

BOLETIM DE CONJUNTURA  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

VOLUME - 8 Nº 1 MÊS - MARÇO ANO - 1988



UFRJ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

# EDITORIAL

## CRÍTICA DA ABERTURA INTELIGENTE

Contrariamente ao ocorrido no resto da América Latina a industrialização guiada pela substituição de importações foi um êxito no Brasil. Isto pode ser comprovado, seja pelo porte e complexidade adquiridos pela estrutura industrial brasileira, seja - ao nível microeconômico - por características das empresas líderes e das melhores plantas aqui existentes. A mais clara expressão deste êxito consiste, possivelmente, no excepcional desempenho das exportações manufatureiras do país nos últimos 15 anos, que só perde para os chamados "tigres" asiáticos e deixa a grande distância os demais países da América Latina.

Finda a montagem da estrutura industrial, teria para muitos chegado a hora de se desfazer dos mecanismos de proteção que, úteis ao longo do processo de substituição de importações, teriam se tornado anacrônicos após a montagem da indústria. O modelo a partir do qual a depuração haveria de ser feita seria o dos países industrializados e, mais precisamente, o dos países avançados com política industrial ativa. Neste tipo de economia, e indo direto ao cerne da questão, existiriam políticas de proteção unicamente a setores situados na fronteira tecnológica e, no pólo oposto, a atividades reconhecidamente decadentes, mas cujo revigoramento fosse considerado possível e vantajoso. Quanto à maioria das indústrias, caracterizada por tecnologias estandarizadas, escalas adequadas, etc., seriam expostas à competição internacional. Em outras palavras no que toca a este "meio" de atividades industriais maduras, prevaleceria pura e simplesmente a lógica de mercado, à qual caberia premiar os eficientes e penalizar os não competitivos.

As recomendações derivadas do quadro que acabamos de resumir para o caso

brasileiro seriam claras: proteção para um pequeno grupo de atividades de ponta (tipo informática e biotecnologia); apoio ao revigoramento de certas atividades tecnologicamente retardatárias; e eliminação dos privilégios oriundos da fase de implantação - para as demais atividades. A proposta é interessante, e difere sem dúvida da postura meramente pró-abertura. Mas contém possíveis equívocos, que podem acarretar graves consequências. Vejamos porque.

Os problemas começam com a retratação do que se passa nos países industrializados. Na realidade a indústria estandarizada e supostamente madura é em alguns deles firmemente defendida por uma série de expedientes em regra de natureza extra-tarifária. Concretamente, se a França se expuzesse abertamente à competição japonesa e dos NICs, abrindo mão das restrições "voluntárias" impostas a outros países, das quotas, dos acordos especiais, das alegadas inspeções de qualidade, etc., sua indústria mergulharia numa crise de consequências imprevisíveis. Se tivermos em conta no entanto, que os salários estão subindo muito mais rapidamente no Japão, na Coreia, e em Taiwan, do que na França, e além disto, que parte da indústria francesa está se modernizando - e poderia talvez acelerar o ritmo de incorporação de progresso técnico - vemos que a presente situação de inferioridade competitiva não deve ser entendida, e muito menos tratada, como um caso convencional de desvantagem comparativa. Isto significa que até certo ponto, a ser definido e qualificado pela estratégia de longo prazo, faz plenamente sentido proteger a indústria "madura" - mesmo no caso de um país desenvolvido. A instabilidade tecnológica, a volatilidade cambial, e a rápida redefinição em curso do ranking das economias patentemente recomendam este tipo de atitude.

Quanto às razões para que o "meião" da indústria seja criteriosamente defendido num país como o Brasil, parecem ainda mais convincentes. Antes de mais nada, é preciso porém lembrar, que a proteção com que presentemente conta a indústria (e as demais atividades produtoras de tradables) no Brasil não decorre de um protecionismo concebido como tal, e sim de um acúmulo de medidas de defesa do Balanço de Pagamentos, reflexo das difíceis e excepcionais circunstâncias que tiveram início com o primeiro choque do petróleo. Mais precisamente, frente ao estrangulamento cambial com que se defrontava a economia, as tarifas foram majoradas, especialmente em 1975 e 1980, sendo ainda instituídos (ou reforçados) o depósito prévio, a suspen-

são das importações de determinados produtos, o controle administrativo das guias, o IOF, etc. Na prática, porém, três regras básicas passaram a imperar: para o considerado indispensável à operação ou ao crescimento da economia, isenção tarifária; para diversos ingredientes dos programas especiais de importação, mais uma vez isenção; para o disponível no país, barreiras altíssimas.

Tendo em vista o quadro acima sumariado - e na medida em que se creia que o aperto cambial está superado - faz plenamente sentido "passar a limpo" a velha tarifa (datada de 1957) e eliminar alguns expedientes improvisados sob a pressão da asfixia cambial. Daí porém a entender que se deve abrir a economia (ressalvadas as suas pontas) à competição internacional vai um abismo. Antes de mais nada, porque no turbulento período que estamos atravessando a mera abertura não faz sentido (ou mesmo não passa de um mito) sequer em países avançados. Além disto, e fundamentalmente, porque o parque industrial brasileiro foi implantado, sim, mas se encontra em fase de sedimentação. Em numerosos setores aprende-se ainda a tirar todo o rendimento dos equipamentos, a aproveitar matérias primas na sua especificidade, gargalos são retirados, etc. A isto se acrescenta o fato de que plantas já otimizadas defrontam-se com fornecedores ainda distantes da otimização, e cujo avanço requer não apenas algum tempo, como investimentos e, eventualmente, algum tipo de apoio tecnológico. Há em suma que ver na indústria brasileira aquilo que ela é: um sistema industrial emergente. Supor que a anárquica e tempestuosa economia internacional dos nossos dias seria capaz de exercer "pressões competitivas" adequadas à depuração desta nova economia é levar longe demais a crença na magia do mercado.

O que precede poderia talvez ser facilmente admitido, não fosse a perda de perspectiva imposta pela crise e, em particular, pelo surgimento de propostas tão estapafúrdias como a das ZPE. Quando se tem a coragem de propor, a estas alturas históricas, o retorno à implantação de indústrias à base de isenções fiscais e favores cambiais, para disputar, entre outros com a China Continental e a Índia (verdadeiros oceanos de mão de obra barata que integram a terceira geração dos NICs) fatias do mercado internacional de produtos trabalho-intensivos torna-se muito difícil focalizar corretamente qualquer questão.

