

Como recuperar o vigor

Luiz Gonzaga Belluzzo e Julio Gomes de Almeida

Carta Capital, 7 de Marco de 2012

A perda de competitividade industrial não é resultado apenas das mudanças estruturais da economia contemporânea

O grande historiador Carlo Cipolla afirmou que a economia dos homens atravessou dois momentos cruciais: o Neolítico e a Revolução Industrial. No Neolítico, os povos abandonaram a condição de “bandos selvagens de caçadores” e estabeleceram as práticas da vida sedentária e da agricultura. Entre as incertezas e brutalidades da “vida natural”, tais práticas difundiram condições mais regulares de subsistência dos povos e assentaram as bases da convivência civilizada. Podemos afirmar que ao longo de milênios as sociedades avançaram lentamente nas técnicas de gestão da terra, desenvolvidas à sombra de distintos regimes sociais e políticos e, portanto, sob formas diversas de geração, apropriação e utilização dos excedentes.

Às vésperas da Revolução Industrial, os fisiocratas consideravam “produtiva” somente a classe de agricultores. A manufatura era a atividade da classe estéril, que conseguia apenas repor seus custos por meio das trocas e, assim, preparar-se para o período de produção seguinte. A agricultura era, nesse sentido, “produtiva”, ou seja, a única atividade capaz de gerar excedente.

“A Revolução Industrial”, escreveu Cipolla, “transformou o homem agricultor e pastor no manipulador de máquinas movidas por energia inanimada.” A ruptura radical no modo de produzir introduziu profundas alterações no sistema econômico e social. Aí nascem, de fato, o capitalismo, a sociabilidade, a urbe moderna e seus padrões culturais. A diferença entre a vida moderna e as anteriores decorre do surgimento do sistema industrial, que não só cria novos bens e os bens instrumentais para produzi-los, como suscita novos modos de convivência, de “estar no mundo”. Desse ponto de vista, a indústria não pode ser concebida como mais um setor ao lado da agricultura e dos serviços.

A ideia da Revolução Industrial como um momento crítico trata da constituição histórica de um sistema de produção e de relações sociais que subordinam o crescimento da economia a sua capacidade de gerar renda, empregos e criar novas atividades. O surgimento da indústria como sistema de produção apoiado na maquinaria “endogênica” o progresso técnico e impulsiona a divisão social do trabalho, engendrando diferenciações na estrutura produtiva e promovendo encadeamentos intra e intersetoriais.

Além de sua permanente autodiferenciação, o sistema industrial deflagra efeitos transformadores na agricultura e nos serviços. A agricultura contemporânea não é mais uma atividade “natural” e os serviços já não correspondem ao papel que cumpriam nas sociedades pré-industriais. O avanço da produtividade geral da economia não é imaginável sem a dominância do sistema industrial no desenvolvimento dos demais setores.

Os autores do século XIX anteciparam a “industrialização” do campo e perceberam a importância dos novos serviços gestados nas entranhas da

expansão da indústria. Não há como ignorar, por exemplo, a revolução nos transportes e as transformações no sistema financeiro no período. São reconhecidas as interações entre a expansão da ferrovia e do navio a vapor e o desenvolvimento do setor de bens de capital apoiado no avanço da indústria metalúrgica e metalmeccânica e na concentração da capacidade de mobilização de recursos líquidos nos bancos de negócios.

A história dos séculos XIX e XX pode ser contada sob a ótica dos processos de integração dos países aos ditames do sistema mercantil-industrial originário da Inglaterra. Essa reordenação radical da economia exigiu uma resposta também radical dos países incorporados à nova divisão internacional do trabalho. Para os europeus retardatários, para os norte-americanos e japoneses e mais tarde para os brasileiros, coreanos, chineses, russos e outros, a luta pela industrialização não era uma questão de escolha, mas uma imposição de sobrevivência das nações, de seus povos e de suas identidades.

Paradoxalmente, a especialização de alguns países na produção de bens não industriais é fruto da própria diferenciação da estrutura produtiva capitalista à escala global comandada pela dominância do sistema industrial. Esse é o caso de países dotados de uma relação população/recursos humanos favorável, entre eles Austrália, Nova Zelândia, Uruguai e Chile. A especialização decorre da própria divisão de trabalho suscitada pela expansão do sistema industrial.

Mas a especialização ou reespecialização virtuosa dos produtores de commodities na economia atual nem legitima nem justifica o processo de desindustrialização em curso no Brasil. Ao longo de cinco décadas, até o início dos anos 1980 do século passado, o País empreendeu um ingente esforço para construir um sistema industrial relativamente avançado.

Concentrados na expansão dos setores pesados, os investimentos do II PND em meados dos anos 1970 deram impulso a um novo ciclo de exportação de manufaturados de tecnologia madura e de substituição de importações. Mas a estratégia escolhida não só provocou a crise da dívida do início dos anos 80 como descurou da incorporação dos setores da chamada Terceira Revolução Industrial, como a eletrônica de consumo, componentes eletrônicos, informatização dos processos produtivos, novos materiais e química fina.

A crise da dívida externa e as políticas liberais que se seguiram à estabilização dos anos 90 encerraram uma longa trajetória de crescimento industrial e criaram as bases para o retrocesso da indústria de transformação. A participação da indústria no PIB caiu de 35,8% em 1984 para 15,3% em 2011. O leitor poderá comparar o índice brasileiro com dados para 2010 da ONU para países como China (43,1%), Coreia (30,4%) ou mesmo Alemanha (20,8%). O padrão brasileiro é mais comparável ao país que mais se desindustrializou durante a chamada globalização, os EUA: 13,4%.

Essa queda seria natural se decorresse dos ganhos de produtividade obtidos ou difundidos pelo crescimento da indústria, como ocorreu em países de industrialização madura. Mas não foi isso que se observou no Brasil. No momento em que ocorria uma revolução tecnológica e a intensa redistribuição da capacidade produtiva manufatureira entre o centro e os emergentes, alterando o esquema tradicional centro-periferia, o Brasil foi empurrado para uma inserção desastrosa que culminou na desvalorização do real de 1999.

As políticas inspiradas no consenso neoliberal desataram a valorização da taxa de câmbio real (nesse caso, na contramão do Consenso de Washington), a privatização das empresas produtoras de insumos e serviços fundamentais e promoveram uma elevação da carga tributária, onerando sobretudo a indústria, o investimento e as exportações. As privatizações tinham como propósito de curto prazo aumentar a receita do governo. Na verdade, a receita fiscal foi tragada pela carga de juros, irmã siamesa do câmbio real valorizado. A suposta eficiência dos serviços privatizados escorreu pelo ralo do aumento real de tarifas.

O Brasil encerrou os anos 90 com uma regressão da estrutura industrial, ou seja, não acompanhou o avanço e a diferenciação setorial da indústria manufatureira global e, ademais, perdeu competitividade e elos nas cadeias que conservou. Contrariamente ao afirmado pela vulgata neoliberal a respeito da globalização, o movimento de realocização manufatureira foi determinado por duas forças complementares e, não raro, conflitantes: o movimento competitivo da grande empresa transnacional para ocupar espaços demográficos de mão de obra abundante e as políticas nacionais dos Estados soberanos nas áreas receptoras.

Nos anos 2000, a estrutura e a dinâmica da produção e do comércio globais, originada pela concomitância entre os movimentos da grande empresa e as políticas nacionais (particularmente as da China), colocou o Brasil, por conta de sua dotação de recursos naturais (água, energia, terras agriculturáveis, base mineral), em posição simultaneamente promissora e perigosa. Bafejado pela liquidez internacional, antes e depois do estouro da bolha imobiliária, e abalroado pela demanda chinesa de commodities, o País foi condescendente com a ampliação e generalização do déficit comercial que afetou a maioria dos setores industriais, ao mesmo tempo em que o agronegócio e a mineração sustentavam um superávit global no comércio exterior.

Para ilustrar como os fatores assinalados teriam efeitos devastadores sobre o comércio exterior brasileiro de produtos da indústria de transformação, se em 2006 o saldo era positivo em 29,8 bilhões de dólares, em apenas cinco anos, vale dizer, em 2011, o resultado alcançaria valor negativo de 48,7 bilhões. Destaques para os déficits em produtos químicos (-22,4 bilhões), bens de capital mecânicos (-14,5 bilhões), equipamentos de rádio, tevê e comunicação (-11,4 bilhões) e veículos automotores (-7,4 bilhões). O resultado global do comércio exterior manteve-se superavitário em 29,8 bilhões de dólares em 2011 (40 bilhões em 2006), graças ao extraordinário saldo em commodities agrícolas e minerais de 78,5 bilhões de dólares (46,4 bilhões em 2006).

A abundância de divisas teve larga contribuição do fluxo de capitais, antes e depois da crise financeira. A situação benigna provocou o descuido com a persistência dos fatores que determinaram o encolhimento e a perda de dinamismo da indústria: câmbio valorizado, tarifas caras, em termos internacionais, dos insumos de uso geral e carga tributária onerosa. Na medida em que tivemos a ventura de ampliar o déficit financiável em conta corrente, o câmbio passou a apresentar uma tendência acentuada e contínua de valorização. A crise financeira internacional e as políticas monetárias utilizadas nos países desenvolvidos para conter seus efeitos só agravaram a situação.

Fica claro que a falsa inserção competitiva da economia brasileira está cobrando o seu preço. Falsa, porque as políticas dos anos 90 entendiam que bastava expor a economia à concorrência externa e privatizar para lograr ganhos de eficiência micro e macroeconômica. Percorremos o caminho inverso dos asiáticos que abriram a economia para as importações redutoras de custos.

A abertura estava, portanto, comprometida com os ganhos de produtividade voltados para o aumento das exportações. As relações importações/exportações faziam parte das políticas industriais, ou seja, do projeto que combinava o avanço das grandes empresas nacionais nos mercados globais e a proteção do mercado interno. As importações não tinham o objetivo de abastecer o consumo das populações. Estas se beneficiaram sim dos ganhos de produtividade e da diferenciação da estrutura produtiva assentada em elevadas taxas de investimento.

O crescimento brasileiro jamais se valeu de uma estratégia de crescimento puxada pelas exportações – *export led* – mas, a partir dos anos 1960, procurou estimular as vendas externas para ampliar a capacidade de importar e afastar o risco do estrangulamento externo. Nesse particular, o crescimento brasileiro tem grande semelhança com aquele dos Estados Unidos, uma economia continental. Dotados de fartos recursos naturais, os EUA recorreram a políticas escancaradamente protecionistas para garantir o seu desenvolvimento industrial, voltado sobretudo para o mercado interno.

O Brasil incorporou 16 milhões de famílias ao mercado de consumo moderno por conta das políticas sociais e de elevação do salário mínimo, que habilitam esses novos cidadãos ao crédito (os resultados dessas políticas no comportamento das camadas beneficiárias são analisados por Walquiria Leão Rego em artigo à página 42).

Essa incorporação será limitada se não estiver apoiada na ampliação do espaço de criação da renda. Nas economias emergentes bem-sucedidas, a ampliação do espaço de criação da renda é fruto da articulação entre as políticas de desenvolvimento da indústria (incluindo a administração do comércio exterior e do movimento de capitais) e o investimento público em infraestrutura. Esse arranjo, ao promover o crescimento dos salários e dos empregos, gera, em sua mútua fecundação, estímulos às atividades complementares e efeitos de encadeamento para trás e para frente.

Não se trata de retornar às políticas dos anos 50, 60 e 70, mas de ajustar a estratégia nacional de desenvolvimento às oportunidades e restrições criadas pela nova configuração da economia mundial. O modelo adotado desde os anos 90, a pretexto de estimular a competitividade da indústria, realizou a operação contrária. Desalentou as exportações de manufaturados e favoreceu as importações predatórias, filhas diletas do câmbio valorizado, dos custos elevados dos insumos de uso generalizado e de um sistema tributário irracional.

Daí, uma nova etapa de crescimento industrial não deve contemplar – nem pode, nas condições atuais da economia mundial – uma estratégia *export led*. O Brasil está em condições de estabelecer uma macroeconomia da reindustrialização, usando de forma inteligente as vantagens que se revelaram recentemente.

Não se trata tão somente de concentrar os esforços na manutenção de um câmbio subvalorizado, mas de desenvolver um conjunto de políticas voltado para o objetivo de expansão do mercado interno sem incorrer nas restrições de balanço de pagamentos. Nessa estratégia, não cabe a determinação da taxa de câmbio como um ativo cujo “preço” é formado pelo movimento de capitais. A taxa de câmbio tem de ser administrada de modo a evitar valorizações bruscas como a observada nos últimos meses, em que o valor da moeda brasileira em relação ao dólar passou de 1,85 a 1,70 real.

Essa estratégia apoiada no mercado interno envolve, ademais, o equilíbrio do orçamento corrente e a rápida ampliação do orçamento de investimento e o prosseguimento do processo de inclusão e de distribuição de renda. Esse circuito virtuoso poderá ser construído com mais facilidade se os recursos oriundos do pré-sal forem destinados à correção das distorções da estrutura tributária e utilizados para reverter o encarecimento dos insumos fundamentais, além de gerar espaço e demanda para a reindustrialização.

A política industrial deve ser concebida no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento nacional que promova a reindustrialização. Esse arranjo deve estar apoiado no potencial do mercado interno brasileiro, nas vantagens competitivas do agronegócio e da mineração – agora acrescidas das perspectivas do pré-sal – e na preservação de seu sistema público de financiamento.