

S
UFRJ/IEI
TD253

034474-5



DE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 253

POLÍTICA INDUSTRIAL: RAZÕES E
RESTRICÇÕES

Antonio Barros de Castro
Fevereiro/1991

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



POLÍTICA INDUSTRIAL: RAZÕES E RESTRIÇÕES

Antonio Barros de Castro
Fevereiro/1991



43 - 016645

anpec
Associação Nacional de
Especialistas em Economia

ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE
PNPE
POLÍTICA ECONÔMICA

APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Por ocasião de seu lançamento a 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 este desencontro de pontos de vista pode ser considerado normal. Nos EEUU, 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 sobre as decisões privadas quanto à assignação de recursos. No nosso caso, porém, além deste 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 vêem na estabilização dos preços um imperativo que subordina tudo o mais e, na prática, nega espaços às políticas que comprometam o Estado com gastos, fomento, etc.; do outro 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 estes, 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 anti-inflacionárias. Nesta 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, trope-

| |
|--|
| FEA - UFRJ BIBLIOTECA Data: 07/07/93 N.º 034474-5 |
|--|

S
UFRJ/IEI
TD 253
MS 88842

FICHA CATALOGRÁFICA

CASTRO, Antonio.Barros de

Política industrial: razões e restrições./
Antonio Barros de Castro. - Rio de Janeiro:
UFRJ/IEI, 1991.

17 p., 21 cm. - (Texto para Discussão.
IEI/UFRJ, nº 253).

1. Brasil - Política Industrial, 1990.
2. Inflação - Brasil, 1990. I. Título.
II. Série.

çaram mais de uma vez em conjunturas adversas, e chegaram a ser desfigurados por severas políticas anti-inflacionárias. 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 este tipo de problema adquiriu contemporaneamente novas dimensões, chegando a atingir, entre nós, uma importância capital. Vejamos porque.

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. Face a um meio ambiente a tal ponto cambiante e agressivo (capaz de reduzir a eletrônica de consumo norte-americana, em poucos anos, a quase nada) (1), políticas industriais (pelo menos tácitas) vêm sendo adotadas em praticamente todos os países industrializados. Em simultâneo, 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 anti-inflacionária. Em meio a este quadro, e por um complexo de razões que dificilmente alguém saberia adequadamente sumariar, a inflação virtualmente tomou conta de diversas economias. Nelas a política anti-inflacionária foi necessariamente guindada ao primeiro plano. O Brasil constitui presentemente, a este 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 esta espinhosa questão que pretendemos refletir no que segue.

(1) Made in America: regaining the productive edge. Dertouzos et al., The MIT Press, 1989.

POLÍTICAS INDUSTRIAIS X POLÍTICAS ANTIINFLACIONÁRIAS

O Quadro I abaixo sugere as possibilidades em princípio existentes, de cruzamento de políticas industriais com políticas antiinflacionárias.

QUADRO I
RELACIONAMENTO ENTRE POLÍTICAS

| Pol. Ind. / Pol. Anti-infl. | Ausente | Tácita | Ativa | Super Ativa |
|-----------------------------|---------|------------|---------------------|-------------|
| Super Ativa | | Regressão | | |
| Ativa | | Prag ma | | |
| Acomodaticia | | tismo | Atua liza ção | Catch up |
| Ausente | | | | |

- A política industrial super-ativa tem por traço dominante a implantação de novas atividades, visando a constituição de um sistema produtivo nacional moderno. Este tipo de política está em regra associado ao esforço de emparelhamento histórico com as economias avançadas (catch up). Excepcionalmente, no entanto, políticas industriais super-ativas podem ser adotadas visando promover rápida e intensa reciclagem no aparelho produtivo, em resposta a guerras ou 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 me-

ra sustentação e fortalecimento de atividades (especialmente as "de ponta" e as "em dificuldade") para efetivamente tentar 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 extra-econômicos (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 ou desocupem espaços que se pretende reservar para a própria indústria. Os EEUU se caracterizam pelo exercício de políticas industriais tácitas;

- Por ausência de política industrial entende-se a situação encontrada ali onde os preceitos de neo-liberalismo são levados à prática. Um número crescente de países subdesenvolvidos encontra-se nesta situação.

Consideramos agora a dimensão política anti-inflacionária, distinguindo a este respeito quatro possibilidades.

- As políticas anti-inflacionárias super-ativas 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 anti-inflacionárias super-ativas, convém acrescentar, submetem os agentes econômicos a um grau de incerteza e, possivelmente, a 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 anti-inflacionárias, ao que tudo indica, são também requeridas, na convalescença pós-alta-hiperinflação. E isto basicamente porque, ainda quando se atinja na fase pós-inflacionária, índices de elevação de preços quantitativamente pouco expressivos, a memória inflacionária de agentes longamente castigados pela alta inflação man-

tém-se "a um milímetro da superfície". (2)

- As políticas acomodatórias caracterizam situações em que o esforço anti-inflacionário (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. Esta é uma posição que não mais é 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 digamos 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 deitem raízes, a ausência de política anti-inflacionária 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 entre-ato que medeia a derrota de uma política anti-inflacionária super-ativa e o lançamento de uma outra) podem por toda parte ser observados momentos de virtual ausência de política anti-inflacionária.

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

A política anti-inflacionária 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 reestabelece) o meio ambiente adequado ao funcionamento dos mecanismos de mercado. Ainda que na prática venham a ocorrer mudanças na assignação de recursos, como resultado da estabilização, estas 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" per-

(2) Como declarou uma das autoridades responsáveis pelo exitoso plano anti-inflacionário israelense, mais de quatro anos após a vitória sobre a alta inflação naquele país.

seguida pelas políticas anti-inflacionárias 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 isto 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, em 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, por exemplo, a de economias externas, 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. Este caminho, porém, dificilmente será trilhado, ali onde políticas industriais no sentido forte, assumidamente busquem (como no Japão e na Coreia) direcionar a evolução econômica.

Chegados a este ponto, faria talvez sentido 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 ob.cit., está impregnado desta convicção) ela atuaria, durante algum tempo, pelo menos, como o equivalente funcional de uma política industrial: denominá-la ou não desta forma, seria pois, em boa medida, uma questão de semântica. Ainda assim, no entanto, haveria que admitir que a abertura, em sí, teria unicamente alterado o meio ambiente em que as decisões econômicas são tomadas. Na medida em que isto não fosse 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 desta maneira, entende-se que a abertura poderia, quando muito, ser entendida como um preâmbulo da política industrial - sendo o mais, efetivamente, questões semânticas.

SUPPOSTOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA (3)

Tendo em mente o caso brasileiro, voltemos agora ao Quadro I. O país está mergulhado numa crise inflacionária cuja gravidade dispensa comentários. As circunstâncias exigem, portanto, algum tipo de política anti-inflacionária, presumivelmente super-ativa. Há, além disto, que fazer algo para tentar deter a desatualização crescente da economia, vis-a-vis as economias centrais e os NIC's asiáticos. E isto requeriria, mais uma vez, a adoção de políticas ativas ou super-ativas, voltadas para a retomada dos investimentos e a reciclagem do aparelho produtivo. Encarada a situação por estes dois ângulos, deveríamos pois situar-nos na zona (achuriada) do Quadro I. Ocorre, porém, que do ponto de vista das empresas - a quem caberia tomar as decisões capazes de materializar as intenções dos policy makers - isto não faz sentido. Afinal, em meio a uma situação caracterizada por espasmos inflacionários intermitentemente contidos por traumatizantes "pacotes" anti-inflacionários, 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,

(3) A discussão que se segue focaliza, unicamente, alguns supostos da política industrial brasileira. Para uma discussão das características maiores e opções típicas desta política, veja-se o excelente trabalho de Fábio Erber intitulado "A Política Industrial - Paradigmas Teóricos e Modernidade", em Tavares, M.C., Teixeira, A. e Pena, M.V. org., Aquarela 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 a anátema lançada semanas antes contra os subsídios é submetida a reparos.

insisto, da completa incapacidade de saber de 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 encontra-se drasticamente cerceada - e possivelmente sujeita a (novos) "cortes", ao sabor de eventuais frustrações da política anti-inflacionária. A rigor, em meio a um quadro de inflação aguda e renitente como a nossa, os poderes públicos estão submetidos a um tríplice veto de caixa: não podem aumentar a emissão; não conseguem captar novos recursos internamente a custos e 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 indagar-se 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 simplificadamente apresentado: - a alta inflação e o meio ambiente a ela associado podem ser rapidamente superados por um "programa radical de estabilização", passando-se a seguir a uma nova "fase", onde já se trata de preparar a "retomada do crescimento";(4)

- 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

(4) Diretrizes Gerais, ob.cit.

de sucessivas gerações de tigres asiáticos (a terceira já está em cena) pode ser respondido com uma política industrial relativamente modesta, com horror professo 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 super-ativa - e super eficaz. Passado este 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, externamente, a brutal pressão competitiva (em outras partes frequentemente referida como predatória) que campeia no mercado internacional. O grande suposto neste 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 nestes anos de instabilidade e estagnação, e passariam a comprometer-se 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, acrescente-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 este propósito, aliás, chama a atenção a forma simples e confiante com que as autoridades brasileira antevêem 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 do Brasil ser internacionalmente posto em quarentena (5) - 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 porém sugerindo 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 manter-se fora da lista de falências e concordatas. Pensar em investir agora é risível".(6)

COMBINAÇÕES PRATICADAS

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

As zonas verdadeiramente habitadas no nosso quadro conformam um Z (sombreado). Na primeira linha encontram-se situações diversas vezes ocorridas na América Latina nos últimos anos.

(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. Edson 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.

Nelas, políticas anti-inflacionárias super-ativas combinam-se com a ausência de políticas industriais efetivas, ou, quando muito, com políticas industriais tácitas. Este tipo de situação tende a trazer consigo o desmantelamento ou, pelo menos, a regressão das estruturas industriais existentes. Como se viu em páginas anteriores, não é contudo fácil escapar a esta 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 acomodatórias 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, tipificariam esta posição.

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

Os vazios do mapa denotam pares ou combinações de reduzida afinidade ou, mesmo, aberta incompatibilidade - como, por exemplo, a coexistência de política industrial super-ativa com ausência de política conjuntural, situação que só seria encontrada, provisoriamente, em situações de guerra ou delírio dos governantes. Assim também a coexistência de políticas super-ativas de ambos os tipos seria virtualmente impraticável.

Estamos sem dúvida sendo levados a desoladoras conclusões. A combinação em princípio desejável, de uma política anti-inflacionária super-ativa com uma política industrial capaz de deflagrar um intenso movimento de moderização do parque produtivo não passa de uma miragem. Vencer rapidamente a inflação e, em seguida, voltar-se para a retomada do crescimento, é outra proposta desprovida de fundamento - tanto porque a inflação renasce incessantemente das próprias cinzas (até quando ninguém sabe), quanto porque a cura do mal inflacionário (quando vier) será seguida de uma longa convalescença, em que a capacidade dos poderes

públicos de expandir gastos e conceder financiamentos adicionais continuará severamente restringida (e sujeita à mais estreita vigilância pelos mil olhos dos analistas macroeconômicos). Numa palavra, há que 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. Este 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 esta estrutura não está sendo mantida tecnologicamente atualizada - e nem tampouco estão sendo satisfatoriamente introduzidas, as revolucionárias novidades em matéria de organização inter e intra empresas. 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, desenvolvimentos 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.

Trata-se de processos interrelacionados, sem dúvida, mas irreduzíveis uns aos outros, ou a um movimento maior que os abarque e 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 isto 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, a enorme pressão competitiva, levando-as a profundas reconversões e, não raro, ao desaparecimento.

Frente a estes 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) (7) 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, face às oportunidades e ameaças aqui focalizados.

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. Esta 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 formas de organização, este poderia ser considerado um caminho, digamos, conservador. Uma outra via consiste em explorar genericamente as

(7) Veja-se a propósito, Freeman, Christopher, Technology Policy and Economic Performance, Lessons from Japan. Pinter Publishers Londres 1987, e Amsden, Alice, Asia's Next Giant, South Korea and Late Industrialization, Oxford University Press, 1989.

possibilidades entreabertas pela segunda onda de mudanças acima apontada. Neste caso o pátio das fábricas passa a ser um local de decisão (e de experimentação), estando as técnicas e 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, baixo custo, etc.). O Japão é sem dúvida a referência clássica quando este caminho é mencionado, mas é fácil ver que estas mudanças (muitas das quais originalmente concebidas nos EEUU) estão se difundindo amplamente, sendo hoje tentativamente assimiladas mesmo ali - como na Inglaterra ou, digamos, na Fiat - onde elas chegaram a ser fortemente resistidas. Uma variante deste 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 negócios amplamente dotados de recursos humanos - aí incluído, com destaque, o talento empresarial. A exploração a fundo desta vertente caracteriza a emergência da chamada Terceira Itália, cordão industrial que se estende de Florença a Veneza. Finalmente, uma outra forma de posicionar-se 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 nesta tentativa de redivisão das tarefas entre as nações, consiste em direcionar (concentrar) os esforços na fronteira das técnicas e do conhecimento. (8)

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

(8) A escassa correspondência entre a classificação inicial das políticas industriais e os desafios e respostas aqui caracterizados, decorre, como se pode 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.

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 (9), não parecem caracterizar um caminho frente às transformações anteriormente caracterizadas. Afinal a abertura é, assumidamente, parte integrante das "reformas de estrutura" destinadas a restaurar o império do mercado, aqui como nos demais países latinoamericanos, 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 a 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 anti-inflacionário. Pode até ser que isto ocorra... mas o mero fato dos agentes econômicos terem razões (à luz de experiências passadas), para duvidar que isto 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 revelar-se 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 em que nos encontramos mergulhados.

REVENDO PREMISSAS

A primeira condição para que se possa delinear uma estratégia adequada a esta economia consiste em admitir que não há

(9) A política tem ainda, reconhecidamente, outras faces.

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 EEUU, os trabalhadores de fábrica se assemelham a "parafusos de uma máquina impessoal" (10) - o que está totalmente de acordo com a conceição 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 disto, nos próprios EEUU, declaram os cientistas do MIT responsáveis pelo relatório Made in América, "sem uma grande melhoria nas escolas primária e secundária, não há política macro-econômica ou inovação tecnológica" que permita enfrentar as novas condições. (11) Não é preciso realçar o grau de inadaptação em que se encontra o Brasil em relação a este traço marcante das mudanças em curso na atualidade.

Um outro fragorante desajuste entre a situação aqui encontrada e o meio ambiente em que 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 novos paradigmas tecnológico e organizacional refere-se ao adensamento das relações inter-empresas e ao aumento da cooperação entre elas.

(10) Berger, Suzanne et al., "Toward a New Industrial America", in Scientific American, June 1989, pg. 29.

(11) Idem.

Este traço acentuadamente presente na economia japonesa pode ser ilustrado pelas palavras do Diretor Senior da Nikon, segundo o qual: "Quando cooperando com outras companhias no desenvolvimento tecnológico, relações do tipo 'dar e receber' devem ser a premissa". (12) No Brasil, ao que parece, é, contrariamente, bastante rara a colaboração entre empresas. Um primeiríssimo mas possivelmente importante passo nesta 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 as revoluções 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 isto 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 proto política 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 às 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 disto 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 se esperar, não esteja demasiado distante.

(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, pg. 36.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1991

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

| | Nº de páginas |
|---|------------------|
| 251. LESSA, Carlos; FIORI, José Luis. <u>E houve uma política econômica nacional-populista?</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão nº 251) | 34 |
| 252. PENA, Maria Valéria Junho. <u>Um sub-produto das expectativas racionais - anotações de leitura sobre as razões de Jon Elster.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão nº 252). | 30 |
| 253 - CASTRO, Antonio Barros de. <u>Política Industrial: razões e restrições.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão nº 253). | 19 |
| 254 - CORRÊA, Paulo Guilherme. <u>A Teoria clássica vista a partir do conceito de programa de pesquisa.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão nº 254). | 31 |

Biblioteca
Eugênio Gudín
FEA UFRJ

Bolso/Livro

Efetue a devolução na data prevista, para benefício de todos os usuários.

O prazo de empréstimo poderá ser prorrogado, caso a obra não esteja sendo procurada por outro leitor.

S
UFRJ/IEI
TD253

034474-5
FEA

CASTRO, ANTONIO BARROS DE.

POLITICA INDUSTRIAL : RAZOES E
RESTRICÖES.

MS 88842