

Democracia, ditadura e abertura

Gustavo H. B. Franco

Será verdade que o protecionismo, como o nacionalismo exacerbado, é uma criatura que encontra uma atmosfera mais hospitaleira nas ditaduras? Será a abertura um estado natural das democracias, nas quais maiorias silenciosas tem voz? O que nos ensina a experiência brasileira?

Nossa experiência no pós-guerra nos permite afirmar com toda a segurança que dentre as implicações da “fechadura econômica” está a ausência de competição e de qualquer amparo ao consumidor, do que resultam, ao longo do tempo, baixos níveis de produtividade, qualidade e de salários. Como o modelo econômico conhecido como de “substituição de importações” também dependia de altos investimentos públicos para cumprir a “agenda da autossuficiência”, outra implicação era a inflação. E com produtividade baixa e estagnada, combinada com inflação elevada, o modelo de substituição de importações pode ter sido bem sucedido para industrializar o Brasil, mas gerou a pior distribuição de renda do mundo. Esta culpa os entusiastas da substituição de importações nunca assumiram diretamente. Sua condescendência com a inflação é conhecida, assim como sua falta de entusiasmo com questões ligadas à produtividade. Mas, curiosamente, se afastam da questão da desigualdade como se não fosse decorrência direta de um modelo de desenvolvimento baseado na “fechadura econômica”.

É claro que, com o tempo, a tolerância para com a desigualdade ia diminuir. Em meados dos anos 1960, sintomaticamente, a substituição de importações foi considerada “esgotada” quando enfrentamos inflação elevada (para a época) e estagnação. A crise econômica se transformou em crise política e lá se foi a Democracia.

Diante desta evolução uma hipótese seria a de que a substituição de importações à moda antiga não poderia mais sobreviver senão numa ditadura. Ou que a “fechadura econômica” poderia existir apenas no contexto de “fechadura política”. Mas o retrospecto não era propriamente no sentido de apoiar esta tese. A “fechadura econômica” começa com a democracia nos anos 40, embora, talvez, compelida por motivos externos mais que internos. Mas o fato é que vai se aprofundando a “fechadura” até o começo do regime militar.

Como somos um país cheio de paradoxos, nossos militares, ao menos no início, mantiveram dentre os “czares” da economia alguns luminares do pensamento liberal, como Roberto Campos, Otávio Gouveia de Bulhões e Mario Henrique Simonsen. Mas nada que se parecesse com uma “abertura econômica” teve lugar. E gradativamente o comando das ações na área econômica foi passando para as mãos de nacionalistas de carteirinha e de

pendores heterodoxos. E o que se viu foi uma reafirmação de modelo de substituição de importações, com a busca da autarquia, e com o habitual descaso com a inflação, porém duas oitavas acima do que tinha sido.

Não chega a haver nada muito significativo em termos de abertura nos anos de chumbo, mas alguns movimentos nesta direção, como o programa Befiex, são significativos. É como se tivéssemos evoluído da autarquia para o mercantilismo, ou seja, da pedra lascada para a pedra polida. Porém, no Governo Geisel especificamente, a substituição de importações reassume a antiga primazia. Afinal, tratava-se de responder aos choques do petróleo aprofundando a autossuficiência, não apenas em petróleo, mas em derivados, fertilizantes, bens de capital, qualquer coisa que pudesse ser chamada de “estratégica”. Posteriormente, no governo Figueiredo, o protecionismo se torna bem caracteristicamente geral, irrestrito, deslavado e injustificado. Todos os setores se tornam “estratégicos” e as políticas comercial e industrial se tornam um vasto exercício de clientelismo empresarial.

O regime democrático que se seguiu revela certa ambiguidade. De um lado aprofunda a reserva de mercado na informática, ou seja, patrocina o supremo exagero da estratégia de substituição de importações e o seu mais retumbante fracasso. Se a teoria era de que a ditadura é protecionista e nacionalista, o corolário devia ser que a democracia traria a abertura, o que, na verdade, não encontra apoio nesta iniciativa do nosso primeiro governo democrático.

Por outro lado, é verdade que foi no governo Sarney que começou a abertura, embora pelos subterrâneos da vastíssima teia de dispositivos tarifários, administrativos e cambiais que compunham o nosso “Muro” protecionista. Algumas das camadas mais vergonhosas de proteção foram removidas, mas as importações demoraram a reagir. Na verdade, só mesmo diante de medidas de abertura bem mais agressivas no governo Collor, é que a “taxa de penetração das importações” na indústria (importações como proporção da oferta total de produtos industriais) começou a subir para valer. Fomos de ridículos 4% para uns 8% em 1992, voltamos para 6% no ano seguinte, mas só avançamos mesmo na era FHC quando chegamos a cerca de 20% em 1998. Algum recuo passageiro deve ocorrer em função da desvalorização cambial, mas daqui para frente o normal será que a taxa de penetração de importações caminhe progressivamente para a média para a OECD, que é da ordem de 30%. Portanto, as importações industriais vão crescer mais que o PIB industrial ainda por muitos anos.

Os caminhos parecem tortuosos, mas a experiência brasileira não deixa de corroborar a tese acima proposta: num regime político aberto, onde maiores normalmente mudas acham representantes num sistema político rico e dinâmico, é muito difícil que subsistam arranjos tarifários ou regulatórios onde minorias privilegiadas são beneficiadas em detrimento das maiorias. A abertura é o regime da Democracia pois melhor atende o primado da maioria. O protecionismo pode ser tolerado em regimes democráticos, mas como exceção, que se torna a regra quando o regime político é de exceção.

