

Tecnologias e Estratégias de Desenvolvimento Industrial

*André Urani . Annaflavia Bianchi . Anne Marie
Maculan . Antonio Barros de Castro . Benjamin
Coriat . Bernardo Kossacoff . Carlos Aguiar de
Medeiros . Cláudio Salm . Eduardo Augusto
Guimarães . Fábio Erber . Gaspar Viana
Hubert Schmitz . José Luiz Fiori . José Marcio
Camargo . José Ricardo Tauile . João Carlos
Ferraz . Luciano Coutinho . Maria Cristina
Cacciamalli . Mário Dias Ripper . Mário Possas
Paulo Bastos Tigre . Rogério Valle . Stephen Cohen*

POLÍTICAS DE CRESCIMENTO APÓS A ESTABILIZAÇÃO

OBJETIVO: DISCUTIR, APÓS MAIS DE UMA DÉCADA DE INSTABILIDADE ECONÔMICA, AS ALTERNATIVAS PARA INÍCIO DE UM NOVO CICLO DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA.

COORDENADOR DA MESA: PROFESSOR CARLOS AGUIAR DE MEDEIROS, COORDENADOR DE ENSINO DO IEI.

11

EXPOSITORES: PROFESSOR ANTONIO BARROS DE CASTRO, DO IEI; PROFESSOR BERNARDO KOSSACOFF, DA ARGENTINA, ECONOMISTA DA CEPAL ESPECIALIZADO EM POLÍTICA INDUSTRIAL; PROFESSOR JOSÉ LUIZ FIORI, CIENTISTA POLÍTICO DO IEI.

Estabilidade monetária e crescimento econômico não andam necessariamente de mãos dadas ou no mesmo ritmo. Conciliar índices baixos de inflação e retomada do crescimento em economias historicamente estagnadas tem sido o grande desafio de praticamente toda a América Latina. O Brasil não foge à regra. O Plano Real, assim como os programas implementados no México e na Argentina, reduziram os índices de inflação e deslançaram um movimento expansionista no mercado. Para equilibrar a demanda, mantendo preços em patamares razoáveis, promoveu-se acelerada abertura comercial. Esse processo, considerado necessário e - mais que isso - inevitável, vem forçando, por tabela, inegáveis mudanças nos padrões de competitividade das empresas. Há que se considerar, entretanto, que uma política agressiva de importações - aqui fomentada pela desvalorização do dólar frente ao Real - se por um lado tem contribuído para o programa de estabilização e para determinar ganhos de qualidade, por outro tem motivado a entrada circunstancial de capitais, "criando um efeito riqueza que anestesia certos problemas" (a constatação foi feita pelo professor Antonio Barros de Castro bem antes da ecl-

são das crises do México e da Argentina, motivadas justamente pela fuga de capitais especulativos com repercussões nas reservas cambiais).

14

Mas o principal entrave para uma retomada do crescimento econômico, na opinião de Castro, é a falta de sinalização, por parte do governo, de uma estratégia que norteie os investimentos privados - dentro do novo receituário, a grande mola do desenvolvimento. A tônica do discurso oficial, de fato, tem sido a de deixar o mercado agir livremente. É comum ler nos jornais declarações do tipo: as empresas devem se adaptar, o resto é choro. Mas adaptar-se a quê? Questiona Castro. "Ninguém discute que a inflação está sendo superada e que o país tem um futuro, inclusive industrial. O que se questiona é se vencer a inflação em si é suficiente para desatar as forças do crescimento", diz, admitindo que no governo parece haver consenso sobre isso. "Mas é bom citar o caso da China e da Alemanha: ambos são obcecados pela estabilidade mas fazem agressivamente política industrial", contrapõe o professor.

Trazendo a discussão para o caso brasileiro, ele argumenta que as decisões empresariais flagrantemente não são mais tomadas de forma isolada. “As empresas hoje são profundamente gregárias, interdependentes e não apenas pelo fenômeno óbvio das alianças estratégicas e *joint-ventures*. “Elas decidem olhando umas para as outras”, alerta, dizendo que qualquer que seja a direção os movimentos ganham ímpeto porque são realimentadores. Então, o ponto central, para Castro, é determinar quem vai dar a partida nestas reações. “O governo não pode abrir mão de ser o coordenador desse processo de pensar estrategicamente em termos de política industrial”, ressalta.

15

E exemplifica: “no Brasil existem 11 habitantes por automóvel. Países com renda per capita semelhante têm, em geral, entre 6 e oito habitantes por automóvel. É totalmente natural que, com a retomada do crédito, essa relação mude, criando uma demanda de oito a 10 milhões de automóveis. Pergunta-se, dada a abertura da economia, fundamentalmente duas coisas: quem vai atender essa demanda e a que velocidade? As montadoras topam tanto uma

solução baixa - partindo para uma importação massiva - quanto uma solução alta, montando novas fábricas no país. Mas não há qualquer sinalização do governo a este respeito. O futuro é opaco”, lamenta Castro. Segundo ele, o governo não pode abrir mão de desencadear essas reações em cadeia, definindo estratégias. “E isso não significa estabelecer algo definido no tempo, para sempre, fixo. Esta concepção está ultrapassada. Hoje tudo passa pela negociação. Por um lado se governa e, por outro, se assume compromissos”, defende.

16

Quem ganha e quem perde com a estabilização? Na opinião do professor Castro, depois de 13 anos de inflação, de turbulência, a estabilização traz essencialmente ganhos para todos. É uma mudança completa . O ressurgimento do crédito, exemplifica, promoveu uma revolução no setor de bens duráveis. O desafio, mais uma vez, é a escolha da trajetória a ser seguida a partir da estabilização. Isto porque, com freqüência, não são as empresas que perdem quando a escolha passa pela adoção de uma estratégia baixa, diz Castro. “Elas perdem em relação ao que poderiam ser, mas em termos

absolutos elas ganham de outras maneiras. Produzem menos aqui, importam mais, usam a cadeia financeira e comercial. Se for filial de multinacional as facilidades são ainda maiores. É só repassar a responsabilidade da produção para a matriz, sem perder nada. “Quem vai para debaixo da ponte não é, obviamente, a empresa. É o trabalhador. O preço é altíssimo na questão do emprego”, diz.

O argentino Bernardo Kossacoff, economista da Cepal, especialista em política industrial, ao comentar os efeitos do programa de estabilização na Argentina, demonstra compartilhar das mesmas preocupações do professor Castro. Isto porque, segundo ele, a Argentina enfrenta todos os desafios de uma economia pequena diante da globalização e da necessidade de avançar na competitividade internacional. “A partir de uma estrutura industrial com mais de meio século de existência é preciso gerar, simultaneamente, capacidade para defender o mercado doméstico, incrementar as exportações e garantir o bem-estar da população, tendo, ainda e fundamentalmente, que desenvolver uma espe-

cialização, o que requer mão de obra qualificada - e melhor remunerada. O ponto de partida, como se vê, não é fácil”, admite.

18

No caso argentino, o programa de estabilização, iniciado em 1991, teve notável êxito na avaliação de Kossacoff, uma vez que provocou uma queda abrupta da inflação, para a casa dos 7% anuais. O que se apresenta agora como desafio é justamente conseguir promover as mudanças estruturais que sustentem o crescimento da economia em grande escala com ocupação plena de seus recursos humanos. Desde a vigência do plano, houve significativo crescimento da economia, em torno de 30%, o que elevou de 6% para 11% a taxa de ocupação. Mas os níveis de desemprego e sub-emprego cresceram em proporções similares, admite o economista. “As importações aumentaram quatro vezes mais que as exportações, que apresentaram pequena reação no último ano”, revela. O problema argentino, quanto ao aspecto da geração de empregos parece ser grave em função de sua estrutura industrial. “Nos últimos 15 anos a indústria perdeu a capacidade de crescimento e, por consequência, de gerar empregos e está exata-

mente do mesmo tamanho de 20 anos atrás. Uma parte das empresas - cerca de 1/3 - investiram na modernização de suas plantas e alcançaram ganhos significativos de produtividade. Os 2/3 restantes adotaram estratégia defensiva para adaptação às novas condições macro-econômicas”, reconhece.

No caso argentino, houve incremento na área dos bens duráveis - tal como no caso brasileiro. Por outro lado, segundo Kossacoff, a valorização cambial, favorecendo as importações - criou dificuldades para a competitividade. “ E isto trouxe uma certeza negativa: quanto maior o valor agregado dentro das indústrias mais difícil fica de competir com os produtos estrangeiros”, constata Kossacoff. E aí, segundo ele, a estratégia passou a ser incorporar partes e peças importadas para produção, reduzindo custo e criando, assim, as condições necessárias para competir numa economia aberta. A segunda alternativa das indústrias, conta, foi simplesmente utilizar sua estrutura para comercializar os produtos importados. “ Do ponto de vista micro-econômico as coisas se equilibraram deste modo, garantindo sobrevivência às indústrias. Mas no aspec-

to macroeconômico houve eliminação de empregos e perda de competitividade no mercado externo”, lamenta.

20

Outra condição adversa apontada por Kossacoff diz respeito ao comportamento do mercado financeiro. “A estabilização requer um mercado financeiro totalmente distinto daquele que existe no tempo da inflação”, ressalta. No caso da Argentina, segundo ele, o que se pretendia após a estabilização era a recomposição do crédito comercial. Houve, de um lado, a retomada do financiamento internacional. De outro, o sistema financeiro que, de acordo com Kossacoff, especializou-se quase que exclusivamente em financiar o déficit fiscal dos anos 80, perdeu, em função disso, os profissionais especializados na análise de crédito.

“O resultado é que, por conta das dificuldades de análise de risco, só se empresta ao setor produtivo a taxas de juros altíssimas, incompatíveis com os projetos de rentabilidade do setor privado”, aponta Bernardo Kossacoff, justificando, desta forma, o alto nível de endividamento em dólar. “Estas empresas conseguem equi-

librar seus resultados mantendo um alto índice de consumo - o que não deixa de ser uma situação de fragilidade”, admite.

Por todas estas razões, o que se pergunta é que possibilidade tem de competir a indústria argentina dentro de uma economia aberta. “Os níveis de especialização são escassos e as escalas insuficientes. E só há uma forma de superar estes dois problemas estruturais: investimentos ofensivos, não só na incorporação de novas máquinas e equipamentos como também de outras formas de organização que privilegiem, fundamentalmente, o desenvolvimento e a qualificação de recursos humanos”, defende. Para Kossacoff, vencer estes desafios exige articulação de todas as forças da sociedade, dos setores públicos e privados.

O cientista político José Luiz Fiori, por sua vez, faz coro aos professores Castro e Kossacoff reconhecendo que por períodos extensos políticas de estabilização têm-se mostrado eficientes e que economias latino americanas, que passaram por crises inflacionárias agudas na década de 80, contabilizam hoje resultados

bem sucedidos. Mas, seja nos casos clássicos do Chile ou da Bolívia, ou mais recentemente nas experiências do México e da Argentina , existe, na avaliação de Fiori, um crescimento econômico moderado, limitado. “Algo assim mais próximo da Colômbia do que da Ásia - à exceção do caso chileno”, destaca.

22

“Dentro dessa linha, o que preocupa alguns autores - segue Fiori, levantando questão também abordada pelo professor Castro - é que os fatores econômicos não têm sido suficientes, ou os únicos determinantes, nessa passagem da estabilização para o crescimento econômico”, diz. O que para ele parece ser decisivo é o que classifica de fator de natureza política. “ No início dos anos 80, chamou-se este fator político de credibilidade. No início dos anos 90, já com interferência de organismos internacionais como o Banco Mundial na liderança desta revisão, identificou-se o fenômeno como sendo de governabilidade”, conceitua Fiori. Entretanto, segundo ele, nos anos 80 tanto credibilidade - a ótica dos agentes econômicos - como governabilidade - a ótica do governo - foram cada vez mais associados ao tema da estabilização econômica.

Ele lembra que ainda no período da hegemonia de políticas econômicas chanceladas pelo Fundo Monetário Internacional do início da década de 80 - as clássicas, de austeridade - o insucesso dos programas foi, em grande medida, atribuído à falta de credibilidade de seus gestores. “Num segundo momento, governabilidade passou a ser sinônimo de reformas estruturais, sem as quais os programas também estariam fadados ao fracasso. O pensamento liberal dos anos 80 ditava que uma vez praticada uma política de austeridade e uma vez implementadas reformas estruturais, estariam criadas as condições de credibilidade para retomada dos investimentos”, resume.

23

Já no início dos anos 90, na avaliação de Fiori, o receituário revisto pelo próprio Banco Mundial recomendava que não bastava que os programas de estabilização viessem acompanhados de reformas e austeridade. Era necessário que as mudanças observassem um determinado sequenciamento, do tipo: primeiro estabilização, depois abertura comercial e financeira. “Uma das novidades trazidas pelas novas experiências de estabilização joga para o alto a receita das

reformas sequenciais e introduz a idéia do pacote, onde a abertura comercial e financeira acontece simultaneamente à estabilização. A outra novidade é que os programas tem sido implantados num contexto de economia globalizada, onde os problemas tradicionais se colocam de forma mais aguda”, diz, observando que alguns acreditam ser possível ter longos períodos de estabilização com âncora cambial e taxas de juros altas. Porém, a experiência demonstra, alerta Fiori, que “tirando os investimentos externos, diretos na privatização, de alto retorno e baixo efeito renovador tecnológico, os agentes econômicos seguem tendo comportamento norteado pela flexibilidade, construído e compatível com economias de alta inflação, mas rigorosamente incompatível com os desígnios da retomada do crescimento”.

De acordo com Fiori, muitos se voltam, neste momento, para a idéia da governabilidade como fator que explicaria o comportamento desses agentes. “Assim, a governabilidade já não é mais vista como capacidade de fazer reformas que já foram feitas e não trouxeram o resultado esperado. Para ele, as reformas, como tantas

outras coisas no plano fiscal e mesmo as reformas estruturais têm uma espécie de efeito psíquico-expectacional. E os agentes passam a exigir outras coisas e, portanto, o conceito de governabilidade reaparece, desta vez com nova definição: a capacidade de gerar sadios ambientes econômicos. “Nesta nova etapa, o tempo da estabilização não é o das reformas, mesmo quando em certos países elas estejam atrasadas. É o tempo da estabilização das expectativas mediante criação de ambientes absolutamente saneados do ponto de vista macroeconômico”, analisa.

Entretanto, o professor Fiori alerta que as economias, porque abertas e globalizadas, se situam no plano das decisões de formação de preços e de investimentos dos agentes privados, em grande parte externos e nas próprias instituições de políticas econômicas das grandes potên-

cias, sobre as quais não se tem controle algum. Como garantir nestas novas condições de estabilização econômica com abertura e globalização, os requisitos da governabilidade?

26

Para Fiori, "o que parece é que os governos acabam obrigados a manter opções de política econômica, na linha da estabilização, consideradas válidas do ponto de vista expectacional, mesmo quando não gerem as expectativas de comportamentos pretendidos. Nesta altura do campeonato, já deslanchados os processos de abertura e estabilização, haveria condição de reverter certas decisões em nome de uma política mais ativa do governo ? Ou ao fazer isso corre-se o risco de provocar uma reversão em bloco e quase catastrófica do comportamento dos agentes? Como romper esse cerco?" Fica a pergunta.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL
EMBRATEL