

Acertar na dosagem

Íntegra da Carta do Ibte

ESTADO DE SÃO PAULO

economia
Brasil

1984

Brevemente, terá início a fase de plantio da safra de verão 1984/85, a qual corresponde, basicamente, ao segmento produtor de grãos. São culturas de suma importância para o abastecimento doméstico e para o desempenho do setor externo, já que compreendem cerca de 1/3 do produto agrícola, os demais repartindo-se entre culturas permanentes (cacaú, laranja), culturas institucionais, ou seja, fortemente regulamentadas pelo Estado (cana, trigo, café), e criação de animais.

Apesar dos avanços conseguidos na produção e na política agrícola nos últimos cinco anos, o grau de incerteza que atinge neste momento os produtores coloca sérias dúvidas e apreensões quanto aos resultados que serão colhidos em 1985. Mas, infelizmente, a natureza não aguarda proteções.

Aposta alta

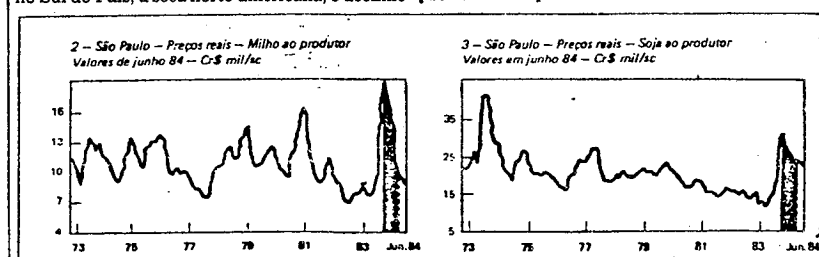
Em primeiro lugar, deve-se indagar qual a meta real para a produção de grãos em 1985. Ao que tudo indica essa questão ficará sem resposta, pois, pura e simplesmente, tal meta não existe.

Tendo em vista a conjuntura externa e interna que já se pode projetar para 1985, a aposta é efetivamente alta.

No front externo, a continuação da recessão na Europa e os crescentes sinais da inversão da tendência expansionista da economia norte-americana certamente pressionarão para baixo os preços agrícolas no mercado internacional. Por conseguinte, a necessidade brasileira de continuar gerando largos superávits na balança comercial de forma a servir a dívida externa impõe um esforço adicional de elevação da quantidade produzida de grãos.

No front interno, por outro lado, assistiremos em 1985 à transferência de poder no âmbito do governo federal. Seria, portanto, de todo desejável que o novo governo, ao se instalar sob o signo da democracia plena, tivesse o respaldo de uma estabilidade no abastecimento interno de alimentos. Daí a importância crucial de se tomarem medidas urgentes de estímulo ao plantio para os agricultores.

Em 1983, por um misto de sorte e coragem, foi possível estabelecer estímulos de preços que, apesar da situação crítica por que passamos condicionaram favoravelmente as intenções de plantio para a safra 1983/84. A corajosa maxidesvalorização cambial de fevereiro do ano passado e, depois, a manutenção dos níveis externos de competitividade, com a indexação integral do câmbio ao IGP, foram poderosos fatores de estímulo à produção rural. Além disso, nesse mesmo período, os preços agrícolas foram impulsionados por diversos elementos fortuitos: as inundações no Sul do País, a seca norte-americana, o declínio

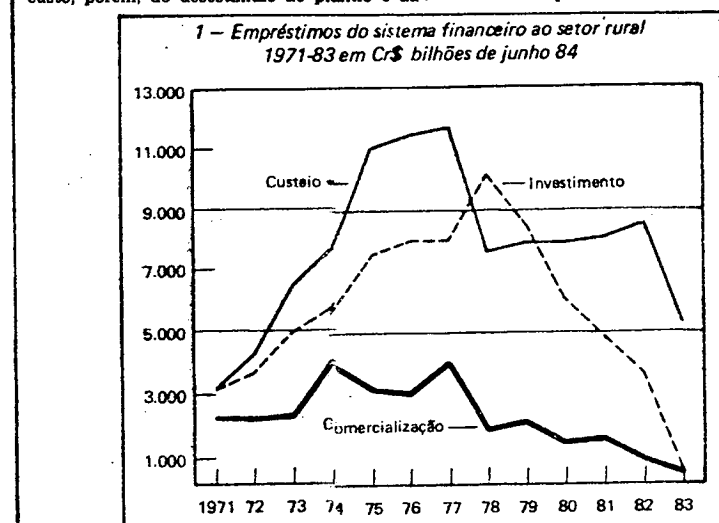


Em segundo lugar, é preciso tornar flexível o crédito rural (ver gráfico 1). Já que se decidiu pela eliminação total dos subsídios creditícios e pela remuneração dos empréstimos a taxas plenas, não há por que adicionar-se a estas medidas a restrição quantitativa dos créditos. Torna-se, efetivamente, difícil plantar-se, além de ter de suportar elevadas taxas de juros, o agricultor encontra obstáculos à própria tomada de empréstimos. A repercussão monetária expansionista do aumento do crédito rural poderia ser neutralizada pelo uso dos instrumentos contencionistas tradicionais à disposição do Banco Central e pela imposição de um comportamento mais comercial e menos institucional ao Banco do Brasil.

Por último, cabe implementar uma política de preços mínimos razoavelmente compensadora para a próxima safra, de forma a estabilizar a renda do agricultor e reduzir os riscos da atividade agrícola. Estas são as alternativas menos custosas no momento atual, tendo em vista os diversos condicionamentos da política de estabilização econômica. A estagnação da produção de grãos no Brasil desde 1977 é um fato evidente e compatível com a recessão externa e o empobrecimento interno. Entretanto, o potencial de crescimento desse segmento de nossa agricultura é imenso. A meta de cem milhões de toneladas de grãos (o dobro da produção atual) é perfeitamente factível de ser atingida em poucos anos, se forem tomadas as medidas adequadas.

No entanto, se não houver alterações no atual esquema de apoio ao setor, tudo indica que 1985 não será ainda um ano de decolagem para a agricultura de grãos no Brasil. Muito pelo contrário: o plantio que se inicia a partir de agosto/setembro ocorrerá, mais uma vez, em condições bastante adversas. Com uma característica particular: o plantio pertence a este governo, mas a colheita será do próximo.

Um programa de estímulo imediato ao plantio deve contemplar três itens principais. Em primeiro lugar, a liberalização de preços. Os diversos impedimentos ao livre funcionamento dos mercados rurais têm gerado alívio apenas temporário a segmentos circunscritos da população, ao custo, porém, do desestímulo ao plantio e da



escassez de oferta a prazo mais dilatado e, portanto, de novas pressões altistas nos preços. O efeito colateral inflacionário, a ser sofrido ainda em 1984, será inevitável. Contudo, os efeitos benéficos dessa medida sobre a oferta de alimentos a médio prazo justificam que se incorra em tais custos no presente.

Trata-se, em suma, da total rejeição do capital estrangeiro, mesmo daqueles que aceitariam participar de empresas brasileiras na condição de sócio minoritário. Rejeita-se, também, toda experiência nacional anterior de associações entre os capitais privados nacional e estrangeiro e o capital estatal e que tem dado bons resultados, como são notoriamente os casos das indústrias de construção naval, automobilística, petroquímica, telecomunicações, etc. Esquemas bem-sucedidos de associação minoritária na área de informática têm sido implementados em diversos países do mundo e, seguramente, o Brasil não ficaria de fora se neles mostrasse interesse. O resguardo dos interesses nacionais nesses casos tem sido conseguido mediante cláusulas que obrigam essas firmas a realizar internamente atividades

Acertar na dosagem

Em 30 de julho passado, o governo enviou ao exame do Congresso Nacional o projeto que institucionaliza a Política Nacional de Informática, cujo principal aspecto é a garantia da reserva de mercado por oito anos para as empresas nacionais operando na área de micro e minicomputadores. Assunto de enorme relevância, dadas as claras implicações da informática no delineamento do futuro da sociedade, chega a causar certa perplexidade a perspectiva, cada vez mais próxima, de que a referida legislação seja aprovada por decurso de prazo. Esse fato bastaria, talvez, para demonstrar a nossa pouca vontade de conhecer melhor as características desta indústria, sendo ela, justamente, uma indústria do Conhecimento...

Para esclarecer melhor os diversos elementos em debate na questão da informática, convém, inicialmente, separar dois aspectos interligados: em primeiro lugar, cabe indagar da justeza dos argumentos favoráveis à proteção temporária à indústria nascente, como é, tipicamente, o caso da informática no Brasil; em segundo lugar, visto que se decidiu pela proteção a esse setor, cumpre escolher os melhores instrumentos para esse fim.

Começemos pelo primeiro. Sem dúvida, existem hoje poderosos argumentos que justificam tal proteção. Tudo indica que a economia mundial está no limiar de uma nova Revolução Industrial na qual as inovações nos setores de microeletrônica, materiais sintéticos e engenharia genética pavimentarão um novo ciclo de ascensão. Em todos esses setores, não resta dúvida que a informática terá um papel crucial, seja como bem final, seja como fator de produção. O Brasil, tendo-se atrasado na absorção das conquistas dos estágios industriais anteriores, não se deve atrasar de novo, se quiser efetivamente assumir um papel de crescente importância no conjunto das nações. Como tudo tem um custo, os consumidores das empresas nacionais protegidas acabam pagando hoje preços mais altos do que pagariam em condições de liberdade total de mercado. Entende-se, porém, que os benefícios futuros na forma de independência tecnológica e produtos competitivos ao nível internacional serão capazes de cobrir os maiores custos atuais.

A segunda grande questão diz respeito à instrumentalização do sistema de proteção — tarifas alfandegárias, subsídios, restrições quantitativas, etc. O estabelecimento desses mecanismos deve acompanhar as características específicas da indústria em questão. O lapso de tempo em que durarão tais favores especiais depende, por sua vez, da demora em se atingir um nível de produção competitiva, fruto da absorção interna de tecnologia e da adequação do setor às estruturas de produção e demanda domésticas.

A reserva de mercado

No Brasil, a legislação em exame consagrou o princípio da reserva de mercado no setor de mini e microcomputadores para as empresas definidas como nacionais. Trata-se, portanto, de restrições via quantidade (barreiras à entrada de empresas transnacionais acrescidas de controles sobre importações) de preferência à colocação de tarifas não proibitivas de comércio e de subsídios. Argumentos existem, é verdade, para a operacionalização do sistema de proteção do setor de informática via reserva de mercado. Contudo, se o atual projeto de lei apresenta acertos nas suas linhas gerais, peca pela excessiva dosagem em, pelo menos, três de seus aspectos mais fundamentais.

Em primeiro lugar, a lei em exame rompeu com todos os padrões de desenvolvimento industrial que vêm sendo seguidos pelo Brasil desde que nosso país embarcou no seu projeto de industrialização, há cerca de 50 anos. Segundo a lei, "o efetivo controle nacional será caracterizado pela autonomia da empresa em relação a suas fontes externas de tecnologia e pela detenção direta ou indireta da totalidade do capital, com direito efetivo ou potencial de voto, e da maioria do capital social por pessoas físicas residentes e domiciliadas no País e por outros requisitos que venha a estabelecer a Comissão Nacional de Informática" (grifo nosso).

Trata-se, em suma, da total rejeição do capital estrangeiro, mesmo daqueles que aceitariam participar de empresas brasileiras na condição de sócio minoritário. Rejeita-se, também, toda experiência nacional anterior de associações entre os capitais privados nacional e estrangeiro e o capital estatal e que tem dado bons resultados, como são notoriamente os casos das indústrias de construção naval, automobilística, petroquímica, telecomunicações, etc. Esquemas bem-sucedidos de associação minoritária na área de informática têm sido implementados em diversos países do mundo e, seguramente, o Brasil não ficaria de fora se neles mostrasse interesse. O resguardo dos interesses nacionais nesses casos tem sido conseguido mediante cláusulas que obrigam essas firmas a realizar internamente atividades

de pesquisa e desenvolvimento, demonstrar transferência de tecnologia e treinamento de pessoal e produzir bens a preços competitivos externamente, ou seja, a atingir os objetivos maiores da política de informática.

Com relação à questão da participação do capital estrangeiro, cabe ainda lembrar um aspecto macroeconômico: nosso país, além de continuar sofrendo da escassez de capitais, enfrenta hoje graves desequilíbrios no balanço de pagamentos cujo efeito visível é a recessão e o desemprego que totem o futuro da Nação. Nestas condições, recusar a poupança externa sob a forma de capitais de risco, na área de informática, enquanto se incentivam as conversões de capitais de empréstimos em investimentos diretos em outros setores, representa atitude temerária e contraditória pois, em si, nada contribui para a resolução dos déficits externos nem para a absorção interna de tecnologia.

Em segundo lugar, a lei vai mais adiante, e além de exigir às empresas 100% de capital nativo, obriga-as a ter "autonomia em relação a suas fontes externas de tecnologia". Além do uso vago do termo "autonomia", é particularmente notável que num mundo onde a norma é a crescente interdependência tecnológica através das múltiplas linhas de associação e comércio o Brasil tenha optado, no campo da informática, pelo caminho da autarquia tecnológica. Infelizmente, esse caminho levará a dois únicos pontos: à repetição de todas as etapas anteriores de desenvolvimento tecnológico, isto é, à própria "reinvenção da roda", ou à cópia pura e simples dos produtos estrangeiros.

Em ambos os casos, perde-se tempo, aumentando o gap tecnológico que nos separa das demais nações, e resolve-se o problema da dependência na geração de tecnologia pela forma menos adequada: ao invés de acelerarmos a absorção de conhecimentos, geramos e montamos uma matriz tecnológica cada vez mais defasada em relação ao Exterior e, portanto, inibidora do crescimento econômico. Acresce-se a isto o fato de que o viés excessivamente autóctone do projeto muito provavelmente colocará pressões expansionistas sobre o nível já elevado do déficit público, haja vista o grande número de isenções tributárias, reduções de alíquotas de impostos, créditos de financiamento e despesas de custeio previstos na lei. Tal fato, evidentemente, se ajusta mal às necessidades de estabilização da economia brasileira.

Na origem do modelo isolacionista, encontra-se a opinião bastante difundida de que não há possibilidade de transferência de tecnologia pelos caminhos normais de mercado. Entretanto, a experiência internacional mostra que diversos países puderam, por meio de políticas inteligentes, criar vantagens comparativas em setores praticamente inexistentes em suas economias sem dispensar os estímulos de mercado. O desenvolvimento do Japão, desde a década de 50, e os de várias nações asiáticas, recentemente, ilustram esse caso. No Brasil, também foi possível gerar-se, por intermédio de modelos associativos, um parque industrial capaz de competir externamente, como se pode observar pelo crescimento vertiginoso de nossas exportações de manufaturados a partir de meados dos anos 60.

Cuidados excessivos

Em terceiro e último lugar, cumpre destacar um ponto importante que, embora pouco explícito no texto da lei, parece ter condicionado todo o seu espírito. A influência do conceito excessivo de segurança nacional é responsável pela elevada atribuição de poderes à Secretaria Especial de Informática (SEI), órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional (CSN), e explica grande parte dos possíveis excessos de cuidados mencionados nos parágrafos anteriores.

A SEI cumpre, por exemplo, "analisar e decidir os projetos de desenvolvimento e produção de bens de informática; manifestar-se previamente sobre as importações de bens e serviços de informática pelos próximos oito anos; desempenhar outras atribuições (sic) que lhe sejam conferidas pelo CSN; estabelecer outros requisitos (sic) para que uma empresa seja encarada como nacional", etc. Por outro lado, o projeto abre as portas para o aumento da estatização nessa área, ao estabelecer que a Fundação Centro Tecnológico de Informática, a ser constituída pelo Poder Executivo, "poderá criar e extinguir estabelecimentos no território nacional e no Exterior, bem como participar do capital de empresas nacionais do setor de informática" (grifo nosso). Todos sabem que, hoje em dia, a informática tem um papel crucial na produção de armamentos e no controle dos sistemas de tiro, o que justifica plenamente o acompanhamento de suas atividades pelas Forças Armadas. Todos concordarão, porém, que a situação

geopolítica brasileira e a conjuntura internacional não são de molde a justificar a forma de dirigismo estatal que permeia cada artigo do projeto de lei.

A informática é um assunto demasiado sério para que, sem maiores debates, se deixe converter em lei o atual projeto. Em nosso país, tudo indica que se deveria adotar uma legislação que equilibrasse melhor a necessidade urgente de maior produtividade no uso da informática com o objetivo estratégico da acumulação de conhecimentos científicos sobre a área, ao longo do tempo. O projeto de lei em exame, apesar da sua correta motivação, parece pecar pelo excesso de dosagem em certos pontos. Contudo, o simples fato do seu encaminhamento ao Congresso Nacional indica que a informática já se tornou uma preocupação real no Brasil.

Horizonte promissor?

O debate que vem ocorrendo desde o começo do ano sobre o desempenho do setor industrial brasileiro é um exemplo recente do ajuste moroso das expectativas dos agentes econômicos. Apesar dos crescentes sinais indicando a possibilidade de efetiva recuperação industrial, não foram poucos os que, nos primeiros meses de 1984, negaram-se veementemente, sob a influência dos resultados sofríveis obtidos em 1983, a admitir esta hipótese.

Mas os dados recentes do setor industrial confirmam a tendência de recuperação deste setor: os números indicam um crescimento positivo da indústria de transformação no 1º e 2º trimestres quando confrontados com aqueles verificados nos mesmos períodos de 1983 e, por conseguinte, justificam a crença em horizontes mais promissores adiante. A 72ª Sondagem Conjuntural junto à indústria de transformação realizada em julho do presente ano pelo Centro de Estudos Industriais do Ibte (constante deste número de Conjuntura Econômica), revela, por exemplo, a continuidade no 2º trimestre, de expansão das atividades nos subsectores industriais voltados ao mercado externo e naqueles relacionados às atividades agrícolas. E mais alvissareiro ainda, nota alguma atenuação na demanda doméstica de bens de consumo final e de bens de produção, qual esteve fortemente contida nos meses anteriores.

Os principais resultados da Sondagem Conjuntural para o 2º trimestre foram, em suma, os seguintes:

- a) um saldo de +32% de informações de crescimento da produção industrial no 2º trimestre de 1984 em relação ao 1º trimestre, contra +19% em igual período de 1983;
- b) um saldo de +24% de informações de acréscimo da demanda externa, resultado positivo que se vem repetindo desde o 1º trimestre de 1983 (gráfico 2);
- c) entre os segmentos industriais que revelaram maior expansão, encontram-se, principalmente, aqueles voltados ao mercado externo — siderurgia, material eletrônico e indústria automobilística — e os subsectores produtores de matérias-primas, máquinas e equipamentos para a agricultura;
- d) a possibilidade de reativação da demanda interna, demonstrada pelo saldo de +19% de informações de crescimento no 2º trimestre deste ano, contra +16% no mesmo período de 1983, e pelas previsões empresariais favoráveis para o 3º trimestre (gráfico 3);
- e) após sete trimestres consecutivos de informações de redução no emprego de mão-de-obra, um saldo de +11% de respostas relatando ampliação do nível de emprego.

As estatísticas da FIBGE, por outro lado, confirmam as conclusões da sondagem do Ibte. Os últimos dados da FIBGE atestam que o fluxo de produção industrial acumulado em jan.-maio 84 expandiu 3,5% em relação a jan.-maio 83.

Deve-se notar, porém, que a atual recuperação partiu de um patamar já bastante deprimido de produção e emprego, fruto das retrações verificadas desde 1980 e, particularmente, daquela ocorrida no ano passado. Por conseguinte, tornando-se um horizonte mais recuado, as variações ainda se mostram negativas. Assim segundo a FIBGE, a variação da produção acumulada entre maio 83-maio 84 da indústria de transformação sobre igual período imediatamente anterior ainda apresenta um resultado adverso de -2,3%, o que demonstra que o atual avanço se vem processando basicamente sobre os resultados de 1983, ficando-se aquém ainda dos dados de produção verificados em 1982.

As causas do avanço

A atual expansão industrial apresenta, contudo, uma diferença essencial em relação às fases anteriores de ascensão, a saber, o fato de que, na origem do processo, os estímulos de preços surgem nitidamente como principal determinante da recuperação, ao invés das pressões expansionistas decorrentes das políticas monetárias e fiscal, tão comuns em épocas passadas.

Com efeito, a observação dos setores manufatureiros que têm apresentado melhores desempenhos — aqueles ligados ao mercado externo e ao setor agrícola — não deixa margem para dúvida. Na avaliação dos produtos industriais voltados à exportação, torna-se claro o papel crucial da adequada relação câmbio/salários inaugurada com a maxidesvalorização cambial de fev. 83 e mantida, grosso modo, com a regra de indexação

integral da taxa de câmbio à variação do IGP. Esta política, associada ao forte crescimento da economia norte-americana, foi responsável por um aumento de 27,7% na quantidade exportada de bens industrializados brasileiros no período jan.-abr.84 sobre idêntico período do ano anterior.

Contudo, a recuperação seria retardada ou, então, não teria sido possível sem o aval da política monetária. Se fosse mantida a meta acordada com o FMI de 50% de expansão anual da base monetária para uma inflação de cerca de 200%, certamente a elevação das taxas reais de juros inibiria fortemente o crescimento da produção e do emprego.

O que vem ocorrendo em relação à expansão da moeda em 1984 é, na verdade, a tendência crescente à passividade da política monetária, abandonando-se cada vez mais a meta, explicitada em várias ocasiões pelas autoridades, de combater a inflação.

A esse respeito, vale observar que a variação em 12 meses dos saldos monetários em sentido restrito (M1) já se encontra, em julho, segundo projeções do Banco Central, em 125,5%, enquanto nesse mesmo mês a variação projetada, em base anual, de M3 (moeda em sentido amplo) alcança já 222,2%, ultrapassando pela primeira vez em 19 meses a taxa de inflação (217,9%, medida pela IGP-DI).

Por fim, deve-se ressaltar a influência benéfica das expectativas empresariais. O notável desempenho da balança comercial, a relativa estabilização da taxa inflacionária e a certeza de uma certa lassidão na condução da política econômica, típica dos períodos finais de governo, são elementos que certamente contribuíram para que se obtivesse algum desalço do excessivo pessimismo alimentado em 1983. As previsões empresariais de expansão da produção, da demanda e do emprego constantes da sondagem do IBRE confirmam esse fato.

As incertezas do futuro

As principais causas da atual reativação econômica não são difíceis de apontar. Difícil, sim, é apostar na continuidade da presente expansão em direção a um padrão de crescimento econômico auto-sustentado na presença de diversos focos de desequilíbrio financeiro e de rigidez institucional que alimentam a elevada taxa de inflação no Brasil. Existem, é certo, elementos jogando a favor da manutenção do crescimento interno. Neste sentido, o ajustamento no lado "real" da economia, inaugurado em fev. 83, é um dos fatos que apontam no rumo da expansão econômica. Em menos de um ano, as indústrias brasileiras mostraram que, solicitadas por adequados instrumentos de preços, eram capazes de elevar fortemente as exportações e substituir vigorosamente as importações (13% de queda real em 1983), sem que isso tivesse gerado, concomitantemente, uma depressão econômica de consequências mais negativas.

Persistem, porém, no cenário econômico nacional e internacional, diversos elementos de incerteza que devem constar de qualquer análise sobre o futuro crescimento industrial. Em primeiro lugar, parece haver consenso entre os analistas da economia norte-americana quanto à possibilidade de uma nova retração a partir de 1985. Num cenário mais pessimista, o aumento das pressões inflacionárias e a persistência do elevado déficit público nos Estados Unidos forçariam o Sistema da Reserva Federal (FED) a restringir ainda mais a expansão da moeda, reduzindo a produção, elevando os juros e valorizando o dólar. Dessa maneira, perderíamos em duas frentes simultaneamente: pela menor demanda do Exterior e pela necessidade de contração interna do nível de atividade, de forma a compensar a elevação no serviço da dívida externa mediante a redução de dispêndios em importações. Nesse caso, e por ambas as razões, a recuperação industrial seria seriamente prejudicada.

Em segundo lugar, a expansão atual terá fôlego curto se não for equacionada a questão da inflação. Pois é de todo evidente que não será possível continuarmos convivendo com taxas de inflação da ordem de 200%. Aqui não se trata apenas dos embaraços à produção gerados por um alto patamar inflacionário, mas também da inerente instabilidade da inflação no Brasil, que potencializa os desequilíbrios financeiros e institucionais de nossa economia. Enquanto não for resolvida a questão interna, que passa pela revisão do presente sistema monetário do País e pela efetiva alteração do atual esquema de correção monetária, estará sempre aberto o espaço para novos repiques dos preços e, por conseguinte, novos mecanismos recessivos terão de se instalar na tentativa de debelar o surto de inflação.

Por outro lado, o combate à inflação também depende de uma renegociação externa que esteja com a saída maciça de recursos domésticos para o Exterior. Caso isto não aconteça, ficaremos sempre na situação incerta de termos de cortar despesas de importação, em prejuízo do ritmo da produção.

Textos elaborados em conjunto, com base numa média de opiniões extraídas de discussão prévia dos temas abordados por economistas do quadro permanente do Instituto. Portanto, não expressam, necessariamente, a opinião unânime do Conselho Editorial da revista, nem a de cada economista do quadro, em particular.