

RELATÓRIO INTERNO

Nº 08

"Estratêgias de Desenvol
vimento: Alternativas
para o Brasil"

Maio de 1988

Tiragem: 70 exemplares

Trabalho concluído em: Maio de 1988

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 139/179 andares
Rio de Janeiro - RJ
20020

Este trabalho é de inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

RELATÓRIO DO SEMINÁRIO

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO: ALTERNATIVAS PARA O BRASIL

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

- CAPÍTULO 1. Introdução (R.Bonelli e A.Castelar Pinheiro)
Anexo: Agenda do Seminário e Lista de Participantes Externos
- CAPÍTULO 2. Painel: Restrições Macroeconômicas ao Crescimento (R.A. Markwald e F.P.Castelo Branco)
- 2.1. Restrições Macroeconômicas ao Crescimento: O Desafio da Poupança (J.C.Ferreira da Silva)
- 2.2. Reforma do Setor Público, o Primeiro Desafio (E.L. Bacha e R.L.F.Werneck)
- 2.3. A Economia Brasileira em Transição: As Opções de Política Econômica (F.de Holanda Barbosa)
- CAPÍTULO 3. Painel: Experiências Comparadas de Política Industrial (A. Castelar Pinheiro e V.L.Ardeo)
- 3.1. Alguns Aspectos de Reversão Industrial Italiana (J.C.Rocha Miranda)
- 3.2. A Política Industrial Japonesa no Pós-Setenta (M.F. Laplane)
- 3.3. A Política Comercial e Industrial dos Países de Industrialização Recente (H.C.Braga e V.Matesco)
- CAPÍTULO 4. Painel: Rumos da Política Industrial (R.Bonelli e H.C. Braga)
- 4.1. Brasil: Política Industrial e Competitividade Industrial (W.Suzigan)
- 4.2. Os Empresários e a Política Industrial (J.A. Coelho Fernandes)
- 4.3. Prioridades e Perspectivas de Política Econômica para a Década de 90: Setor Externo (R. Baumann das Neves)
- 4.4. Notas sobre a Política de Importações (J.T. de Araújo Jr.)
- CAPÍTULO 5. Painel: A Constituinte e o Desenvolvimento (F.A.Rezende da Silva, B.Azeredo da Silva e J.R.Afonso)
- CAPÍTULO 6. Considerações Finais (A.Castelar Pinheiro)

APRESENTAÇÃO

O Instituto de Pesquisas do IPEA promoveu, no final de março de 1988, um seminário fechado, com dois dias de duração, com a finalidade de discutir alternativas estratégicas para a economia brasileira no longo prazo. A idéia de reunir um grupo de especialistas externos ao INPES e técnicos da casa já havia se revelado proveitosa no final do ano passado quando, com a colaboração e auxílio organizacional do CENDEC, promovemos um seminário sobre mercado de trabalho e distribuição de renda. Alguns dos trabalhos apresentados neste seminário serão brevemente publicados na Série Monográfica editada pelo INPES.

No caso do seminário "Estratégias de Desenvolvimento: Alternativas para o Brasil", cujo relatório estamos apresentando, optamos por uma forma de divulgação um pouco diferente, devido ao próprio formato segundo o qual foi organizado o encontro: painéis com quatro participantes e um coordenador, com apresentações de cunho especulativo e não necessariamente baseadas em papers e, principalmente, ampla participação dos demais convidados, internos e externos ao INPES. Para traduzir a diversidade e riqueza das posições apresentadas nos painéis preferimos apresentar um texto menos acabado editorialmente, e baseado em relatos feitos pelos coordenadores de sessão e relatores que os auxiliaram.

O mérito do trabalho se divide, embora não necessariamente em partes iguais, entre o organizador do encontro, Armando Castelar Pinheiro; os membros dos painéis; os coordenadores das mesas, relacionados no programa do seminário apresentado mais adiante; os relatores das sessões; os nossos convidados externos e internos; e Milton da Mata, que auxiliou na edição do relatório. A todos, nossos agradecimentos pelo bom resultado a que se chegou.

A SUPERINTENDÊNCIA

CAPÍTULO 1

Introdução

A década de 80 tem sido, para a economia brasileira, marcada pela conjunção de dois grupos de dificuldades. De um lado existe a percepção de que com os anos 70 esgotou-se, mais do que um ciclo, um modelo de desenvolvimento, modelo este que vinha sendo seguido desde pelo menos o pós-guerra. De outro lado, /o agravamento da crise do setor externo do começo da década gerou um conjunto de respostas em termos da política econômica que resultaram em recessão e aceleração inflacionária e, mais recentemente, aguda crise das contas do setor público. / A consequência disso foi uma significativa e progressiva deterioração do quadro conjuntural, afora interrupções de curta duração. A premência dos problemas de curto prazo trouxe as questões de conjuntura econômica para o centro dos debates, relegando-se a segundo plano possíveis formulações de propostas de reestruturação econômica mais permanentes e voltadas para a transição em direção a um novo modelo e a uma nova etapa de desenvolvimento.

Na opinião de mais de um analista, esta é uma década perdida, ao menos em termos de indicadores convencionais como a renda per capita: o valor alcançado em 1989 por este indicador não deverá ser muito superior ao que se chegou em 1980. Mas, ao contrário da opinião de muitos, algo parece ter mudado — em termos de visão estratégica, ao menos —, e está mudando, neste período. Em particular, tem mudado a percepção de como a economia brasileira se relaciona com a economia internacional e a necessidade de promover-se a competitividade como requisito mínimo de uma estratégia de crescimento autosustentado. Os ganhos de competitividade e produtividade acumulados na década são como o embrião de um novo modelo. É como se as sementes de uma nova ordem já estivessem presentes entre as ruínas do modelo pretérito.

Com efeito, não apenas o Brasil dos anos 80 não é mais analisável sem levar em devida conta o contexto internacional — se é que algum dia pode sê-lo — mas também/a integração com o exterior é ingrediente fundamental na definição de estratégias futuras dada a significativa interdependência a que se chegou em termos financeiros e reais com a economia internacional./

Tratar de estratégias para o Brasil no contexto de um seminário sobre alternativas de desenvolvimento (e suas limitações) implica necessariamente especular sobre um futuro, não tão remoto, no qual se admite que tenhamos em algum momento superado ou ao menos suavizado os angustiantes problemas de curto prazo que hoje nos afligem. Esta não é uma tarefa fácil, principalmente porque não é especificado como se chega lá. O futuro, no entanto, não é totalmente imprevisível, podendo e devendo ser objeto de visões de cunho especulativo.

/É claramente fundamental que o Brasil tenha um projeto de desenvolvimento que permita orientar tanto as decisões de investimento público e privado — diminuindo a incerteza empresarial e permitindo maior retorno social — como as políticas de estabilização, tornando coerentes os objetivos de curto e longo prazos./

Com o objetivo de tentar reverter o quadro de excessiva atenção nos problemas de conjuntura, e de dar alguns passos no sentido de se discutir um projeto de longo prazo para a economia brasileira, promoveu-se, no Instituto de Pesquisas do IPEA, um encontro sobre possíveis estratégias de desenvolvimento abertas ao país.

Este texto procura relatar as principais idéias discutidas durante o encontro, que foi dividido em quatro painéis. Enfocou-se, inicialmente, as limitações macroeconômicas ao crescimento, notadamente as restrições de poupança, de divisas, e fiscal. O problema que se coloca para o Brasil atualmente é grave. Com a população economicamente ativa crescendo a taxas superiores a 3% ao ano, e dadas as elasticidades históricas da

demanda por mão-de-obra, seria necessário um crescimento do PIB de, pelo menos, 6% ao ano para evitar uma significativa degradação do quadro social. As taxas de investimento em queda, o setor público bastante desorganizado, e a dívida externa a exigir um esforço adicional do país em termos de geração de divisas são obstáculos importantes a serem superados para que o Brasil possa voltar a crescer a taxas minimamente satisfatórias.

Durante as apresentações e nos debates que se se guiram ficou patente a existência de duas visões bastante dife rentes sobre os atuais condicionantes macroeconômicos ao desen volvimento no Brasil. O primeiro grupo, com uma visão mais oti mista sobre as perspectivas da economia brasileira, acredita que a restrição de divisas esteja superada, como demonstrariam os mega-superávits comerciais obtidos. Para este grupo, as restr ções de poupança e fiscal é que limitarão o crescimento, enquan to a crise política que envolve o setor público não for supera da. Mais do que isso, o grande esforço de investimento do perío do 1974-1980 teria deixado o Brasil com uma estrutura produtiva capaz de significativa expansão com inversões de capital relati vamente pequenas. Em outras palavras, prevê para o médio prazo uma relação capital-produto não muito elevada.

A visão do segundo grupo contrasta sobremaneira com este diagnóstico. Argumentou-se que os saldos da balança co mercial não resistiriam a um reaquecimento econômico. Talvez mais do que o crescimento das importações, seria de se esperar uma redução significativa das exportações. A restrição de poupança é encarada com pessimismo, não se esperando contribuições positi vas do resto do mundo, e lembrando-se que a redução dos gastos ou a expansão das receitas do setor público corresponderá uma queda na poupança do setor privado, sem alterações significati vas na poupança nacional. Uma relação capital-produto inremen tal abaixo de 3,5 ou 4,0 é encarada como improvável. A restr ção fiscal também é vista, por este segundo grupo de participan tes, como extremamente preocupante, apontando-se a diversidade

exógena, mas função da composição setorial do crescimento. Igual raciocínio se aplica à elasticidade da demanda por mão-de-obra.

Não se pode ignorar que questões como o volume de subsídios, o tratamento dispensado ao investimento externo, o nível de intervenção do Estado e tantas outras questões, estão intimamente ligadas à política industrial adotada, e devem ser definidas em conjunto.

Constatou-se no encontro que, para muitos dos participantes, o país carece atualmente de uma política industrial bem definida. De fato, muitas das intervenções se preocuparam em apontar parâmetros relevantes para o traçado de uma política industrial condizente com as realidades brasileira e internacional. Questionou-se qual o nível adequado de abertura da economia brasileira; quais as formas mais apropriadas de estimular ganhos de eficiência no setor industrial; qual o melhor tratamento a ser dado ao investimento externo direto; se a política industrial deve ou não ser intervencionista, e de que forma esta intervenção se daria.

Seria incorreto falar de um consenso entre os participantes a respeito de pontos polêmicos como estes. Houve, contudo, uma opinião majoritária a favor de uma liberalização controlada e progressiva nos setores industriais maduros; uma concordância de que a política industrial deve agora favorecer um aumento da eficiência, ao invés de se voltar apenas para a implantação de novos setores industriais; um assentimento de que há interesse em atrair o investimento externo direto, concluindo-se também que a intervenção do estado deve ser, doravante, menos discricionária.

A política econômica não pode ser vista sem que se tenha em mente a superestrutura institucional em que será aplicada. Este princípio é ainda mais válido no contexto de reformulação constitucional, ora em andamento. A definição de um novo modelo de desenvolvimento tem de ter em conta as restrições

institucionais impostas pelo texto constitucional ora em elaboração.

Assim sendo encerrou-se o encontro, no quarto painel, com a análise de alguns pontos do projeto de Constituição considerados mais relevantes. Examinou-se, inicialmente, a questão orçamentária, para concluir que a simples mudança de normas não assegura a transparência, o controle e a objetividade do orçamento público.

Analisou-se, em seguida, a ampliação dos direitos sociais e seu impacto sobre os custos do fator trabalho no processo de produção. Cálculos preliminares indicam a possibilidade de estar sendo preparado um choque de oferta, ficando clara a preocupação dos participantes do encontro com essa possibilidade, apesar de, como observado, existirem vários mecanismos pelos quais os problemas podem ser minorados.

Ainda no tema das relações capital-trabalho examinou-se a questão dos sindicatos e dos mecanismos de superação de conflitos entre empregados e empregadores, chegando-se à conclusão de que também nesta área estão sendo introduzidos dispositivos que podem se tornar potencialmente desestabilizadores para a economia brasileira.

O relatório do encontro, que ora apresentamos, está dividido em seis capítulos, incluindo esta introdução, que tem anexa a agenda do seminário e a lista de participantes. Sua organização reflete a forma como o seminário foi estruturado: os quatro capítulos seguintes resumem as idéias levantadas em cada parte inicial, de quatro apresentações curtas, seguida por debates.

Cada capítulo começa com um relato condensado das principais idéias levantadas pelos expositores e pelos demais participantes, incluindo-se, ao final, os artigos ou notas utilizadas pelos apresentadores. O relatório termina com um capítulo de considerações finais, no qual os organizadores do

encontro, baseados em notas dos coordenadores de cada painel, discorrem sobre suas impressões a respeito dos temas discutidos ao longo dos dois dias de seminário.

Regis Bonelli

Superintendente do INPES

Armando Castelar Pinheiro

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO: ALTERNATIVAS PARA O BRASIL

Data: 24 e 25 de março de 1988

Local: INPES - Instituto de Pesquisas do IPEA
 Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 16º andar
 Centro - Rio de Janeiro - RJ

PROGRAMADia 24/03/88

- 9:20 Abertura: Regis Bonelli (IPEA/INPES)
- 9:30 às 11:00 Paineis: RESTRIÇÕES MACROECONÔMICAS AO CRESCIMENTO
- Coordenador: Ricardo Markwald (IPEA/INPES)
- Apresentadores: Antonio Barros de Castro (UFRJ)
 Edmar L. Bacha (PUC)
 Fernando Holanda Barbosa (FGV)
 José Cláudio F. da Silva (IPEA/INPES)
- 11:00 às 13:00 Debates
- 14:30 às 16:00 Paineis: EXPERIÊNCIAS COMPARADAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL
- Coordenador: Armando Castelar Pinheiro (IPEA/INPES)
- Apresentadores: José Carlos da Rocha Miranda (UNICAMP)
 Paulo Sérgio Ferraciolli (BNDES)
 Mariano Laplane (UNICAMP)
 Helson Braga e Virene Matesco (IPEA/INPES)

Dia 25/03/88

- 9:30 às 11:00 Painei: RUMOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL
Coordenador: Regis Bonelli (IPEA/INPES)
Apresentadores: José Augusto Coelho Fernandes
(CNI)
Renato Baumann Neves (SEPLAN)
Wilson Suzigan (UNICAMP)
José Tavares de Araújo Jr. (IPEA/
INPES)
- 11:00 às 13:00 Debates
- 14:30 às 16:00 Painei: A CONSTITUINTE E A NOVA ORDEM ECONÔMICA
E SOCIAL
Coordenador: Fernando Rezende (IPEA/INPES)
Apresentadores: Amaury de Souza (PUC),
Dercio Garcia Munhoz (UnB)
José Pastore (USP)
Paulo Rabello de Castro (FGV)
- 16:00 às 18:00 Debates

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO: Alternativas para o Brasil

LISTA DE PARTICIPANTES EXTERNOS

- 1) Dionísio Dias Carneiro Neto (PUC)
- 2) Eduardo Augusto de Almeida Guimarães (IBGE)
- 3) Fábio S. Erber (MCT)
- 4) Flávio R. Versiani (IPLAN/IPEA)
- 5) Francisco de Almeida Biato (IPLAN/IPEA)
- 6) Frederico Carvalho (FUNCEX)
- 7) Guilherme Delgado (IPLAN/IPEA)
- 8) Joaquim Pinto de Andrade (IPLAN/IPEA)
- 9) Jonas Zoninsein (UFRJ)
- 10) José Guilherme A. dos Reis (IBGE)
- 11) José Ricardo Tauile (UFRJ)
- 12) Júlio Mourão (BNDES)
- 13) Lia Valls Pereira (FUNCEX)
- 14) Margarida Batista (UNICAMP)
- 15) Maria Conceição Tavares (UFRJ)
- 16) Otaviano Canuto (UNICAMP)
- 17) Rogério L. F. Werneck (PUC)
- 18) Silvia Schor (USP/ANPEC)
- 19) Winston Fritsch (PUC)

CAPÍTULO 2RESTRIÇÕES MACROECONÔMICAS AO CRESCIMENTO

No primeiro painel as exposições, bem como os debates subseqüentes, focalizaram as três macro-restrições - de divisas, de poupança e fiscal - que, na opinião dos participantes, parecem limitar atualmente as possibilidades de crescimento econômico do país. Houve, no entanto, questionamento em torno do próprio conceito de restrições macroeconômicas, tão caro à tradição estruturalista latino-americana. De fato, essa escola relacionava/a deterioração secular das relações de troca, os limites estruturais ao processo de substituição de importações e a inelasticidade da demanda externa de exportações como alguns dos principais entraves ao desenvolvi-mento econômico dos países da área./A posterior evolução de algu-mas economias latino-americanas notadamente o caso do Brasil, apon-taria, no entanto, para a conveniência de dar menos ênfase às visões calcadas na prevalência de rigidez, inelasticidade ou impas-ses - presentes ou implícitas no conceito de restrições macroeco-nômicas - como ponto de partida para uma reflexão de nossa proble-mática atual.

A despeito dessa observação o debate estabeleceu-se, quase permanentemente, em torno de um "modelo de três hiatos" resul-tante da incorporação da restrição fiscal ao já tradicional two-gap model.

A restrição de divisas mereceu considerações bastante controversas.

Trata-se, na opinião de alguns, de restrição relevante mesmo no contexto atual em que a economia parece ter recuperado sua capacidade de geração de saldos comerciais de magnitude considerável. Destaca-se, nessa ótica, o problema da escassez de recursos. De fato, afirma-se que para um dado nível de produto, tódo incre-mento das exportações líquidas implica, necessariamente, redução da absorção doméstica, ou seja, queda do consumo e - o que é mais provável - redução do investimento. Nas fases de expansão cíclica da economia, por sua vez, os saldos comerciais se comprimem via aumento das importações e redução concomitante das exportações. Existi

ria, portanto, um trade-off inevitável entre a geração de saldos comerciais e o crescimento do produto. Destaca-se também que a inquestionável magnitude dos saldos comerciais obtidos no passado recente tem sua contrapartida na dimensão de nossa dívida externa. O farto e excepcional financiamento externo da década dos 70 possibilitou, num contexto em que os critérios de seletividade estiveram ausentes, a materialização de alguns projetos com inegável impacto no desempenho de nosso setor externo. A co-existência de saldos e dívida, se examinada globalmente, reafirmaria a vigência de uma restrição de divisas.

Outra opinião, menos enfática, admite a existência de uma restrição de divisas como sendo um problema recorrente de nossa economia. Esgotado o recurso ao endividamento externo, ou à substituição de importações, afirma-se a necessidade de estabelecer uma política industrial de longo prazo que privilegie o setor exportador via alocação seletiva de investimentos. O objetivo dessa política seria aumentar a produção de tradeables, ou seja, incrementar o potencial de exportações líquidas de nossa economia. A efetiva materialização desse potencial em saldos superavitários poderia ser reivindicada junto a organismos multilaterais que, como o FMI, terão interveniência quase certa no processo de ajustamento da economia brasileira no futuro próximo.

Uma terceira corrente de opinião afirma, por último, que a restrição de divisas não é relevante. O nível absoluto do saldo comercial atual pode ser preservado mesmo com as importações crescendo a taxas bem superiores (quase o dobro) das exportações. A economia pode evoluir, portanto, expandindo a absorção doméstica e garantindo exportações líquidas constantes.

O debate em torno da restrição de divisas gerou algumas considerações marginais. As mais relevantes dizem respeito à dificuldade de se avaliar a verdadeira competitividade de nossas exportações de produtos manufaturados, dada a profusa irrigação de subsídios em diversos níveis. Foi destacada ainda a necessidade de se considerarem as restrições impostas por nossos parceiros comerciais que venham a afetar a demanda externa por nossas exportações.

Duas outras considerações tenderam a recolocar o debate numa perspectiva de longo prazo. Foi lembrada, em primeiro lugar, a conveniência de se abordar o problema da restrição de divisas no contexto de um modelo de crescimento com redistribuição de renda. Exercícios de modelagem realizados no passado com base nessa preocupação apontaram a existência de uma relação conflitante entre expansão das exportações e redistribuição de renda. Em segundo lugar, foi destacada a reduzida base exportadora da economia brasileira, alertando para a dificuldade de se fundar, a partir da mesma, uma estratégia de crescimento de longo prazo.

O debate em torno da restrição de poupança apresentou também posicionamentos contraditórios. As discussões se cingiram ao exame crítico das séries de poupança das contas nacionais, bem como à série que retrata a composição do saldo da conta corrente do Governo, ou seja, da poupança interna pública.

O problema foi colocado em termos da dificuldade de se financiar um incremento sustentado da capacidade produtiva da economia capaz de garantir taxas de crescimento do produto não inferiores a 5 ou 6% ao ano. Fixando-se um horizonte de cinco anos a partir do final de 1986, e admitida - para esse período - uma relação incremental capital/produto não inferior a 4, tem-se como resultado a necessidade de se financiar uma formação bruta de capital fixo da ordem de 22 a 23% do PIB. Na ausência de financiamento externo em magnitude superior a 1% do PIB, isso implicaria elevar os níveis atuais de poupança interna total em pelo menos 5% do PIB. O exame das séries mostra que, a partir de 1970, os níveis de poupança interna só excepcionalmente conseguem superar o patamar de 19,5% do PIB. Adicionalmente, as séries sugerem que a redução da poupança pública no período mais recente encontra sua contrapartida na rápida expansão das despesas com juros sobre a dívida interna.

Colocando o problema nesses termos, a discussão polarizou-se em torno de dois tópicos: a magnitude postulada para a relação capital/produto e a precisão e relevância das séries de poupança interna.

No que tange à relação capital/produto, alguns participantes afirmaram que o nível proposto era exageradamente elevado e que os vultosos investimentos realizados no passado recente em áreas como petroquímica, siderurgia, mineração, etc. sugeririam que a relação exigida no médio prazo era certamente inferior a 4. Salientou-se, em contrapartida, a conveniência de não trazer o debate para uma ótica setorial, sempre inconclusiva, bastando admitir que uma trajetória de crescimento de, por exemplo, 7% a.a. implica, necessariamente, dobrar o produto e a capacidade produtiva no prazo de uma década. O reconhecimento desse fato deveria, portanto, tornar consensual a necessidade de se elevar a taxa de investimento bruto a níveis próximos de 23% do PIB. Também a previsível e crescente pressão por investimentos de cunho social deixaria pouco espaço para qualquer hipótese otimista em torno da relação capital/produto requerida no futuro próximo.

No que se refere às possibilidades de elevação da poupança interna, o debate foi inconclusivo. Acredita-se, de um lado, que os esforços visando à recuperação da poupança interna pública - /reduzindo transferências e subsídios, cortando as despesas de pessoal ou elevando a carga tributária/-, redundarão em decréscimo da poupança interna privada - atualmente em níveis muito elevados - sem alterar substancialmente a poupança interna total. Houve, em contrapartida, posicionamentos mais otimistas, sugerindo, implicitamente, uma visão menos enfática em torno da existência de crowding-out.

Em termos mais concretos, foi lembrado que, historicamente no Brasil, incrementos na poupança pública foram obtidos com recurso à poupança compulsória. Dada a dificuldade de se elevar a receita tributária - como o provam os sucessivos fracassos na imposição de pacotes fiscais -, bem como os entraves existentes para a efetiva redução do gasto público, /novas modalidades de poupança compulsória, recaindo principalmente sobre o rendimento do trabalho não assalariado, são uma saída previsível para o futuro próximo. /

É preciso destacar, por último, posicionamentos bem mais

céticos em relação à verdadeira relevância da restrição de poupança. A evidência empírica é considerada duvidosa. As flutuações das séries de poupança interna são acentuadas e qualquer teorização tendente a explicar o comportamento dessas séries tem - nessa visão - base precária, particularmente quando se leva em consideração que/recentes revisões nas séries de investimento resultaram em alterações de vulto na série de poupança, em virtude, apenas, de contrapartida imposta pela técnica contábil./

O pessimismo fiscal também é questionado, destacando-se que prevalece uma indevida confusão entre restrição macroeconômica e restrição política. A elasticidade da arrecadação fiscal é considerada de difícil aferição, em virtude das freqüentes mudanças na legislação tributária. A associação entre aumento do serviço da dívida interna e redução da poupança pública não constitui ponto pacífico. Em síntese, inexistiria evidência palpável capaz de mostrar a relevância de uma restrição de poupança num contexto em que o setor público pudesse superar as restrições políticas que atualmente inibem sua capacidade de taxar, fixar preços públicos e reduzir ou reorientar as transferências ao setor privado.

As discussões precedentes, ao abordarem o problema da capacidade de poupança do setor público, anteciparam o debate em torno da restrição fiscal, considerada binding por quase todos os participantes do seminário.

O desequilíbrio fiscal crônico estaria contribuindo, de fato, não apenas para a instabilidade macroeconômica - inflação e crise recorrente do balanço de pagamentos - mas também para erodir o potencial de crescimento da economia - pela falta de contribuição para o esforço de poupança do país -, dificultando também a obtenção de uma melhoria na equidade distributiva.

A questão fiscal, conforme colocada na exposição inicial dos apresentadores, foi abordada com base numa proposta de reforma do setor público, atendendo aos seguintes objetivos: /racionalização das despesas, restrição das regras de acesso aos recursos públicos, criação de mecanismos de responsabilidade (accountability) e rede

finição do âmbito de atuação do Estado/

As propostas para racionalização das despesas contemplam/ o efetivo desligamento do Banco do Brasil das Autoridades Monetárias, a necessidade de os órgãos descentralizados administrarem seu próprio orçamento de pessoal - fortalecendo assim os incentivos para resistir a pressões salariais -, a inclusão de restrições orçamentárias fortes em nível de cada unidade de dispêndio e a implementação de mecanismos de orçamentação que, num contexto inflacionário, impeçam que sucessivas alocações orçamentárias anulem a eficácia do OGU como instrumento de controle de gastos./

A restrição das regras de acesso aos recursos públicos, erradicando as práticas clientelistas e a ação dos lobbies do gas to que contribuem para a expansão dos subsídios e a socialização das perdas privadas, também foi levantada. Foi sugerida ainda a introdução de mecanismos de compensação e punições que atendessem a critérios de eficiência e tornassem os administradores e funcionários públicos mais passíveis de responsabilização.

A questão da redefinição do âmbito de atuação do Estado focalizou tanto o governo federal como as empresas estatais.

A nível do governo federal as sugestões apontaram para a /transferência de responsabilidades e encargos para outras esferas do governo, /mencionando-se, inclusive, a possibilidade de experimentos mais ousados como a /produção privada de serviços públicos./ A nível das empresas estatais o desafio foi colocado em termos de atacar a teia de ligações complexas estabelecidas entre essas em presas e os interesses do setor privado (fornecedores, clientes e acionistas). A implementação de mecanismos de controle e responsabilidade, salvaguardando a necessária autonomia dessas empresas, poderia contribuir para essa finalidade além de /combater a apropriação indevida de amplos excedentes por parte de funcionários e gerentes, /materializada através de níveis salariais e benefícios indiretos abusivos. Admitiu-se, ainda, a necessidade da privatização de alguns segmentos do setor produtivo estatal.

A necessidade de um programa de reformas do setor público nesses moldes, embora aceita pela maioria dos participantes, exige, na opinião de alguns, uma atitude de cautela. Reformas indevidas do setor público poderiam afetar perversamente o potencial de crescimento de nossa economia. O teor macroeconômico da restrição fiscal também foi questionado. Trata-se, na visão de alguns, de uma restrição eminentemente política e a atualidade do problema decorreria de um processo recente de degradação e desintegração político-institucional da máquina governamental.

As três seções a seguir contêm os trabalhos apresentados para discussão no primeiro painel do encontro.

Ricardo A. Markwald
Coordenador

Flávio Pinheiro Castelo Branco
Relator

2.1 - RESTRIÇÕES MACROECONÔMICAS AO CRESCIMENTO: O DESAFIO DA POUPANÇA

José Cláudio Ferreira da Silva*

Como primeiro expositor, acredito poder dar melhor contribuição ao auditório e aos demais membros da mesa iniciando minha apresentação com um resumo estatístico das principais variáveis macroeconômicas desde os anos iniciais da década passada; dar-se-á ênfase ao financiamento do crescimento econômico.

A partir daí, poderemos avançar na discussão das restrições macroeconômicas que têm acompanhado a economia brasileira durante a década atual e que, certamente, continuarão presentes nos próximos anos.

Com finalidade apenas didática, identificam-se, entre 1970 e 1987, cinco períodos distintos (Tabela 1); o último deles, de "ajustamento", inicia-se em 1987, quando a fase de escassa participação da poupança externa coincide com o virtual esgotamento da capacidade produtiva industrial.

Merece menção, entre as informações contidas na Tabela 1, a queda do investimento bruto a partir de 1982, só parcialmente compensada nos últimos dois anos. Obviamente, a persistência de taxas "baixas" de investimento compromete o crescimento futuro do País.

Observando-se pelo lado da poupança, pode-se ter uma idéia mais clara do ocorrido (Tabela 2).

A poupança interna total (pública + privada), após acentuada queda no biênio 1982/83, recuperou-se a partir de 1984 tendo, inclusive, superado a média do período 1970/87 durante o último triênio.

* Do INPES/IPEA.

TABELA 1

CONTAS NACIONAIS DO BRASIL: PIB, INVESTIMENTO E
 RELAÇÃO CAPITAL/PRODUTO, 1970/87

ANO	PIB TAXA DE CRESCIMENTO (%)		INVESTIMENTO BRUTO - FBK (% do PIB)		RELAÇÃO INCREMENTAL CAPITAL/PRODUTO(1)		PERÍODO
1970	10,35		20,54		2,13		Crescimento Acelerado
71	11,29	11,91	21,09	21,47	1,82	1,80	
72	12,05		21,09		1,75		
73	13,98		23,16		1,51		
74	9,04		25,39		2,56		Desaceleração do Crescimento
75	5,21		16,83		4,87		
76	9,79		23,10		2,74		
77	4,61	7,10	21,99	23,55	5,01	3,62	
78	4,82		22,55		4,56		
79	7,21		22,54		3,13		
80	9,13		22,44		2,47		
81	-3,35		22,32		-		Recessão
82	0,92	-1,72	20,22	19,40	-	-	
83	-2,53		15,66		-		
84	5,7		16,54		2,75		Retomada
85	8,4	7,36	18,05	18,38	1,97	2,33	
86*	8,0		20,54		2,26		
87*	2,9	2,9	18,5	18,5	6,38	6,38	Ajustamento

FONTE: Fundação IBGE.

(1) Definida como: $FBK(t-1)/PIB(t)$, a preços correntes.

* Estimativas preliminares (set.87).

OBS.: Mesmo que indesejável teoricamente, preferiu-se trabalhar com a formação bruta de capital a preços correntes; tal escolha deveu-se à preocupação central destas notas, a necessidade de elevação da poupança interna - necessariamente a preços correntes - nos próximos anos. Embora em alguns anos possam surgir distorções significativas, no longo prazo a tendência é a compensação.

TABELA 2

CONTAS NACIONAIS DO BRASIL: POUPANÇA, 1970/87

em % do PIB

ANO	INTERNA			EXTERNA (Déficit do Balanço Pgtos em Con ta Corrente	TOTAL (Investimento Bruto - FBK)
	PRIVADA	PÚBLICA (Saldo da Con ta Corrente do Governo)	TOTAL		
1970	13,11	6,11	19,22	1,32	20,54
71	11,84	6,61	18,45	2,64	21,09
72	12,03	6,54	18,57	2,52	21,09
73	14,03	7,02	21,05	2,11	23,16
74	13,51	5,14	18,65	6,74	25,39
75	16,78	4,67	21,45	5,38	26,83
76	13,95	5,23	19,18	3,92	23,10
77	14,33	5,38	19,71	2,28	21,99
78	15,06	4,02	19,08	3,47	22,55
79	13,96	3,84	17,80	4,74	22,54
80	14,87	2,24	17,11	5,33	22,44
81	15,65	2,26	17,91	4,41	22,32
82	12,29	1,85	14,14	6,08	20,22
83	11,42	0,90	12,32	3,34	15,66
84	15,83	0,73	16,56	-0,02	16,54
85	18,74	-0,80	17,94	0,11	18,05
86*	17,22	2,10	19,32	1,22	20,54
1987*	17,83	0,00	17,83	0,67	18,50

FONTE: Fundação IBGE.

* Estimativas preliminares (set.87).

Entretanto, sua composição vem-se alterando desde meados da década passada, acentuando-se tal recomposição a partir da crise do sistema financeiro internacional de 1982.

Nos últimos seis anos, o processo de esgotamento da capacidade de poupar do setor público foi integralmente compensado pelo aumento da poupança privada, fato comprovado pelos dados da Tabela 2.

A redução da poupança total, porém, parece intimamente ligada à queda da contribuição da poupança externa no financiamento dos investimentos.

Na Tabela 3 busca-se, mediante "abertura" da poupança pública, identificar a razão porque tem sido tão intensa a substituição de poupança pública por poupança privada. Tal identificação é quase imediata: apenas uma variável - os juros da dívida interna - mostra modificação significativa nos últimos anos.

As causas do crescimento dos juros da dívida interna são por demais conhecidas: não podendo permitir a monetização dos grandes saldos comerciais gerados a partir de 1983, o governo passou a emitir e colocar no mercado crescentes volumes de títulos, elevando o montante da dívida - e, em muitas ocasiões, a remuneração efetiva dos papéis - e, conseqüentemente, o custo de sua rolagem.

Tal fato deu origem à tese da "característica emitentemente financeira do déficit público", tão em moda durante o primeiro ano do governo atual.

Enfim, parece que a conveniência de uma maior taxa de investimento passa por duas questões:

- a necessidade de alguma elevação da contribuição da poupança externa, de forma permanente; e
- a urgente recuperação da capacidade de poupança do governo, sem sacrifício da poupança privada, ou seja, pela redução de consumo.

TABELA 3

CONTAS NACIONAIS DO BRASIL: POUPANÇA INTERNA PÚBLICA
(SALDO DA CONTA CORRENTE DO GOVERNO), 1970/87

Em % do PIB

ANO	RECEITA TRIBUTÁRIA BRUTA	TRANSFERÊNCIAS					RECEITA LÍQUIDA	DESPESAS CORRENTES	POUPANÇA PÚBLICA
		Juros da Dívida Interna ¹	Assistência e Previdência	Subsídios	Outras ²	Total			
1970	25,96	0,65	8,21	0,77	-1,10	8,53	17,43	11,32	6,11
71	25,06	0,45	7,02	0,80	-0,83	7,44	17,62	11,01	6,61
72	25,87	0,48	7,26	0,69	0,19	8,62	17,25	10,71	6,54
73	26,31	0,48	7,02	1,22	0,16	8,88	17,43	10,41	7,02
74	26,16	0,46	6,34	2,26	2,22	11,28	14,88	9,74	5,14
75	26,34	0,44	7,02	2,81	0,76	11,03	15,31	10,64	4,67
76	25,26	0,47	7,23	1,56	0,23	9,49	15,77	10,54	5,23
77	25,60	0,46	7,26	1,50	1,55	10,77	14,83	9,45	5,38
78	25,67	0,45	8,13	1,86	1,54	11,98	13,69	9,67	4,02
79	24,32	0,54	7,70	1,89	0,58	10,71	13,61	9,77	3,84
80	24,19	0,74	7,61	3,64	0,95	12,94	11,25	9,01	2,24
81	24,45	1,07	8,15	2,66	1,07	12,95	11,50	9,24	2,26
82	26,53	1,23	9,00	2,61	1,34	14,18	12,35	10,50	1,85
83	24,87	1,93	8,30	2,63	1,53	14,39	10,48	9,58	0,90
84	21,72	2,71	7,73	1,58	0,73	12,75	8,97	8,24	0,73
85	22,15	3,72	7,12	1,56	0,85	13,25	8,90	9,70	-0,80
86*	25,3	3,6	6,8	2,0	0,9	13,3	12,0	10,0	2,0
87*	24,0	3,6	7,3	2,1	1,0	14,0	10,0	10,0	0,0

FONTE: Fundação IBGE.

* Estimativas preliminares (set.87).

¹ Exclui correção monetária das OTN e desconto das LTN.² Resultado líquido de transferências diversas menos outras receitas.

Parece-me que é a partir de tais constatações que se pode pensar a economia brasileira nos próximos quatro a cinco anos.

Convém que se inicie especulando sobre a mais provável relação capital/produto neste período que se iniciou em 1987. Partindo-se de uma situação de virtual esgotamento da capacidade instalada na indústria, parece provável que tal relação para o período 1987/91, por exemplo, seja superior à média do período 1970/87, que foi de 3,2; algo próximo de 4,0 parece-me razoável.

Para que o País cresça entre 5 e 6% ao ano, requerer-se-ia, então, uma participação dos investimentos no PIB da ordem de 22%, algo em torno de 3,5 pontos percentuais acima da taxa estimada para 1987.

Admitindo estabilidade do nível de reservas e considerando verdadeiras as informações recentemente divulgadas a respeito dos rumos da negociação da dívida externa, parece improvável que a poupança externa ultrapasse 1% do PIB, em média anual, no período 1987/91. Isto ocorrendo, a elevação dos investimentos teria que ser financiada com poupança interna, certamente pública, já que os atuais níveis de poupança privada são os mais elevados da nossa história.

Para elevar a poupança pública sem prejudicar a privada seria, obviamente, necessária a não elevação da receita líquida do governo. Restaria, então, a possibilidade de reduzir em cerca de 30% as despesas correntes do governo em relação ao PIB, algo dificilmente viável.

Uma estratégia talvez mais aconselhável seria aceitar uma taxa menor de crescimento; mas, estimativas da ordem de 0,4 para a elasticidade do emprego em relação ao produto indicariam que contingentes elevados da PEA não seriam absorvidos nos próximos anos. Um programa de emprego dirigindo os investimentos para os setores mais intensivos em mão-de-obra, seria necessário.

Uma alternativa que também merece discussão, apesar de fortes argumentos contrários, é a redução do custo da mão-de-obra, via substituição dos atuais "encargos sociais", que elevam significativamente as folhas de salários, por impostos ad valorem, por exemplo.

Enfim, são questões especulativas, aqui levantadas com o objetivo de animar as discussões e, se possível, contribuir para aprofundar a análise dos problemas da economia brasileira.

2.2 - RESTRIÇÕES MACROECONÔMICAS AO CRESCIMENTO: REFORMA DO SETOR PÚBLICO, O PRIMEIRO DESAFIO

Edmar L. Bacha*

Rogério L. F. Werneck*

Os resultados de modelos recentes de simulação - Bonelli & Reis; Werneck - confirmam o que a realidade a olho nu parece sugerir. Entre as três macrorrestrições - de divisas, de poupança, e fiscal - é a última que parece limitar mais efetivamente as possibilidades de crescimento econômico do país. De fato, é percepção generalizada que muitas das sérias dificuldades que a economia brasileira tem encontrado nos últimos anos têm sua raiz numa crise dentro do setor público. Ele tem não só se mostrado incapaz de cumprir alguns dos papéis cruciais que lhe cabem, como também se tem tornado uma fonte de dificuldades recorrentes para a economia.

O desequilíbrio fiscal crônico certamente magnifica a tarefa de se atingir um grau razoável de estabilidade macroeconômica. Desde o final dos anos 70, o setor público também parou de contribuir para o esforço de poupança do país; e cortes severos nos investimentos do setor público travaram a necessária expansão da infraestrutura. Ademais, o setor público tem tido um desempenho lamentável no exercício de funções tradicionais do governo, em campos tais como justiça, educação, saúde, e serviços urbanos. Assim, o fracasso em obter um equilíbrio orçamentário apropriado contribuiu não só para a instabilidade macroeconômica - inflação e desequilíbrio do balanço de pagamentos - mas também para erodir o potencial de crescimento da economia e dificultar uma melhoria na equidade distributiva.

* Professores da PUC/RJ.

Em consequência do recente processo de redemocratização, existe agora uma percepção mais clara no Brasil sobre a maneira que o setor público vem operando. A apropriação dos recursos públicos por grupos de interesse privilegiados - dentro e fora do setor público -, assim como as ineficiências generalizadas nas atividades governamentais, ficaram mais flagrantes do que antes. O resultado é que a resistência a aumentos na carga fiscal ampliou-se significativamente. A tarefa de restabelecer um equilíbrio orçamentário apropriado e de prover o setor público com recursos adequados dependerá, fundamentalmente, de um esforço sério para racionalizar a despesa, para restringir as regras de acesso aos recursos públicos, para incrementar os mecanismos de responsabilidade (accountability), e para redefinir o âmbito de atuação do Estado.

Este esforço necessário deverá ter duas bem-vindas consequências adicionais: amenizar a resistência social interna a aumentos nos impostos e fortalecer a posição negociadora do governo vis-à-vis os credores externos. O que se segue é uma agenda preliminar para discussão da reforma do setor público brasileiro, condição primeira para restabelecer-se a capacidade de crescimento econômico do país. Propositalmente, excluíram-se da discussão a reforma tributária e o serviço da dívida do setor público, que constituem temas que, não obstante sua importância, podem ser tratados separadamente.

A consciência da seriedade da crise fiscal tem gerado alguns esforços recentes significativos para aumentar o controle sobre o gasto do governo federal. Esses esforços têm se concentrado na reformulação das instituições e mecanismos de controle. Devem ser mencionadas, por exemplo, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, e a instituição do Conselho Interministerial de Salários das Empresas Estatais (CISE). Também se deve mencionar a iniciativa de expandir o alcance do orçamento fiscal da União, pela inclusão do serviço da dívida pública e a criação de um orçamento de empréstimos do governo federal.

Essas iniciativas também incluem uma tentativa de eliminar o poder discricionário das Autoridades Monetárias para gerar

gastos fiscais e para emitir dívida pública. Isto foi complementado por uma expansão do papel do Congresso no processo orçamentário, através da atribuição do poder formal de estabelecer um limite à necessidade de financiamento do setor público federal. Ademais, o projeto da nova Constituição contempla a obrigação de se preparar um orçamento completo de despesas fiscais (tax expenditures). Contudo, não obstante a importância de tais esforços, há um sentimento generalizado de que o governo federal está ainda longe de estabelecer um controle firme sobre as despesas públicas.

Há muitos obstáculos a serem enfrentados. Alguns decorrem da extraordinária rigidez para baixo da folha de salários do governo federal. A demissão de pessoal desnecessário é geralmente vista dentro do governo como um delicado tema político. Além disso, a operação de legislação prevendo aumentos automáticos de acordo com a senioridade põe uma pressão permanente sobre a folha. Outra pressão advém do alto grau de descentralização das negociações coletivas de trabalho dentro do setor público, num contexto de contratos interpolados, da qual resulta uma seqüência interminável de demandas por "equiparação" e por "isonomia salarial" por parte daqueles segmentos temporariamente menos favorecidos no processo.

Certas peculiaridades do processo orçamentário de órgãos descentralizados no âmbito do governo federal eliminam incentivos para o controle dos dispêndios com pessoal. Os orçamentos destes órgãos não incluem tais dispêndios, mas apenas o quadro de pessoal. Embora os fundos para a cobertura da folha de pagamentos advenham de uma provisão em aberto no orçamento geral da União, é aos administradores de tais órgãos que cabe a condução da negociação coletiva com os funcionários. O fato de não administrarem seu próprio orçamento de pessoal dá-lhes poucos incentivos para resistirem a pressões por aumentos de salários.

Negociações coletivas no âmbito do setor público constituem um fato relativamente novo no Brasil, e instituições adequadas ainda estão em um estágio embrionário. O CISE representou uma primeira tentativa de unificar os critérios que norteiam a políti

ca salarial e a concessão de benefícios não-salariais no âmbito das empresas estatais. Mas a preocupação efetiva com a contenção da expansão da folha de pagamentos do setor público ainda não parece ter permeado todos os seus membros.

A imprevisibilidade da inflação, juntamente com a prática de subestimá-la conscientemente, seja para afetar as expectativas, seja para aumentar o poder discricionário das autoridades econômicas na alocação do gasto, têm sistematicamente gerado subestimativas grosseiras dos recursos nominais necessários para cobrir as operações do governo em sucessivas alocações orçamentárias. Com isto reduz-se a credibilidade do orçamento e anula-se sua eficácia como um instrumento de controle de gastos.

As práticas clientelistas têm um enorme impacto sobre o gasto público. Elas são facilitadas pelo fato de que as operações do Banco Central estão totalmente ao sabor dos lobbies de gasto, tanto dentro como fora do governo. Na prática, o Conselho Monetário Nacional tem operado de uma maneira perversa vis-à-vis o controle orçamentário. Ao invés de servir como um obstáculo ao gasto discricionário, tornou-se um fórum de encontro dos lobbies públicos e privados, envolvendo a socialização das perdas privadas através da expansão de empréstimos subsidiados e do acesso privilegiado de poderosos grupos de interesse aos fundos públicos. Além disso, não obstante os esforços formais para desligar o Banco do Brasil das Autoridades Monetárias, até agora esses esforços somente resultaram numa mudança do padrão de ligação, com a substituição da "conta movimento" pela "conta de suprimentos".

Além da falta de controle sobre o dispêndio, o governo federal também demonstra uma notória incapacidade para manter um grau mínimo de eficiência na operação da máquina pública. Mas é certamente irrealista pensar que um esforço totalmente centralizado de aumento de eficiência poderia ter sucesso. Não se trata de uma simples questão de regras e regulamentos, e sim de sistemas inadequados de incentivos. Há uma clara necessidade de se reformularem as estruturas de incentivos, para compatibilizar descentralização com racionalidade.

Por exemplo, restrições orçamentárias fortes em nível de cada unidade de dispêndio, com uma clara percepção de custos de oportunidade, precisam ser implantadas. Além disso, faz-se necessário um processo de alocação orçamentária menos incrementalista, ainda que não atingindo o ideal do orçamento de base-zero, mas introduzindo mecanismos de compensações e punições em resposta a critérios de eficiência. Outros mecanismos destinados a tornar administradores e funcionários públicos mais passíveis de responsabilização e mais sensíveis às necessidades do público teriam que ser implementados. Encarar a reestruturação da administração pública do ponto de vista do problema do agente e do principal seria útil para reformular os mecanismos de incentivos.

Uma revisão crítica do envolvimento atual do governo federal na provisão de serviços públicos é necessária, considerando-se as alternativas de transferir responsabilidades tanto para outras esferas de governo como para o setor privado. Na verdade a transferência de receita tributária do governo federal aos estados e municípios - contemplada na nova Constituição - já leva a que se indague acerca da extensão da transferência de funções de dispêndio que terá que ser feita em contrapartida. Tem sido arguído que na medida em que os governos dos estados e municípios estão menos distantes do público, eles seriam mais sensíveis às reais necessidades da população. Por outro lado, experiências mais ousadas com a produção privada de serviços públicos poderiam também contribuir para aumentar a eficiência na provisão destes serviços.

Quanto às empresas estatais, é importante destacar algumas ligações complexas com interesses privados que podem ser determinantes importantes da forma de operação destas empresas. Em primeiro lugar, há uma relação simbiótica entre a indústria de bens de capital e os grandes empreiteiros, de um lado, e os segmentos intensivos em capital do setor produtivo estatal, de outro lado. Freqüentemente, as regras de aquisição e as decisões de investimento das empresas estatais são condicionadas pelas conveniências desses fornecedores. Em segundo lugar, as empresas esta-

tais são freqüentemente responsáveis pela produção de insumos básicos, sujeitos a políticas de preços que podem ser importantes instrumentos velados para assegurar a lucratividade em segmentos do setor privado que utilizam tais insumos./

Em terceiro lugar,/ a presença de importantes acionistas privados em determinadas empresas complica a utilização da política de preços públicos como um instrumento parafiscal, na medida em que surgem difíceis considerações de equidade advindas da possibilidade de se gerarem benefícios indefensáveis para tais acionistas./ Em quarto lugar,/ a posição monopolística de boa parte das empresas públicas freqüentemente gera amplos excedentes que são parcialmente apropriados por seus próprios funcionários, através de níveis salariais e benefícios indiretos abusivos./ Finalmente, deve ser mencionada a difícil tarefa de/ conceber mecanismos eficientes de controle e de responsabilidade (accountability), capazes de evitar os efeitos mais deletérios da necessária autonomia com que devem contar os administradores das empresas estatais./

Os argumentos a favor e contra a privatização de segmentos importantes do setor de empresas públicas precisam ser analisados criticamente. Os argumentos a favor vão da idéia enganosa de que/ as vendas de empresas reduziriam a necessidade de financiamento do setor público,/ a argumentos mais sólidos, tendo a ver com a / promoção da concorrência e da eficiência./ Outros argumentos incluem/ a difusão da propriedade de ações e a perda de capacidade de investir das empresas públicas devido a seu superendividamento./ Somente uma análise detalhada das características próprias do setor estatal brasileiro, bem como de cada um de seus segmentos, permitiria uma tomada de posição melhor fundamentada sobre a extensão da privatização necessária e desejável.

Nos casos em que se decida pela privatização, é preciso estudar as formas que ela vai tomar. Aqui também se faz necessária uma avaliação crítica das propostas que vêm sendo formuladas

no país. O possível papel da conversão da dívida externa em capital de risco nas empresas estatais tem que ser adequadamente discutido. As consequências distributivas de certas propostas têm que ser avaliadas. Há propostas de doação total ou parcial do capital de empresas estatais a seus empregados, ou de doação velada a grupos privados privilegiados. Por outro lado, a questão da capacidade do setor privado de absorver os ativos existentes deveria ser considerada, juntamente com sua capacidade de manter o necessário esforço de investimento nos setores privatizados. Neste contexto, o papel das políticas de preços e outros temas de regulamentação pública, depois da privatização, têm que ser levados em conta, como também o grau de monopólio que deveria prevalecer no setor em consideração após a privatização. Finalmente, o papel politicamente factível para o capital estrangeiro no processo de privatização deveria ser analisado.

2.3 - A ECONOMIA BRASILEIRA EM TRANSIÇÃO: AS OPÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA

Fernando de Holanda Barbosa*

A economia brasileira encontra-se atualmente numa época de transição, marchando para o início de uma fase que vai requerer a definição de uma nova estratégia de crescimento econômico.

No passado o Brasil já atravessou situações semelhantes, pois alguns fatos têm ocorrido de modo recorrente, ao longo da nossa história econômica. As soluções para as várias crises de crescimento no desenvolvimento brasileiro não surgiram de repente, de um dia para outro, mas foram amadurecendo e cristalizando-se ao longo de um certo tempo, até que configuraram, no seu conjunto, uma nova estratégia.

O objetivo deste trabalho consiste em procurar analisar a experiência de política econômica brasileira no período pós-guerra, e verificar os ensinamentos que tal experiência pode oferecer na definição de opções estratégicas para a solução da crise atual. Não há preocupação de documentar com números, tabelas ou gráficos, as afirmações e proposições do texto. Os temas a serem abordados estão organizados em cinco seções: A) Crescimento Econômico e Crises Recorrentes do Balanço de Pagamentos; B) Dívida Externa x Crescimento Econômico; C) Inflação x Crescimento Econômico; D) a Intervenção do Estado na Economia, e E) Investimento x Crescimento Econômico.

A - CRESCIMENTO ECONÔMICO E CRISES RECORRENTES DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

A economia brasileira cresceu nos últimos 40 anos a uma

* Subdiretor de Pesquisas da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas.

taxa média de 7% ao ano. Apesar desta elevada taxa, a série histórica do produto interno bruto apresentou fases cíclicas, com crises recorrentes, associadas a problemas no balanço de pagamentos, à elevação do déficit público e à aceleração da taxa de inflação.

A estrutura das importações brasileiras durante todo o período pós-guerra evoluiu de tal sorte que sua composição é dominada pelos bens de capital, sem similar nacional, e por matérias-primas de difícil substituição, pelo menos a curto prazo, por produção doméstica.

Uma crise de balanço de pagamentos, seja de origem externa, causada por mudanças de preços relativos, de recessão nos países desenvolvidos, de elevação das taxas de juros internacionais, de dificuldades de captação de recursos externos, ou de origem doméstica, por erros de política econômica, implica queda da taxa de crescimento da economia, no curto prazo. A economia brasileira tem estado sempre sujeita à restrição externa imposta pelo balanço de pagamentos. Isto é, as importações de bens e serviços têm de ser financiadas pelas exportações e por endividamento externo. No curto prazo, a capacidade de importar define o crescimento possível da economia. Neste contexto, as crises cambiais geram um processo de recessão de crescimento, ou de recessão do próprio nível de atividade econômica, como aconteceu nos primeiros anos desta década.

Numa economia cujo crescimento é condicionado pela restrição externa do balanço de pagamentos, a taxa de crescimento do PIB real, de maneira bastante esquemática e simplificada (supondo-se, inclusive, uma elasticidade-renda das importações igual à unidade), é determinada por três fatores; i) a taxa de crescimento das exportações (x); ii) a taxa de crescimento do endividamento externo (f); e iii) a taxa pela qual as importações podem ser substituídas por produção doméstica (λ). Analiticamente, a taxa de crescimento do PIB seria dada por:

$$\eta = \theta x + (1 - \theta)f + \lambda$$

onde θ seria a proporção de receita de divisas provenientes das exportações no total da receita obtida pelo país nas transações com o exterior.

Esta fórmula serve para ilustrar os objetivos das políticas econômicas postas em prática, ao longo dos últimos 40 anos, por governos de diferentes concepções política, ideológica e doutrinária, para enfrentar as crises recorrentes do balanço de pagamentos.

Diversos instrumentos de política econômica foram acionados para promover a substituição de importações, através de incentivos à produção doméstica de bens de consumo, de bens de consumo duráveis, de insumos básicos, de bens de capital e de produtos energéticos, afetando o parâmetro λ da fórmula anterior.

Um segundo conjunto de instrumentos, depois da crise cambial da primeira metade da década dos 60, foi usado para promover as exportações, diversificando a pauta para tornar as exportações menos vulneráveis às flutuações de preços relativos de algumas commodities, incentivando-se as exportações de produtos semi-manufaturados e de produtos manufaturados. Esses instrumentos atuam sobre o parâmetro x da fórmula precedente.

O terceiro conjunto de instrumentos de política econômica foi utilizado para facilitar a entrada de capitais estrangeiros - seja de risco ou de empréstimo - no país. O coeficiente f traduz o efeito dessas medidas na taxa de crescimento do PIB. A ênfase em capitais de empréstimo, a partir do primeiro choque do petróleo, aliada aos choques externos que ocorreram no final da década de 70 e aos erros da política econômica doméstica que se sucederam desde então, conduziram à crise da dívida externa atual.

A partir dos três componentes da fórmula anterior é possível examinar-se qual a saída para a crise atual, na suposição de que se deseja manter o padrão histórico de crescimento da economia brasileira.

As possibilidades de substituição de importações como alavanca do crescimento econômico são bastante remotas, em virtude dos progressos feitos com esta estratégia nos últimos 40 anos.

O financiamento do crescimento econômico através de capitais externos nos próximos anos parece ser uma alternativa bastante remota, em virtude da crise da dívida externa, que praticamente elimina a possibilidade da volta do funcionamento do mercado para capitais de empréstimo. Seria viável a entrada de capitais de risco, inclusive com a conversão de parte da dívida em investimento direto; todavia, não se deve esperar que o aporte de recursos por este caminho seja em volume adequado para as necessidades de crescimento do país.

Resta, portanto, a alternativa da restrição externa ser atacada e eliminada através de uma política agressiva de promoção das exportações. As lições da história econômica brasileira no período pós-guerra leva-nos a crer que este será o caminho utilizado, nos próximos anos, para superar a crise atual.

B - DÍVIDA EXTERNA X CRESCIMENTO ECONÔMICO

As crises recorrentes do balanço de pagamentos sempre estiveram associadas, de uma forma ou de outra, a problemas na administração da dívida externa brasileira.

A crise da dívida externa atual tem algumas características que a distinguem das crises anteriores. Duas razões poderiam ser citadas. Em primeiro lugar, grande parte da dívida está contratada a taxas de juros flutuantes, indexadas à LIBOR do mercado de eurodólares e à prime rate americana. Em segundo lugar, cerca de 70% da dívida externa tem como credores a banca privada internacional.

A taxa de juros flutuante impõe um grau de incerteza bastante grande em qualquer projeção que se pretenda fazer da evolução do montante de juros a serem pagos no futuro. Adicione-se a es

ta incerteza o fato de que a taxa de juros real internacional parece ter mudado para um novo patamar na sua tendência histórica. Esta taxa, que era bastante pequena, próxima de zero, tornou-se positiva e não desprezível na atual década, e não dá sinais de que vá mudar no futuro próximo.

As alternativas de política econômica para a administração da dívida externa podem ser analisadas de uma maneira bastante simples, através do coeficiente dívida externa/exportações ($d = D/X$). Não resta dúvida que a crise atual reflete-se num elevado coeficiente d , mostrando um grau de endividamento externo excessivo, para a capacidade de pagamento do país.

O Brasil, apesar das dificuldades momentâneas eventuais com o serviço da dívida, tem historicamente honrado seus compromissos internacionais. A premissa de manutenção desse comportamento parece ser adequada para que se avaliem as alternativas de longo prazo de que disporia o governo para formular sua política. Tal premissa elimina dos cenários plausíveis a alternativa de repúdio da dívida externa. Ademais, ela poderia causar problemas, de difícil previsão, que poderiam impedir o crescimento econômico do país. Portanto, pode ser descartada como solução de longo prazo para a crise atual da dívida externa. Por outro lado, qualquer solução de longo prazo implica fazer com que o coeficiente dívida/exportações diminua para valores razoáveis.

Uma alternativa seria a diminuição parcial da dívida, através da aceitação pelos bancos internacionais da aplicação de um redutor sobre o valor nominal da dívida. Este tipo de arranjo é bastante improvável, por várias razões. Em primeiro lugar, os bancos dificilmente aceitariam tal tipo de acordo, sem que houvesse garantias de que a dívida restante seria paga. Em segundo lugar, pelo menos no curto prazo, com a administração Reagan nos EUA e a Thatcher na Inglaterra, os países credores não estão dispostos a apoiar acordos que impliquem ajuda financeira de seus governos para agências multinacionais, que poderiam avalizar títulos de dívida externa dos países devedores.

A segunda alternativa baseia-se numa estratégia de crescimento das exportações, que faça com que em alguns anos a dívida externa deixe de ser um problema, e os mercados financeiros voltem a funcionar normalmente. No curto prazo, esta estratégia pode encontrar alguns obstáculos em função do elevado déficit comercial americano.

A terceira alternativa é uma combinação das duas primeiras, com políticas orientadas para a promoção do aumento sustentado das exportações e acoplada a algum tipo de redução do valor nominal da dívida, através, por exemplo, da conversão de parte da dívida externa em capital de risco. Esta estratégia, certamente, é consistente com a solução da restrição externa do balanço de pagamentos, mencionada anteriormente, que viabiliza o crescimento sustentado da economia brasileira na sua taxa de tendência histórica. Esta estratégia também é compatível com as idéias desenvolvimentistas, que teve início em meados da década de 50, e que até hoje é predominante no cenário político e econômico do país.

C - INFLAÇÃO X CRESCIMENTO ECONÔMICO

A experiência da economia brasileira no período pós-guerra não apresenta nenhuma evidência de que haja qualquer correlação, seja positiva ou negativa, entre crescimento econômico e inflação. Esta evidência é consistente com a hipótese de que, no longo prazo, a curva de Phillips para a economia brasileira seja vertical. Esta afirmação equivale a dizer que qualquer taxa de inflação é compatível com a tendência histórica de crescimento da economia. Tal conclusão é alicerçada em diferentes estudos empíricos e, também, na constatação de que existiram períodos de aceleração da inflação com queda na taxa de crescimento do produto real; de outros períodos em que a inflação acelerou-se e a taxa de crescimento da economia subiu; de épocas de desinflação com aumento da taxa de crescimento; e, de períodos de desinflação com declínio da taxa de crescimento do produto real.

A convivência entre inflação e crescimento econômico tornou-se mais harmônica a partir da segunda metade da década dos 60,

com a introdução da correção monetária, que procurou eliminar os efeitos corrosivos da inflação não antecipada pelos agentes econômicos, na decisão de alocação de seus recursos. O instrumento da correção monetária passou a ser utilizado de modo bastante amplo, abrangendo contratos de trabalho, contratos financeiros (títulos de dívida pública, financiamento de imóveis, caderneta de poupança, depósitos a prazo), tributos (inclusive correção monetária dos balanços das empresas para eliminar lucros ilusórios), e a política cambial.

A partir de meados da década dos 70, depois do primeiro choque do petróleo, começou-se a argumentar que os mecanismos de correção monetária seriam responsáveis, em grande parte, pelo processo inflacionário brasileiro. Este argumento foi ganhando vários adeptos, até que o Plano Cruzado o encampou, e resolveu-se, então, eliminar a correção monetária da economia brasileira, na tentativa frustrada de extirpar a inflação.

A experiência histórica da economia brasileira, inclusive as lições recentes do Plano Cruzado, indica que a correção monetária, ao invés de causa, é um dos efeitos das inflações crônicas. Todavia, ela coloca um dilema para a política econômica: combater a inflação versus conviver com a inflação. A presença dos mecanismos de correção inibe o combate à inflação, em função do pesado custo social da desinflação. Por outro lado, a correção monetária possibilita uma convivência pacífica com a inflação. Face a este dilema, é importante salientar que a correção monetária introduziu uma assimetria na tendência histórica da inflação, pois, desde a primeira metade da década dos 70, a inflação atingiu sucessivamente patamares mais elevados.

No início da década dos 60 uma inflação anual da ordem de 100% era interpretada por muitos analistas como um sinal de que o apocalipse se aproximava. A existência dos mecanismos de correção monetária, desde então, fez com que não se prestasse mais atenção, nem importância, a qualquer número cabalístico para a taxa de inflação.

O avanço sucessivo da inflação para patamares cada vez mais elevados, seja em virtude de choques de demanda ou de oferta, iria provocar o encurtamento dos prazos para os reajustes dos valores nominais dos contratos com cláusula de correção monetária, fazendo com que, num dado ponto do tempo, o custo social da desinflação se tornasse desprezível e, conseqüentemente, um plano de estabilização pudesse vir a ser adotado com grande chance de sucesso. O Plano Cruzado perdeu tal oportunidade ao basear-se numa visão radical e errônea do processo inflacionário brasileiro.

As condições que prevaleciam antes do Plano Cruzado certamente irão se repetir no futuro próximo. As lições do Plano Cruzado, e agora a experiência adquirida com o fracasso do Plano Bresser terão, certamente, uma grande influência na formulação de novos programas de estabilização. Eventualmente, no futuro próximo, as raízes do processo inflacionário serão atacadas, ao invés de se cuidar apenas da eliminação dos mecanismos de propagação da inflação.

Neste novo ambiente, o instrumento da correção monetária não deverá desaparecer, mas continuará a ser usado para contratos de longo prazo, seja no que diz respeito a títulos para financiar o déficit do governo, como também, para contratos de financiamento da casa própria e dos recursos para tal propósito, e de outros contratos que, por sua própria natureza, envolvam prazos acima de um ano. Esta proposição decorre da tradição secular de inflação na economia brasileira, e da convicção de que não se pode apagar de uma hora para outra a experiência histórica de um país.

D - A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

A intervenção do Estado na economia brasileira ampliou-se gradualmente ao longo de todo o período pós-guerra, tanto nos governos democráticos como nos totalitários. A presença do Estado se dá de diferentes formas, entre as quais cabe salientar: i) como empresário, através das empresas estatais; ii) na intermedia-

ção financeira; iii) intervindo no sistema de preços da economia; iv) na distribuição da renda; v) na formulação de estratégia de crescimento econômico, através de mecanismos administrativos, incentivos fiscais e subsídios às atividades econômicas consideradas prioritárias; e vi) através das políticas monetária/fiscal para estabilizar a economia no curto prazo.

As atividades do Estado como empresário foram aumentando ao longo do tempo, como resposta a uma multiplicidade de causas. Com efeito, no caso do petróleo o nacionalismo ("o petróleo é nosso") foi o fator fundamental; nos serviços de utilidade pública (eletricidade e telefone, por exemplo) a política de fixação de preços inviabilizou o retorno dos investimentos nesses setores, cabendo, então, ao Estado absorvê-los; na siderurgia a intervenção do Estado teve caráter pioneiro, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento industrial. Em várias outras ocasiões o governo federal se viu obrigado a assumir o comando de projetos em andamento, que apresentavam dificuldades financeiras. Não parece, portanto, despropositado concluir que o aumento da participação do Estado como empresário não decorreu de uma opção ideológica, mas sim de uma resposta pragmática a problemas que foram surgindo no processo de crescimento da economia.

Na intermediação financeira o Estado exerce um papel importante através do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal (e, antigamente, do BNH), do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, e de alguns bancos regionais (BNB, BASA), atuando sobre diferentes segmentos do mercado financeiro e de capitais. Essas instituições exercem suas atividades no financiamento do capital de giro das empresas, no financiamento de habitações e de infra-estrutura urbana e no ajuste de capital de longo prazo para setores prioritários da economia. Ao longo dos últimos 25 anos foram criados fundos de poupança compulsórios e alguns desses órgãos foram encarregados de administrá-los, aumentando, conseqüentemente, o volume de recursos para os diversos tipos de financiamento.

A partir de 1964 a intervenção do Estado no sistema de

preços da economia começou a se ampliar, e até hoje o governo, de uma maneira ou de outra, intervém na determinação de salários, juros, aluguéis, câmbio; fixa preços dos serviços de utilidade pública (energia elétrica, comunicações, etc...), dos produtos derivados de petróleo, e do trigo; controla preços de bens e serviços produzidos por empresas privadas e estatais.

É interessante ressaltar, neste ponto, algumas idéias que estão por trás deste processo crescente de intervenção do Estado no sistema de preços. Alguns economistas acreditam que o processo inflacionário seja causado pelo conflito distributivo entre capital e trabalho. Os trabalhadores desejariam aumentos de salários reais acima da taxa de crescimento da produtividade da mão-de-obra. Esses aumentos seriam incompatíveis com as margens de lucro desejadas pelos empresários. As frações desejadas pelos dois grupos, quando adicionadas, somariam mais do que o todo. A inflação seria o mecanismo que recomporia a lógica do sistema. Diante deste diagnóstico, caberia ao Estado a função de administrar o conflito distributivo, intervindo no sistema de preços. Os economistas que identificam as origens da inflação neste tipo de conflito distributivo, recomendam ainda um pacto social, entre trabalhadores e empresários, possivelmente com a interferência do governo, para a solução do conflito.

Cabe observar que tal hipótese, além de frágil do ponto de vista teórico, não foi ainda testada do ponto de vista empírico. Por outro lado, o remédio recomendado, o controle de preços e salários, além de não resolver o problema da inflação, provoca seqüelas, desorganiza a produção e diminui a taxa de investimento na economia, em virtude da incerteza criada sobre a evolução dos preços no futuro. De qualquer modo, esta concepção distributivista do processo inflacionário tem uma longa tradição na economia brasileira. Ela se inicia com o PAEG, do governo Castello Branco, e chega ao seu apogeu na Nova República de Funaro.

Um aspecto preocupante da realidade econômica brasileira é a elevada concentração da renda, aos níveis regional (cen-

tro-sul x norte-nordeste), setorial (rural x urbano) e pessoal (ricos, classe média, pobres e miseráveis). A intervenção do Estado, desde o final da década dos 50, com a finalidade de diminuir as desigualdades regionais e setoriais, não apresentou os resultados esperados. O fracasso do tipo de intervenção adotada ainda não foi inteiramente reconhecido. Ademais, poderosos grupos de interesse defendem o status quo, e têm impedido que reformulações radicais sejam feitas nos programas regionais e setoriais de desenvolvimento econômico. No lado da distribuição pessoal da renda, o Estado não teve, ao longo de todo o período pós-guerra, uma política coerente e articulada para atacar o problema. A crise social que atualmente grassa no Brasil, com tendência a se agravar nos próximos anos vai, certamente, modificar a forma de atuação do Estado, com uma mudança de ênfase do econômico para o social./

No início da década dos 50, e sobretudo a partir do Plano de Metas do Governo Kubitschek, o governo brasileiro tem formulado e posto em execução estratégias de crescimento econômico, através de diferentes mecanismos: administrativos (como o Grupo Executivo da Indústria Automobilística); cambiais (como a Instrução 113 da SUMOC); fiscais, creditícios e subsídios (programas de exportação, Proálcool, etc...). Desde o final da década dos 50 tem prevalecido entre os economistas, de diferentes matizes, e os políticos, de diferentes partidos, o desenvolvimentismo como ideologia do crescimento econômico. Embora o desenvolvimentismo não se manifeste de uma única maneira, pode-se afirmar que, em termos de objetivos, os desenvolvimentistas não aceitam que a economia brasileira cresça, em média, a uma taxa menor do que 7% ao ano, a taxa média do pós-guerra.

A crise do início da década dos 60 suscitou um amplo debate sobre o declínio do processo de substituição das importações que estaria ocorrendo. No período 1964/66 veio a reação, com a introdução de amplas reformas na economia brasileira. No período 1967/73 a tônica foi no crescimento das exportações e no consumo de bens duráveis. No período 1974/79 deu-se prioridade à substituição de importações de bens de capital e insumos básicos. Em

1980 tentou-se reproduzir a época do milagre econômico (1967/73). Em 1981/82 o barco vagou sem rumo. Em 1983 iniciou-se o ajuste da economia às condições externas, com a retomada do crescimento ocorrendo em 1984. De 1985 para cá, com a Nova República, iniciou-se uma nova fase de turbulência, com experimentos diversos, e sem uma estratégia bem delineada.

Com base na experiência histórica, é bastante provável que a economia brasileira se encontre agora num momento de transição. Uma nova estratégia de crescimento estaria tomando corpo, devendo estar desenhada até o final da década. Esta estratégia será ditada no plano externo pela restrição do balanço de pagamentos, e no plano interno por medidas que procurem diminuir as tensões sociais provocadas pela concentração da renda.

A intervenção tradicional do Estado na economia, a partir das idéias keynesianas, consiste em regular o nível de demanda, através das políticas monetária e fiscal, para que a economia não trabalhe com capacidade ociosa (de homens e de máquinas). Em várias oportunidades as peculiaridades institucionais brasileiras têm contribuído para a geração de conflitos dentro do próprio governo, quanto aos rumos das políticas fiscal e monetária, pois o Ministro do Planejamento teria o controle da política fiscal e o Ministro da Fazenda o comando sobre a política monetária. Quando os conflitos ocorreram, eles foram resolvidos, em geral, com a renúncia de um dos ministros envolvidos.

A criação da Secretaria do Tesouro, a transferência da SEST para o Ministério da Fazenda, a proposta ainda não concretizada do Banco Central independente, a transferência da dívida pública para o Tesouro Nacional, são indícios de que este quadro de verã mudar.

Regras x Atos Discricionários

A intervenção do Estado na economia pode ser feita através de regras ou de maneira discricionária. Na literatura econômica existe uma longa tradição na discussão deste tema.

A análise da experiência histórica da intervenção do Estado na economia brasileira mostra que a opção predominante de nos policy makers tem sido a intervenção de modo discricionário, com as instituições se ajustando a este tipo de procedimento. Em várias situações as regras existem, mas elas são simplesmente postas de lado. O arcabouço institucional do país, no que diz respeito às restrições impostas às decisões de política econômica, é bastante flexível, para que as regras existentes se tornem letra morta. Eis alguns exemplos para ilustrar esta proposição.

a) A fixação dos preços dos derivados de petróleo deve obedecer a preceitos legais que estabelecem regras para os cálculos. Todavia, governos diversos, em diferentes épocas, têm utilizado os preços dos derivados de petróleo como instrumento de combate à inflação, sem prestarem a mínima atenção aos custos de produção e às margens de lucratividade das empresas envolvidas na importação, produção, refino e distribuição desses produtos.

b) As tarifas de energia elétrica devem ser calculadas de forma a remunerar em 10% ao ano o capital investido na produção, transmissão e distribuição de energia elétrica. Todavia, tal como os preços dos derivados de petróleo, sucessivos governos têm usado o preço da energia elétrica como instrumento de combate à inflação.

c) Os contratos de financiamento de capital de longo prazo do BNDES para empresas privadas, e dos mutuários do SFH, ambos com cláusula de correção monetária, foram modificados diversas vezes por pressão dos grupos interessados, que desejavam uma redução do valor atual da dívida.

d) O governo, em diversas oportunidades, trocou o índice de preços que serve para calcular o reajuste dos valores nominais de contratos com cláusula de correção monetária. Estas trocas foram, em geral, efetuadas sem que nenhuma razão técnica fundamentasse tal decisão.

e) O uso abusivo, e até inconstitucional, de decretos-leis para mudar as regras no meio do jogo.

f) A mudança freqüente nas alíquotas do imposto de renda na fonte, que podem ser fixadas por ato do poder executivo.

g) As alterações freqüentes nas condições do crédito direto ao consumidor, para a compra de bens de consumo duráveis.

h) A inobservância do preceito constitucional que proíbe a admissão de funcionários públicos sem a aprovação em concurso público.

i) A concessão de subsídios sem a devida aprovação pelo Congresso Nacional, ficando o executivo com um poder discricionário desmesurado.

Esta lista é certamente pequena e poderia ser acrescida de outros exemplos, sem muito esforço.

Os atos discricionários tiveram seu apogeu no Plano Cruzado, quando todos os contratos da economia foram mudados em uma noite. Daqui para frente, é possível que ocorra uma reversão nesta tendência, pois começa-se a perceber que esta forma de atuação do governo aumenta a incerteza da economia, sem contrapartida de benefícios que a justifique.

Neste ambiente de elevada incerteza, observa-se que os agentes econômicos (trabalhadores, consumidores, empresários) aprenderam, de certo modo, a conviver com a instabilidade do governo, procurando adaptar-se rapidamente às novas condições. Em alguns casos é surpreendentemente curto o tempo de resposta dos agentes econômicos aos estímulos de política econômica.

Déficit Público

Até bem pouco tempo não se dispunha de informações ade-

quadas para avaliar precisamente o déficit consolidado do setor público, face às peculiaridades institucionais da economia brasileira. Recentemente, progresso substancial foi feito nesta área, embora ainda haja bastante controvérsia sobre o tema. Todavia, não seria fora de propósito afirmar-se que durante todo o período pós-guerra o governo brasileiro sempre gastou mais do que arrecadou.

O déficit público até meados da década de 60 era financiado, em grande parte, pela emissão de moeda, que se constitui no chamado imposto inflacionário, um imposto indireto e de caráter bastante regressivo. Desde então a colocação de títulos públicos no mercado tem sido um mecanismo importante de financiamento do governo. Na década de 70, as baixas taxas de juros do mercado financeiro internacional e a estratégia de crescimento adotada levaram a um aumento significativo do endividamento externo que, a posteriori, mostrou-se acima da capacidade de pagamento do país.

Além dos periódicos pacotes fiscais, que se tornaram mais freqüentes nos últimos anos, o Brasil teve, no pós-guerra, uma reforma tributária importante na segunda metade da década de 60. Esta reforma foi a solução encontrada, na época, para resolver parte do problema causado pelo déficit público crônico da economia brasileira e, também, um instrumento de aperfeiçoamento e modernização do sistema tributário nacional. Uma nova reforma tributária está a caminho com a nova Constituição.

A falta de disciplina orçamentária é uma característica de todo o período pós-guerra, e ela resulta, em grande parte, da opção pela intervenção de modo discricionário na economia. A experiência histórica indica que uma reforma tributária certamente não resolverá o problema das finanças públicas, como não resolveu no passado. A redução permanente do déficit público para níveis razoáveis requer uma mudança na forma de intervenção do governo na economia, onde regras bem definidas substituam a ação discricionária do Poder Executivo.

E - INVESTIMENTO X CRESCIMENTO ECONÔMICO

O crescimento econômico de um país subdesenvolvido pode ser limitado pela capacidade de importar, pela taxa de investimento, ou mesmo por ambas variáveis. Como já mencionamos anteriormente, a restrição externa sempre esteve presente na economia brasileira. Por outro lado, a taxa de investimento não representou um obstáculo importante no crescimento de nosso país.

A economia brasileira manteve durante quase todo o pós-guerra uma elevada taxa de investimento, medida pela relação entre a formação bruta de capital fixo e o produto interno bruto. Nos anos 70 esta taxa subiu gradualmente até meados da década, quando começou a declinar. Na década de 80 a taxa de investimento continuou em sua trajetória descendente. A situação, certamente, foi agravada com as recessões de 1981 e 1983, e o pequeno crescimento da economia em 1982.

A manutenção da taxa média de crescimento histórico de 7% ao ano necessitará que, nos próximos anos, a taxa de investimento da economia aumente. Isto significa dizer que a taxa de poupança doméstica terá de crescer, pois é pouco provável que o país receba poupança externa em níveis adequados para o financiamento das inversões. A solução do problema encontra-se, portanto, no aumento das taxas de poupança dos setores privado e público.

Desde o início da década de 80 a poupança em conta corrente do governo é negativa. A receita do governo é incapaz de cobrir os gastos correntes (não se incluem aí os investimentos). Os juros da dívida pública interna, que no início da década de 70 pouco representavam no orçamento do governo, atualmente representam uma parcela não desprezível nas transferências do governo. A experiência histórica mostra que esses dois tipos de gastos são bastante rígidos no curto prazo, por razões políticas. O Brasil não tem tradição de despedir funcionários públicos, embora haja a possibilidade de arrocho salarial. A redução substancial dos juros teria de ser feita através de uma moratória ou, numa posição

mais radical, com o repúdio da dívida interna ou com a monetização da dívida. Esta última opção levaria à hiperinflação. A hipótese do repúdio parece improvável, porque implicaria transformações radicais na economia como, por exemplo, a estatização dos bancos e a completa desorganização do sistema de intermediação financeira. É bastante plausível, portanto, que a poupança do setor público cresça pelo aumento da receita tributária e pelo corte dos subsídios.

O aumento da taxa de poupança do setor privado, por sua vez, dependerá de políticas que procurem manter a taxa de juros real em níveis positivos, e adequados para incentivar a poupança.

Num sentido mais amplo a taxa de investimento do país deveria incluir os gastos com educação, pois a acumulação de capital humano tem um papel importante no processo de crescimento econômico. Aqui no Brasil existem indícios de que a qualidade do ensino público no primeiro e no segundo grau vem se deteriorando ao longo dos últimos 25 anos. Este fato está intimamente ligado à ingerência da política (com p minúsculo) no sistema educacional dos estados e municípios, que tem sido usado como instrumento para eleger vereadores, prefeitos, deputados, senadores e governadores. Não existe a mínima preocupação com qualidade e eficiência. Esta situação pode ser facilmente revertida, mas este processo é lento e demandará tempo. Todavia, não se trata de aumentar a taxa de investimento em capital humano, mas sim de buscar, e até exigir-se, eficiência nos gastos com educação.

F - CONCLUSÕES

A economia brasileira está atualmente numa fase de transição em que mudanças fundamentais no arcabouço institucional são necessárias para que ela continue o processo de modernização iniciado no pós-guerra. Este processo tem sido bastante obstruído, desde o início da década de 80, por choques externos adversos, e sobretudo por políticas casuísticas, através de sucessivos pacotes econômicos, com erros de concepção e com doses exageradas de

improvisação, que transformaram a economia brasileira num grande laboratório de experiências de política econômica.

A solução dos quatro problemas básicos da economia brasileira, inflação, recessão de crescimento, dívida externa e elevada concentração de renda, requer a elaboração de um programa de estabilização, de um programa estratégico de crescimento econômico e de um programa de desenvolvimento social.

O programa de estabilização, para ter sucesso, requer previamente uma redefinição do papel do Estado na economia. Não se trata apenas da questão de diminuir o déficit público através de um pacote fiscal. Mas, da introdução de mecanismos institucionais que permitam a redução permanente do déficit público.

O programa estratégico de crescimento econômico deve contemplar medidas que elevem a taxa de poupança doméstica, e que tornem o setor de bens comercializáveis internacionalmente (tradable goods) o setor propulsor do processo de crescimento econômico.

O programa de desenvolvimento social deve ter como objetivo a redução substancial, num prazo de cinco anos, da dívida social, através do investimento governamental em equipamentos sociais para as classes desprivilegiadas.

O programa de estabilização deveria contemplar, entre outros, os seguintes pontos:

1) Banco Central independente, com [extinção do Conselho Monetário Nacional];

2) orçamento fiscal do governo federal, com despesas indexadas à receita;

3) reforma tributária para elevar a carga tributária bruta, prestando-se atenção à questão da distribuição da incidência, e reforma administrativa para diminuir a sonegação fiscal;

4) redução dos gastos de consumo do governo, dos subsídios e dos incentivos fiscais;

5) proibição do poder executivo interferir na fixação de preços de bens e serviços, inclusive das empresas estatais, com extinção de órgãos do tipo CIP;

6) criação de órgãos independente, com dirigentes nomeados e demitidos, por votação do Senado Federal, para o controle do abuso do poder econômico, por empresas monopolistas e oligopolistas;

7) proibição do governo interferir na determinação dos salários, a não ser nos salários dos funcionários públicos. O piso nacional de salário seria fixado, de acordo com critérios definidos explicitamente em Lei;

8) criação de mecanismos que eliminem a possibilidade das empresas estatais serem dominadas pela política (com p minúsculo), na escolha de seus dirigentes, estabelecendo-se, também, critérios de desempenho para avaliar a eficiência dos dirigentes das estatais.

CAPÍTULO 3EXPERIÊNCIAS COMPARADAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Na segunda mesa do seminário, analisaram-se as experiências de industrialização de alguns países selecionados, procurando-se identificar lições que servissem ao Brasil na definição de uma nova política industrial. Desta análise ficaram evidentes alguns traços comuns às experiências destes países que parece importante realçar. O primeiro foi a existência de uma política industrial bem definida: havia sempre objetivos claros a serem alcançados em cada caso e em cada fase. O segundo diz respeito à ênfase setorial da política industrial, em particular nos países asiáticos. O terceiro se refere à prioridade que todos dão na atualidade ao desenvolvimento tecnológico e à expansão de setores intensivos em conhecimento e em mão-de-obra qualificada.

Passa-se, a seguir, a um resumo das apresentações e dos debates. Os textos, em anexo, descrevem com maior riqueza de informações os principais aspectos das diversas experiências analisadas no painel.

A primeira exposição teve início com um exame das mudanças ocorridas no cenário internacional ao final da década de 60 e no princípio da de 70, afirmando-se que o ajuste macroeconômico dos países industrializados foi acompanhado de estratégias de reestruturação industrial (a busca de novas áreas de competitividade foi um dos objetivos principais daquela reestruturação).

Após essa introdução, passou-se à análise do caso da França, descrevendo-se, em ordem cronológica, as diversas etapas do ajuste da estrutura industrial francesa ao longo dos últimos 18 anos. Foram destacadas a complementaridade entre as políticas industrial e macroeconômica e as mudanças de prioridades ocorridas nas trocas de governo. O expositor chamou a atenção, também, para o importante papel desempenhado pela transferência intersectorial de recursos e a capitalização do setor privado, que foram alcançadas após a nacionalização dos bancos pela administração Mitterand.

A experiência italiana, coberta de forma sumária ao fim

da primeira apresentação, mostrou novamente os importantes papéis exercidos pelas significativas mudanças de prioridades setoriais e de instrumentos de política, ao longo da década de 1970, no processo de adaptação às alterações ocorridas nas condições econômicas doméstica e internacional.

O segundo expositor discorreu sobre os pontos mais marcantes da política industrial adotada pelo Japão a partir da II Grande Guerra. O primeiro foi a clareza dos objetivos que orientaram tais políticas e a capacidade do país de adaptá-los às cambiantes condições domésticas e internacionais ao longo destas quatro décadas.

Outro aspecto importante da experiência japonesa foi a forte ênfase setorial da política industrial, tanto na seleção de setores com potencial de competitividade internacional, cuja exportação seria incentivada, quanto na identificação de setores nos quais o Japão havia perdido sua vantagem comparativa, e cujo sucateamento foi promovido e alcançado. Em outras palavras, os incentivos a determinados setores industriais foram sempre bastante diferenciados e alterados seguidamente ao longo do período analisado.

Características igualmente marcantes da experiência japonesa, e que em parte estiveram presentes também na Coreia do Sul, foram a necessidade de elevados volumes de exportação de manufaturados, para viabilizar a importação de insumos não disponíveis no país; o desincentivo ao investimento direto estrangeiro; a capacidade de antecipar as principais tendências do mercado internacional, com a correspondente adaptação do parque industrial; a preocupação com o aumento da produtividade e da eficiência empresariais; o incentivo à formação de cartéis, principalmente nos setores exportadores e, por último, a abertura, muito lenta e gradual, da economia, em função dos atritos com os principais parceiros comerciais.

Vale registrar que a audiência ficou muito impressionada com a capacidade de o Japão sucatear as instalações industriais de setores em que sua vantagem comparativa estava declinante, fosse

por mudanças nos preços dos insumos de produção (alumínio), ou pela crescente competição de outros países (indústria naval).

A intervenção seguinte centrou-se na análise da experiência da Coreia do Sul e teve início com um rápido exame de sua história e do impacto desta sobre o seu padrão de desenvolvimento econômico.

As mudanças ocorridas no mercado de trabalho da Coreia, ao longo do último quarto de século, foram o segundo tópico coberto na exposição. Ficaram caracterizados pelas abundantes estatísticas apresentadas a rápida queda no nível de desemprego, a significativa alteração na distribuição da população economicamente ativa entre os setores urbano e rural, o elevado crescimento da produtividade e a expansão, mais rápida ainda, do salário real.

A descrição dos direitos trabalhistas na Coreia, não muito distintos dos garantidos ao trabalhador brasileiro com carteira assinada, procurou dissuadir restrições ao sucesso coreano, que são às vezes levantadas, e que se baseiam no argumento de que a estratégia coreana produziu trabalhadores virtualmente escravizados pelas grandes empresas. É digno de nota, contudo, que, na Coreia, apenas recentemente se tenha começado a discutir a formação de sindicatos representativos dos trabalhadores.

O terceiro ponto analisado foi o da concentração industrial, que na Coreia alcança níveis ainda mais altos que os observados no Japão. Os grandes conglomerados coreanos também se distinguem de seus equivalentes japoneses por não terem um braço financeiro, já que o sistema bancário é todo estatizado. O controle sobre o crédito foi um dos mais poderosos instrumentos de política econômica utilizados pelo Estado em todo o processo de desenvolvimento coreano.

O quarto ponto focado foi o da ênfase no desenvolvimento tecnológico, destacando-se: a transferência para o setor privado do grosso dos investimentos, que ora beiram 2% do PIB, mas que estão em ascensão, e a seletividade destes investimentos, que só são efetuados em setores nos quais se acredita a Coreia venha a

ter vantagens comparativas. O alto nível de escolaridade da força de trabalho e a sua migração para setores intensivos em mão-de-obra qualificada são as contrapartidas naturais deste processo.

Como o Japão, a Coréia carece de recursos naturais, sendo levada a uma significativa integração com o mercado internacional. O país passou por sucessivas fases de reestruturação industrial, acompanhando alterações sofridas nas suas vantagens comparativas. No momento promove uma "liberalização planejada", lenta e gradual, como a japonesa, não só na sua estrutura de tarifas como no sistema financeiro.

O último expositor concentrou sua intervenção na análise das lições que o Brasil pode tirar do exemplo dos NICs, principalmente os asiáticos, realçando, contudo, que não se devem buscar fórmulas mágicas: estes países foram bem-sucedidos porque trabalharam muito, pouparam muito e fizeram as opções corretas nos momentos apropriados.

Passou-se, a seguir, a discutir a necessidade que tem hoje o Brasil de aumentar a eficiência de seu parque industrial, abandonando as estratégias de simples "inchação" quantitativa do potencial de produção. Em função da exaustão do processo de substituição de importações como dinamizador do processo de desenvolvimento, do acirramento dos conflitos com parceiros comerciais e dos problemas com o déficit público, o crescimento via expansão competitiva do volume de exportações, entendida como aquela que não depende de vultosos subsídios, e via aumento da produtividade industrial surge, da análise da experiência dos NICs, como único caminho de desenvolvimento hoje disponível para o Brasil.

Sempre enfatizando a importância de uma ampliação significativa do volume de exportações, a ser acompanhada de maiores importações, o expositor esquematizou uma agenda de política industrial consistente com sua leitura da experiência dos NICs e das novas condições internacionais:

a) fortes incentivos ao aumento da eficiência e da produtividade industriais;

- b) liberalização planejada e progressiva da economia (em contraposição à abertura total), não apenas do lado das importações como também do das exportações;
- c) redefinição do papel do Estado, com a privatização de algumas empresas estatais e o estabelecimento de regras mais estáveis para a economia;
- d) priorização da política tecnológica, com incentivos à P&D e investimentos maciços em recursos humanos;
- e) regras claras e estáveis para o capital estrangeiro, aproveitando ao máximo os projetos de conversão da dívida;
- f) ampla reforma tarifária;
- g) redefinição da política de controle de preços.

O expositor lembrou, por fim, que o maior problema com a política industrial não é definir o que deve ser feito, mas como fazê-lo e, de fato, levar a cabo sua implementação. Neste sentido, chamou a atenção para a importância de a política industrial estar integrada às políticas macroeconômica, comercial e fiscal.

Terminada a fase de apresentações, passou-se aos debates. O primeiro ponto abordado, e que viria a centralizar grande parte das intervenções da platéia, foi o da opção entre as políticas que afetam a indústria uniformemente como um todo e aquelas que se diferenciam nos estímulos dados a cada setor. Apontou-se que as medas recomendadas para a indústria no Brasil, de liberalização commercial, de redução da intervenção estatal, de incentivos ao amento da eficiência, de mudanças de preços relativos de fatores, e outras, são todas do primeiro tipo, isto é, têm aplicação generalizada a todo segmento industrial. Por outro lado, as análises de experiências comparadas mostrou que a tônica da política industrial dos bem-sucedidos países asiáticos foi a da intervenção setorial, a nível quase microeconômico. Questionou-se, em função disto, se o Brasil não estaria se preparando para caminhar na contramão da história.

Argumentou-se, em resposta a esta pergunta, que a política industrial setorialmente uniforme que se defende para o Brasil

busca, de fato, recuperar a capacidade do Estado de intervir na economia a nível setorial. Assim, a grande diferença entre o Brasil e os países asiáticos ou europeus, não é a capacidade de dar incentivos a setores prioritários, mas sim o de acabar com estes incentivos quando não mais se quer promover estes setores, ou quando os incentivos se mostram desnecessários ou excessivos. A superposição, ao longo do tempo, de incentivos variados, muitas vezes contraditórios, e que assumem um caráter perene, levou à privatização do Estado e à desorganização do sistema produtivo. Seria este o quadro que se buscaria reverter, necessitando-se para isso de instrumentos mais uniformes.

Vale mencionar, também, que a própria ausência de um projeto de política industrial para o Brasil, discutido e aceito pela sociedade, ou mesmo de estudos mais aprofundados neste tema, tornam difíceis sugestões de incentivos a este ou àquele setor.

Outro ponto abordado foi o da inconveniência, para o Brasil, de se buscar um nível de integração com a economia mundial equivalente ao de países como a Coreia, em função de suas características peculiares, como, por exemplo, a abundância de recursos naturais e a existência de um grande mercado interno. Não apenas isso, como também as alterações sofridas no cenário econômico internacional, com o crescimento do protecionismo e a automação do processo de produção, acabando com a competitividade baseada em mão-de-obra barata, faz com que o Brasil tenha que definir um processo de reestruturação industrial próprio e adaptado às suas características e às do momento em que se vive.

Novos alertas foram feitos sobre o perigo de interpretações errôneas a respeito da experiência da Coreia, e sobre a necessidade de se tirarem as lições corretas sobre o que teria se passado por lá. Um exemplo disso é a questão das ZPE que, por seu conteúdo polêmico, foi amplamente discutida, procurando-se identificar na experiência coreana pontos a favor e contra, mas sem se chegar a uma conclusão definitiva sobre a conveniência de sua adoção pelo Brasil.

Outro ponto levantado foi o da ausência de qualquer referência ao papel a ser desempenhado por uma política de localização nas propostas de reestruturação industrial no Brasil, um ponto menos relevante nas estratégias dos países asiáticos. Na opinião de um dos participantes, a experiência dos países europeus é mais ilustrativa a este respeito.

O papel das joint-ventures, enquanto fonte de tecnologia de produção e de marketing, de crescente importância na Coreia, foi lembrado, registrando-se que não se deve reduzir a atração de investimentos estrangeiros à simples captação de poupança.

O tópico recursos humanos foi abordado em mais de uma intervenção. O excelente nível educacional da força de trabalho foi elemento decisivo para o desenvolvimento econômico dos países asiáticos. Na medida em que o Brasil tem carências em todos os níveis de formação, um planejamento cuidadoso deve ser feito para identificar prioridades na aplicação dos escassos recursos disponíveis.

O conflito entre a ênfase global x setorial da política industrial foi questionado na sua essência: na opinião de vários participantes do encontro, a política industrial deve contemplar simultaneamente aqueles dois aspectos permanecendo mais global ao nível de planos e estratégias e tornando-se mais setorial no que diz respeito a sua implementação. Na opinião de outras pessoas presentes, a natureza dos setores a serem incentivados (por exemplo, tecnologia madura) e as condições domésticas (por exemplo, abundância de mão-de-obra) e internacionais (por exemplo, facilidade de créditos externos, protecionismo, etc.) são fatores igualmente importantes na decisão de se dar (ou não) ênfase à utilização de incentivos setoriais.

A forma mais correta de enxergar o problema, na visão de alguns dos presentes, é distinguindo entre políticas que são adequadas à implantação de setores novos e à integração do setor industrial, nas quais os países latino-americanos foram bem-sucedidos, e políticas voltadas para a administração do complexo ou do setor industrial, ou seja, para a viabilização econômica dos seto

res implantados, que é o problema que ora se coloca para o Brasil. O exemplo mais discutido foi o do setor de informática, com a reserva de mercado sendo capaz de implantar mas não de tornar eficientes as empresas. Na opinião de alguns dos participantes, contudo, não é claro que a liberalização das importações ou a cartelização do setor possam solucionar o problema. Alertou-se, aqui, para o risco de que uma liberalização excessiva, esta sim na contra-mão das atuais tendências internacionais, possa ocasionar o sucateamento não planejado de parte significativa do parque industrial brasileiro. Salientou-se, também, que é viável manter o mercado doméstico protegido, ao mesmo tempo em que se liberalizam as exportações, com a implantação do drawback generalizado e a adoção da carta de crédito doméstica.

O debate sobre a conveniência de políticas setoriais ou globais e sobre a diferença entre implantar e administrar um setor industrial foi retomado com a discussão sobre a importância do papel do Estado no desenvolvimento coreano e japonês. Enquanto alguns participantes defenderam a visão de que sem um Estado forte, que seja capaz de impor prioridades, selecionando ganhadores e perdedores, e cobrando resultados, fica difícil implementar uma política setorial, outros foram de opinião que o Estado desempenhou um papel secundário no desenvolvimento dos países asiáticos e que uma política com ênfase setorial é perfeitamente viável se o Estado e o capital privado estiverem articulados.

As três seções a seguir contêm os trabalhos apresentados pelos expositores para discussão no segundo painel do encontro.

Armando Castelar Pinheiro
Coordenador

Vagner Laerte Ardeo
Relator

3.1 - ALGUNS ASPECTOS DA RECONVERSÃO INDUSTRIAL ITALIANA

José Carlos Rocha Miranda*

O crescimento da economia italiana no pós-guerra esbarrou, via de regra, em duas fortes restrições, o setor externo e o endividamento público. Dada a importância do investimento e das transferências públicas, a expansão dos níveis de capacidade e atividade fica bastante atrelada à possibilidade do Estado financiar a acumulação interna (déficit fiscal). Por outro lado, devido à alta elasticidade-renda das importações de bens de capital e insumos energéticos, a aceleração do ritmo do investimento e da produção tornam o balanço de pagamentos deficitário. Estas restrições acabam por condicionar uma gestão macroeconômica restritiva para corrigir os desequilíbrios externo e interno. Cria-se, assim, um círculo vicioso: uma expansão insuficiente da capacidade produtiva sublinha o vínculo externo; o vínculo externo mais estreito impede o crescimento sustentado. É neste contexto que se deve pensar o papel do Estado italiano na reestruturação do sistema produtivo.

A profusão de organismos destinados a planejar e a promover políticas para o sistema produtivo, a extensão e diversificação das enti e a existência de instituições financeiras en carregadas do financiamento de longo prazo da atividade produtiva podem indicar, em uma primeira leitura, a supremacia da intervenção estatal nestas questões. Todavia, principalmente a partir da década de setenta, a relevância do desequilíbrio externo, a profundidade da dívida pública, a predominância de políticas macroeconômicas conservadoras, a internacionalização da economia e a dificuldade de consenso político em torno de diretrizes básicas para o desenvolvimento econômico-social, reduziram significativamente o poder regulatório e decisório do Estado. Em consequência, apesar dos problemas relativos à produtividade e à competitividade do sistema industrial italiano já estarem colocados desde o final dos anos sessenta, a reconversão de alguns setores (químico e siderúr

* Professor, IE/UNICAMP.

gico) e a reestruturação do aparelho produtivo apareceram nos planos de governo da década de setenta somente como intenção. Nos planos dos anos oitenta estas preocupações não estiveram nem mesmo presentes. As ações reestruturantes, embora de caráter ad hoc e não integrado, vinculam-se mais às Leis do Parlamento, que estabelecem uma série de regulações referentes à reforma do sistema financeiro, às transferências de recursos do Estado às empresas, à concessão de créditos subsidiados, à criação da CIG, etc. ?

Em relação às holdings estatais, somente na segunda metade desta década o Ministro delle Partecipazioni Statali apresentou um programa de reestruturação (1985/1988) visando à expansão e/consolidação dos setores de ponta e saneamento dos setores em crise. Vale dizer, o espaço reestruturante das empresas públicas vai a reboque da ação das privadas.

O movimento do capital privado italiano realizou-se em dois níveis: aprofundando a divisão do trabalho entre indústrias, empresas e funções do processo de trabalho, e financiando a automação e a racionalização do aparelho produtivo. Na indústria mecânica, a redefinição da atividade de usinagem, através da substituição do trabalho e destreza manuais pelo hard e software, rompe a divisão de trabalho, quebrando a unidade concepção/produção, separando-as. Esta divisão técnica do capital abriu espaço a uma divisão econômica com base em duas categorias de empresas. Aquelas capazes de conceber e elaborar sistemas, manipulando simultaneamente comando-numérico, recursos informáticos, arquitetura de módulos... E pequenas e médias empresas que, produzindo peças e componentes para aqueles que têm controle do ciclo produtivo, estabelecem relações estreitas de colaboração. A colaboração é um elemento qualitativo deste processo de reorganização do tecido industrial, requerendo garantias mútuas das empresas, um diálogo técnico entre clientes e fornecedores. A densidade das relações interempresariais decorrentes deste processo é importante fator de competitividade das economias italiana e japonesa, contrariamente à França e aos Estados Unidos.

Levantamento realizado pelo instituto de pesquisa dos sindicatos italianos revela "que o sistema produtivo do segmento mecânico é fortemente integrado, não por empresa, mas a nível de sistema de empresas, com base em relações de subcontratação, que está em curso um processo de especialização crescente das empresas: 15% da produção da indústria mecânica correspondem à fabricação de protótipos (proporção que atinge 43% na de máquina-ferramenta), 70% da produção são de pequenas e médias séries e os 15% restantes de grandes séries".

Outro ponto importante é que as mudanças que estão em curso na indústria mecânica não se restringem à esfera produtiva. A intervenção dos empresários do setor estende-se aos domínios/comercial, de formação profissional, de divulgação, de normalização da produção e de financiamento/através de empresas ligadas à UCIMU, associação dos empresários da indústria mecânica.

Em decorrência deste processo de reestruturação da indústria de bens de equipamento a Itália apresenta, a partir de 1979, uma balança comercial de máquina-ferramenta superavitária¹ e é o país da CEE mais capacitado a atender sua demanda interna

¹BALANÇA COMERCIAL DE MÁQUINAS-FERRAMENTAS

(US\$ milhões correntes)

	1979	1982	1983	1985
EUA	-395,0	-579,4	-540,5	-1 280,0
Japão	-1 072,2	1 052,2	1 092,3	1 876,4
Itália	417,9	431,1	410,9	418,4
França	86,9	-184,3	-55,8	-121,7
→ Alemanha Oc.	1 887,7	1 722,1	1 497,3	1 308,4
GB	-127,3	68,3	24,3	-6,5

FONTE: CGP/CEPREMAP - Equipments Flexibles et Organization Productive, Paris, 1987.

por equipamentos flexíveis.^{2/} Este fato é de enorme importância, pois possibilitou automatizar as linhas de produção dos segmentos de consumo durável e "rejuvenescer" as indústrias têxtil, de vestuário, de couro e artefatos, de borracha e de plástico, relativizando o papel da restrição externa na expansão da economia italiana.

ALGUNS ASPECTOS DA RECONVERSÃO INDUSTRIAL FRANCESA

O processo de reestruturação do sistema produtivo francês passou por quatro fases distintas. De 1977 a 1981, a intervenção do Estado teve caráter seletivo, em termos de indústrias e empresas, e enfatizou o mercado internacional como motor do processo de acumulação. De março de 1981 a março de 1983, reestruturar passou a significar reconquista do mercado interno, redefinição de algumas relações sociais de produção e política de renda. Todavia, as restrições decorrentes das dívidas externa e interna, a partir de 1983, bloquearam o programa francês de reconversão, reduzindo-o, até 1986, a algumas reformas sociais. Com a subida dos liberais ao poder, reestruturar passou a significar diminuição da presença do Estado na economia e flexibilização das relações salariais. Apesar destas descontinuidades, alguns avanços importantes foram obtidos, tanto em termos de manipulação e compatibilização dos instrumentos de política econômica, quanto em termos de competitividade e de reorganização das relações industriais.

² TAXA DE PENETRAÇÃO PARA OS CONSUMIDORES DE EQUIPAMENTOS FLEXÍVEIS

	1971	1979	1981	1983	1985
RFA	21,3	29,3	31,0	26,7	32,5
GB	37,0	53,2	52,2	53,6	46,9
Itália	43,5	27,8	28,7	29,0	30,3
França	47,5	47,0	57,5	56,9	59,3

FONTE: CEP/CEPREMEP, op. cit.

No tocante aos instrumentos de política econômica, Barre defendia o enfrentamento da concorrência internacional, através de "medidas indiretas" (liberalização dos preços, que reestabeleceria as margens de rentabilidade das empresas, estimulando, assim, os investimentos; valorização do câmbio, condicionando, desta forma, as empresas mais competitivas a orientarem-se para as atividades de conteúdo tecnológico elevado), e através de medidas discriminárias, como subvenções fiscais e taxa de juro e créditos subsidiados a setores e empresas específicos (via de regra, a grandes empresas dos setores de tecnologia de ponta). Como decorrência deste elenco de medidas, o período 1977/1981 assistiu a um processo de reconcentração do capital em alguns setores (aeroespacial e química), falência de pequenas e médias empresas (principalmente nos setores mais tradicionais como têxtil, vestuário, brinquedos, móveis e madeira), aumento do desemprego e retomada dos investimentos, principalmente os de racionalização e modernização do aparelho de produção./

A primeira fase do governo socialista colocou os instrumentos de política econômica a serviço do estímulo da demanda interna: política de renda, privilegiando o consumo assalariado, e déficit orçamentário planejado através de transferências financeiras às empresas (política de estatizações) e às famílias (previdência social), como forma de sustentar os lucros e incentivar os investimentos das empresas voltadas para o mercado interno. Do ponto de vista de políticas específicas, privilegiaram-se a salarial e a industrial-tecnológica. A partir de março de 1983, ganharam mais força as políticas conjunturais de câmbio e de restrição creditícia/ Esta regulação de curto prazo teve continuidade com a gestão neo-liberal de Chirac, ficando as diferenças por conta da compatibilização dos instrumentos de curto com os de longo prazo, que visam a trajetória de acumulação capitalista.

A concepção do governo Mitterrand para a gestão do aparelho produtivo baseava-se na "política de complexos", como oposição à visão liberal de Barre de "política de nichos". Enquanto esta última buscava a competitividade industrial através de segmen-

tos tecnologicamente avançados e de elevado valor agregado, relegando a plano secundário os setores tradicionais, em que a França já havia perdido suas vantagens comparativas, a "política de complexos" objetivava reconstruir a integridade das relações a montante e a jusante do tecido industrial.

Durante a gestão Giscard/Barre, foram iniciadas algumas mudanças importantes na organização do tecido industrial. No complexo químico, as quatro principais empresas começaram a definir suas estratégias de produção. O objetivo de especialização e racionalização do leque de produtos começou a se cristalizar em 1976, quando a Rhône-Poulenc concentrou suas atividades na química fina e na farmacêutica. A idéia de um "construtor nacional de informática", através da associação da Bull com a Honeywell - Information Systems data deste período. O caráter discricionário do orçamento público, privilegiando o setor de telefonía, iniciou a fusão das atividades de informática e telecomunicações na França. Da mesma forma, privilegiou as indústrias aeroespaciais, de armamento e nuclear. Entre 1976 e 1981, a França conseguiu quase metade dos contratos mundiais de construção de centrais, de ciclo do combustível e de tratamento de resíduos radioativos. Em 1980, a indústria nuclear francesa era a segunda do mundo e operava em todas as fases do processo nuclear.

A política de complexos e de estatizações do governo Mitterrand não conseguiu, como pretendia, avançar "em todas as direções", mas conseguiu/recuperar o atraso tecnológico e resgatar a competitividade de importantes segmentos industriais. / Em relação ao complexo químico, a reestruturação francesa, embora tivesse apresentado problemas específicos no que tange a seu aspecto financeiro, por ter sido realizada com a estatização das empresas do setor, e pelo fato de ter deixado pendentes algumas questões referentes à química fina (escala mínima de produção e diversificação da pauta de produtos por planta), não diferiu significativamente do processo ocorrido na Alemanha Ocidental e na Itália.

No caso da eletrônica, os avanços foram mais pontuais. A eletrônica de consumo não conseguiu tornar-se competitiva frente

ao Japão, apesar da proposta governamental de que este segmento se tornasse a alavanca do desenvolvimento da indústria de componentes. Entretanto, a eletrônica de precisão, ligada às indústrias aeroespacial e de armamento, e o segmento de redes digitais de serviços integrados, entre outros serviços informáticos, conseguiram tornar-se bastante competitivos a nível internacional. Apesar de ter sido uma estratégia de complexo, no caso da eletrônica, a reestruturação francesa obteve êxitos em certos nichos.

Em relação à indústria de máquinas-ferramenta, da mecânica e da transformação dos setores tradicionais pela introdução de máquinas com comando numérico e robótica, o plano de reestruturação do governo francês não obteve êxito. Várias razões podem ser apontadas: a restrição representada pelas dívidas externa e interna para a execução de políticas reestruturantes; a subestimação da importância das relações profissionais e de organização industrial pelo projeto socialista francês, que em nenhum momento tratou das questões de cooperação entre as empresas e de reciclagem tecnológica dos trabalhadores. O essencial das preocupações era colocado nas questões do financiamento e automação. E, como assinala LIPIETZ, mesmo estas questões foram tratadas de forma contraditória, pois o problema das defasagens temporais não foi enfocado: "Tem-se a impressão que uma elevação dos créditos de P&D faria surgir a indústria de microcomputadores que, por seu turno, equiparia a indústria de robôs, que equiparia todos os demais segmentos industriais. Bonito projeto, mas caminhar a jusante do complexo levaria uma década (caso se tivesse dinheiro!), durante a qual toda a indústria poderia se afundar. Começar pela jusante, ao contrário, implicaria uma importação maciça de bens de capital sofisticados [...] o que contradiria a doutrina de reconquista do mercado interno."

Por fim, em relação às indústrias/têxtil, do vestuário, do couro, de móveis, de brinquedos e automobilística, em que os processos de racionalização da produção e de redefinição da orga-

nização industrial são vitais para a definição da competitividade internacional, a França parece ter, ainda, que fazer esforços consideráveis para enfrentar a concorrência da Alemanha Ocidental e da Itália, no âmbito da CEE.

3.2 - A POLÍTICA INDUSTRIAL JAPONESA NO PÓS-SETENTA

Mariano Francisco Laplane*

3.2.1 - Principais Características da Intervenção do Estado Japonês na Área Industrial

O principal órgão responsável pela formulação e implementação da política industrial no Japão é o Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI) que, desde sua criação, em maio de 1949, passou a acumular as atribuições do antigo Ministério de Comércio e Indústria (MCI) e o controle das exportações e importações. Apesar da importância de suas atribuições e de seu prestígio, o MITI tem dimensões relativamente inferiores - tanto em termos orçamentários quanto em número de funcionários - às dos outros ministérios da área econômica. O orçamento geral do MITI representou, no ano fiscal de 1986, apenas 1,45% do orçamento geral do governo central, enquanto as participações dos ministérios das Finanças, da Agricultura e dos Transportes representaram 23,3, 5,1 e 1,8%, respectivamente. Em meados de 1986, o MITI possuía 12.672 funcionários, enquanto o Ministério das Finanças contava com 75.865, o da Agricultura, Silvicultura e Pesca com 72.935 e o dos Transportes com 37.679. A importância do MITI enquanto órgão responsável pela política industrial não deve ser avaliada, entretanto, em termos dos seus recursos orçamentários e do número de seus funcionários, mas em termos de sua capacidade de articular interesses de natureza diversa (públicos e privados; setoriais e intersetoriais; nacionais e regionais; etc.) de modo a estabelecer as prioridades e os objetivos da política industrial, com respaldo suficiente para garantir o êxito e a continuidade desta.

Os objetivos gerais e o alcance da política industrial japonesa têm sido explicitados em documentos oficiais recentes. Nestes, o governo enfatiza, em primeiro lugar, que a atuação do Estado, nos marcos da política industrial, não pretende substituir, mas complementar, os mecanismos de mercado. A necessidade

* Professor, IE/UNICAMP.

da intervenção do Estado é justificada em função da existência de "imperfeições" que obstaculizam o funcionamento destes mecanismos e que não podem ser adequadamente contornadas através das medidas convencionais de política fiscal e monetária.

O ponto de partida da formulação da política industrial consiste na/identificação das tendências em curso e das tendências previsíveis na indústria a nível nacional e internacional, tentando antecipar seus impactos sobre a competitividade e o desempenho econômico nacional. A identificação das principais tendências e de seus impactos, bem como a definição das respostas mais adequadas, não resultam de ações unilaterais do governo, mas de um processo complexo que envolve também a atuação decisiva dos representantes do setor privado, dos sindicatos, do meio acadêmico, etc.

A avaliação das principais tendências, dos seus impactos prováveis e da estratégia mais adequada de resposta, é sintetizada em documentos do MITI (denominados "visões") que delimitam cenários futuros para o desenvolvimento e consolidação da indústria japonesa. A importância destes documentos, segundo o MITI, é dupla: de um lado, eles fornecem elementos de orientação geral que auxiliam a adoção de decisões, tanto a nível do governo quanto das empresas; de outro, sua elaboração exige um processo demorado de discussão, com participação de todos os setores interessados, contribuindo assim para a formação de um consenso em relação aos principais problemas e prioridades da indústria. Cabe acrescentar, neste sentido, que a ênfase do MITI em definir estratégias referidas a cenários futuros, de médio e longo prazos, contribui para a obtenção de consenso, uma vez que a rigidez no comportamento, tanto do setor privado quanto do setor público tende a ser, neste contexto, menor do que em relação ao presente ou ao futuro imediato.

A caracterização das tendências previsíveis na indústria, a nível nacional e internacional, permite identificar e definir programas específicos, tanto para os setores considerados "prioritários" quanto para os setores considerados em fase de de-

clínio. A continuidade e a seletividade com que são implementados os programas que visam a alterar a estrutura e promover a competitividade destes setores são elementos centrais para explicar os resultados favoráveis obtidos pela política industrial japonesa desde o pós-guerra.

3.2.2 - Antecedentes

O primeiro esforço articulado para a implementação de medidas de política para o setor industrial no pós-guerra foi realizado em 1946, ainda sob a ocupação norte-americana. Partindo do fato de que, com a derrota militar, a indústria japonesa tinha perdido o acesso a suas principais fontes de suprimento de insumos na Ásia, foi desenhada uma estratégia para a recuperação da atividade industrial, com base no aproveitamento do carvão, único insumo básico disponível localmente. A estratégia contemplava o aproveitamento dos efeitos encadeados da expansão da produção siderúrgica sobre a mineração de carvão, e vice-versa, para promover a recuperação destas duas indústrias. As medidas implementadas promoveram uma rápida recuperação da atividade industrial, dando início ao processo de reconstrução da indústria que continuou até a Guerra da Coréia.

Depois de reativada a indústria, a política industrial voltou-se para a formulação e implementação de medidas de médio e longo prazos que estimulassem a expansão e a competitividade do setor. Em dezembro de 1949, o MITI, logo depois de criado, convocou os representantes da indústria a constituir um "Conselho de Modernização Industrial" que elaborasse um diagnóstico global e setorial da competitividade da indústria japonesa e formulasse propostas de ação governamental para estimulá-la. A partir deste diagnóstico, divulgado em fevereiro de 1951, foram implementadas medidas com vistas a estimular a modernização e a racionalização da indústria. Entre outras, cabe destacar a redução dos impostos de importação de equipamentos e peças, regimes de depreciação acelerada e outros incentivos para a modernização dos setores exportadores. Estas medidas foram complementadas com a implantação de

"orçamentos de câmbio" que favoreciam a importação de equipamentos e de insumos para os setores exportadores. Foram introduzidas, ademais, mudanças na legislação anti-monopolista herdada da administração norte-americana, para estimular a concentração e a cartelização nos setores nos quais a atomização constituía uma ameaça à competitividade. Foram estabelecidas, também, rígidas restrições à entrada de investimentos diretos estrangeiros e incentivos para a promoção das exportações. //

O processo de reconstrução e racionalização da indústria foi concluído em meados da década de cinqüenta. A partir de então, a indústria e a economia japonesas iniciaram o período de crescimento rápido que continuaria até 1970/73. A primeira "visão" abrangente sobre as perspectivas de médio e longo prazos da indústria foi elaborada pelo Conselho Consultivo de Estrutura Industrial (ligado ao MITI), no período 1960/63 e divulgada em 1964. A visão para os anos 70 recomendava uma abordagem global para os problemas da industrialização japonesa. A estratégia proposta contemplava a implantação e expansão rápidas da indústria pesada (equipamentos e insumos básicos) e a adoção de medidas que estimulassem a concorrência entre as empresas líderes para promover a competitividade. // O Conselho de Estrutura Industrial recomendou, também, a substituição progressiva dos instrumentos normativos de política industrial, utilizados até aquele momento, por instrumentos indicativos que estimulassem a cooperação entre o governo e as empresas. Sugeria-se, também, a liberação progressiva do câmbio e do comércio exterior. Em linhas gerais, as proposições incorporadas na primeira "visão" foram adotadas pelo governo e constituíram as principais orientações para a política industrial até o início dos anos 70.

3.2.3 - A Estratégia de Re-Estruturação no Pós-Guerra

O Conselho Consultivo de Estrutura Industrial divulgou, em maio de 1971, um documento que estabelecia as prioridades para a expansão e consolidação da indústria nos anos 70. Em linhas gerais, o documento afirmava que não seria possível, nem desejável,

continuar expandindo a indústria pesada a um ritmo comparável ao dos anos 60 e apontava a conveniência de direcionar recursos para outros setores e de tentar corrigir alguns dos efeitos negativos do processo de crescimento rápido do período anterior (atritos comerciais com os países desenvolvidos, deterioração da infra-estrutura urbana e do meio ambiente, etc.). Em função destes elementos, os setores "intensivos em conhecimento" foram caracterizados como setores prioritários. Adicionalmente, apontava-se a necessidade de que o conjunto da indústria japonesa expandisse suas atividades de P & D para reforçar sua competitividade e para avançar na fabricação de produtos de maior valor agregado.

A crise do padrão monetário internacional e as medidas protecionistas implementadas pelo governo norte-americano em 1971, junto com o choque do petróleo, em 1973, mudaram radicalmente o cenário que se visualizava para a década de 70. Face às novas condições internacionais, que colocavam em xeque a viabilidade da estrutura industrial japonesa (montada sobre a base da dependência de insumos importados), o MITI divulgou, em 1974, uma versão atualizada do documento de maio de 1971 sobre a política industrial. Em linhas gerais, o documento mantinha a ênfase no caráter prioritário dos setores intensivos em conhecimento, cujo desenvolvimento tornaria a estrutura industrial menos intensiva em capital e em energia e mais intensiva em tecnologia.

A política industrial japonesa, na segunda metade da década de 70, procurou contribuir para acelerar a reestruturação da indústria, para reduzir os atritos comerciais com os EUA e a Europa e para estimular alternativas energéticas. A partir de uma caracterização dos setores "prioritários" e dos setores "em declínio", foram implementadas medidas que visavam a direcionar recursos em favor dos primeiros, e a acelerar o processo de racionalização dos segundos. Os setores "em declínio" eram aqueles cuja competitividade tendia a ser irremediavelmente comprometida pela valorização do iene, pela elevação dos custos de insumos, pelo decaimento da demanda interna e externa e pela concorrência dos países de industrialização recente. Nesta situação encontravam-se

segmentos importantes das indústrias de insumos básicos e de manufaturas tradicionais. Os setores prioritários, por sua vez, eram aqueles que apresentavam mercados com grandes possibilidades de expansão e nos quais seria possível atingir e/ou manter a competitividade no novo cenário internacional. Este perfil correspondia às indústrias de duráveis de consumo (particularmente as indústrias automobilística, ótica e de eletrônica de consumo). Eram considerados prioritários, também, os setores que constituíam pólos de geração e difusão de inovações para o resto da indústria, como a indústria de equipamentos industriais e a de eletrônica profissional./

Os programas setoriais para as indústrias em declínio visavam a coordenar e acelerar o processo de sucateamento da capacidade produtiva, a apoiar os esforços para realocar atividades no exterior, bem como à introdução de inovações que incrementassem a eficiência no uso de insumos importados. Adicionalmente, foram implementados programas de treinamento dos trabalhadores deslocados destas indústrias e de apoio aos governos regionais e locais nas áreas onde os setores em declínio se concentravam./

No que diz respeito aos setores prioritários, os programas incentivaram a modernização dos principais setores exportadores (indústrias automobilística, mecânica, eletrônica e de instrumentos de precisão), bem como as atividades de P & D naquelas áreas caracterizadas como pólos de geração e difusão de inovações./ Nestas últimas, a forma típica de atuação do Estado consistiu no estímulo ao estabelecimento de programas de P & D cooperativos entre as empresas líderes, de modo a direcionar os esforços de pesquisa e a evitar a pulverização dos recursos. Programas deste tipo foram implementados nas indústrias de componentes semicondutores, de computadores e de robótica./ Paralelamente, foram implementados programas para estimular a difusão das inovações geradas nestas indústrias como, por exemplo, os programas de apoio à difusão de máquinas-ferramenta com controle numérico e de robôs industriais./

A estratégia adotada para reduzir os atritos comerciais

contemplava uma/progressiva redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações, um corte nos incentivos diretos às exportações, a valorização progressiva do iene e a adoção de restrições "voluntárias" para as exportações de determinados produtos./A redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias consistiu basicamente no aprofundamento do processo de abertura do mercado iniciado nos anos 60. Como resultado deste processo, no final da década de 70, as tarifas à importação tinham sido reduzidas a níveis compatíveis e inclusive inferiores aos dos outros países desenvolvidos. O regime de promoção de exportações foi também reformulado. Grande parte dos incentivos fiscais para promoção das exportações havia sido abolida, de fato, em 1964; a partir de então vigoravam apenas alguns esquemas de alcance mais restrito, que foram abandonados em 1977.

Em linhas gerais, a indústria japonesa experimentou ao longo da segunda metade da década de 70 mudanças estruturais profundas, no sentido visualizado nos documentos oficiais do início da década. A estratégia de reestruturação implementada contribuiu para que a indústria e a economia japonesas absorvessem os impactos negativos das novas condições internacionais, com resultados comparativamente melhores do que os apresentados pelas outras economias desenvolvidas. Paradoxalmente, o êxito obtido na reestruturação da indústria teve como efeito um sensível agravamento dos atritos com os principais parceiros comerciais. Na prática, o processo de reestruturação da indústria resultou no /aprofundamento da tendência à geração de superávits comerciais, a despeito da abertura progressiva do mercado e da reforma do regime de promoção das exportações./

No final dos anos 70 identificam-se, assim, alguns elementos favoráveis em relação à situação em 1970/73 e outros de cunho negativo. Entre os primeiros contabilizava-se o fato de a /indústria ter avançado consideravelmente no processo de reestruturação, reforçando sua competitividade./ Entre os aspectos negativos contabilizavam-se o /acirramento dos conflitos comerciais, os efeitos perversos do segundo choque do petróleo e as restrições

às iniciativas governamentais resultantes da expansão do déficit público e da dívida interna. Neste contexto, o MITI divulgou, em 1980, o documento básico de política industrial para os anos 80. O documento do Conselho de Estrutura Industrial apontava que o Japão tinha finalmente atingido sua meta de se igualar ao estágio de desenvolvimento dos EUA e dos principais países europeus. Era preciso, em conseqüência, estabelecer novos objetivos para o desenvolvimento nacional. Em linhas gerais o documento formulava um diagnóstico semelhante ao do documento de 1974, sublinhando os riscos para o Japão de um confronto comercial com os outros países desenvolvidos. O protecionismo constituía uma ameaça séria para a indústria e para a economia japonesas, cada vez mais dependentes dos mercados externos. A negociação e a cooperação internacional seriam necessárias para evitar o acirramento dos conflitos comerciais.

No que diz respeito à reestruturação da indústria, foram mantidos os programas para os setores em declínio e para os setores prioritários. A "Lei de Reforma Estrutural", aprovada em 1983, estendeu até 1988 as medidas de apoio à reestruturação dos setores em declínio. Em relação ao desenvolvimento tecnológico e ao estímulo aos setores de ponta, manteve-se a ênfase no desenvolvimento de tecnologia própria, com base no diagnóstico de que, na medida em que o Japão tinha atingido um nível de desenvolvimento comparável aos dos EUA e da Europa, seria cada vez mais difícil obter no exterior a tecnologia que a indústria japonesa demandasse.

Os esforços para reduzir os atritos comerciais envolveram medidas de liberalização de setores onde existiam ainda obstáculos à entrada de produtos e de empresas estrangeiras. A abertura e a progressiva liberalização do sistema financeiro, nos anos 80, significou um esforço importante nesta direção. Em 1985, o governo japonês anunciou um programa de três anos para ampliar as importações de produtos eletrônicos, de telecomunicações, farmacêuticos e de madeira, através da redução de tarifas, da revisão dos critérios de seleção de fornecedores para as empresas públicas e da certificação de qualidade. Apesar destas medidas e

dos esforços japoneses por ampliar as áreas de cooperação, os atritos comerciais com os EUA agravaram-se significativamente no período 1985/87.

Os desequilíbrios nas transações comerciais do Japão com o resto do mundo resultam de sua dependência de insumos importados, principalmente dos países em desenvolvimento; bem como da implementação persistente e bem-sucedida de uma estratégia de reestruturação da indústria e de acumulação de vantagens competitivas em setores selecionados, com vistas a ampliar as exportações, principalmente para os países desenvolvidos. Medidas localizadas, como as anteriormente mencionadas, dificilmente poderiam ter resultados significativos. Os superávits comerciais são, na verdade, produto da própria estratégia de reestruturação, implementada com êxito a partir do primeiro choque do petróleo. Os esforços de racionalização, especialização e modernização implementados criaram condições favoráveis para que a indústria japonesa acumulasse vantagens competitivas em segmentos expressivos e muito dinâmicos do mercado mundial de manufaturados. Em contrapartida, segmentos importantes da indústria japonesa têm-se tornado crescentemente dependentes dos mercados externos -, principalmente do mercado norte-americano - e cada vez mais vulneráveis às ameaças de protecionismo dos países desenvolvidos. Na ausência de uma mudança estrutural profunda, qualquer redução continuada das exportações japonesas comprometeria significativamente o desempenho da indústria e da economia do Japão. De outro lado, a manutenção dos superávits comerciais poderia dar lugar à adoção de retaliações por parte dos outros países desenvolvidos, comprometendo igualmente o desempenho econômico deste país. O principal desafio para os formuladores da política industrial japonesa para os anos 90 consistirá certamente em encontrar uma saída para esse impasse.

3.2.4 - Considerações Finais

A preocupação sistemática em antecipar e viabilizar as mudanças necessárias na estrutura e na organização da indústria, de modo a manter sua competitividade, face a condições internas e

externas mutantes, tem sido uma constante na formulação da política industrial japonesa desde o pós-guerra. No contexto da instabilidade e das transformações profundas experimentadas pela economia mundial a partir dos anos 70, esta preocupação assumiu um caráter estratégico. A principal contribuição do MITI e da política industrial para o bom desempenho econômico do Japão, neste período, consistiu na identificação correta das oportunidades e dos problemas decorrentes das novas condições internacionais. A prioridade para os anos 70, conforme visto acima, era a de "administrar" a estrutura industrial implantada nos anos 60, avançando no desenvolvimento das indústrias intensivas em tecnologia e reduzindo alguns dos problemas provocados pelo crescimento acelerado. As novas condições externas, a partir de 1973, constituíram ameaças sérias à viabilidade da estrutura industrial japonesa e, em consequência, a reestruturação e reorganização desta passaram a constituir os principais objetivos da política industrial. Mesmo que o êxito do processo de reestruturação não possa ser atribuído exclusivamente à política industrial, não resta dúvida de que as medidas implementadas foram condizentes com as estratégias das empresas e viabilizaram aspectos importantes deste processo. A principal contribuição do MITI consistiu na capacidade de arbitrar os conflitos de prioridades e de interesses entre o setor privado e o setor público, bem como entre as próprias empresas e entre diversas agências do governo. A ênfase nas estratégias de médio e longo prazos contribuiu para criar um maior espaço de manobra para arbitrar conflitos deste tipo. A orientação predominantemente defensiva com uso de instrumentos normativos que caracterizou a política industrial no pós-guerra, foi substituída, nos anos 70, por uma política baseada na cooperação entre as empresas e o governo, com ênfase na adoção de instrumentos indicativos. Este tipo de estratégia contribuiu para gerar o respaldo necessário para que a política tivesse continuidade e êxito. O grande desafio, como já antecipado, para a política industrial japonesa nos anos 90 consiste em desenhar uma saída para o impasse criado pelo próprio sucesso do processo de reestruturação e pela continuidade das condições de desequilíbrio e de instabilidade na economia mundial.

3.3 - A POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL DOS PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE

Helson Braga*

Virene Matesco**

O surgimento dos Países de Industrialização Recente - Newly Industrializing Countries (NICs) e o peso de seu papel na economia mundial é um fenômeno relativamente novo. Os NICs, como acabaram sendo chamados nos anos 70, representam um número relativamente pequeno de nações em desenvolvimento que, desde 1960, vêm crescendo mais rapidamente que os países desenvolvidos como um todo: entre 1960 e 1980, os NICs alcançaram uma taxa média de crescimento do PNB de 6,7%, em comparação com 4,3% nos países desenvolvidos.¹

Logo após a Segunda Guerra Mundial, os NICs optaram por uma industrialização acelerada como estratégia de desenvolvimento econômico, e obtiveram uma vantagem comparativa em relação às nações desenvolvidas em diversos tipos de produtos manufaturados. Para aproveitar esta vantagem comparativa em mercados internacionais, os NICs iniciaram um vigoroso programa de exportações durante os anos 60. Como resultado, a participação de suas exportações industriais no total das importações dos países desenvolvidos cresceu de cerca de 1% para 4% durante os últimos 20 anos.

Apesar dessa participação bastante modesta nas importações mundiais, os países desenvolvidos criaram novas formas de

* Do INPES/IPEA e da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

** Do INPES/IPEA e da Universidade Santa Úrsula - RJ.

¹ Isto foi conseguido apesar do fato de os NICs terem sido duramente atingidos pelos aumentos dos preços do petróleo de 1973/74 e de 1979/80 e pelas subseqüentes recessões mundiais (Balassa e Michalopoulos, 1986).

Os autores agradecem a Benedict J. Clements, Marcio V. Ronci, e Wilson Suzigan pelos seus úteis comentários a uma versão preliminar deste trabalho.

proteção contra essas exportações em razão não só do momento em que ocorriam como dos tipos de produtos exportados pelos NICs. Como observa Turner (1982, p. 269), os NICs "não estão colocando problemas essencialmente novos para a economia mundial, mas (eles) surgiram na hora errada... Em época de crescimento lento e grande desemprego, há um evidente ceticismo sobre o funcionamento do processo de ajustamento econômico".²

Com relação aos tipos de produtos manufaturados, os principais itens eram têxteis, calçados, aparelhos de televisão, produtos eletrônicos de consumo e aço; note-se que esses são os mesmos setores industriais nos quais se vêm fazendo, nos países desenvolvidos (PDs), severos cortes de pessoal. Uma vez que o avanço técnico não tem sido significativo nesses setores industriais, o fato de que os NICs, agora, gozam de uma vantagem comparativa nesses produtos reflete em grande medida uma mudança na dotação de fatores e/ou "o aprendizado na prática" (learning by doing) nesses países (Bhagwati, 1982).

Ao surgirem ao mesmo tempo em que repercutia o bem-sucedido desempenho industrial e exportador japonês, os NICs foram inevitavelmente envolvidos na disputa comercial entre outros países desenvolvidos e o Japão e, até certo ponto, penalizados pelas medidas tomadas contra esse último país.

A tendência atual é de uma pressão crescente por uma alteração gradativa do tratamento preferencial que gozam os NICs nos mercados dos países desenvolvidos, no sentido de que esse tratamento seja predominantemente baseado no conceito de reciprocidade - uma posição que os NICs, compreensivelmente, combatem.

Não há critérios universalmente aceitos para classificar um país como NIC. No primeiro estudo sobre o assunto, a OCDE (1979) incluiu 10 países: quatro asiáticos (Coréia, Hong Kong, Cingapura e Formosa), dois latino-americanos (Brasil e México) e qua

²Reproduzido de Ballance e Sinclair (1983), p. 7

tro europeus (Espanha, Grécia, Iugoslávia e Portugal). Balassa (1981) ampliou esse número para 18, adotando como critérios: a) renda per capita em 1978 entre US\$ 1 100 e US\$ 3 500; e b) uma participação da indústria de transformação no PNB de ao menos 20%. Entretanto, parece mais adequado adotar uma definição mais restrita e levar em conta apenas os 4 países asiáticos e os dois latino-americanos citados.

Este estudo analisa a experiência de crescimento e as perspectivas dos NICs, suas políticas comercial e industrial, bem como sua conformidade com as regras internacionais. Finalmente, a conclusão resume os principais pontos deste trabalho.

Os NICs: experiência e perspectivas de crescimento

No começo dos anos 60, a desilusão com o processo de industrialização baseada na substituição de importações (SI) levou os NICs a reavaliarem suas estratégias. A desilusão criou condições para que fossem examinadas políticas de desenvolvimento alternativas ou, em alguns casos, complementares. Com diferenças de época e de intensidade, os NICs mudaram da SI para a promoção de exportações (PE) como instrumento de estímulo à industrialização. As reformas, em geral, compreenderam o subsídio à exportação de manufaturados, a redução da proteção contra importações e a adoção de um sistema de desvalorizações cambiais pequenas e frequentes (crawling peg).

Além da reorientação no sentido de políticas de crescimento com maior abertura para o exterior, que permitiram a exploração das vantagens comparativas, outros fatores internos e externos foram responsáveis pelo rápido crescimento dos NICs. Entre os últimos, podemos enumerar o acelerado crescimento da renda mundial até a metade dos anos 70;³ as condições mais liberais do co

³O PNB real das nações industriais com economia de mercado cresceu à taxa de 4,7% entre 1965 e 1973, mas somente 2,8% entre 1973 e 1980 (Banco Mundial, 1986).

mércio internacional; as relações comerciais mais estreitas, mantidas pelos EUA e pelo Reino Unido com os NICs asiáticos (por considerações de ordem política, principalmente o receio de uma ameaça comunista crescente); e o aparecimento das empresas multinacionais como uma das principais formas de organização industrial (Ballance e Sinclair, 1983).^{4/}

As empresas multinacionais desempenharam um papel mais relevante nos países latino-americanos que nos asiáticos.^{5/} Com exceção de Cingapura, os países asiáticos seguiram, em grande medida, o exemplo japonês, ao contar com a iniciativa empresarial nativa. Em qualquer caso, não é apenas o volume e sim a alocação do investimento estrangeiro direto o que importa. Ainda que o investimento em atividades exportadoras contribua indiscutivelmente para o crescimento econômico, o investimento estrangeiro direto em setores industriais substancialmente protegidos da concorrência estrangeira pode implicar uma perda líquida de divisas para o país receptor.

Dentre os elementos internos que contribuíram para o êxito dos NICs, teve papel destacado, especialmente para os maiores, a infra-estrutura industrial básica erigida durante o período da SI (Schmitz, 1984). Outro fator importante, ao menos para o Brasil, foi o excesso de capacidade instalada na indústria no começo dos anos 60 (Malan e Bonelli, 1977).

O primeiro fator foi particularmente importante para a Coreia, onde a excelente infra-estrutura de transportes e de telecomunicações, bem adequada às peculiaridades do país, foi considerada uma contribuição significativa para uma industrialização bem-sucedida (Datta-Chauduri, 1981). Por outro lado, em paí-

⁴ Além de oferecer baixos custos de mão-de-obra, os NICs concederam generosos subsídios a atividades produtivas voltadas para a exportação (Schmitz, 1984).

⁵ Entre 1967 e 1978, o estoque de investimento direto estrangeiro em percentagem do PNB era, em média, de 12% no Brasil e de 8% na Argentina; na Coreia e em Formosa, essa relação foi de, respectivamente, 2,3% e 5,2%.

ses como Formosa e Hong Kong, a abundância de mão-de-obra qualificada e da capacidade empresarial de origem chinesa foram motivos fundamentais do êxito do processo de industrialização (Lee, 1981).

Finalmente, o acúmulo de experiência industrial parece ter sido bastante importante para a estratégia da PE, em especial em países que conjugaram políticas voltadas para o comércio exterior com outras de substituição de importações.

Como resultado, as exportações de manufaturados dos NICs cresceram rapidamente, especialmente em direção aos mercados dos países desenvolvidos, e passaram a responder por uma parcela crescente de seu produto interno. Para o conjunto dos países em desenvolvimento essa parcela aumentou de 7,7% em 1973 para 10,4% em 1978, e 12,5% em 1983. Dada a mais clara vocação dos NICs para a exportação, nestes países essas percentagens são consideravelmente mais altas do que para os países em desenvolvimento como um todo. Os NICs são responsáveis por mais de 75% das exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento (Balassa e Michalopoulos, 1986).

Ainda mais impressionante foi o desempenho dos NICs asiáticos: em meados dos anos 60 eles representavam menos de 2% das exportações mundiais; já em 1987 sua participação deve ter alcançado 6,5%, dos quais dois quintos vendidos no mercado norte-americano. Esses países asiáticos também ampliaram consideravelmente suas vendas para a Europa. Exportaram US\$ 76,4 bilhões em 1980, US\$ 114 bilhões em 1985 e US\$ 131,2 bilhões em 1986. Nestes anos, aproximadamente 36% das exportações destinaram-se aos EUA, 10% ao Japão e 14% à Europa.⁶

O Brasil, em particular, vem aumentando sua fatia de exportações no comércio mundial: o país foi responsável por 0,9% do comércio mundial em 1960 e ampliou sua participação para 1,1% em 1975 e 1,5% em 1984. A parcela das exportações brasileiras des

⁶World Financial Markets (jan. 1987).

tinadas aos EUA cresceram de 15,4% em 1975 para 26,2% em 1984.

A escolha de estratégias voltadas para o exterior trouxe vantagens tangíveis para os NICs, a despeito das oscilações da economia mundial. O crescimento do PNB real tem sido substancialmente maior e suas rendas per capita são hoje mais altas do que as de outros países em desenvolvimento que prosseguem com estratégias de crescimento voltadas para dentro, como pode ser constatado na Tabela 1.

TABELA 1

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESEMPENHO
EXPORTADOR COMPARADOS - 1976/86

PAÍS	VARIÇÃO MÉDIA ANUAL EM PERCENTAGEM (1976/86)		PIB PER CAPITA EM DÓLARES (1986)
	PIB Real	Exportações	
Hong Kong	8,6	8,4	6.620
Coréia	7,2	13,5	2.140
Cingapura	6,5	8,3	6.560
Formosa	8,0	13,2	3.230
Indonésia	5,5	3,0✓	450✓
Malásia	5,9	6,1	1.800
Filipinas	2,4	6,2	540✓
Tailândia	6,2	12,0	810✓
Argentina	0,4✓	9,0	2.290
Brasil	3,4	12,8	1.730
Chile	4,6	7,7*	1.840
México	3,7	6,6	1.370

FONTE: World Financial Markets (Jan. 1987).

* 1978/86.

Como tem sido amplamente mencionado na literatura sobre desenvolvimento econômico, estratégias de crescimento apoiadas

nas exportações orientam investimentos e recursos humanos para setores industriais com potencial exportador, e não para setores voltados essencialmente para os mercados internos, de reduzido porte. Nesse processo, os setores industriais são levados a se tornarem mais eficientes, a explorarem economias de escala e a inovarem. Em consequência, os ganhos de produtividade nesses países têm sido notáveis, especialmente, nos NICs asiáticos (Tabela 2).

TABELA 2

PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS REAIS NA INDÚSTRIA
DE TRANSFORMAÇÃO - 1975/85

PAÍSES	VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL EM PERCENTAGEM				
	Produtividade		Salários Reais		
	1975/79	1980/85	1975/79	1980/85	
s/p					
29 4 Hong Kong	80/85 - 5,1	7,9	7,2	5,3	1,7
3 Coréia	- 1,5	6,2	5,6	12,9	4,0
7 Cingapura	3,7	4,0	3,0	5,8	6,8
6 Formosa	10,6	11,5	4,0	10,8	4,6
5 Brasil	1,1	3,7	3,2	10,4	4,3
3 México	- 8,1	6,0	2,2	2,5	- 6,1

FONTE: World Financial Markets (Jan. 1987).

Como era de se esperar, a experiência bem-sucedida dos NICs, principalmente os asiáticos, gerou especulações sobre a possibilidade de outros países em desenvolvimento reproduzirem aquele desempenho a partir da escolha de uma estratégia de desenvolvimento baseada em exportações.

Há várias razões, entretanto, pelas quais esse notável crescimento nos anos 60 e 70 não pode ser repetido a curto prazo, seja pelos países em desenvolvimento, seja pelos próprios NICs. Primeiramente, é importante ter em conta que o êxito dos NICs se deu em razão das condições extremamente favoráveis da economia mundial nos anos 60 e, em certa medida, também nos anos 70. O re

sultado foi uma convergência para uma estrutura econômica uniforme e um crescimento conjunto da capacidade de produção, que hoje não poderia ser contrabalançado por um crescimento equivalente da demanda.

Em segundo lugar, os NICs, hoje, não apenas caminham para um estágio mais difícil da substituição de importações, como também para uma etapa mais exigente de sua estratégia exportadora. Em terceiro, estão cada vez mais esbarrando em suas limitações de recursos humanos (os NICs asiáticos) e de mercados internos (Lorenz, 1986). Em quarto lugar, como mencionado anteriormente, o "novu protecionismo" dos países industrializados desenvolvidos tem sido endereçado, em parte, contra as exportações de manufaturados dos NICs. Por último, há o problema da enorme dívida externa de vários países em desenvolvimento, incluindo alguns NICs.⁷

Para financiar suas necessidades de capital e pagar contas de petróleo abruptamente mais altas desde 1973, estes países se endividaram pesadamente junto aos bancos privados dos países desenvolvidos. Isto lhes permitiu crescer a um ritmo relativamente rápido, mesmo durante a segunda metade dos anos 70. Mas, com a crise do sistema financeiro internacional, no começo da década de 80, o acesso a estes créditos foi severamente restringido. /É improvável que nações em desenvolvimento possam recomeçar a crescer e a se desenvolver sem maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos e sem aportes adicionais de capital provenientes destes mesmos países (Salvatore, 1985) /

Políticas comercial e industrial dos NICs e as regras internacionais

Embora a ênfase de nossa análise seja na política de promoção de exportações, é relevante notar dois outros componen

⁷Os coeficientes dos serviços da dívida em relação às exportações dos países em desenvolvimento oscilaram ao redor de 15/16% durante os anos 70 e cresceram para cerca de 21% em 1982/83 (The OECD Observer, nº 134, maio 1985).

tes básicos da estratégia de industrialização adotada pelos NICs no pós-guerra: /o incentivo ao investimento direto estrangeiro e o crescimento rápido do setor público nas áreas de infra-estrutura e de indústrias pesadas de caráter estratégico / (Braga, 1987; Braga e Matesco, 1987).

É importante realçar o papel preponderante do Estado, já que muitos analistas, erroneamente, tendem a considerar os NICs asiáticos como "o paraíso do economista clássico", onde o liberalismo econômico do tipo laissez faire puro é posto em prática. De fato, o que é mais notável com relação aos NICs asiáticos é a implementação, pelo Estado, de políticas efetivas de promoção de exportações (Lorenz, 1986).

Essas políticas são razoavelmente compatíveis com uma /forte intervenção do governo na economia e com uma política bastante restritiva em relação ao capital estrangeiro. / Na Coreia, por exemplo, o investimento estrangeiro é estritamente controlado. Os coreanos são extremamente prudentes com respeito ao papel do investimento estrangeiro na economia; por exemplo, quando, no começo dos anos 80, o governo substituiu um sistema de "lista positiva" por um de "lista negativa" para decidir em que setores industriais o investimento estrangeiro seria autorizado, isto foi considerado um "programa abrangente de liberalização do comércio". Como parte deste programa de liberalização, decidiu-se que até 100% do capital das joint ventures poderiam ser de origem externa (Chong-Yong, 1986).⁸ Ainda por cima, o Estado coreano tem desempenhado um papel-chave na promoção do desenvolvimento industrial, /incentivando a concentração econômica em benefício da eficiência de setores exportadores competitivos e mantendo ligações estreitas com os grandes conglomerados que hoje realizam a maior parte das atividades de industrialização e exportação / (Frieden, 1981).

⁸ Por outro lado, os outros três NICs asiáticos, Hong Kong, Cingapura e Formosa buscaram, intensamente, /investimento direto es-
trangeiro como forma de obter tecnologia moderna. /

Outro aspecto importante a ser realçado é que a adoção de uma estratégia de desenvolvimento voltada para o exterior não significa favorecer exportações em detrimento da substituição de importações. Pelo contrário, esta escolha se caracteriza pela concessão de idênticos incentivos à produção para os mercados interno e de exportação, como meio de eliminar (ou ao menos reduzir substancialmente), o viés antiexportador criado pelas restrições às importações.

Em geral, a estratégia de crescimento voltada para o exterior compreende os seguintes elementos:

- uma política de taxa de câmbio unificada, normalmente acompanhada de medidas que mantenham essa taxa competitiva (crawling peg);

- incentivos fiscais e creditícios à produção para exportação, tais como a/depreciação acelerada e isenções de impostos sobre os lucros na exportação; e

- a ^oprevisão de acesso fácil e isento de direitos alfandegários a insumos importados, para exportadores (OCDE, 1979; Marsden, 1982).

Evidentemente, existem diferenças significativas entre os NICs no que concerne ao conjunto de políticas que adotaram e ao rigor com que as aplicaram. Hong Kong é um exemplo típico de abertura e liberalismo econômico, em razão de seu papel histórico como entreposto de livre comércio. Cingapura também aderiu a um regime de livre comércio durante os anos 60. Os outros NICs asiáticos, Coréia e Formosa, adotaram uma linha de ação mais prudente, ao derrubarem os obstáculos específicos com que se deparavam os exportadores; ao mesmo tempo, mantiveram as restrições às importações, protegendo os produtores já estabelecidos e orientados para os mercados nacionais.

A diferença mais notável entre os NICs asiáticos e os latino-americanos está na amplitude dos incentivos fiscais e creditícios concedidos aos produtores domésticos de insumos utiliza-

dos na produção destinada à exportação. Com uma possível exceção, a do México,⁹ os NICs latino-americanos oferecem financiamento de exportações em condições privilegiadas apenas aos exportadores finais (diretos) e os compensa pelos custos mais elevados - devidos à proteção contra importações - por meio do sistema de drawback e de subsídios à exportação. A Coréia põe o sistema de drawback e o financiamento de exportações à disposição não somente dos exportadores finais, mas também os concede aos exportadores indiretos, ou seja, aos fornecedores nacionais de matéria-prima e de bens intermediários, utilizados na produção de itens a serem exportados./

Ao assegurar esse neutral status (de livre comércio) a exportadores (finais e indiretos), a Coréia lhes dá a possibilidade de concorrer em igualdade de condições com seus competidores estrangeiros. Na prática, isto significa dar aos exportadores licenças de importação para aquisição de insumos no mercado externo e acesso imediato ao crédito preferencial para exportação. O instrumento que viabiliza isto é a "carta de crédito doméstico"¹⁰ (Rhee, 1985). Um aspecto importante do sistema coreano de promoção de exportações é que ele está amparado pelas normas do GATT, possibilitando a concorrência de seus produtos nos mercados externos sem o risco de se sujeitarem a tarifas compensatórias.

Este aspecto é extremamente relevante para o Brasil, que foi envolvido em 75 ações anti-subsídios durante os anos de 1980/85, tendo sido o primeiro dentre os países atingidos por tal medida (Tabela 3). O fato de que somente sete dessas ações resultaram na imposição de direitos não reduz a importância que deve ser dada à questão.

Um quadro global das dificuldades que os NICs encontram nos mercados dos PDs é apresentado na Tabela 4. Ainda que os direi

⁹O México estaria hoje, aparentemente, implementando o modelo coreano de neutral status para os exportadores.

¹⁰A carta de crédito doméstica é simplesmente uma extensão aos fornecedores nacionais de uma modalidade de pagamento comumente usada no comércio internacional, a carta de crédito.

TABELA 3

OS OITO PAÍSES MAIS SUJEITOS A AÇÕES ANTI-SUBSÍDIOS
E ANTI-DUMPING - 1980/85

ORDEM	PAÍS	INÍCIO DE AÇÃO			COBRANÇA DE DIREITOS		
		Anti-Subsídios	Anti-Dumping	Total	Anti-Subsídios	Anti-Dumping	Total
1	Brasil	75	36	111	7	15	22
2	Japão	-	71	71	-	58	58
3	Estados Unidos	-	71	71	-	39	39
4	Espanha	33	36	69	11	11	22
5	República Federal da Alemanha	12	55	67	-	22	22
6	Coréia*	13	38	51	3	-	3
7	Itália	14	36	50	3	13	16
8	França	17	32	49	4	18	22

FONTE: Semi-Annual Reports on AD Actions and CV Actions, Secretaria do GATT, diversos números.

TABELA 4

IMPORTAÇÕES DA OCDE, ORIGINÁRIAS DE ALGUNS NICs,
ATINGIDAS POR BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS

DISCRIMI NAÇÃO	IMPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS ATIN GIDAS POR BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS ^a		IMPORTAÇÕES DE PRODUTOS AGRÍCOLAS ATINGIDAS POR BARREIRAS NÃO-TARI FÁRIAS ^b		IMPORTAÇÕES DE MANUFATURA DOS E DE PRO DUTOS AGRÍCO LAS ATINGIDAS POR BARREIRAS NÃO-TARIFÁ RIAS ^{ab}
	Em Bilhões de US\$	Em % das Importa ções Daque le País	Em Bilhões de US\$	Em % do Total das Importa ções de Produtos Agrícolas Feitos Pela OCDE Daquela País	Em % das Im portações To tais Feitas pela OCDE Daquela País
PAÍS					
Brasil	1,8	42,9 /	3,2	51,6	35,7 /
México	0,4	8,2	1,4	73,3	8,0
Argentina	0,2	22,2	2,0	100,0	55,0 /
Chile	0,01	14,3	0,6	95,0	21,0
Coréia	6,8	58,1 /	0,9	98,0	58,3 /

FONTE: OCDE.

^a Têxteis, tecidos, ferro e aço, calçados, produtos eletrônicos de consumo.

^b Carne, cereais, açúcar, pescado, vegetais e frutas, rações para animais, tabaco, óleos vegetais.

tos cobrados sobre importações industriais, com cláusulas de nação mais favorecida, pelos países da OCDE, sejam de cerca de 4,5%, um número crescente de produtos vem se sujeitando a severas barreiras não-tarifárias/(restrições quantitativas e direitos compensatórios e anti-dumping)/

Estas restrições atingem, aproximadamente, 68% das exportações dos países em desenvolvimento dirigidas aos países industrializados. Na Comunidade Européia esse percentual é de cerca de 22% e no Japão, 6%.

Do ponto de vista dos NICs, espera-se muito das próximas negociações do GATT sobre os diversos códigos que tratam de barreiras não-tarifárias, na medida em que poderão introduzir facilidades para penetração nos mercados dos países desenvolvidos.

Os temas mais relevantes para os PDs (especialmente os EUA) em relação aos NICs são:

1) a postulação de reciprocidade, nas relações comerciais, em substituição ao tratamento preferencial atualmente concedido a países menos desenvolvidos;

2) a iniciativa de tornar mais liberal a área de serviços;

3) o tratamento de igualdade para investidores estrangeiros.¹¹

A fundamentação para o pleito de reciprocidade é de que os NICs já obtiveram avanços substanciais em termos de desenvolvimento econômico e não deveriam continuar a receber tratamento especial em uma nova rodada de negociações multilaterais. A renda

¹¹Ver "Liberalizing World Trade: The Uruguay Round", entrevista de Charles H. Blum, substituto do Representante de Comércio dos EUA em Negociações de Comércio Multilateral, publicada em Economic Impact, vol. 57, nº 1, 1987.

per capita em alguns desses países é hoje mais elevada do que em vários países desenvolvidos.

Os EUA vêm propondo, já há algum tempo, o estabelecimento de normas e procedimentos no GATT para regular as prestações de serviços, em complemento daqueles que regulam o comércio de mercadorias. O argumento é que, na falta de regras sobre o assunto, medidas de âmbito nacional provavelmente serão tomadas para restringir aquelas operações e discriminar contra prestadores estrangeiros de serviços. Entretanto, a maioria dos países em desenvolvivimento deseja que o setor de serviços seja protegido, com base no princípio da "indústria nascente", e argumenta que ainda não há um conhecimento suficiente sobre o setor, para fundamentar as negociações (Balassa e Michalopoulos, 1986).

CONCLUSÕES

O êxito extraordinário dos NICs nos anos 60 e 70 não foi apenas o resultado da escolha de políticas voltadas para o mercado externo, mas também refletiu as condições internacionais favoráveis do período.

Infelizmente, há uma série de razões pelas quais /dificilmente os NICs retomarão seu rápido crescimento econômico baseado no setor exportador; /da mesma forma, é improvável que todos os países menos desenvolvidos possam, ao mesmo tempo, aderir a uma estratégia exportadora porque, como Cline (1982, p. 88) observa, /"a generalização, para os demais países menos desenvolvidos, do crescimento dos NICs, apoiados nas exportações, implicaria uma penetração nos mercados de países industriais que seria insustentável". /

Com respeito às razões para pessimismo, quanto à retomada do crescimento das exportações dos NICs, cabe notar que o protecionismo crescente dos países adiantados discrimina mais fortemente contra os produtos industrializados provenientes dos primeiros. Ademais, repare-se ainda que as /novas tecnologias basea-

das na microeletrônica reduzem a vantagem comparativa dos NICs decorrentes da mão-de-obra barata. Um óbice adicional ao crescimento dos NICs é seu elevado grau de endividamento e o fim dos financiamentos externos que foram tão abundantes nos anos 70 (Schmitz, 1985). Não obstante, esses países precisam continuar tendo acesso aos mercados dos PDs para honrar os serviços da dívida externa e manter suas perspectivas de crescimento.

A melhor maneira para que os NICs e suas exportações re-
comecem a crescer é a retomada da rápida expansão da economia mundial. A nova rodada de negociações multilaterais de comércio pode ser o primeiro passo nessa direção. Sem a retomada do crescimento em escala mundial, os NICs não serão capazes de evitar a inadimplência, e necessitarão, uma vez mais, contar com a demanda interna (ao invés do mercado internacional) para sustentar o seu crescimento econômico.

BIBLIOGRAFIA

BALASSA, Bela. "The Newly - Industrializing Developing Countries After the Oil Crisis". In: Bela Balassa, The Newly Industrializing Countries in the World Economy. Nova Iorque, Pergamon Press, 1981.

BALASSA, Bela e MICHALOPOULOS Constantine. "Liberalizing Trade Between Developed and Developing Countries", Journal of World Trade Law, vol. 20, nº 1, Jan./Fev. 1986.

BALLANCE, Robert and SINCLAIR, Stuart. Collapse and Survival: Industry Strategies in a Changing World. Londres, George, Allen and Unwin, 1983.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986. Washington, Banco Mundial, 1986.

BHAGWATI, Jagdish N. "Shifting Comparative Advantage, Protectionist Demands, and Policy Response". In: Jagdish N. Bhagwati ed. Import Competition and Response. Chicago, the University of Chicago Press, 1982.

BRAGA, Helson C. "Foreign Direct Investment in the Brazilian Economy". In: Werner Baer e John F. Due eds., Brazil and Ivory Coast: The Impact of International Lending, Investment and Aid. Londres, Jai Press, 1987.

BRAGA, Helson C. e MATESCO, Virene. Industrial Policies and Multinational Enterprises in Latin America, trabalho apresentado no "Simpósio sobre Objetivos de Desenvolvimento, Políticas Econômicas Nacionais e as Multinacionais, com Ênfase Especial na América Latina", realizado em Porto Alegre, Brasil, mar. 1987.

→ CLINE, William R. "Can the East Asian, Model of Development be Generalized?", World Development, vol. 10, nº 2, 1982.

CHONG-YONG, Ahn. Foreign Investment and Trade Promotion Schemms: Some Comparisons between Korea and Latin American Countries, trabalho apresentado no "Simpósio sobre a Experiência Coreana de Desenvolvimento Comercial e Industrial: Sua importância para a América Latina, realizado em Seul, Coréia, Nov. 1986.

DATTA-CHAUDURI; M.K. "Industrialization and Foreign Trade: The Development Experiences of South Korea and the Philippines". In: Eddy Lee ed., Export-Led Industrialization and Development. Genebra, Programa Asiático de Emprego, Agência Internacional do Trabalho, 1981.

FRIEDEN, Jeff. "Third World Indebted Industrializations: International Finance and State Capitalism in Mexico, Brazil, Algeria and South Korea", International Organization, vol. 35, nº 3, Summer 1981.

JENKINS, Rhys. Import-Substitution versus Export-Led Development Strategies: The Role of Multinationals, University of East Anglia, trabalho apresentado no Simpósio sobre Objetivos de Desenvolvimento, Políticas Econômicas Nacionais e as Multinacionais, com Ênfase Especial na América Latina", realizado em Porto Alegre, Brasil, mar. 1987.

KOO, Bohn-Young. Industrial Structure and Foreign Investment: A Case Study of their Interrelationship for Korea. Seul, Instituto de Desenvolvimento da Coréia, 1984.

LEE, Eddy. "Export-Led Industrialization in Asia: An Overview", in Eddy Lee, op.cit.

LORENZ, Detlej. "New Situations Facing the NICs in East Asia", Intereconomics, vol. 21, nº 6, Nov./Dez. 1986.

MARSDEN; Keith. Trade and Employment Policies for Industrial Development. Washington, Banco Mundial, 1982.

RHEE, Yung W. Instruments for Export Policy and Administration: Lessons from the East Asian Experience. Washington, Banco Mundial, 1985.

SALVATORE, Dominick. "The New Protectionism and the Threat to World Welfare: Editor's Introduction", Economic Impact, nº 54, 1986.

SAUNDERS, Christopher. "changes in the Distribution of World Production and Trade", in John Pinder ed. National Industrial Strategies and the World Economy. Londres, Allanheld, Osmun Publishers, 1982.

SCHMITZ, Humbert. "Industrialization Strategies in Less Developed Countries: Some Lessons of Historical Experience", The Journal of Development Studies, vol. 21, nº 1, 1985/86.

TURNER; L. "An Overview". In: L. Turner and N. McMullen eds., The Newly Industrializing Countries: Trade and Adjustment. Londres, George, Allen and Unwin, 1982.

CAPÍTULO 4

RUMOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Na abertura do terceiro painel seu coordenador destacou o caráter central do tema em discussão, dentro da programação do seminário. Sugeriu o aprofundamento de duas questões, que já haviam surgido na sessão do dia anterior, sobre experiências comparadas de política industrial: a da setorialização versus generalidade da orientação da política industrial e a da liberalização da economia brasileira.

O primeiro apresentador propôs-se a discutir a política industrial dentro do contexto mais amplo da política econômica. Em sua opinião, esta está voltada essencialmente para os problemas de curto prazo, não havendo em consequência, uma estratégia de longo prazo. Esta tem sido uma característica dos anos 80, quando o Estado deixou de orientar o desenvolvimento industrial. Contrariamente à experiência que se iniciou nos anos 50, o país não está utilizando a política industrial como parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social. Talvez como consequência disso, a indústria brasileira caracteriza-se hoje por um baixo nível de eficiência, atraso tecnológico e reduzida competitividade internacional/

/A principal razão dessa situação seria o protecionismo exagerado e permanente concedido à indústria, bem como o fato de não ter havido preocupação com o desenvolvimento científico e tecnológico. Dado esse atraso, a abertura para o exterior só foi possível mediante a concessão de subsídios./

No início dos anos 80, tornava-se necessária uma estratégia industrial que privilegiasse a eficiência, a qual passaria pela redução da proteção. Nada disso, entretanto, foi feito. Em vez disso, preso às preocupações do curto prazo, o Estado apenas produziu uma recessão industrial para resolver o desequilíbrio do setor externo. A única exceção (de política industrial ativa) ocorreu com o setor de informática, que foi protegido pela reserva de mercado; apesar de válida, essa política incorreu nos mesmos erros anteriores de proteção elevada e permanente, além de ausência de um apoio para a P & D./

O Ministério da Indústria e Comércio (MIC) produziu quatro documentos de política industrial nos três últimos anos, não conseguindo implantar nenhum. Nesses documentos foram definidos alguns programas sem, contudo, vinculá-los a uma estratégia de desenvolvimento industrial. O problema mais sério, entretanto, foi a ausência de mecanismos de financiamento./

Foi destacado o surgimento, mais recentemente, de uma "nova política industrial", que poderia ser chamada de "antipolítica industrial": liberdade total para o capital estrangeiro, desregulamentação total da economia, importação de tecnologia (quando o que se precisa é do desenvolvimento de uma capacidade tecnológica interna) e a criação das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE)./ Com respeito a este último aspecto, argumentou-se que existiria um consenso nacional contrário à idéia. Afirmou-se ainda que as ZPE têm um caráter anacrônico face ao estágio de desenvolvimento do Brasil, e que elas seriam impróprias para um país que tem um mercado interno exuberante, uma estrutura industrial integrada e uma presença marcante no mercado internacional. Além disso, elas revelariam uma (internacionalmente) comprovada ineficiência como instrumento de desenvolvimento tecnológico, de redução dos desequilíbrios regionais e de absorção de mão-de-obra./ Tais idéias, "liberalizantes", negariam a própria essência da política industrial. Ignorariam o aspecto da criação das vantagens comparativas dinâmicas, através do domínio de tecnologias avançadas, do desenvolvimento de recursos humanos de alta qualificação e da aquisição de talentos organizacionais. Ignorariam também a capacidade de o país prever as mudanças ocorridas no cenário internacional para escolher setores a serem promovidos. Ignorariam, por fim, o processo de reestruturação da indústria a nível internacional e suas implicações sobre a nova divisão internacional do trabalho que está sendo ditada por essas vantagens comparativas dinâmicas e não mais pela dotação de recursos naturais e de mão-de-obra barata.

A liberalização da economia deve caminhar para a redução programada e negociada tanto dos níveis de proteção do mercado interno como dos da promoção das exportações, de uma forma compatível com uma política industrial que promova o aumento da produtivi

dade e da eficiência da indústria brasileira.

Nesse sentido, o único passo correto foi o da reforma tarifária, a qual, contudo, foi implodida no final do ano passado pelo próprio governo. O MIC está anunciando a quinta versão de sua política industrial, que já está sendo amplamente criticada. /O MIC ainda vê a política industrial exclusivamente como concessão de subsídios ao capital, segundo critérios arbitrários e em contradição com o seu discurso liberalizante./

O segundo apresentador relatou os resultados obtidos por um grupo de trabalho, criado na Confederação Nacional da Indústria, em agosto de 1987, para avaliar a competitividade internacional da indústria brasileira. A preocupação central do grupo de trabalho foi desenhar uma estratégia de longo prazo para a economia brasileira. Foram criados quatro subgrupos de trabalho para tratar dos seguintes temas: /linhas estratégicas, política comercial, tecnologia e recursos humanos e financiamento de longo prazo./

A idéia foi repensar cada um desses temas a partir do reconhecimento de que a estrutura industrial brasileira encontra-se integrada e de que, junto com esse processo de integração, foi-se criando uma classe empresarial mais sofisticada e mais articulada com os mercados internacionais de bens e tecnologia. Esses novos atores teriam mais conhecimento do que o Governo sobre a tomada de decisões microeconômicas. E isso requer pensar política industrial de uma forma diferente. Há um consenso de que deve haver uma liberalização do processo de tomada dessas decisões.

Foi feito um questionário, para ser respondido por empresários, líderes em seus setores, para avaliar como eles percebiam os pontos fortes e fracos que se apresentam na economia brasileira, a partir de um macrocenário que tinha três dimensões importantes: (a) o estrangulamento externo; (b) a crise financeira do Estado; e (c) a transformação tecnológica e industrial que vem ocorrendo no mundo industrializado. A questão da produtividade foi tratada a partir desse referencial. Os principais resultados que puderam ser extraídos dos questionários foram os seguintes:

a) 85% dos empresários consultados consideram que a indústria é atualmente mais competitiva do que há 10 anos atrás; mas 80% acham que o processo de modernização recente é insuficiente;

b) 85% identificaram o risco da automação como um elemento na formulação de suas estratégias; e

c) em relação a sua participação no comércio internacional, 75% consideraram fundamental o custo da mão-de-obra, 95% indicaram os recursos naturais e 75% a capacidade tecnológica doméstica; 90% apontaram como extremamente importante a compra de tecnologia no exterior e a associação com empresas multinacionais para se manterem competitivas no mercado internacional.

Na identificação dos pontos fracos foram mencionadas a estrutura portuária, as ferrovias, telecomunicações, estradas e energia.

Uma outra questão foi verificar como os empresários percebiam as áreas de intensificação de comércio e as potencialmente concorrentes, nos próximos 10 anos. Entre as primeiras, foram mencionadas a Europa, a América Latina e os Estados Unidos; entre as segundas, apareceram os NICs asiáticos e, novamente, a Europa e os Estados Unidos.

Quanto à questão tecnológica, mais especificamente, há um consenso entre os empresários com respeito aos seguintes aspectos: (a) a disposição de aumentar, em termos reais, as despesas em P&D, nos próximos anos; (b) a inadequação do INPI e da legislação de patentes no processo de transferência de tecnologia; (c) a inadequação da relação universidade-empresa; e (d) a inadequação do sistema de financiamento de tecnologia.

Com relação à formação de recursos humanos, também houve consenso no tocante à inadequação dos seguintes pontos: (a) formação de pessoal de nível técnico; (b) formação gerencial; e (c) formação de engenheiros.

Foi a partir da identificação desses pontos fortes e fracos que se passou a discutir qual a estratégia mais adequada para

elevar o padrão de eficiência da indústria brasileira. Em síntese, os empresários consultados tendem a favorecer a política comercial protecionista que temos hoje, juntamente com uma maior abertura para o mercado internacional de tecnologia. Essas duas posições parecem incoerentes e é de se esperar que a política industrial seja, daqui para frente, marcada pela crescente tensão entre os empresários exportadores (favoráveis à abertura externa) e os dos setores de informática e de bens de capital, que defendem a continuidade da política protecionista.

A criação de um ambiente favorável - mais competitivo - à busca da eficiência e ao aumento da produtividade pareceria fundamental. Isso poderia ser alcançado com as seguintes medidas: a) ampliação e diversificação das exportações; b) desregulamentação da economia, principalmente nas áreas do CDI e do BNDES/FINAME; c) racionalização do sistema de proteção tarifária; d) diminuição das restrições de acesso ao mercado internacional de tecnologia; e e) formação de recursos humanos.

É necessário também levar em conta o ambiente internacional, principalmente as novas negociações no GATT e a nova trade bill, em discussão no Congresso americano. Esses dois fatores poderão ter importantes implicações sobre o mecanismo de política comercial e industrial do Brasil. Os americanos têm profundo conhecimento desses mecanismos e estão orientando sua política comercial com base no princípio de fair trade. Violações a esse princípio darão, inevitavelmente, origem a retaliações. Devemos decidir que interesses vale a pena ceder e quais se deve procurar preservar.

O terceiro apresentador destacou, inicialmente, a necessidade de uma maior flexibilidade da política de exportações, particularmente no que diz respeito ao acesso a insumos importados. Em sua opinião, essa flexibilidade tornou-se uma pré-condição para um novo salto quantitativo, tendo em vista: a) o grau de diversificação do parque alcançado; b) os níveis atuais de comércio; e c) a estabilidade do setor exportador, em termos de número de empresas.

Pensar a política de exportações requer, portanto, pensar

a política comercial global, inclusive a de importações. Vista dessa forma, há três pontos a considerar: a) a modernização do parque produtivo; b) o tipo de política comercial a ser adotada; e c) a postura brasileira, tendo em vista o cenário mundial.

Quanto ao primeiro aspecto, há necessidade de se diferenciarem os setores de insumos básicos (onde a participação estatal é grande e as decisões são tomadas a nível de projeto) e os demais, aos quais se aplica, mais propriamente, a questão da flexibilidade, mencionada anteriormente.

O segundo aspecto tem a ver, principalmente, com a vinculação da política comercial à obtenção de um superávit mínimo pre determinado em função do serviço da dívida externa. Um primeiro ponto a destacar é que isso pode ser conseguido com diferentes combinações de exportações e importações. Em segundo lugar, há que se pensar no papel do capital estrangeiro no esforço exportador. Em 1987, as exportações do BEFIEEX (onde há uma forte concentração de capitais estrangeiros) representaram mais de dois terços das exportações de manufaturados. E os estímulos deste programa devem acabar em 1989.

O terceiro aspecto tem a ver com o cenário internacional.

A perspectiva é de convivermos com restrições financeiras por muito tempo. Além disso, a tendência é de uma crescente vinculação de concessões na área de mercadorias a concessões na área de serviços. Isso requer um planejamento do que se pretende internamente. E as decisões são prementes, dado que as negociações no âmbito do GATT estão se processando a um ritmo mais rápido do que se imaginava a princípio. Outro ponto diz respeito à tendência de formação de blocos econômicos. A partir de 1992, a previsão é de que a Comunidade Econômica Européia deverá passar a atuar como um bloco. Há, também, um processo da integração dos Estados Unidos com o Canadá e o México. E, por último, há o bloco asiático, também com um grande peso econômico. Onde ficamos nós? Uma alternativa natural é intensificar as relações com os parceiros da América Latina, cujo primeiro grande passo é a integração com a Argentina. A ampliação das relações com os três grandes blocos econômicos deve ser também estimulada.

O último apresentador propôs-se a focar a questão da abertura da economia, que considera necessária, mas que nada tem a ver com a visão liberal do Banco Mundial. O que se precisa ter é uma proteção adequada.

Foi feita referência a dois avanços mais recentes na teoria de comércio internacional - relacionados com o papel das economias de escala e da tecnologia - para destacar o ponto de que as vantagens comparativas no mercado internacional são efêmeras. Uma outra contribuição teórica é a que estabelece uma distinção entre configuração (número e distribuição de firmas na indústria) industrial factível e configuração industrial sustentável, que surge na literatura sobre mercados contestáveis. O primeiro caso seria aquele em que, dada a tecnologia disponível e o tamanho do mercado, todas as firmas poderiam operar sem prejuízo. O segundo caso é aquele tal que nenhuma outra configuração consegue gerar o vetor de produção de uma forma mais eficiente. O ideal seria, evidentemente, uma estrutura formada por configurações sustentáveis. Neste caso, firmas estrangeiras só entrariam neste mercado sofrendo prejuízos. E a proteção seria desnecessária.

Há dois problemas: o primeiro é que certas configurações só serão sustentáveis se suas firmas operarem com escalas internacionais. A indústria de um determinado país terá configurações sustentáveis, outras apenas factíveis e outras ainda que só serão factíveis com a ajuda do governo. O segundo problema é que essas configurações sustentáveis são alteráveis pelo progresso tecnológico.

A política de importações implica acomodar três objetivos, nem sempre conciliáveis: a) responder às demandas de proteção do sistema; b) ao fazer isso, o governo não impeça o potencial de comércio da economia; e c) atendendo aos dois aspectos anteriores, o governo não gere conflitos com os parceiros comerciais.

Há dois tipos de setores que estão sempre demandando proteção: os que estão disputando a fronteira tecnológica (eles são mais intensivos em P&D, operam com risco maior e geram efeitos positivos sobre o resto do sistema, fazendo parte da estratégia in

b) a importância das multinacionais como atores do processo de industrialização e de exportação de manufaturas; e

© o capital estrangeiro não está indo embora, mas tão-somente aproveitando um conjunto de circunstâncias para aumentar o ritmo de suas remessas para o exterior.

Nesse ponto, encerraram-se as intervenções da platéia e a palavra voltou para a mesa. O primeiro apresentador a analisar os comentários recebidos destacou o objetivo fundamental da proposta de reforma tarifária, que foi o de dar transparência ao sistema de proteção. Era um ponto de partida e não se tratava de "cortar gordura". Sobre a concepção da política industrial que permeia os documentos do MIC, sua opinião é de que continua sendo a de reduzir o custo do investimento à base de benefícios oficiais. Esse expositor considera essencial rever esses mecanismos de acesso aos recursos públicos.

Em seguida falou outro apresentador, que tratou de explicar sua referência à questão da seletividade da concessão de incentivos; segundo a explicação, ela se refere, aos produtos e não às empresas. Ilustrou com a falta de racionalidade no processo de concessão de créditos preferenciais para a exportação de manufaturados e advogou uma maior transparência desses mecanismos.

O segundo expositor passou a reafirmar os principais pontos da sua apresentação, notadamente as questões da liberalização interna e da melhoria da infra-estrutura de apoio ao comércio exterior. Considerou fundamental uma política de atração do capital estrangeiro, mas reconheceu que isso passa também pela questão da estabilidade macroeconômica.

Por último, a palavra voltou a primeiro apresentador, que procurou responder algumas questões a ele dirigidas. Esclareceu que sua análise da experiência internacional mostrou que o mercado de trabalho não sofre, como um todo, com os processos de modernização. As oportunidades de emprego perdidas tendem a ser mais do que compensadas com o surgimento de novas, sobretudo no setor de servi

ços. Afirmou não ter subestimado o enfoque setorial da política industrial: apenas constatou que essa abordagem já foi mais importante no passado do que nos dias de hoje. À questão de "como fazer" política industrial, o expositor preferiu responder lembrando uma observação de Fernando Fajnzylber sobre as diferenças entre países latino-americanos e asiáticos, quanto à intensidade da articulação econômica e social de suas sociedades. Estas seriam muito mais fortes na Ásia do que na América Latina. Em particular, no caso brasileiro, /falta-nos um consenso interno sobre o que deve ser a política industrial./ O expositor recorreu novamente a Fajnzylber para responder à questão proposta no início da sessão, a respeito da inserção competitiva na economia mundial. Fajnzylber chamou de competitividade autêntica a resultante de uma maior eficiência produtiva e de espúria a obtida através de medidas artificiais, tais como recessão doméstica e desvalorizações cambiais. Naturalmente, o desejável seria o primeiro tipo de inserção, já que o apresentador acredita que essa estratégia poderia funcionar como um motor do crescimento, ao aumentar a eficiência do sistema como um todo.

As quatro seções a seguir contêm os trabalhos apresentados pelos expositores para discussão no terceiro painel do encontro.

Regis Bonelli
Coordenador

Helson C. Braga
Relator

4.1 - BRASIL: POLÍTICA INDUSTRIAL E COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL

Wilson Suzigan*

É no contexto da reestruturação do setor produtivo dos países avançados, e tendo como contraponto a experiência de NICs como a Coréia do Sul e Formosa, bem-sucedidos na estruturação de um setor industrial competitivo a nível internacional, que se deve avaliar a experiência recente e a situação atual da indústria e os percalços da política industrial no Brasil. Isto é feito no item 4.1.1; o item 4.1.2 encerra o capítulo, com algumas sugestões de linhas de ação para formular uma estratégia industrial para o Brasil, tendo em vista sua inserção competitiva no mercado internacional.

4.1.1 - Experiência Histórica: "Mercadointernismo Patológico" e competitividade "Espúria",¹ na Ausência de Estratégia Industrial

No Brasil, como de resto em toda a América Latina, praticaram-se desde o pós-guerra políticas de industrialização predominantemente defensivas que se caracterizaram por um protecionismo exagerado e indiscriminado. Conjuntamente com a política cambial, essas políticas favoreceram taxas de rentabilidade mais elevadas no mercado interno relativamente ao mercado internacional, criando assim uma tendenciosidade à produção para o mercado interno e um viés antiexportação. O resultado foi uma indústria com elevado grau de ineficiência, por isso mesmo não-competitiva internacionalmente (com as exceções de praxe), e com ausência de criatividade.

Essa ineficiência e não-competitividade da indústria brasileira resultou da ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico como parte das políticas de indus-

* Professor, IE/UNICAMP

¹ Expressões cunhadas por F. Fajnzylber em recente seminário promovido no âmbito do Programa CEPAL/ONUDI de Reestruturação Industrial em América Latina (Montevideu, 30 de novembro - 1º de dezembro, 1987).

trialização implementadas a partir dos anos 50. Estas visavam exclusivamente à substituição de importações, e a estratégia utilizada foi a de fechar a economia, reservando o mercado para produtores locais, inclusive empresas estrangeiras. Entretanto, a proteção proporcionada constituía-se naquilo que Fajnzylber (1983) denomina de protecionismo frívolo, no sentido de que não teve um objetivo de aprendizagem, apoiado num processo concomitante de geração de exportações e de desenvolvimento científico e tecnológico. A questão fundamental é que a substituição de importações não promoveu a absorção e o desenvolvimento de tecnologia. Isto contribuiu para incutir no empresariado industrial brasileiro uma mentalidade protecionista, que encara o protecionismo como um fim e não como um meio para que, num determinado horizonte de tempo, se implante uma indústria eficiente e competitiva, voltada tanto para o mercado interno quanto para o mercado internacional. Muitas indústrias contam até hoje com mercado interno cativo, e essa mentalidade protecionista se constitui em verdadeira barreira a ser vencida para que se possa implantar um processo amplo de assimilação, adaptação e desenvolvimento de tecnologia.

A partir da segunda metade dos anos 60, o viés antiexportação do sistema de proteção à indústria passou a ser progressivamente compensado por política de incentivos e subsídios à exportação de manufaturados e por políticas cambiais "agressivas". Essas políticas foram complementadas por outras, como a política de subsídio à formação de capital na indústria através da redução/isenção de impostos para importação de bens de capital, administrada pelo CDI/MIC, e os subsídios de crédito embutidos nos financiamentos de longo prazo concedidos pelo BNDE. Com isso, e dada a extraordinária expansão da economia mundial até 1973, a indústria brasileira conseguiu lançar-se no mercado internacional sem ter realizado um esforço significativo de absorção e desenvolvimento tecnológico.

Com o fim do ciclo expansivo (1968-1973/74) e com a mudança na conjuntura econômica internacional a partir do choque do petróleo, a política econômica adotou a estratégia de manter o

crescimento à custa de maior endividamento externo. Com isso se acentuou, ao longo da década de 70, a importância estratégica das exportações de manufaturados e da contenção de importações na geração de saldos comerciais suficientes para o serviço da dívida. Assim, o sistema de proteção e promoção foi mantido e mesmo ampliado, relevando-se seus custos (em termos de evasão de recursos públicos, pressão inflacionária e ineficiência da indústria) em face do objetivo imediato do balanço de pagamentos. Dentro dessa estratégia, o II PND pode ser visto como uma exceção, já que representou uma tentativa de promover mudanças estruturais na economia a partir de um amplo programa de investimentos públicos e privados. O objetivo era substituir importações de insumos energéticos, internalizar a oferta de bens de capital e insumos industriais básicos, e criar capacidade de exportação de algumas matérias-primas, objetivo esse apenas parcialmente alcançado, já na década de 80.

No início dos anos 80, após o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais, deteriorou-se significativamente a situação do balanço de pagamentos, e o estrangulamento externo impôs-se novamente como principal restrição ao crescimento. Desde então tem-se observado uma predominância absoluta das preocupações de curto prazo da política macroeconômica e ausência de qualquer estratégia de longo prazo. A realização de saldos comerciais tem sido buscada por políticas macroeconômicas de ajustamento que deprimem o mercado interno a fim de gerar excedentes exportáveis, mantendo níveis elevados de proteção à produção para o mercado interno e de promoção à exportação de manufaturados.² Dada a ausência de uma estratégia de desenvolvimento tecnológico articulada a uma política industrial, essas políticas são obviamente inadequadas para que o país crie uma capacidade estrutural de exportar e se integre competitivamente à economia internacional. Em outras palavras, ignora-se a política industrial - opções estratégicas de longo prazo -, tratando-se a questão da competitividade externa através de políticas macroeconômicas de cur-

²O resultado foi a competitividade "espúria" a que se refere Fajnzylber (1987, p. 5).

to prazo que periodicamente recolocam a sociedade diante do falso dilema mercado interno versus mercado externo.

A política de reserva de mercado para a indústria de informática foi, até certo ponto, uma exceção. De fato, essa política contribuiu efetivamente para a implantação do segmento de mini e microcomputadores por empresas privadas nacionais, e se constitui num instrumento válido, utilizado pela maioria dos países que implementaram políticas visando à implantação e consolidação de indústrias de tecnologia de ponta. Entretanto, à diferença de outros países, sua utilização no Brasil não foi acompanhada de uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, formação de recursos humanos, abertura para o mercado externo visando ganhar escala, etc., dando origem a uma indústria em boa parte ainda sem capacitação tecnológica e pouco competitiva.

Acima de tudo, o desenvolvimento industrial brasileiro, na ausência de uma política industrial, se ressentiu: (a) da falta de articulação com uma política agrícola que promovesse sobretudo o crescimento da produção de alimentos básicos, resultando em séria restrição a estratégias de crescimento com ganhos de salário real e incorporação ao mercado de contingentes de população marginalizados; (b) de desarticulação setorial, com atraso relativo de alguns setores, heterogeneidade tecnológica e substanciais diferenças nos níveis de produtividade, e (c) de um sistema financeiro privado incapaz de mobilizar recursos para créditos de longo prazo para investimento, até hoje dependente das agências públicas de fomento.

Mais recentemente, entre princípios de 1985 e princípios de 1987, foram elaboradas oito propostas de política industrial: COPAG (janeiro/85); I/PND/NR (novembro/85); quatro versões de documentos do MIC (agosto/85; dezembro/85; julho/86 e fevereiro/87); o Plano de Metas (1986) e o relatório "Política Industrial" (1986), preparado por um grupo interministerial integrado por técnicos especializados em política industrial. De um modo

geral, a essência das estratégias propostas enfatizava a necessidade de se atingirem níveis mais elevados de produtividade e aumentar a eficiência da indústria, sob um padrão de crescimento que visasse tanto à inserção competitiva no mercado internacional quanto à ampliação do mercado interno. Para isso seriam necessárias a modernização da estrutura produtiva e a capacitação científica e tecnológica nacional. Entretanto, nenhuma dessas estratégias chegou a ser implementada, não sendo sequer levada a sério, seja pelo setor privado, seja no âmbito do próprio governo, o que revela falta de consenso em torno das metas estabelecidas e total ausência de articulação entre Estado, iniciativa privada e comunidade científica, sem falar de outros segmentos da sociedade usualmente envolvidos.

Apesar dessa indefinição em termos de política ou estratégia industrial de longo prazo, em meados de 1987 o MIC passou a definir metas industriais, com o lançamento de programas setoriais de investimento para o período 1987-95 nos setores /petroquímico, siderúrgico, papel e celulose e fertilizantes.³ Em termos estratégicos, isso corresponde a algo como "passar o carro à frente dos bois", ou seja, passou-se à fase de industrial targeting sem que houvesse sido definida uma estratégia de política industrial, e o que é pior, com precária articulação com o setor privado. As possibilidades de erro são evidentes; porém o mais provável é que esses programas sejam ignorados, como o foram os documentos de política industrial elaborados pelo governo.

Por outro lado, as políticas específicas implementadas pelo MCT constituem louváveis exceções, embora padeçam da mesma falta de uma estratégia de política industrial como marco de referência. Essas políticas incluem a formação de recursos humanos de alta qualificação através da concessão de bolsas de estudo (já sofrendo cortes), financiamento para criação de centros de P & D a nível de empresas, e criação de órgãos específicos para orientar o desenvolvimento de indústrias e atividades de tecnologia de ponta.

³ Assinale-se que um programa semelhante foi elaborado pelo MIC para o setor automotivo, mas foi "recolhido" após intempestiva reação da ANFAVEA, que alegava não ter havido participação ativa da indústria automobilística e de autopeças na elaboração do programa.

A partir de meados de 87, porém, o governo brasileiro ensaiou um passo atrás em termos de política industrial. De fato, nessa época começaram a circular algumas idéias que têm sido apelidadas de "nova política industrial", as quais, no entanto, formam um conjunto incoerente e até mesmo inconseqüente, que deveriam ser mais adequadamente chamadas de antipolítica industrial: ao mesmo tempo em que se afirma a necessidade de o país criar capacidade própria de desenvolver tecnologia e formar recursos humanos adequados, anuncia-se como princípios de política industrial a importação de tecnologia, a total desregulação da economia, liberdade ao capital estrangeiro para estabelecer fábricas "de qualquer natureza", criação de zonas de processamento de exportação (ZPEs) inteiramente desvinculadas da estrutura industrial existente, etc. / Por tudo o que foi discutido neste texto, fica claro que essas idéias estão longe de constituir uma verdadeira política industrial, já que ignoram os elementos fundamentais de tal política, sobretudo a articulação Estado-sociedade. Ignoram também o processo de transformação por que passa a economia mundial, em que a nova divisão internacional do trabalho está sendo moldada não com base em vantagens comparativas ditadas por recursos naturais e mão-de-obra barata, mas por vantagens comparativas dinâmicas construídas através do domínio de tecnologias avançadas, formação de recursos humanos altamente qualificados, etc., e sua aplicação na indústria e na modernização de toda a sociedade.

4.1.2 - Linhas de Ação para uma Estratégia Industrial Visando à Inserção competitiva no mercado Internacional

Não resta dúvida de que a formulação e implementação de uma política industrial deve ser peça fundamental em qualquer estratégia de longo prazo para acelerar o desenvolvimento econômico e elevar o bem-estar social no Brasil. Essa estratégia deve levar em conta o quadro atual e as principais tendências da reestruturação do setor produtivo dos países avançados e as estratégias dos NICs, acima analisadas. Deve também partir do pressuposto de que o país deseja integrar-se competitivamente ao mercado internacional. Essa inserção é necessária para atingir escalas

mais elevadas de produção, estimular o desenvolvimento tecnológico e melhorar a qualidade do produto e do processo de fabricação, permitindo atender o próprio mercado interno em condições mais adequadas em termos de competitividade e qualidade.

Essa estratégia deve orientar a ação articulada do Estado e do capital privado no sentido de: (a) completar a estrutura da indústria pela implantação/consolidação dos setores e atividades de tecnologia de ponta; (b) modernizar as indústrias tradicionais, que já ocupam posição de destaque no comércio internacional, e cuja competitividade se encontra ameaçada; (c) criar condições para uma mais rápida e ampla incorporação de progresso técnico, com capacitação tecnológica da indústria brasileira, através do reforço da infra-estrutura de ciência e tecnologia, formação de recursos humanos altamente qualificados e estímulos para atividades de P & D a nível de indústrias; (d) estabelecer metas de racionalização e redução gradual do sistema de proteção à produção para o mercado interno e do sistema de promoção às exportações, compatíveis com o aumento da eficiência da indústria; (e) fortalecer as condições internas de competição de preços, sobretudo entre grandes empresas; (f) estabelecer critérios de aferição e acompanhamento dos níveis de competitividade, de modo a monitorar a indústria e escolher setores ou indústrias específicas onde o país deve alavancar capacidade de exportação; e (g) articular o padrão de financiamento do Estado às necessidades de financiamento industrial, para que o Estado possa desempenhar um papel estruturante e de fomento.

4.2 - OS EMPRESÁRIOS E A POLÍTICA INDUSTRIAL

José Augusto Coelho Fernandes*

A Comissão de Política Industrial da Confederação Nacional da Indústria (CNI) criou, em agosto de 1987, um Grupo de Avaliação da Competitividade da Indústria Brasileira formado por 30 empresários industriais. Essa iniciativa representava a preocupação da Comissão de Política Industrial quanto à definição de estratégias de longo prazo para a economia brasileira.

O grupo foi inicialmente dividido em quatro subgrupos: Linhas Estratégicas; Tecnologia, Modernização e Recursos Humanos; Disponibilidade e Custo de Capital; e Política Comercial. Os relatórios finais dos subgrupos encontram-se em fase de elaboração. O resultado final do trabalho deverá ser o estabelecimento de diretrizes para uma estratégia industrial competitiva.

Uma idéia comum acompanhou o trabalho de cada um dos subgrupos: a necessidade de se repensarem objetivos e instrumentos das políticas de financiamento, tecnológica e comercial a partir do reconhecimento de que a estrutura industrial brasileira apresenta-se integrada e que, junto a esse processo de integração, foi-se criando uma classe empresarial mais sofisticada e com maior grau de articulação com os mercados internacionais de bens e tecnologia. A hipótese básica do trabalho é de que a existência de uma estrutura industrial integrada requereria mudanças na política industrial, notadamente no grau de influência do governo sobre as decisões microeconômicas.

O trabalho destes subgrupos foi secundado por um questionário de avaliação da competitividade da indústria, cujos principais resultados são apresentados a seguir:

* Da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

- 85% dos empresários consultados consideram que a indústria é mais competitiva do que há 10 anos atrás, mas 80% acham que o processo de modernização recente tem sido insuficiente;

- 85% identificaram o risco da automação como ameaça à capacidade competitiva da indústria brasileira em setores intensivos em mão-de-obra;

- quanto aos determinantes da capacidade competitiva da indústria brasileira nos próximos 15 anos, as respostas foram as seguintes:

- a) custo da mão-de-obra - 75% consideram importante;
- b) disponibilidade de recursos naturais - 95% consideram importante;
- c) legislação de meio-ambiente menos rigorosa - 70% consideram importante;
- d) capacidade tecnológica doméstica - 75% consideram importante;
- e) compra de tecnologia no exterior - 90% consideram importante;
- f) associação com EMNS - 90% consideram importante.

- quanto às necessidades de infra-estrutura:

- a) estradas - 60% consideram adequadas;
- b) ferrovias - 95% consideram inadequadas;
- c) transporte aéreo - 95% consideram adequado;
- d) telecomunicações - 85% consideram adequadas;

e) energia - 65% consideram adequada;

f) portos - 80% consideram inadequados;

- quanto aos fatores determinantes da competitividade:

a) investimentos contínuos em novas máquinas/equipamentos - 95% consideram muito importante;

b) boa capacidade de engenharia de processo - 85% consideram muito importante;

c) qualificação de mão-de-obra - 90% consideram importante;

d) custo de mão-de-obra - 75% consideram importante;

e) sistema de comercialização - 90% consideram importante;

f) engenharia de produto - 95% consideram importante;

g) capacidade de pesquisa - 90% consideram importante.

- estímulo da política cambial - 50% consideram pouco estimulante;

- ausência de concorrência interna como elemento que afeta a competitividade - 30% consideram a existência da relação;

- capacidade das empresas adaptarem-se às demandas específicas dos mercados compradores - 55% consideram preparadas;

- áreas de intensificação de comércio nos próximos dez anos:

África - 55% consideram que será pouco intensa;

Ásia - 65% consideram que será intensa;

América Latina - 80% consideram que será intensa;
Europa Ocidental - 80% consideram que será intensa;
Leste Europeu - 50% consideram que será intensa;
EUA - 90% consideram que será intensa.

- principais concorrentes:

América Latina - 85% consideram pouco importante;
África - 100% consideram pouco importante;
NIC's Asiáticos - 100% consideram importante;
Japão - 100% consideram importante;
Europa - 80% consideram importante;
EUA - 85% consideram importante.

- política de dispêndios de P&D em termos reais - 95% intenções de elevação;

- propensão das empresas a buscarem novas tecnologias disponíveis no mundo e a explorá-las na criação de novos produtos e processos - 100% consideram-se propensas;

- adequação da Lei de Patentes como estímulo à realização de investimentos em P&D - 75% consideram inadequada;

- favorecimento do INPI ao processo de transferência de tecnologia para a empresa nacional - 55% consideram que não favorece;

- grau de envolvimento em projetos de padronização e controle de qualidade - 85% consideram-se ativas;

- adequação integração universidade/institutos de pesquisa/empresas - 65% consideram inadequados;

- adequação do sistema de financiamento à tecnologia - 80% consideram inadequado;

- evolução dos investimentos fixos em termos reais nos últimos três anos - 75% apontavam crescimento;

- objetivos dos investimentos:

- ampliação - 65% revelam investimentos;

- modernização - 95% revelam investimentos.

- previsão dos investimentos nos próximos três anos comparado aos últimos três anos - 70% revelam aumento nos investimentos;

- fatores atuantes nas decisões de investimentos:

- esgotamento da capacidade instalada - 90% afirmam que foi uma fonte importante de pressão;

- necessidade de atualização tecnológica - 90% afirmam que foi uma fonte importante de pressão;

- busca de aumento de eficiência - 85% afirmam que foi importante.

- oferta de mão-de-obra quanto à qualificação - 65% consideram adequada;

- oferta de mão-de-obra quanto à quantidade - 75% consideram adequada;

- adequação do sistema de treinamento de nível técnico - 65% consideram inadequado.

- adequação da formação dos executivos oriundos de escolas de administração às necessidades das empresas - 90% consideram que a formação não é adequada;

- adequação da formação de engenheiros - 65% consideram que a formação não é adequada;

- evolução do autofinanciamento nos últimos 5 anos - 85% revelam aumento;

- avaliação do grau de adaptação do BNDES à nova etapa de desenvolvimento industrial através de mudanças operacionais e maior flexibilidade - 50% consideram que o BNDES tem se adaptado;

- expectativa quanto à evolução da participação do BNDES no financiamento de longo prazo - 85% consideram que esta participação deve aumentar;

- alternativas do financiamento, quando comparadas aos competidores internacionais - 75% consideram suas alternativas pouco adequadas;

- papel da depreciação como incentivo ao investimento industrial - 55% consideram que tem um impacto importante;

- expectativa quanto ao impacto da conversão da dívida no financiamento do investimento - 75% consideram relevante.

A partir dos pontos "fortes e fracos" da economia brasileira identificados no questionário e de uma avaliação do macrocenário da economia brasileira é que se definiu a estratégia mais adequada para a elevação da eficiência da indústria brasileira; foram consideradas as seguintes dimensões do macrocenário:

a) estrangulamento externo;

b) crise fiscal do Estado;

c) crise financeira e comercial da economia internacional; e

d) transformação tecnológica e industrial.

Nas discussões da estratégia emergiu uma forte demanda por uma maior abertura ao mercado internacional de tecnologia e a manutenção de uma política comercial de proteção - mais transparente que a atual - mas que não representasse ameaça aos produtores estabelecidos. Não obstante a posterior evolução das discussões em direção a uma melhor avaliação do papel da política comercial, tornou-se transparente que o curso futuro da política industrial será marcado pela crescente tensão entre os empresários exportadores (favoráveis à abertura externa) e os dos setores de bens de capital, informática e alguns segmentos de insumos básicos que demandam níveis de proteção mais elevados.

A consistência de uma estratégia industrial competitiva exige, no entanto, um ambiente favorável e estimulador da eficiência, sem o qual as empresas industriais não buscarão racionalmente o desenvolvimento tecnológico. A criação destas condições não depende apenas da política tecnológica; é função da política macroeconômica, da política comercial e de políticas de redução de restrições à oferta. A criação de um ambiente favorável à pressão inovadora envolve necessariamente:

- Desregulamentação - redução do excesso de regulamentação em políticas que afetam decisões de investimento industrial. O foco destas mudanças deve centrar-se na redução de barreiras à entrada administradas pelo CDI e BNDES (inclusive FINAME). Atenção especial deve ser concedida à revisão dos instrumentos que regulam alguns setores tradicionais (e.g. cimento, siderurgia) e à atuação de empresas do setor público.

- Diversificação e Ampliação da Atividade Exportadora - a participação no mercado internacional é um importante instrumento de pressão inovadora; é importante, no entanto, que esta participação não seja marginal. Os casos de sucesso no Brasil indicam

que as pressões por atualização tecnológica são mais expressivas quando o mercado exportador faz parte da estratégia de longo prazo da empresa.

- Racionalização da Política de Proteção - reforma tarifária que torne mais transparente a estrutura competitiva do parque industrial e racionalize a política de comércio exterior com ênfase na redução progressiva dos níveis de proteção e das barreiras não tarifárias.

Na formulação da política industrial uma maior preocupação com o ambiente internacional deve ser levada em consideração. Isto se refere tanto à identificação de oportunidades (e.g. mudanças na relação dólar demais moedas nos últimos três anos) quanto às restrições. Neste último caso cabe mencionar a estratégia em relação às negociações no GATT e a nova trade bill em discussão no Congresso americano, a qual orienta a política comercial com base no princípio do fair trade.

Violações a estes arranjos institucionais aumentam as tensões e dão origem a retaliações. O Brasil deve definir uma estratégia consistente, na qual estejam claros os pontos a ceder e aqueles que se deve procurar preservar.

Em síntese, uma estratégia de política industrial no Brasil deve contemplar as seguintes iniciativas:

a) reforma tarifária, com a incorporação das principais barreiras não-tarifárias ao sistema tarifário e anúncio de um programa de redução progressiva dos níveis de proteção e de barreiras não-tarifárias;

b) reavaliação do sistema de incentivos setoriais, de programas de nacionalização e de restrições à oferta, administrados pelos órgãos de política industrial;

c) redução do viés antiexportação, através da implemen-

tação de políticas semelhantes às contidas no Plano de Controle Macroeconômico;

d) orientação da política tecnológica em direção à promoção do crescimento e eficiência da indústria através de uma maior abertura ao mercado internacional de tecnologia e desenvolvimento local em áreas selecionadas;

e) investimentos em infra-estrutura;

f) programas de formação de recursos humanos.

4.3 - PRIORIDADES E PERSPECTIVAS DE POLÍTICA ECONÔMICA PARA A DÉCADA DE 90 - SETOR EXTERNO

Renato Baumann Neves*

A definição da política econômica com relação ao setor externo brasileiro deve basear-se em dois conjuntos de fatores de terminantes.

Por um lado, o processo de industrialização do país - particularmente no período de maior verticalização da estrutura produtiva, no pós-guerra - sempre teve um caráter seletivo, baseando-se numa estrutura de incentivos a setores específicos. A política comercial externa foi igualmente implantada de forma viesada no sentido de proporcionar maior participação de produtos específicos (não-tradicionais) na pauta de exportações. Isso permitiu o envolvimento de um número expressivo de empresas na atividade exportadora, e um seletivo amadurecimento do setor exportador, refletido na estabilidade da composição desse setor.

De outro lado, há indicações significativas de que essa estratégia - embora bem-sucedida em termos do volume de comércio alcançado - tem implicado distorções e que o cenário para o intercâmbio de bens e serviços na próxima década deverá ser distinto do que tem sido observado até aqui. / A importância crescente do comércio de serviços, a vinculação entre os fluxos de bens e serviços e os fluxos financeiros, e a formação de blocos econômicos regionais são alguns itens de destaque na agenda. /

Desse modo, há necessidade de se repensar a própria lógica de definição da política comercial - em consonância com a política macroeconômica e as políticas setoriais - bem como definir posições claras do país com relação aos novos cenários do mercado internacional.

As questões mais relevantes podem ser analisadas como três conjuntos de temas:

* Do IPLAN/IPEA.

- definições quanto ao grau de abertura da economia;
- definição da política comercial;
- questões relacionadas ao novo cenário mundial.

A - O Grau de Abertura da Economia

Mesmo as previsões mais otimistas admitem que o retorno do Brasil ao mercado de capitais deverá ser gradual, que a disponibilidade de recursos dos organismos internacionais é limitada e que, em consequência, a disponibilidade de recursos externos dificilmente voltará, em prazo curto, aos níveis observados na década passada.

Isso sugere a necessidade de se definir o nível requerido de superávit comercial para fazer face ao serviço da dívida e ao mesmo tempo viabilizar as importações necessárias à sustentação do crescimento do produto.

Entretanto, a experiência recente mostra que o objetivo de um nível dado de superávit comercial não deveria implicar limitação do volume total de comércio, sob pena de se sacrificar o nível da oferta agregada interna. A determinação do superávit deve, alternativamente, partir do reconhecimento da necessidade de ampliar o acesso a bens de produção importados, de maneira coordenada com a necessidade de geração de divisas.

Nesse sentido, é fundamental que a política comercial seja definida em novas bases, modificando-se o enfoque seletivo adotado nas duas últimas décadas, e de forma a garantir condições estruturais para a sustentação do equilíbrio do balanço de pagamentos a médio prazo.

Para tanto, faz-se necessária uma concepção de política comercial externa distinta da que tem sido adotada.

B - Definição da Política Comercial

A definição de uma política comercial externa em novas bases deveria, idealmente, ser feita de forma a evitar a repetição de experiências pouco positivas e a adequar a economia às novas demandas.

No que se refere aos incentivos às exportações, cabe distinguir entre os produtos básicos e os demais, uma vez que as decisões referentes aos primeiros são tomadas a nível de projeto e, portanto, envolvem definições específicas quanto à composição da linha de produção, às projeções de oferta e demanda do mercado interno, e às próprias condições de comercialização externa que, por sua vez, estão vinculadas às negociações com os parceiros comerciais. A experiência passada recomenda - para esses setores básicos - que sejam feitos esforços de definição de uma estratégia consistente com as políticas setoriais.

Para os demais setores - e ainda no tocante a exportações - além das recomendações quanto à interação com os objetivos das políticas macroeconômica e setoriais específicas, deveria haver um volume menor de transferência de recursos reais em favor dos setores prioritários, deveria haver maior canalização dos recursos gerados com a atividade exportadora para o processo produtivo e maior dependência do sistema de preços relativos, ao invés de ingerências administrativas.

Uma nova política de importações, menos seletiva, deve ser definida com a perspectiva de garantir a competitividade a médio prazo da produção nacional, possibilitando o acesso a insumos a preços internacionais, e deve permitir uma interação consistente dos fluxos de bens com o comércio de serviços e os fluxos financeiros. /

Os contornos de uma estratégia a longo prazo nesse sentido são determinados não apenas por fatores internos, havendo ou ou outros balizadores a considerar.

Entre outros, deve existir consistência com os compromissos a serem assumidos nas negociações multilaterais ora em curso no âmbito do GATT - inclusive no que se refere a novos temas, como regulamentação do fluxo de serviços, patentes, propriedade intelectual e outros - e deve haver complementaridade com os compromissos assumidos no âmbito do processo de integração regional.

Um aspecto adicional importante na definição da política comercial diz respeito à necessidade de se adotar uma política consistente em relação ao capital estrangeiro (a partir das decisões da Assembléia Constituinte). Isso decorre tanto da observação de práticas adotadas em outros países quanto da importância de se dispor de mecanismos que induzam à geração líquida positiva de divisas de forma sustentada a médio prazo.

Uma política desse tipo requer maior consistência na definição de aspectos básicos como/áreas de atuação no mercado interno, normas para remessa de rendimentos do capital e os instrumentos de determinação do grau de envolvimento do capital estrangeiro com as vendas no mercado externo/.

Além dos pontos ressaltados acima, as próprias restrições impostas ao país pelas limitações financeiras recomendam que sejam exploradas formas alternativas de comércio, sobretudo com outros países em desenvolvimento, e com países de economias planificadas.

Esses determinantes externos levam ao terceiro conjunto de temas.

C - Questões Relacionadas ao Novo Cenário Mundial

As projeções para a próxima década indicam um contexto caracterizado pelos fatos novos de crescimento dos fluxos financeiros e de comércio de serviços em ritmo e volume superiores ao do comércio de bens, ao mesmo tempo em que se assiste à formação

de blocos econômicos, com maior fluidez de comércio entre os países membros (a integração mais intensa da CEE a partir de 1992 e a liberação do comércio entre os EUA, Canadá e México são os exemplos mais significativos). Aliadas a isso, as projeções do crescimento do volume de comércio mundial são menos otimistas do que no passado recente, em função das restrições impostas pelas distorções do sistema financeiro internacional.

Isso implica, entre outros aspectos, a necessidade de definir não apenas os pontos de política específicos mencionados acima, mas também - e de forma conexa - um posicionamento do país quanto ao papel dos organismos internacionais na provisão de recursos para o ajuste estrutural das economias em desenvolvimento com problemas de desequilíbrio nas contas externas.

A solução das distorções financeiras - que passa certamente por uma atuação mais decisiva desses organismos - parece ser pré-requisito para reverter a perda de dinamismo do comércio mundial.

Uma atuação decidida e consistente nos foruns de negociações comerciais multilaterais bem como nas reuniões plenárias dos organismos financiadores é uma recomendação que surge de forma natural..

Entretanto, o novo cenário mundial também se caracteriza por um renovado bilateralismo, em que concessões cada vez menos voluntárias têm sido negociadas em contextos que envolvem fluxos de bens e de serviços, de forma vinculada à ajuda financeira para os países devedores.

Nessas condições, a experiência recente é novamente útil ao sugerir que a falta de definição de objetivos a médio e longo prazos certamente não é a melhor maneira de se enfrentarem dificuldades conjunturais. É necessária uma estratégia consistente.

4.4 - NOTAS SOBRE A POLÍTICA DE IMPORTAÇÕES

José Tavares de Araujo Jr. *

4.4.1 - Introdução

Estas notas estão organizadas em torno do seguinte argumento: a abertura da economia constitui um passo indispensável à superação da crise brasileira atual, mas os fundamentos desta medida não estão associados à lógica do pensamento liberal e sim à necessidade de estabelecer instrumentos de proteção compatíveis com as características da estrutura industrial do país na presente década.

A Seção 4.4.2, de natureza conceitual, discute as relações entre progresso técnico, estrutura industrial e protecionismo. A Seção 4.4.3 apresenta, de forma sucinta, as principais peculiaridades do caso brasileiro.

4.4.2 - Progresso Técnico e Protecionismo

Nos anos 80 as teorias da organização industrial e do comércio internacional tornaram-se uma área unificada de conhecimentos. Esta integração reside no recurso comum ao progresso técnico e às formas de concorrência como elementos explicativos não só do perfil da estrutura industrial como do estilo de inserção internacional de uma economia.

Do lado da organização industrial, os principais avanços são devidos à teoria de mercados contestáveis, que oferece dois conceitos particularmente úteis ao esclarecimento dos temas abordados no presente artigo: os conceitos de configuração factível e configuração sustentável. Uma configuração industrial é factível quando, dadas as tecnologias disponíveis e a dimensão do mercado, as firmas estabelecidas naquela indústria são capazes de produzir o vetor de bens requeridos pela demanda sem que nenhuma delas tenha prejuízo, aos preços vigentes. Esta configuração será

* DO INPES/IPEA

sustentável se, mantidos os preços vigentes, não existir a possibilidade de que um competidor potencial entre no mercado e aufera lucros. Em outras palavras, se uma configuração é sustentável, quaisquer outras distribuições de tamanhos de firmas, pautas de produção, parcelas de mercado e técnicas produtivas são incapazes de atender à demanda a custos menores.

Numa economia em que todos os setores possuem configurações sustentáveis, qualquer medida protecionista é supérflua, por que as condições de livre comércio são suficientes para assegurar que os demais países só conseguirão exportar para ali produtos não competitivos com a produção local. Assim, o objetivo fundamental da política industrial de qualquer governo deveria ser o de prover condições de sustentabilidade a todos os setores. No entanto, esta tarefa não é trivial, pelos motivos apontados a seguir.

Devido às características das tecnologias disponíveis, certos setores só poderão assumir configurações sustentáveis se suas empresas operarem internacionalmente. Isto significa que a cada configuração da estrutura industrial da economia corresponde um determinado potencial de comércio exterior. No caso de bens cuja escala de produção mundial só comporte a presença de poucos fabricantes, é possível que a realização do potencial de comércio de uma economia, bem como a manutenção das condições de sustentabilidade de sua indústria impeçam a existência de configurações factíveis daquela indústria em outra economia.

/ De acordo com o credo liberal, o desaparecimento dos produtores menos eficientes é sempre desejável, posto que a demanda mundial passa a ser atendida a custos mais baixos. Mas, do ponto de vista do país que se encontra sob o risco de ser excluído do rol de fabricantes, esta melhoria de bem-estar no resto do mundo pode implicar severas perdas, quando se trata de setores industriais cujos efeitos de encadeamento geram condições de factibilidade para vários outros. Por isso, faz sentido proteger o setor ameaçado, garantindo assim a sobrevivência dos demais que, coeteris paribus, estão aptos a enfrentar a competição internacional. /

Neste contexto, a primeira economia, cuja indústria sobreviveria em condições de livre comércio, é levada a proteger os setores que deixaram de ser sustentáveis em virtude das medidas tomadas pelo governo do outro país. A única maneira de evitar que esta situação resulte numa escalada protecionista é o estabelecimento de um fórum de negociação, através do qual sejam fixados os níveis de proteção compatíveis com os volumes mínimos de produção e comércio aceitáveis por ambos países.

Os acordos firmados neste fórum serão necessariamente efêmeros, posto que as políticas econômicas de cada país, bem como mudanças na economia internacional, podem alterar significativamente os efeitos das medidas pactuadas. Uma taxa de câmbio desvalorizada pode, por exemplo, tornar factível a configuração de diversas indústrias e promover outras à condição de sustentável, embora esta política possa implicar transferências indesejáveis de recursos para o exterior. Por outro lado, o crescimento do mercado ou o progresso técnico podem relaxar as condições de sustentabilidade de certas indústrias, abrindo espaço para um número maior de produtores, e permitindo, eventualmente, a abolição das medidas protecionistas. Mas, se os novos competidores estiverem estabelecidos num terceiro país, suas atividades terão ali o caráter de indústria nascente e, provavelmente, irão solicitar proteção do governo, com base nos argumentos conhecidos. Assim, os termos do acordo firmado entre os dois primeiros países precisarão agora passar por uma renegociação multilateral.

Conflitos de interesses do tipo acima descrito são frequentes em indústrias que operam na fronteira do conhecimento tecnológico. De fato, a experiência histórica sugere que os governos estão dispostos a proteger tais setores, mesmo quando sua liderança sobre o resto do mundo é incontestável. Com este procedimento os governos conferem um obstáculo suplementar à difusão internacional das inovações ocorridas na fronteira e oferecem às empresas do país mais tempo para auferir quase-rendas schumpeterianas.

A análise do comércio internacional à luz das interações entre progresso técnico e padrões de competição também contempla outra fonte usual de demanda por medidas protecionistas: a

incapacidade temporária de determinadas indústrias acompanharem o ritmo de crescimento da produtividade no resto do mundo. A justificativa para proteger indústrias senis é a de que/uma capacidade produtiva pode levar décadas para ser montada, mas pode ser destruída em poucos meses./É razoável, portanto, evitar o sucateamento involuntário de instalações que, através do investimento ou do aprendizado, poderiam rapidamente adquirir ou recuperar condições de competitividade.

Desta maneira,/os dois extremos do espectro tecnológico costumam solicitar proteção: os setores mais avançados e os mais atrasados./De fato, os únicos setores que não possuem argumentos para usufruir de benesses governamentais são aqueles que, operando tecnologias difundidas internacionalmente, conseguem níveis de eficiência iguais ou superiores ao resto do mundo.

Do ponto de vista dos interesses nacionais, os dois principais problemas operacionais da política protecionista são os de estabelecer os níveis adequados de proteção e seus respectivos prazos de vigência, devido ao grande número de variáveis envolvidas neste cálculo (estrutura de preços internos, taxas de câmbio e estruturas de proteção efetiva do país e dos parceiros comerciais relevantes, tendências de evolução do mercado e dos níveis de produtividade, etc.)./Na prática, os indicadores efetivos que o governo dispõe para saber se os níveis vigentes de proteção estão exagerados consistem nos atritos gerados com parceiros comerciais e nos protestos internos, de consumidores e de segmentos industriais cuja competitividade tenha sido prejudicada em decorrência da proteção concedida aos seus insumos./

Em síntese, devido à instabilidade das configurações sustentáveis, ao caráter efêmero das vantagens comparativas e às políticas adotadas pelos parceiros comerciais, todos os governos são levados a adotar medidas protecionistas, embora não saibam operar tais instrumentos com precisão. Por conseguinte, é indispensável, tanto para as potências hegemônicas como para os países pequenos, a existência de um fórum de negociações multilaterais onde seja

possível debater e regular as formas e graus de proteção compatíveis com os volumes de produção e comércio desejados pela comunidade internacional.

4.4.3 - O Protecionismo Brasileiro

A seção anterior mostrou que a política de importações de qualquer economia que disponha de um parque industrial diversificado implica um esforço de conciliar três objetivos nem sempre convergentes: a) responder às demandas por medidas protecionistas; b) permitir a realização do potencial de comércio da economia; c) cuidar que os instrumentos de política econômica não provoquem conflitos com parceiros comerciais relevantes para o país.

No Brasil, entretanto, tais preocupações não constituem, aparentemente, elementos relevantes da política de importações. Esta peculiaridade decorre do fato de que esta política continua subordinada a um estilo de intervenção do Estado na economia que, embora tenha sido eficaz no passado, exauriu-se desde o final do governo Geisel. De forma esquemática, os traços essenciais deste estilo são os seguintes: de um lado o governo define as prioridades setoriais de investimento, bem como os papéis a serem cumpridos pelo Estado e pelos capitais nacional e estrangeiro dentro de cada setor. De outro lado, para assegurar a realização de suas prioridades, o governo oferece à iniciativa privada dois tipos de benesses: a redução do custo de investimento, através de incentivos fiscais, financiamentos subsidiados, etc.; e a reserva do mercado brasileiro para os bens produzidos no país.

Apesar de certos infortúnios, como a escolha de metas equivocadas, concessão de subsídios desnecessários, excesso de burocracia, corrupção, etc., e através de espasmos cíclicos, este estilo de intervenção estatal impulsionou o crescimento do país de 1930 a 1979. Na verdade, este estilo, que atingiu seu apogeu com o segundo PND, foi gradualmente elaborado ao longo destas cinco décadas. Durante este período, não só o Estado aprendeu a desempenhar seu papel de agente schumpeteriano, como também o empresaria

do descobriu os mecanismos de preservação dos benefícios que recebia.

Desta maneira, a cada nova etapa do processo de crescimento surgia um novo conjunto de instrumentos de política, com os quais o governo procurava redirecionar os incentivos segundo as prioridades daquele momento, sem anular explicitamente as vantagens distribuídas no período anterior. Por isso, a implantação de cada segmento industrial relevante demandou a criação de um arranjo institucional particular. Em alguns casos bastou a ação do BNDES, em outros foi preciso agregar a política de compras das empresas estatais, ou a criação de uma nova agência governamental, ou novos subsídios, ou inovações como a política do "tripé", os acordos de participação geridos pela CACEX, o programa BEFIEX, etc., etc., ...

Cada nova etapa implicava também maior sofisticação e complexidade do sistema de relações Estado/iniciativa privada, na medida em que as novas prioridades requeriam o oferecimento de vantagens mais efetivas e duradouras. No entanto, as condições de sobrevivência desta experiência histórica estavam asseguradas por dois fatos. Um deles era o de que a noção de política industrial se confundia com a definição dos novos setores a serem implantados no país; o outro era o de que o horizonte de médio prazo da política industrial era delimitado pela composição da pauta de importações. O governo Geisel aniquilou ambos, ao completar o desenho da estrutura industrial de nossa economia.

Na presente década, o problema central de política industrial passou a ser o de assegurar a modernidade do conjunto do parque industrial, e não mais o de apenas eleger novos setores a serem criados. Além disso, até mesmo esta escolha adquiriu novo significado. Não se trata mais de substituir importações, dando início a atividades anteriormente inexistentes no país, mas de alterar a forma de operação de segmentos de uma estrutura industrial já implantada, através da informática, da biotecnologia, de novos materiais, da química fina, etc. Em outras palavras, ao invés

de partir de prioridades setoriais ditadas por restrições de balanço de pagamentos, os objetivos da política industrial devem agora resultar de uma avaliação macroeconômica a respeito das condições de competitividade internacional vigentes no sistema industrial.

Neste ponto reside uma das raízes da crise atual. Para realizar tal avaliação o governo precisa tornar explícita a estrutura de proteção da economia. Entretanto, um dos expedientes oriundos do regime que findou em 1979 é justamente o de gerar a ilusão de que todos os setores estão igualmente protegidos, porque o governo só autoriza importações que sejam complementares à oferta local ou que se destinem à fabricação de produtos para exportação. Este ardil é produzido através de uma mirabolante legislação de comércio exterior que, de um lado, reúne um vasto aparato protecionista (os impostos de importação mais altos do mundo, anuência prévia para emissão de guias, exames de similaridade, importações proibidas, etc.) e, de outro, um conjunto igualmente amplo de exceções (leis, decretos-leis, resoluções, portarias, etc.) que isenta de impostos a quase totalidade dos produtos que entram no país.

Embora tenha sido funcional enquanto durou a estratégia de substituir importações, esta maneira de gerir o comércio exterior acarreta custos sociais não desprezíveis. Cabe notar que grande parte da indústria é, de fato, muito competitiva, posto que opera eficientemente com as mesmas tecnologias utilizadas pelos países desenvolvidos e paga salários que variam entre 1/6 e 1/10 da remuneração dos trabalhadores naquelas economias. Em muitos setores a competitividade é parcialmente anulada pela superproteção concedida aos seus insumos. Nestes casos, o aparato protecionista não é apenas supérfluo, é também inibidor de exportações potenciais.

Além disso, toda medida protecionista - de uma simples tarifa à proibição de importações - constitui, semelhantemente aos subsídios e incentivos fiscais, um mecanismo de redistribuição de renda em favor dos setores protegidos. A rigor, este é o único

motivo pelo qual o protecionismo pode ser considerado um instrumento de política econômica, sendo, portanto, necessariamente seletivo e temporário. /Ao criar a fantasia de que a proteção é geral e irrestrita, o governo se obriga a retirar o excesso de rendas transferidas através de outras vias, como o controle de preços e os tributos aparentemente elevados. /O custo deste jogo de simulações é o de alimentar o conflito distributivo da sociedade e, conseqüentemente, o processo inflacionário.

Em síntese, para suprimir o ônus da proteção fictícia e das barreiras supérfluas, é preciso abrir a economia à competição internacional em todos aqueles setores aptos a enfrentá-la, e racionalizar o aparato protecionista. Conforme vimos, dois tipos de setores estarão sempre solicitando proteção: aqueles envolvidos na disputa da fronteira tecnológica internacional, e aqueles que, por razões várias, não estiverem conseguindo acompanhar o ritmo de crescimento da produtividade no resto do mundo. Compete à política industrial decidir se responderá ou não a tais demandas, e através de que instrumentos, dentro do contexto de limitações internas e externas indicadas na Seção 4.4.2.

Um dos subprodutos de uma revisão da política de comércio exterior nos moldes acima indicados seria o de abrir espaço para uma reforma do amplo e variado arsenal de subsídios e incentivos fiscais. Pelas razões comentadas anteriormente, cada benesse do Estado brasileiro é concedida através de canais especialmente desenhados segundo as características do setor favorecido. Assim, o subsídio do trigo funciona de determinada maneira, o do álcool de outra, o da construção naval de uma terceira ... Para avaliar o montante de recursos públicos alocados a cada um deles é indispensável contar com os conhecimentos de um especialista setorial.

As dificuldades que o governo enfrenta ao tentar controlar estes gastos decorrem, em grande medida, do fenômeno que procuramos destacar nestas notas: o esgotamento de um estilo de intervenção do Estado na economia. A conformação de um novo estilo, que surgirá como contrapartida do encerramento da crise atual, de

pende de um conjunto de providências sobre o qual existe um consenso crescentemente generalizado na sociedade brasileira: a extinção de inúmeros mecanismos, normas e instituições, outrora extremamente valiosos, que se transformaram em entulho burocrático à continuidade do processo de crescimento.

CAPÍTULO 5A CONSTITUINTE E O DESENVOLVIMENTO

A quarta e última sessão do seminário abordou as restrições institucionais à retomada do desenvolvimento brasileiro à luz do amplo processo de reordenamento das instituições nacionais que se inicia com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Ainda que a versão definitiva da nova Constituição não seja conhecida, o anteprojeto encaminhado ao plenário para votação já é fruto de um longo processo de debates que expôs com nitidez os principais conflitos e forçou o caminho da negociação. Os fatos até a gora conhecidos foram analisados sob o ângulo das possíveis consequências das mudanças constitucionais sobre os mecanismos de controle do Estado sobre a economia e a sociedade, com especial ênfase nos problemas econômicos decorrentes de uma abrupta elevação do custo da mão-de-obra./

As primeiras intervenções voltaram-se para a questão dos controles da atuação do setor público tendo em vista o objetivo de quebrar o autoritarismo na condução da política econômica e promover a tão falada transparência da ação governamental. A opinião expressa por um dos participantes do painel - e não contestada durante os debates - foi a de que a crise atual é mais uma crise de gerenciamento do que uma crise que tenha raízes em um inadequado ordenamento jurídico./ Várias propostas de aperfeiçoamento das normas de controle do setor público que já vêm sendo implantadas nos últimos anos - como, por exemplo, a unificação orçamentária, o orçamento das estatais e o relacionamento Tesouro-Banco Central - foram incorporadas ao texto constitucional sem que tivessem sido objeto, contudo, de qualquer aprimoramento.

Não há uma perspectiva clara, portanto, de que a reforma constitucional por si só conduza a um melhor controle financeiro do Estado, tanto no que refere ao setor público propriamente dito quanto no que diz respeito às empresas estatais. O descontrole das finanças governamentais vem aumentando a despeito (ou por causa) das tentativas de unificação orçamentária que vêm sendo feitas

nos últimos anos. A criação da SEST ampliou a disponibilidade de informações sobre o setor produtivo estatal mas não melhorou o controle sobre os investimentos necessários à melhoria da infra-estrutura econômica, os quais vêm sendo negativamente afetados pela prevalência de critérios financeiros nas decisões voltadas para a contenção dos gastos públicos.

A tese de que a Constituinte não teria avançado na instituição de normas mais efetivas de controle baseia-se no descumprimento das regras em vigor. A ficção orçamentária não foi eliminada pelas recentes tentativas de unificação; o descontrole do crescimento da dívida interna assumiu proporções assustadoras; a extinção da conta-movimento não evitou que o Banco do Brasil continuasse sancionando uma expansão descontrolada do gasto público. Na raiz desses problemas estaria a gestão autoritária e centralizada da política econômica que não permite uma ampla discussão dos problemas e de suas soluções de forma a assegurar a representatividade dos distintos grupos sociais no processo decisório.

A conclusão óbvia é a de que a simples mudança das normas não assegurará os efeitos pretendidos, sendo necessário que haja, simultaneamente, vontade política suficiente para fazê-las cumprir. A ampliação dos poderes do Congresso em matéria orçamentária e financeira precisa ser complementada por medidas concretas para que esses poderes se tornem efetivos. Isso requer não só um grande esforço de regulamentação dos dispositivos constitucionais a ser efetuado pela legislação complementar, como também a constituição de equipes técnicas capazes de decodificar a linguagem oficial aos congressistas os elementos necessários ao julgamento e negociação. Nesse sentido vale a pena lembrar que o projeto de Constituição prevê, pela primeira vez, a elaboração de um código de finanças públicas que, juntamente com a revisão do código tributário e a elaboração de uma lei orçamentária, deverão fixar regras e procedimentos aplicáveis ao planejamento, financeiro, gestão e controle da ação governamental. A maior parte das normas que se destinam a assegurar o controle social do Estado e a representatividade das políticas governamentais não está, portanto, no âmbito das definições mais gerais a serem estabelecidas pela Constituinte, mas são matéria de legislação complementar.

A questão maior no tocante ao (des)controle da gestão financeira do setor público relaciona-se à perspectiva de agravamento da crise fiscal. Essa perspectiva acentua, sobremaneira, os problemas decorrentes da incorporação da restrição fiscal aos modelos macroeconômicos. As dificuldades já enfrentadas para superar os entraves ao desenvolvimento decorrentes do esgotamento da capacidade de o Estado seguir financiando os investimentos necessários à superação dos estrangulamentos associados a deficiências na infraestrutura econômica e social torna-se-ão maiores, caso a Constituição a ser promulgada mantenha o espírito conservador (no sentido de conservar as instituições existentes) incorporado pelo projeto constitucional.

O enfraquecimento do Estado, consequência de uma tímida participação no processo constitucional, poderá agravar as dificuldades para superar o hiato fiscal. A dificuldade para impor uma cota maior de sacrifício sobre os setores mais organizados da sociedade - a maneira mais justa para o reequilíbrio financeiro - torna extremamente árdua a tarefa de aumentar a extração compulsória de recursos da sociedade pela via tributária sem ampliar a injustiça do sistema; a distribuição de uma parcela maior das receitas federais (IR-IPI) aos estados e municípios promovida pela reforma tributária; a ampliação de privilégios e benefícios concedidos a servidores públicos (principalmente inativos) e a beneficiários da previdência social/são sintomas do tom providencial que marcou os trabalhos da Constituinte, na opinião de um dos participantes do painel. Mais do que a filiação partidária, os interesses cliente listas mais imediatos teriam predominado nas decisões de voto em matéria que ampliam, supostamente, os benefícios concedidos à classe trabalhadora. O Estado provê mas não prevê. O hiato fiscal, já grave hoje em dia, poderá assumir proporções assustadoras.

Um ponto que não tem sido objeto de maior atenção poderá agravar sobremaneira a capacidade de financiamento do Estado. Trata-se de dispositivo que permite que a empresa negocie com seus trabalhadores uma remuneração composta de salários e participação no resultado operacional. Sobre a parcela que for caracterizada como participação nos resultados não incidirá qualquer encargo so-

cial. O sistema previdenciário poderá sofrer um abalo de grandes proporções, provocando um enorme déficit nas combalidas finanças do setor.

As críticas à magnanimidade na outorga de maiores direitos sociais acentuam-se nas intervenções subseqüentes. Para a maior parte dos participantes do seminário a outorga de direitos pela via constitucional viola o princípio básico de que direitos sociais deveriam ser produto da negociação, da barganha e da luta política. Deveriam, portanto, ser conquistados e não outorgados. Essa posição conflita, entretanto, com a própria história brasileira onde a ampliação dos direitos sociais foi, na maior parte, fruto de concessão e não de conquista política. Não por acaso, a concessão de maiores direitos esteve, no passado, associada a regimes autoritários de governo. No momento atual, portanto, é auspicioso que eles tenham sido alcançados num momento de consolidação da democracia.

O principal problema criado pela ampliação dos direitos sociais é o aumento do custo da mão-de-obra. Para isso contribui rão:

a) a redução da jornada de trabalho para 44 horas semanais, sem qualquer salvaguarda quanto à manutenção dos níveis de produção (nos países desenvolvidos onde a redução da jornada foi conquistada ela foi acompanhada de compromissos específicos com o aumento da produtividade para evitar quedas no nível de produção);

b) redução para seis horas diárias do turno de trabalho para indústrias que funcionam ininterruptamente; essas indústrias terão que manter, a partir da promulgação da nova Carta Constitucional, quatro turmas de trabalhadores revezando-se a cada seis horas (no regime atual funcionam 3 turnos de 8 horas). Essa medida equivale a um acréscimo de 1/3 nas necessidades de pessoal nos setores que operam 24 horas por dia;

c) custo da hora extra deverá ser 50% superior ao da hora normal de trabalho;

d) aumento do salário percebido nas férias;

e) aumento do período de licença maternidade e concessão de licença-paternidade;

f) obrigatoriedade de creches e escolas para filhos de funcionários e funcionárias com idades de 0 a 6 anos (a obrigatoriedade se restringe, hoje, a creches para filhos de funcionárias até 6 meses);

g) aviso prévio proporcional ao tempo de serviço (mínimo 30 dias);

h) aumento para 40% da multa aplicada em caso de demissão (essa multa, calculada com base nos depósitos da empresa no FGTS é, hoje, de 10%); e

i) obrigatoriedade de indenização compensatória, em caso de demissão, equivalente a 1 salário por ano de serviço.

Cálculos efetuados por um dos participantes do seminário indicam um aumento de 40% no custo real da mão-de-obra caso as medidas contidas no projeto encaminhado ao plenário da Constituinte sejam efetivadas. A maior parte desse aumento (cerca de 30%) teria repercussão imediata sobre os custos financeiros das empresas e a parcela complementar (10%) representaria um acréscimo do passivo trabalhista.

Por certo que essas estimativas têm sido objeto de controvérsia, pois o resultado depende da amostra de empresas utilizada para o cálculo. Foi mencionado que estimativas realizadas pelo DIEESE apontando acréscimos muito menores de custo tomavam como referência principal as empresas da Grande São Paulo onde a maioria já trabalha em regime de 44 horas semanais (um dos componentes principais do aumento no custo da mão-de-obra é a redução da jornada de trabalho); cerca de 60% das empresas nacionais ainda estariam trabalhando num regime de 48 horas/semanais. As estimativas mencionadas acima baseiam-se numa amostra de 48 empresas de porte distinto e pressupõe que o nível de produção deve ser mantido constante. Estes resultados, conforme indicado, seriam corroborados por uma pesquisa mais abrangente feita pela CNI.

A principal consequência das medidas incorporadas no projeto constitucional seria uma ampliação do conflito nas relações capital-trabalho, sem que houvessem sido aperfeiçoados os mecanis

mos necessários à sua solução. Nos países avançados as instituições buscam solucionar os conflitos pela via da negociação, constituindo a greve e a arbitragem o último recurso em caso de impasse.

No caso brasileiro, as disposições referentes ao direito de greve conduziram a uma inversão do processo. Na forma atual, o projeto de constituição estabelece que a greve poderá ser decidida pelos trabalhadores e não pelos sindicatos, enfraquecendo os mecanismos institucionais de negociação e induzindo à greve como forma (não apropriada) de solucionar os conflitos. Vale a pena notar que, assegurado aos trabalhadores o direito de greve, poderiam ocorrer paralisações parciais dentro de uma mesma indústria, comprometendo de forma irremediável o normal funcionamento do parque produtivo.

A adoção do sistema conhecido como "oferta final" foi proposta como uma fórmula de estimular a negociação e reduzir o recurso à greve. Por esse mecanismo a arbitragem feita pela justiça do trabalho tomará por base as ofertas finais de empregados e empregadores e deverá, obrigatoriamente, escolher uma delas, não cabendo recurso contra a decisão do juiz. Se, por exemplo, os empregadores oferecem um aumento de 8% quando os trabalhadores pedem um aumento de 50%, o juiz terá, necessariamente, que optar por uma das soluções. Quanto maior a divergência, maior a incerteza das partes quanto à solução final e maior a insatisfação de uma delas quanto aos resultados da decisão judicial. A hipótese, portanto, é a de que o sistema de oferta final promova um progressivo estreitamento das diferenças e um estímulo à negociação como forma de solução dos conflitos.

A contradição entre a ampliação dos direitos dos trabalhadores e a organização sindical foi explorada com maior detalhe no prosseguimento da discussão. Na opinião de especialista na matéria, a Constituinte ratificou em linhas gerais o mesmo modelo de organização sindical de corte corporativo adotado no passado e que já sobreviveu a dois momentos anteriores de reforma constitucional (1946 e 1967).

A única modificação importante foi o fortalecimento do sindicato de base que passa a contar, agora, com 100% dos recursos provenientes da contribuição sindical, além da possibilidade de impor contribuições adicionais obrigatórias a seus associados, a serem cobradas pela empresa mediante desconto em folha. Essa contribuição adicional poderá ser utilizada para financiar federações e confederações sindicais que se tornam, portanto, dependentes dos sindicatos, rompendo com a verticalização que configura o sistema vigente.

A quebra do enquadramento sindical - isto é, o Ministério do Trabalho não é mais a instância última que decide sobre que sindicatos podem ser formados - abre, também, novos caminhos para o fortalecimento dos sindicatos, permitindo a reunião de um número maior de trabalhadores que pertençam a categorias profissionais diferentes em um só sindicato.

O fortalecimento dos sindicatos, no entanto, está em contradição com os dispositivos referentes à lei de greve, conforme mencionado. Isto porque o projeto constitucional concede o direito de greve aos trabalhadores, minando o controle do sindicato sobre suas bases. Nesse sentido, quanto mais abrangente e heterogêneo for o sindicato, menor a possibilidade de que ele mantenha um efetivo controle sobre manifestações espontâneas dos trabalhadores que o compõem. Com menor controle dos sindicatos sobre suas bases, a representação dos trabalhadores, através dos sindicatos, nas instituições públicas que definem políticas de seu interesse - como a previdência social, por exemplo - não fica devidamente assegurada.

/O corolário das mudanças que interferem sobre as relações capital-trabalho parece ser uma elevação do nível de conflito sem que tenham sido instituídos mecanismos que favoreçam sua solução. /A Constituinte incorporou no capítulo dos direitos dos trabalhadores os principais itens que compunham a pauta de reivindicações trabalhistas no passado recente (redução da jornada de trabalho, licença-maternidade e garantia de emprego), abrindo espaço para a incorporação de novas demandas nas negociações futuras sobre revisão dos contratos coletivos de trabalho. Novos focos de con

flito deverão emergir da tentativa dos trabalhadores em obter maior participação na gerência das empresas.

A expectativa de que o aumento do custo da mão-de-obra provoque um choque de oferta que traga conseqüências dramáticas para o funcionamento da economia foi encarada com perplexidade (ainda que tenha sido lembrado que os baixíssimos níveis de remuneração da mão-de-obra no Brasil comparativamente a países de características semelhantes pudesse contribuir para que o choque pudesse ser absorvido sem grandes traumas). Dois cenários possíveis foram desenhados. No primeiro, a reação das empresas tomaria a forma conhecida de um aumento da informalização das relações de trabalho multiplicando os já elevados índices de trabalhadores que não mantêm um vínculo contratual regular e estável com o seu empregador. No segundo cenário, o descumprimento integral ou parcial das normas seria a forma utilizada para contornar o problema apontado, assumindo-se que não haja mecanismos eficazes para que os beneficiários assegurem o fiel cumprimento das leis.

Foi lembrado, também, que a preocupação talvez seja prematura, uma vez que existe a possibilidade de muita coisa ser mudada nas fases finais de votação do projeto constitucional. Além das mudanças que ainda poderão ser promovidas na votação que está sendo conduzida no plenário, o segundo turno da votação prevê a possibilidade de apresentação de emendas supressivas que poderão reduzir os direitos até agora aprovados (a maior parte das emendas supressivas já apresentadas refere-se ao capítulo que aborda os direitos sociais).

A prevalecerem as visões mais pessimistas, entretanto, as conseqüências poderão ser graves. É possível antever que os custos da ampliação dos direitos sociais recairão com maior intensidade sobre os setores mais modernos do parque produtivo, incluindo as empresas estatais, onde as chances de aumentar a informalização e/ou descumprir a Constituição são mais reduzidas. Maior ônus sobre o setor produtivo moderno pode acarretar problemas para a manutenção de níveis adequados de competitividade externa da produção industrial brasileira. Maior ônus para o setor público e maior informalização da economia acarretam maior desequilíbrio fiscal.

e inviabilizam propostas de recuperação da capacidade de investimento do setor público. É claro que boa parte do dilema poderia ser resolvida se fosse possível desenhar uma política de rendas que assegurasse uma evolução mais equilibrada na repartição dos frutos do desenvolvimento. Os ensinamentos da história, no entanto, não forneceram uma visão muito otimista a esse respeito.

Fernando Antônio Rezende da Silva
Coordenador

Beatriz Azeredo da Silva e
José Roberto Afonso
Relatores

dos problemas econômicos nacionais e por um eventual atraso no caminho da modernidade industrial. As perspectivas de uma piora da crise fiscal poderão ser abortadas por uma firme determinação de eliminar subsídios, reduzir benefícios tributários, controlar gastos e transferir uma parcela crescente de responsabilidades públicas para estados e municípios de forma a compensar a progressiva transferência de receitas estabelecida no projeto constitucional. Trata-se de acelerar a discussão das reformas administrativa, orçamentária e financeira, sob uma perspectiva integrada, tendo em vista a reorganização do setor público em face do papel que lhe caberá na nova etapa de desenvolvimento do país.

A questão dos direitos sociais pode ser encarada sob uma ótica menos alarmista. De um lado, os baixos níveis de remuneração da mão-de-obra podem permitir uma absorção parcial do acréscimo de custos mediante pequenas reduções na margem de lucro e por outras medidas que aliviem os excessivos encargos financeiros suportados pelas empresas. De outro lado, é possível propor que a legislação complementar à Constituição estabeleça um calendário para a implantação gradual de alguns direitos, de forma a permitir que o acréscimo de custos seja absorvido através da transferência para a classe trabalhadora de uma parcela dos ganhos a serem obtidos com a retomada do crescimento.

No campo das reformas institucionais, o trabalho da Assembleia Nacional Constituinte representa, apenas, o primeiro passo. A seqüência do processo está na dependência de ampla discussão sobre o papel que deverá caber ao Estado brasileiro em um momento crucial para o objetivo de recolocar o país na trilha do desenvolvimento.

Ao encerrar estas considerações seria importante fazer uma avaliação crítica dos resultados obtidos com o encontro. Os objetivos propostos inicialmente foram atingidos em parte. De forma geral, houve uma excessiva tendência a se reprisarem idéias e propostas de cunho geral e pouco definidas, e uma dificuldade muito grande de se pensar realmente o longo prazo.

Quatro fatores podem ser apontados para explicar este comportamento. O primeiro é que, como dito de início, existe muito pouco trabalho sendo feito sobre estratégias de crescimento a longo prazo para a economia brasileira. Isto tendeu a concentrar as intervenções em observações de diagnóstico ou em propostas de tônica mais geral, e que, via de regra, se traduziam na rejeição do estilo mais tradicional de política industrial no Brasil.

O segundo é o fato de que, somando-se aos usuais problemas de divisas e poupança, surge agora uma nova restrição ao crescimento, a fiscal. O Estado, que tomou a iniciativa na superação das crises econômicas anteriores, está ele mesmo desarticulado e em crise. Assim, pensar o longo prazo, hoje, exige inovar em relação a momentos parecidos do passado.

O terceiro, de certa forma relacionado ao anterior, é que as mudanças que hoje se exigem são provavelmente muito mais radicais do que as operadas na maior parte das ocasiões anteriores, a exceção, talvez, das ocorridas nas décadas de 40 e 50. Este fator, também, torna necessário maior conteúdo inovativo nas soluções a serem apresentadas.

O último é que um novo modelo de crescimento terá de ser apoiado em uma nova coligação de forças sociais, cujas características básicas ainda não emergiram. Propor uma estratégia de crescimento nova exige identificar também quais serão os grupos sociais a ganhar e quais os que sofrerão perdas, e, de alguma forma, mostrar como esta nova estrutura de poder se materializará.

Apesar de alguns objetivos terem se frustrado, o encontro alcançou um moderado sucesso. Primeiro, porque se identificaram algumas linhas consensuais de diagnóstico da situação atual, que poderão ser usadas para estudar soluções cabíveis. Segundo, porque se discutiram algumas propostas de políticas que, apesar de gerais, têm de ser definidas antes de se passar para sugestões mais específicas. Finalmente, porque o principal objetivo do en-

contro era estimular a discussão em torno dos problemas de longo prazo da economia brasileira - e este foi plenamente alcançado.

Armando Castelar Pinheiro

Relatórios Internos editados a partir de julho de 1987

- Nº 01 - "Banco de Dados - INPES, Manual de Utilização", Virene Matesco e Mário César S. Barboza, Julho de 1987, 35 p.
- Nº 02 - "Reflexões e Propostas de Políticas Industrial e de Comércio Exterior", Ricardo Varsano e Helson C. Braga, Julho de 1987, 20 p.
- Nº 03 - "Três Contribuições para o Debate sobre a Política de Comércio Exterior e as Zonas de Processamento de Exportações", Helson C. Braga, Agosto de 1987, 09 p.
- Nº 04 - "Procedimentos Bayesiano e Clássico em Modelos Estruturais", Hélio S. Migon e Pedro L. Valls Pereira, Outubro de 1987, 95 p.
- Nº 05 - "A Concessão de Benefícios Previdenciários: Uma Nota sobre o Tratamento dos Dados Originais da DATAPREV", Renato Villela e Kaizô Iwakami Beltrão, Novembro de 1987, 50 p.
- Nº 06 - "Estimativas para o PIB Mensal do Brasil (1975-1986)", Sergio Savino Portugal, Dezembro de 1987, 89 p.
- Nº 07 - "Análise de Custo-Benefício: Uma Revisão Metodológica", Ronaldo Serôa da Motta, Abril de 1988, 33 p.