

Política industrial e competitividade

Winston Fritsch & Gustavo H. B. Franco

Em artigo recente (JB, 12/10/88) João Paulo de Almeida Magalhães voltou às páginas deste jornal ao com o propósito de rebater algumas críticas que fizemos às suas ideias sobre política Industrial. Surpreendente mente, o professor da Faculdade de Direito da UFRJ aproveitou o espaço aberto pelo JB para, de forma inteiramente gratuita, nos acusar de nutrirmos pelas empresas estrangeiras “certo tipo de amor-paixão” (sic) capaz de impedir um debate isento sobre o tema. Ao invés de nos dedicarmos ao deselegante exercício de especular em público sobre as motivações das posições intelectuais de nosso colega, pensamos ser mais proveitoso para o leitor sublinharmos as discordâncias de opinião entre nós e JPAM sobre aspectos básicos e de interesse público que devem informar a redefinição da política industrial do país.

O que nos motivou a comentar seu artigo original foi a insatisfação com a proposta de JPAM de usar recursos públicos no formação e no fortalecimento conglomerados privados de propriedade de brasileiros com base no que o autor entende ser a bem sucedida experiência sul-coreana. Essa insatisfação tinha como eixos principais não só o mimetismo acrílico e voluntarismo da mas também (1) sua representação equivocada do mau comportamento exportador das empresas estrangeiras no Brasil e em geral, e, mais profundamente; (2) seu olímpico desprezo pelas atuais demandas por maior transparência, racionalidade econômica e equidade distributiva - em outras palavras, por profunda reforma - na condução de políticas públicas no país, principalmente quando envolvem grandes transferências de dinheiro público a grupos privados, no novo quadro político nacional. A esses dois pontos um terceiro poderia ser acrescentado, relativo à mistificação da experiência dos chamados “tigres asiáticos”.

Há pouco o que acrescentar no tocante ao primeiro ponto. O respeito à vasta e sólida evidência empírica existente nos obriga simplesmente a reafirmar o fato de que as multinacionais (MNs) se comportam, segundo a terminologia de JPAM, “como autênticas transnacionais”, isto é, racionalizam atividades e distribuem funções em escala global dentro das respectivas redes de filiais. Em nosso artigo mencionamos apenas algumas indicações inequívocas nessa direção, tais como a extraordinária importância do comércio intrafirma e a participação das MNs nas exportações de manufaturados da parte de países de periféricos mais industrializados. No caso do Brasil em particular, a propensão a exportar das MNs não só cresceu continuamente longo das últimas décadas, como é significativamente maior que das empresas nacionais semelhantes. Sabe-se também que a participação das MNs nas exportações brasileiras de

maior conteúdo tecnológico. (equipamentos e instrumentos) é da ordem de 2/3. A incredulidade de JPAM quanto a esses fatos amplamente conhecidos é ainda mais surpreendente uma vez que não são apresentadas quaisquer indicações em sentido contrário. Deve ficar claro, portanto, que a hipótese minuciosamente enunciada pelo professor, de que as MNs têm mostrado um mau desempenho exportador, é inapelavelmente falsa.

Resolvido este ponto é preciso também esclarecer outros sobre a estratégia de industrialização coreana. Esta estratégia consistiu justamente em fomentar, de início, a exportação de manufaturados leves de baixo de valor adicionado e, com o tempo, proceder à diversificação da pauta de exportações na direção de produtos de maior densidade tecnológica. Em termos estilizados, tudo se passa como se, de início exportassem pentes e importassem radinhos de pilha, depois os radinhos em troca de computadores, em seguida os computadores de 8 bits por outros de 16 bits, e depois estes por outros de 32 bits e assim sucessivamente. Uma perspectiva estática desse processo leva a que se pense numa divisão internacional do trabalho perversa, onde o que sobressai é a persistência de um hiato tecnológico. Tomar isso como um “semidesenvolvimento” baseado na exploração de mão-de-obra barata é uma bobagem que se dizia da Coreia há duas décadas passadas, mas que caiu em desuso. A essência do processo reside exatamente em observá-lo em termos dinâmicos: a densidade tecnológica das exportações neste modelo é baixa em relação ao dos produtos exportados pelos países centrais em um dado momento no tempo, mas aumenta em termos absolutos na medida em que se move a fronteira tecnológica e se acelera a taxa de absorção de tecnologia. Trata-se, portanto, de, na pior das hipóteses, tomar o bonde do progresso tecnológico, apenas sentando-se no banco de trás. Consistentemente perseguida, esta estratégia pode até mesmo, eventualmente, permitir saltos para a fronteira em novas tecnologias, como no caso do Japão.

Todavia, não há nada de trivial em manter-se apenas um passo atrás da fronteira tecnológica, Embora isto seja consideravelmente mais barato do que disputar o “banco da frente” procurando competir com as grandes multinacionais na fronteira, ainda assim requer o manejo responsável e inteligente não só da política industrial mas também e principalmente de investimentos de grande vulto em educação, treinamento de mão de obra, e pesquisa básica e aplicada em universidades e institutos de pesquisa, tanto da parte do Estado como também das empresas diretamente envolvidas. Entretanto apesar de nosso país ostentar o quinto maior setor industrial do mundo capitalista, os seus indicadores de educação básica e formação técnica em todos os níveis revelam diferenças abissais entre o Brasil e os países industriais, e mesmo em relação a vários países subdesenvolvidos, dentre os quais a Coreia. Assim, enquanto tiver esses pés de barro o gigante industrial está condenado a não poder embarcar, sem grande chance de fracasso, em piruetas na direção do banco da frente.

Outra característica da experiência coreana e que talvez seja o seu ensinamento mais importante para a redefinição da política industrial brasileira diz respeito à relação entre governo e setor empresarial com vistas à montagem de uma estratégia de, para usar uma expressão já consagrada, “integração competitiva”. É importante assinalar a esse respeito que o desenho das políticas industrial e de comércio exterior na periferia semi-industrializada hoje se vê imensamente dificultada pelas incertezas existentes quanto a resultante de tendências complexas de longo prazo - como o processo de reestruturação industrial nos países desenvolvidos, a intensificação do processo de diversificação industrial e aumento de competitividade no Sul e a aceleração da taxa de inovação em aplicações industriais dos avanços recentes em eletrônica e biotecnologia - operando em um ambiente de grande potencial de instabilidade na economia mundial. Nesse contexto, a capacidade de resposta do setor empresarial e a flexibilidade dos instrumentos de política se tornam elementos cruciais da nova estratégia.

Essas tendências globais adquirem importância crescente para a redefinição das políticas em relação às MNs pois afetam de modo particularmente significativo as estratégias desses grupos. Assim sendo, tendo em vista que as MNs controlam uma proporção em torno de um terço da produção industrial no Ocidente e uns 40% ou 50% do comércio mundial de produtos manufaturados, e considerando que hoje existe uma clara tendência no sentido das MNs se tornarem cada vez mais globalizadas, disso resultando mais investimento e mais comércio (exportações) a partir de alguns países, periféricos, excluir *a priori* as MNs de uma estratégia industrial que se pretende exportadora e integradora (no país em desenvolvimento com a indústria mais penetrada pelas MNs) nos parece uma imensa tolice.

Os elementos do modelo asiático de maior interesse para a redefinição da política industrial brasileira são, todavia, os referentes às formas de apoio à empresa nacional. Dentre estes os mais importantes são: (1) que o critério básico para apoio oficial ao setor privado seja o desempenho tecnológico em setores produtores de bens importáveis (leia-se aumentos de produtividade sem perda de qualidade) ou o desempenho, mais facilmente mensurável, de exportações, incluindo-se aí não só o crescimento mas a diversificação no sentido dos ramos de maior dinamismo potencial no comércio de manufaturas, e (2) que as decisões gerenciais fundamentais devam ser tomadas a nível empresarial, apesar da manutenção de contatos estreitos e ampla coordenação de decisões entre o governo e o setor privado de modo a facilitar a decisão política de suspensão do apoio oficial no caso dos requisitos de desempenho não serem atendidos. Em síntese, o Estado distribui prêmios a vencedores, e não sustenta empresas decadentes nem sua política industrial tem caráter assistencialista.

Estas lições da experiência asiática nos parecem infinitamente mais úteis para um país cuja agenda de política industrial está centrada em modernização e

competitividade, do que a ideia de que na Coréia existem alguns conglomerados que, por algum determinismo misterioso, são eficientes e que, portanto, deveríamos imitar. Na redefinição necessária de sua política industrial o país não pode se dar ao luxo de esquecer, mais uma vez, que existem políticas industriais caras e baratas no tocante ao uso do dinheiro público, e que a opção a ser exercida deve considerar que o preço da primeira (que pode incluir patrocinar multinacionais brasileiras ou outras sandices dignas do velho Brasil potência) é exatamente o de se adiar indispensáveis investimentos em infraestrutura social.