 da página 107. Ocorre, porém, que do ponto de vista das empresas — as quais caberiam tomar as decisões capazes de materializar as intenções dos *policy makers* — isso não faz sentido. Afinal, em meio a uma situação caracterizada por espasmos inflacionários intermitentemente contidos por traumatizantes “pacotes” antiinflacionários, as empresas (mesmo quando já tenham levado a efeito um eficaz ajuste financeiro) se encontram voltadas para o curtíssimo prazo e, essencialmente, na defensiva. Sua insegurança quanto às oportunidades de mercado porventura existentes provém, insisto, da completa incapacidade de se saber *se e quando* terminará a sucessão de ondas inflacionárias e guinadas supostamente estabilizadoras. Em tais condições, constitui algo entre ingênuo e desmedido supor que grandes mudanças serão ensaiadas, quanto a técnicas (*hardware*), linhas de produção, instalações etc. Por outro lado, é ocioso insistir em que, num tal contexto, a capacidade de gasto do Estado se encontra drasticamente cerceada — e possivelmente sujeita a (novos) “cortes”, ao sabor de eventuais frustrações da política antiinflacionária. Em rigor, em meio a um quadro de inflação aguda e renitente como o nosso, os poderes públicos estão submetidos a um tríptico veto de caixa: não podem aumentar a emissão; não conseguem captar novos recursos internamente a custos e em condições aceitáveis; e enfrentam a mais completa resistência à captação de recursos externos.

O que acabamos de dizer significa, em resumidas palavras, que a zona noroeste do quadro, para a qual se tende, não é, na prática, habitável — não sendo sequer necessário se indagar sobre as (escassas) possibilidades de superação dos conflitos instrumentais inerentes ao ataque simultâneo à inflação e à perda de terreno (genericamente falando) no campo industrial.

À luz do que acaba de ser dito, como entender o ocorrido por ocasião do Plano Collor?

Com o respeito devido a uma equipe que se empenhou em colocar em prática o que muitos, à época, consideravam correto, é preciso dizer que ela parece haver se enredado num enganoso conjunto de crenças, que pode ser assim simplificada-mente apresentado:

- A alta inflação e o meio ambiente a ela associados podem ser rapidamente superados por um “programa radical de estabilização”, passando-se, a seguir, a uma nova “fase” em que já se trata de preparar a “retomada do crescimento”.<sup>4</sup>
- O que impede a realização de investimentos capazes de renovar e atualizar o parque produtivo brasileiro é, essencialmente, o fechamento da economia.
- O desafio colocado pela conjugação de uma nova revolução tecnológica nos grandes centros industriais, com a emergência de sucessivas gerações de “Tigres Asiáticos” (a terceira já está em cena), pode ser respondido com uma política industrial relativamente modesta, com horror professado a subsídios e extremado pudor em distinguir entre empresa nacional e estrangeira.

Em suma, num primeiro momento se faria um ataque à inflação mediante uma política superativa e supereficaz. Passado esse momento, entraria em cena uma política industrial, que não faria corar um guardião do templo ortodoxo. E assim, como o programa de estabilização resolveria o problema inflacionário, a abertura e a política industrial permitiriam enfrentar, externa e internamente, a brutal pressão competitiva (em outras partes, freqüentemente referida como predatória) que campeia no mercado internacional. O grande suposto nesse caso consiste em que a estabilização dos preços e a abertura, com o auxílio de uma despreziosa política industrial, ergueriam o ânimo investidor/inovador dos empresários brasileiros (aí incluídas, presumivelmente, as empresas estrangeiras) a ponto de levá-los a enfrentar à altura os desafios provindos do mercado mundial — não obstante a herança nefasta deixada pela década perdida e, claro, a agressiva política industrial e de comércio exterior existente por trás de alguns dos mais exitosos desafiantes.

Dos supostos acima apontados, o único efetivamente testado foi o primeiro, com resultados, sem dúvida, desalentadores. Não tendo sido superada a instabilidade macroeconômica, supor que a abertura e a política industrial levariam as empresas à retomada dos investimentos equivale a crer que, com uma situação de mercado ainda menos segura ou projetável, os empresários abandonariam os padrões de comportamento adotados nesses anos de instabilidade e estagnação e passariam a se comprometer com decisões cujos possíveis resultados só podem ser colhidos no futuro. A menor capacidade de projeção (de mercado) a que acabo de aludir parece-me evidente. Afinal, subsiste basicamente a instabilidade macroeconômica e, acrescenta-se, são em grande medida desconhecidas as reações que prevalecerão diante da liberalização (quanto a produzir no país *versus* importar, frente aos fornecedores etc.). A esse propósito, aliás, chama a atenção a forma simples e confiante com que as autoridades brasileiras antevêm a reação à abertura das empresas aqui sediadas. Parece não lhes ocorrer que existe uma série de reações possíveis à liberalização e que a reação típica (e altamente positiva) por eles esperada pode se revelar, na atualidade e sob o império das condições aqui reinantes, a exceção. A advertência parece especialmente válida no tocante às empresas estrangeiras que, muito antes de o Brasil ser internacionalmente posto em quarentena<sup>5</sup> — e por razões que em muito transcendem as considerações de custo dos insumos —, sempre relutaram em aceitar o grau de nacionalização (das compras) em que eram obrigadas a operar. Ao realçar a discrepância possivelmente mais acentuada entre as empresas estrangeiras, não estou sugerindo, porém, que as empresas nacionais tomem decisões consonantes com o desejo expresso das autoridades. Como já foi mais de uma vez sugerido, estando a política industrial na contramão das decisões privadas, ela simplesmente não pega. Em flagrante contraste com a quase euforia com que foi lançado o Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade, declarou o industrial Giordano Romi (a quem certamente não falta consciência quanto ao problema da qualidade) que a indústria de máquinas estava “voltada inteiramente para a administração diária do seu caixa, para se manter fora da lista de falências e concordatas. Pensar em investir agora é risível”<sup>6</sup>.

## COMBINAÇÕES PRATICADAS

Tidas em conta as ponderações anteriores, convém se indagar sobre as combinações de políticas antiinflacionárias e industriais, de fato ratificadas pela experiência.

As zonas verdadeiramente habitadas no quadro 1 da página 107 conformam um Z (sombreado). Na primeira linha se encontram situações diversas vezes ocorridas na América Latina nos últimos anos. Nelas políticas antiinflacionárias superativas se combinam com a ausência de políticas industriais efetivas ou, quando muito, com políticas industriais tácitas. Esse tipo de situação tende a trazer o dismantelamento ou, pelo menos, a regressão das estruturas industriais existentes. Como se viu em páginas anteriores, não é fácil, contudo, escapar a essa situação: a elas se “tende” na prática e a despeito das intenções dos *policy makers*.

O Z prossegue com políticas industriais tácitas, acompanhadas de políticas conjunturais acomodatócias ou mesmo ativas. São situações que denotam um duplo pragmatismo: o da tentativa de proteger e promover atividades consideradas prioritárias e o de preservar um meio ambiente macroeconômico estável. Deparamo-nos, a seguir, com políticas industriais ativas, respaldadas por políticas conjunturais que não chegam a ser propriamente tolerantes, mas buscam ser “funcionais”. A economia francesa dos anos 50 e, em diversos momentos, a japonesa, tipificaríam essa posição.

Chegamos finalmente às situações dominadas pelo esforço de *catchup*, com a política antiinflacionária mantida numa posição viabilizadora. O Brasil dos anos 70, o Japão e a Coreia, em diversos momentos, estariam aí posicionados.

Os vazios do quadro 1 denotam pares ou combinações de reduzida afinidade ou mesmo aberta incompatibilidade — como, por exemplo, a coexistência de política industrial superativa, com ausência de política conjuntural, situação que só seria encontrada, provisoriamente, em situações de guerra ou no delírio dos governantes. Assim também a coexistência de políticas superativas de ambos os tipos seria virtualmente impraticável.

Estamos, sem dúvida, sendo levados a desoladoras conclusões. A combinação, em princípio desejável, de uma política antiinflacionária superativa com uma política industrial capaz de deflagrar um intenso movimento de modernização do parque produtivo não passa de uma miragem. Vencer rapidamente a inflação e, em seguida, se voltar para a retomada do crescimento é outra proposta desprovida de fundamento, porque tanto a inflação renascerá incessantemente das próprias cinzas (até quando, ninguém sabe), quanto a cura do mal inflacionário (quando vier) será seguida de uma longa convalescença, na qual a capacidade de os poderes públicos expandirem gastos e concederem financiamentos adicionais continuará severamente restringida (e sujeita à mais estreita vigilância pelos mil olhos dos analistas macroeconômicos). Numa palavra, há que se levar a sério a hipótese de que políticas industriais de tipo *convencional* tenham se tornado algo fora do alcance de economias como a nossa.

O que precede significa, no entanto, unicamente que, se ainda estivéssemos numa fase de montagem do parque industrial, o impasse seria completo. Esse, porém, não é o caso. O parque industrial brasileiro está fisicamente aí, bem como as empresas e os homens capazes de operá-lo. E o problema consiste, essencialmente, em que essa estrutura não está sendo mantida tecnologicamente atualizada, nem tampouco estão sendo satisfatoriamente introduzidas as revolucionárias novidades em matéria de organização inter e intraempresas. E é possivelmente aí que reside um vasto campo a ser explorado, acatadas as restrições acima sublinhadas e na perspectiva de grandes avanços.

## BUSCANDO CAMINHOS

O mundo industrial vem sendo revolucionado pela conjugação de três movimentos, que podem ser assim esquematicamente indicados:

- Surgimento de novas matrizes tecnológicas de grande fecundidade, sendo a mais importante delas a microeletrônica, da

- qual derivam (mais uma vez sumariamente falando) a tecnologia da informação e a flexibilização dos processos produtivos.
- Desenvolvimento de novos métodos organizacionais tanto no interior das empresas (redução das hierarquias, trabalho por equipes, *kan-ban* etc.), quanto entre empresas (cooperação, desenvolvimento de fornecedores etc.). Enquanto as mudanças organizacionais no interior das empresas requerem uma maior participação — e, conseqüentemente, preparo — dos trabalhadores, as demais mudanças aumentam a densidade das relações entre empresas e criam novas oportunidades para unidades produtivas médias e pequenas.
  - Emergência de novas economias industrializadas que, com uma rapidez estonteante, aprendem a produzir e até mesmo a inovar em sucessivos ramos de atividades.

Tratam-se, sem dúvida, de processos inter-relacionados, mas irreduzíveis uns aos outros ou a um movimento maior que os abarque e os explique. Como resultado dos dois primeiros movimentos, as empresas tendem a adquirir maior flexibilidade no uso dos processos produtivos e maior agilidade na adaptação e/ou desenvolvimento de novos produtos. Com isso respondem (e realimentam) a crescente mutabilidade e sofisticação da *demanda*, observada nos centros desenvolvidos. O terceiro movimento, por sua vez (que teve início na esfera das manufaturas tradicionais), submete hoje uma crescente gama de indústrias, nos mais diferentes países, à enorme pressão competitiva, levando-as a profundas reconversões e, não raro, ao desaparecimento.

Frente a esses três movimentos, as diferentes economias (e dentro delas as diferentes regiões), bem como, individualmente, as próprias empresas, tendem a ter os seus espaços redefinidos, tornando-se conveniente (muitos diriam necessário) a adoção de estratégias. Como é bem sabido, em certas economias somente as empresas (em regra de grande porte) definem e implementam estratégias. Em determinados casos, no entanto (os exemplos do Japão e da Coréia são inescapáveis),<sup>7</sup> chegam a existir, de fato, estratégias nacionais (políticas ativas no sentido forte) que compatibilizam, reforçam e, globalmente,

direcionam as opções das empresas. Vejamos alguns dos caminhos adotados por diferentes instâncias decisórias em face das oportunidades e ameaças aqui focalizadas.

Um caminho consiste em explorar ao máximo a introdução de memória nos equipamentos, bem como a possibilidade de comunicação entre eles, para fazer avançar enormemente a *automação*. Essa parece ter sido, inicialmente, uma forte tendência norte-americana, tornada evidente sobretudo no ramo automobilístico. Diante do potencial de avanço contido nas novas técnicas e nas formas de organização, esse poderia ser considerado um caminho, digamos, conservador. Uma outra via consiste em explorar genericamente as possibilidades entreabertas pela segunda onda de mudanças acima apontada. Nesse caso, o pátio das fábricas passa a ser um local de decisão (e de experimentação), estando as técnicas e os produtos em contínuo processo de modificação e aprimoramento. Trabalhadores, fornecedores e clientes interagem na busca permanente da “qualidade” (entendida num sentido amplo que engloba satisfação de requisitos técnicos, entrega em prazo certo, com baixo custo etc.). O Japão é, sem dúvida, a referência clássica quando esse caminho é mencionado, mas é fácil ver que essas mudanças (muitas das quais originalmente concebidas nos Estados Unidos) estão se difundindo amplamente, sendo hoje tentativamente assimiladas mesmo lá — como na Inglaterra ou, digamos, na Fiat —, onde chegaram a ser fortemente resistidas. Uma variante desse caminho consiste na exploração em profundidade das possibilidades entreabertas pelas novas técnicas e (novas) formas de organização, preferencialmente no vasto território das indústrias ditas leves e, em diversos ramos de serviços, por pequenos e médios negócios amplamente dotados de recursos humanos — aí incluído, com destaque, o talento empresarial. A exploração a fundo dessa vertente caracteriza a emergência da chamada Terceira Itália, cordão industrial que se estende de Florença a Veneza. Finalmente, uma outra forma de se posicionar diante das mudanças consiste em ceder alguns dos espaços ameaçados e — através de políticas ativas ou mesmo tácitas — tentar reservar para si algumas das áreas e setores mais férteis ou promissores. Uma possibilidade-limite

nessa tentativa de redivisão das tarefas entre as nações consiste em direcionar (concentrar) os esforços na fronteira das técnicas e do conhecimento.<sup>8</sup>

Apontadas essas possibilidades (e advertindo que outras existem), caberia perguntar: Quais são, frente a essas questões, as escolhas feitas pela política industrial brasileira?

A proclamada Segunda Abertura dos Portos e a *pretendida* elevação dos gastos em Ciência e Tecnologia — dos atuais 0,5% do PIB para 1,3% do PIB em 1984, pilares da política industrial brasileira<sup>9</sup> — não parecem caracterizar um caminho frente às transformações anteriormente qualificadas. Afinal, a abertura é assumidamente parte integrante das “reformas de estrutura” destinadas a restaurar o império do mercado, aqui como nos demais países latino-americanos, na África e no Leste Europeu. E quanto à elevação dos gastos em C&T, de cumprimento duvidoso e de eficácia questionável (os objetivos tendem a ser atendidos por artifícios que inflam os gastos efetivamente dedicados à C&T), tampouco caracterizam o delineamento de um caminho: países com estratégias completamente distintas gastam em C&T mais que o pretendido pelas autoridades brasileiras para 1984. Por outro lado, a política anunciada supõe que o Estado efetivamente desviará recursos (via renúncia fiscal, concessão de maiores créditos etc.) para a sua política de oferta, independentemente das vicissitudes enfrentadas no *front* antiinflacionário. Pode até ser que isso ocorra... mas o mero fato de os agentes econômicos terem razões (à luz de experiências passadas) para duvidar que isso se dê compromete seriamente os resultados desejados. Por último, e quanto ao tratamento a ser dispensado aos temíveis novos competidores, cabe advertir que a proclamada extinção das barreiras não-tarifárias poderá se revelar temerária: as práticas em uso em diversos países desenvolvidos (limites auto-impostos e outras sutilezas) poderiam servir de alerta a esse respeito.

O que precede significa que a política industrial brasileira 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 no qual nos encontramos mergulhados.

## REVENDO PREMISSAS

A primeira condição para que se possa delinear uma estratégia adequada a essa economia consiste em admitir que não há mágica capaz de extirpar, a curto prazo pelo menos, os comportamentos adquiridos após um decênio de dolorosas experiências e repetidas frustrações.

É igualmente fundamental ter presente outros aspectos ou dimensões em que a economia brasileira se encontra muito distante do quadro em que prosperam as revoluções aqui focalizadas. Específico.

No Brasil, como de resto nos Estados Unidos, os trabalhadores de fábrica se assemelham a “parafusos de uma máquina impessal”<sup>10</sup> — o que está totalmente de acordo com a concepção *taylorista* da produção moderna e difere profundamente das novas tendências que emergem das revoluções tecnológica e organizacional em curso na atualidade. De fato, e como já foi anteriormente sugerido, os novos paradigmas tecnológico e organizacional instauram, no pátio mesmo das fábricas, um meio ambiente incomparavelmente mais flexível do que o existente sob o império das tecnologias mecânico-elétricas e da organização *taylorista* da produção. Os trabalhadores aí se defrontam com um vasto espaço para a tomada de decisões — o que certamente requer uma capacidade para analisar situações, totalmente dispensável até muito recentemente. Como consequência disso, nos Estados Unidos, os cientistas do MIT responsáveis pelo relatório *Made in América* declaram que, “sem uma grande melhoria nas escolas primária e secundária, não haverá política macroeconômica ou inovação tecnológica” que permita enfrentar as novas condições.<sup>11</sup> Não é preciso realçar o grau de inadaptação em que se encontra o Brasil em relação a esse traço marcante das mudanças em curso na atualidade.

Um outro flagrante desajuste entre a situação aqui encontrada e o meio ambiente onde avançam a grandes passos as revoluções tecnológica e organizacional reside na esfera do relacionamento entre as empresas. Com efeito, uma das características recorrentemente destacadas nos estudos referentes aos no-

vos paradigmas tecnológico e organizacional refere-se ao adensamento das relações interempresas e ao aumento da cooperação entre elas. Esse traço, acentuadamente presente na economia japonesa, pode ser ilustrado pelas palavras do diretor sênior da Nikon, segundo o qual, “quando cooperamos com outras companhias, no desenvolvimento tecnológico, relações do tipo ‘dar e receber’ devem ser a premissa”.<sup>12</sup> No Brasil, ao que parece, é contrariamente bastante rara a colaboração entre empresas. Um primeiríssimo e possivelmente importante passo nessa direção foi tentado quando da criação dos Programas Setoriais Integrados em 1988 — esforço, ao que se sabe, posto de lado pelo atual Governo.

Reconhecidas a quase completa impotência a que está reduzido o Estado e a discrepância entre o contexto brasileiro e o meio ambiente que favorece a revolução tecnológica e organizacional, surge naturalmente a idéia de uma agenda que, respeitando a inarredável restrição financeira do setor público, trate de reduzir a distância em que nos encontramos de um quadro propício à implantação dos novos paradigmas. Não se trataria, claro, de uma política industrial convencional, e sim do combate a deficiências básicas que simplesmente desqualificam a economia brasileira para o êxito em meio às novas condições — sendo isso verdadeiro, mesmo que os poderes públicos não estivessem com as mãos atadas e a iniciativa privada se dispusesse a retomar os investimentos...

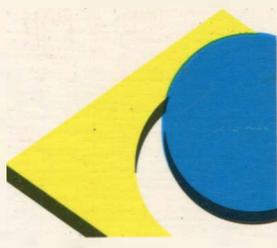
Nada tentarei dizer sobre a *protopolítica* industrial aqui mencionada, além do reconhecidamente óbvio: trazer o sistema educacional e de treinamento para o centro das atenções e difundir a consciência de que as relações entre as empresas têm que se tornar mais cooperativas, de que em diversos ramos há que reaglutinar forças, de que os fornecedores devem ser desenvolvidos (desverticalização) etc.

Mais uma vez, incidindo no óbvio, lembro que nada disso substitui ou colide com a indispensável preservação do acervo de instituições e práticas que, criadas em tempos menos adversos, constituem uma base mínima para a retomada de políticas industriais mais ativas, num futuro que, é de esperar, não esteja demasiado distante.

## Notas bibliográficas

1. DERTOUZOS *et al.* *Made in America: regaining the productive edge*. The MIT Press, 1989.
2. Como declarou uma das autoridades responsáveis pelo exitoso plano antiinflacionário israelense, mais de quatro anos após a vitória sobre a alta inflação naquele país.
3. A discussão que se segue focaliza, unicamente, alguns *supostos* da política industrial brasileira. Para uma discussão das *características* maiores e opções típicas dessa política, veja-se o excelente trabalho de Fábio Erber intitulado “A política industrial — Paradigmas teóricos e modernidade”. In TAVARES, M.C.; TEIXEIRA, A.; PENNA, M.V. (org.), *Aquarella do Brasil*. Rio Fundo Editora, 1990. Veja-se também o interessante documento redigido por uma comissão especial, composta por técnicos procedentes de vários órgãos públicos, e intitulado *Apoio à capacitação tecnológica da indústria*, Brasília, agosto de 1990, em que o anátema lançado semanas antes contra os subsídios foi submetido a reparos.
4. *Diretrizes Gerais*, op. cit.
5. A expressão é do abalizado analista Roberto Teixeira da Costa. A propósito das diferentes reações possíveis diante da abertura, cabe citar a declaração do Sr. Édson Musa, buscando justificar a interrupção dos investimentos da Rhodia no Brasil: “Antes, nós podíamos continuar investindo porque a economia brasileira era fechada. Compensávamos o custo de instalação industrial mais alto com repasse dos preços”. *Jornal do Brasil*, 12/8/90.
6. *Gazeta Mercantil*, 8/11/90.

7. Veja-se, a propósito, FREEMAN, *Technology policy and economic performance, Lessons from Japan*. Londres, Pinter Publishers 1987, e AMSDEN, A. *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*. Oxford University Press, 1989.
8. A escassa correspondência entre a classificação inicial das políticas industriais e os desafios e respostas aqui caracterizados decorre, como se pôde perceber, de uma mudança de perspectiva. A preocupação estava inicialmente centrada nos diferentes *graus de comprometimento* dos poderes públicos com a política industrial. Agora, porém, está sendo focalizado algo mais substantivo: os reptos e respostas que caracterizam o meio ambiente contemporâneo.
9. A política tem ainda, reconhecidamente, outras faces.
10. BERGER, S. *et al.* "Toward a new industrial America". In *Scientific American*, junho de 1989, p. 29.
11. *Idem.*
12. No mesmo texto chega a ser dito pelo referido diretor da Nikon que "companhias japonesas devem evitar a competição entre elas, tanto no Japão quanto no exterior". *Scientific American*, dezembro de 1989, p. 36.



# BRASIL EM MUDANÇA

*Forum Nacional*

*ORGANIZADOR: João Paulo dos Reis Velloso*

*Rubens Ricúpero • Winston Fritsch • Eduardo Modiano • João Geraldo Piquet Carneiro  
Amaury Porto de Oliveira • Antonio Dias Leite • Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho  
Antonio Barros de Castro • Mauro Fernando Maria Arruda • Claudio Z. Fristchak  
Luciano Coutinho • Plínio Arruda Sampaio Jr. • José Tavares de Araújo Jr.  
Eugênio Staub • Piero Sierra • André Franco Montoro Filho • Henrique Rattner  
Guilherme Dias • Francisco Graziano Neto • Gustavo Maia Gomes  
Henrique Brandão Cavalcanti • Paulo Dante Coelho • Octávio Mello Alvarenga*

O presente volume é complementar ao livro do Fórum Nacional *Condições para a retomada do desenvolvimento*, publicado recentemente. A preocupação básica, no presente caso, é com as reformas econômicas necessárias para que o País possa transformar os anos 90 numa década de crescimento continuado.

De um lado, é importante reformar o Estado, a fim de assegurar-lhe viabilidade financeira, um mínimo de eficiência e condições para coordenar o ingresso brasileiro na Terceira Revolução Industrial. Parte de sua reforma implica confinar a atuação do Estado-empresário às áreas de infra-estrutura, e, por isso, inúmeras empresas estatais ficarão liberadas à privatização.

De outro lado, é preciso discutir como poderá o Brasil, mesmo com os atuais problemas de perda de competitividade em inúmeros setores industriais, realizar uma política industrial mais voltada para a competição e a competitividade, enquanto se ajusta à liberalização de importações iniciadas pelo Governo. Essa ampla reestruturação industrial é tarefa complexa, e inúmeros problemas para levá-la a bom termo são aqui discutidos por vários autores.

A agricultura não poderia ficar de fora dessa discussão sobre a modernização econômica do Brasil, e por isso procura-se discutir o seu papel no processo de reestruturação no curso da estratégia. O problema regional também tem que ser revisitado, principalmente no tocante a uma nova tomada de posição quanto à problemática do Nordeste.

Finalmente, coloca-se a questão do meio ambiente, nas suas relações com o desenvolvimento, como primeira abordagem, no Fórum Nacional, da problemática a ser discutida na Conferência Mundial da ONU, em 1992.

O presente volume será completado por um terceiro, na mesma série, com o título *A questão social no Brasil*, também sob o selo da Editora Nobel.

ISBN 85-213-0687-3



9 788521 306870