

A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira

Antonio Barros de Castro

Professor Titular do Instituto de Economia da UFRJ

RESUMO

O artigo apresenta três abordagens da política industrial.

A primeira deriva, diretamente, da teoria econômica, e tem por referência central a noção de "falhas de mercado" – a serem corrigidas mediante política industrial.

A segunda, nasce das frustrações com o desenvolvimento de nações, regiões ou setores. Reúne, em suma, esforços visando a (rápida) superação do atraso acumulado.

A terceira e última tem por referência contextos em que as empresas são (ou começam a ser) capazes de competir via inovações, no sentido amplo da palavra. Neste caso ganham crescente importância funções corporativas como o P&D, o design e o marketing. Às políticas cabe apoiar as empresas de variadas formas, para que possam lançar mão destas armas da competição.

Não é tratada a importante e complexa temática das políticas de infra-estrutura. Uma brevíssima menção ao tema será no entanto feita, tendo por objeto a "infra-estrutura da inovação", questão primordial no terceiro grupo de políticas objeto deste trabalho.

O trabalho conclui com uma referência ao caso brasileiro, concebido como um caso peculiar de reestruturação pós-abertura, que crescentemente requer políticas do terceiro tipo aqui examinado.

PALAVRAS-CHAVE | Política Industrial; Falhas de Mercado; *Catch up*; Reestruturação; Inovação

CÓDIGOS JEL | O0, L52

ABSTRACT

The article presents three approaches to industrial policy.

The first derives directly from the economic theory and has its central reference in the notion of “market failures” – to be corrected through industrial policy.

The second originates from frustations with the development of nations, regions or sectors. In short, it gathers up efforts aiming at the (quick) surmounting of accumulated backwardness.

The third and last one refers to contexts in which companies are (or begin to be) able to compete, via innovation lato sensu. In this case, gain growing importance corporative functions such as R&D, design and marketing. The policies role is to support companies in diverse ways, so they can make use of these competition weapons.

It is not addressed the important and complex theme of infra-structure policies, theme wich, nevertheless will be briefly mentioned in view of “the infra-structure of innovation”, a fundamental question in the set of policies addressed in the work.

The paper concludes with a reference to the Brazilian case, conceived as a peculiar case of post-opening restructuring that increasingly calls for policies of the third kind above examined.

KEYWORDS | Industrial Policy; Market Failures; Catch up; Restructuring; Innovation

JEL-CODES | O0, L52

Política industrial para a correção das falhas de mercado

De acordo com a corrente central da teoria econômica, dois fatos podem afastar uma economia de mercado da posição de equilíbrio geral – situação em que coincidiriam, plenamente, o interesse privado e o interesse público. O primeiro se verifica ali onde o mercado apresenta “falhas” que o afastam da condição de concorrência perfeita, o segundo decorreria da intervenção dos poderes públicos.

Dado o que precede, as políticas industriais (nesta primeira acepção), teriam a sua razão de ser na correção das falhas de mercado, de maneira a reconciliar o interesse privado com o interesse social. Como se daria, porém, esta reconciliação? Mediante a alteração, politicamente decidida, dos preços relativos com que se defrontam os agentes econômicos. Tarifas aduaneiras maiores ou menores, juros

subsidiados, isenção tributária, e assunção (socialização) do risco privado, seriam exemplos de interferências no sistema de preços visando alterar (e, supostamente, corrigir) os sinais de mercado e, por conseguinte, as decisões privadas.

A existência de economias externas, bem como de desigualdades ou assimetria no acesso a informações são casos típicos de falhas de mercado, a serem corrigidas por intervenções capazes de restaurar as condições adequadas à busca, pelos agentes econômicos, do equilíbrio geral. Para tanto seria, contudo, necessário contar com órgãos públicos – e tecnocratas – capazes de perceber e avaliar as divergências e distorções, e dimensionar as correções necessárias ao restabelecimento da coincidência entre o ótimo privado e ótimo para a coletividade.

Dois breves comentários serão aqui apresentados, a respeito do que acaba de ser dito.¹

O primeiro é que ainda quando se conclua pela presença de desvios do tipo aqui focalizado, a perspectiva centrada nas falhas de mercado não necessariamente recomenda a realização de intervenções corretivas. Para entendê-lo convém lembrar, antes de mais nada, as dificuldades técnicas a serem enfrentadas na avaliação, tanto dos desvios, quanto do necessário à sua compensação. Por outro lado, existem também problemas inerentes à ação pública, ou, melhor dito, à gestão do interesse coletivo. Assim, por exemplo, podem ocorrer fenômenos conhecidos como “captura” de órgãos públicos por parte de interesses privados. Haveria também que reconhecer a miopia usual (curto-prazismo) da ação política, e as possibilidades de clientelismo, nepotismo, etc. Numa palavra, é necessário ter em conta as possíveis “falhas de governo”. E se as falhas a serem introduzidas pelo governo excederem os desvios endogenamente gerados pelo mercado, é razoável concluir pela não intervenção.

A segunda observação é de ordem prática. Nos anos 1980 e 1990 prevaleceu uma atitude fortemente crítica em relação à competência e isenção dos órgãos públicos. Se combinarmos este pessimismo no tocante à ação dos poderes públicos, com a prevalência – especialmente nos países subdesenvolvidos – de imensas disparidades sociais (e portanto de óbvias razões para expandir os gastos com educação e saúde), chega-se a conclusões marcadamente restritivas face às políticas industriais.

¹ Uma visão geral desta temática é apresentada em Bhagwati (1971). Visões críticas da perspectiva tradicional podem ser encontradas em Chang (1994) e Metcalfe (1994).

A rigor, dada a forte suspeição, especialmente no tocante ao estado-produtor, passou-se na prática a recomendar (além de medidas destinadas a melhorar o ambiente macroeconômico), exclusivamente, políticas voltadas para o aprimoramento da qualidade dos fatores disponíveis (políticas horizontais). Com isto, as versões menos críticas da política industrial (filiadas a esta visão), passaram a recomendar extrema moderação no seu uso – mesmo diante de comprovadas falhas de mercado. E além disto, claro, sempre e quando a intervenção se justificasse, estrita observância das severas regras introduzidas pela OMC.

Em diversos países isto acarretou uma ostensiva ruptura com o passado, caracterizado pelo predomínio da família de políticas industriais totalmente diversa, a seguir caracterizada.

Política industrial como política “de resultados”

A segunda abordagem nasce da comparação entre experiências históricas. Por contraste com a primeira visão – que deriva de uma determinada concepção teórica de como opera a economia, em condições de concorrência perfeita e mercados completos – esta segunda matriz das políticas industriais surge da frustração com a situação existente. O enquadramento histórico é aqui imprescindível, mas a reflexão pode, em princípio, levar ao que Nelson e Winter (1982) propuseram chamar de “teoria apreciativa”. Podemos genericamente a elas nos referir, como políticas industriais “de resultados”.

É importante lembrar que, para os adeptos da primeira visão, as diferenças entre os níveis médios de renda das economias integradas ao mercado mundial tendem a reduzir-se: é a tese da convergência. A história parece indicar, no entanto, que grandes diferenças, uma vez surgidas – e ressalvadas exceções – tendem a permanecer e até mesmo a ampliar-se.² E isto parece haver se comprovado, mais que nunca, no último quarto de século.

Alguns poderiam ser tentados a dizer que ampliando-se suficientemente o conceito de falhas de mercado, seria possível entender os casos de não

² Casos excepcionais de rápida diminuição da distância serão a seguir referidos. A Argentina, de sua parte, é também uma exceção: de sinal invertido, no entanto. Com efeito, em 1910 o país contava com uma renda *per capita* equivalente a 75% da norte-americana!

convergência. Esta parece ser, no entanto, uma falsa pista. Afinal, quando nos referimos a falhas de mercado estamos falando de circunstâncias capazes de provocar o afastamento do equilíbrio geral. No terreno em que estamos ingressando, no entanto, encontram-se fenômenos obviamente não redutíveis a desvios de um suposto ótimo. Trata-se de outras realidades, em maior ou menor medida dotadas de sua própria consistência interna.

De fato, os desequilíbrios regionais persistentes (como o do sul da Itália), o atraso e a pobreza de certas nações, e até mesmo a decadência crônica de certas indústrias nos países desenvolvidos são problemas econômicos profundamente entranhados no tecido socioeconômico, e sujeitos à ação de mecanismos de reprodução das características (e dificuldades). Em tais casos, sem que grandes e profundas mudanças – capazes de alterar referências, condutas, e a própria visão do futuro – venham a ocorrer, dificilmente se escapa ao círculo de ferro das características que se confirmam e se realimentam. E é aqui que pode entrar em cena um tipo muito peculiar e historicamente importante de política industrial.

Refiro-me a esforços concentrados visando a promoção de autênticos saltos históricos, como também à construção ou reconstrução de setores ou regiões. Nos casos clássicos de “emparelhamento” (*catch up*), na Europa do II pós-Guerra, e mesmo no caso dos Estados Unidos frente à brutal pressão exercida pela competição japonesa nos anos 1980, variantes fortes ou fracas desta família de políticas industriais estiveram presentes. Na breve referência a seguir, contudo, apenas a hipótese do *catch up* histórico será considerada.

* * *

A grande pergunta para as economias (setores ou regiões) que ficaram para trás é: existem maneiras de se avançar rapidamente, recuperando-se o tempo e o terreno perdidos? Ou, vista a questão por outro ângulo: é possível apropriar-se, deliberada e generalizadamente, de soluções encontradas e desenvolvidas nas economias mais avançadas?

A resposta não pode ser outra senão um vigoroso sim.

Antes de mais nada, porque isto já foi diversas vezes feito. Atalhos históricos foram e têm sido encontrados. No passado, pela Alemanha, e o

Japão. Recentemente, pela Coréia; e no presente, pela minúscula Cingapura e a gigantesca China. Neste sentido, foram em vão os esforços realizados por tantos *scholars* para negar a importância e a eficácia das especialíssimas instituições, políticas e expedientes de que lançaram mão estes países, para promover o emparelhamento. Só o que resta aos recalcitrantes é aceitar as evidências, ponderando que para tanto foram necessárias condições “especiais”. Ocorre, porém, que a criação de soluções especiais, capazes de substituir os requisitos clássicos do desenvolvimento, constitui um dos pontos de partida dos trabalhos de Gerschenkron (1966), patrono da temática da industrialização retardatária e acelerada.

Além disto, porque diversas soluções lançadas pelos mais avançados, especialmente no campo tecnológico, após devidamente trabalhadas e desenvolvidas, tornam-se soluções “superiores” – no sentido de que poupam capital, trabalho, bem como, possivelmente, tempo e energia! Chegamos, assim, a uma complexa questão: por que as soluções superiores não são adotadas nas economias e regiões que permanecem atrasadas? Ou, vista a questão de outra maneira, como é possível ter êxito no amplo transplante de conhecimento das economias mais avançadas para as que ficaram para trás?³

A resposta a estas indagações obviamente transcende o objetivo deste artigo. O tema será, no entanto, aqui tocado, dado o interesse em levar adiante a classificação das políticas industriais. Com este intuito, admitamos de partida que muitas soluções superiores são efetivamente adotadas no meio ambiente atrasado, de forma espontânea, e guiada pelos sinais de mercado. Esta é, aliás uma razão para que países relativamente atrasados (quando não contidos ou travados) cresçam mais rápido que os países avançados. Mais precisamente, e na terminologia de Gerschenkron, esta seria uma das “vantagens do atraso”. Acontece, porém, que a difusão de soluções superiores é freqüentemente impedida ou restringida.

A razão fundamental para que diversas soluções superiores não se difundam nos países atrasados é que elas requerem, especialmente nestes contextos, muito mais do que o automatismo do mercado. Refiro-me, sobretudo, a decisões que supõem grandes e poderosos atores, exigem uma

³ Uma ambiciosa tentativa de enfrentamento desta temática pode ser encontrada em Amsden (2001).

base diversificada e robusta de serviços (precária ou inexistente nas nossas economias), além do compartilhamento de conhecimentos que foram sendo criados com o avanço das novas soluções.

A conjugação de decisões em alguma medida interdependentes, a serem, no entanto, tomadas, de forma praticamente simultânea (e em terrenos marcadamente díspares), requer algum tipo de coordenação extramercado. Referimo-nos, em síntese, a um tipo de coordenação antecipada, implicando os atores ou candidatos a atores envolvidos em mudanças que só o futuro dirá se tiveram sucesso.

No mercado, por contraste, a coordenação vai brotando à medida que as empresas e pessoas vão respondendo aos preços – sem ter em conta as conseqüências disto sobre os demais. Trata-se de uma coordenação tácita, e realizada de maneira *ex post*, via prêmio e punição. Quando, porém, há que combinar previamente os programas de ação e inclusive, não raro, constituir os próprios atores, a coordenação é necessariamente de outra natureza. A bem dizer a coordenação de atores grandes e complexos, para que tomem decisões interdependentes, antecipadamente aos resultados e conseqüências esperadas, não pode ser cobrada do mercado. Numa palavra, isto escapa à sua natureza e função precípua: integrar decisões anônimas e difusas, através de uma coordenação inconsciente e imperceptível.

No tipo de coordenação *ex ante* a que estamos aqui nos referindo é aliás preciso contar com atores radicalmente diferentes das firmas que asseguram, na economia convencional, o funcionamento surdo e incremental do mercado. Mas o problema, como já foi anteriormente sugerido, não é só de combinação visando a apropriação de avanços já consagrados em outros contextos. É, sobretudo, de absorção ampla de conhecimentos. E isto pode, em princípio, rapidamente ser feito, porque o conhecimento vem, em grande medida, embutido nos equipamentos e insumos. Basta, pois, que técnicos e trabalhadores se empenhem em desenvolver as suas próprias práticas e rotinas operacionais. O problema, insisto, é quem promove, ou, melhor, quem combina e quem executa as transformações. E este desafio praticamente só pode ser enfrentado por grandes estruturas estáveis, sejam elas grandes empresas-âncora, públicas ou privadas (como tem sido o caso dos novos investimentos automobilísticos no Brasil); poderes públicos; ou outros atores coletivos. Ou

seja, tudo menos a firma representativa do “capitalismo pessoal” de que fala Lazonik (1994), referindo-se à experiência manchesteriana.

O mercado, por si, não é em suma capaz de alavancar mudanças que requerem capacidade de combinar, previamente, decisões mutuamente dependentes. Este, aliás, seria o preço a pagar (como não negaria, segundo creio, o perspicaz Hayek) pelas vantagens oferecidas pela coordenação espontânea, no vasto domínio em que ela pode eficazmente ser praticada.⁴

* * *

Voltemos às experiências de emparelhamento, agregando algumas observações úteis à apresentação, a seguir, da terceira família de políticas voltadas para o chamado lado real da economia.

A segunda concepção tem em comum com a primeira, o fato de que age (também) através da alteração de preços relativos. Mas ao invés de limitar-se a alterar preços relativos, visando promover a convergência entre ganhos privados e ganhos sociais, seu objetivo é a construção ou recuperação de condições semelhantes às que podem ser encontradas nas economias líderes. Trata-se, pois, concretamente, de replicar no País ou região atrasada, a capacidade de produzir existente entre os mais avançados.

Em contextos relativamente defasados, mas com capacidade de articular decisões – e determinação de fazê-lo –, tem se revelado um projeto não apenas exeqüível, mas, em certos casos, excepcionalmente bem-sucedido. A história avança então a saltos – sendo que os referidos saltos usualmente trazem consigo novos setores ou blocos de atividades. Estamos aqui, pois, no império da mesoeconomia (Vartiainen, 1999).

Inicialmente, pelo menos, a noção de otimização permanece, na segunda aceção, restrita ao campo da engenharia. As máquinas como os insumos devem “render” o ótimo técnico, anunciado nos manuais. Em outras palavras o objetivo primordial é mesmo produzir, fazendo-se para tanto bom uso das instalações e demais recursos.

A empresa é portanto vista, no caso, como unidade produtiva – o que

⁴ Sobre o que pode e o que não pode ser coordenado pelo mercado ver Richardson (1997).

parece uma obviedade, mas revela escolhas de enorme relevância (como será mais adiante indicado). Elas competem, essencialmente, via crescimento, expandindo-se mais ou menos do que a média do setor: numa economia dominada pela cultura mesoeconômica, esta parece ser a métrica adequada.

A esta competição tende, no entanto, a sobrepor-se uma outra, que deve também ser apontada. Trata-se da disputa entre os órgãos públicos (ministérios, empresas públicas, etc.) a cargo dos programas. E aqui a competição é obviamente política – como no caso recente da corrida entre os governos de estados, para implantar fábricas montadoras de automóveis.

Essencialmente, no entanto, o esforço se destina a introduzir rupturas, cujo real significado só poderá ser efetivamente avaliado muito mais adiante. Além disto, assegurada a capacidade de produzir, a competição com o exterior é facilitada (ou mesmo garantida) mediante tarifas protetoras, subsídios à exportação e outros “preços fora do lugar” (a expressão é de Amsden). Não é preciso sublinhar que a alteração de preços não visa aqui o reencontro do ótimo (como no primeiro tipo de políticas industriais), e sim a transformação da economia em direção aos perfis produtivos característicos das economias mais avançadas. Finalmente não é preciso tampouco insistir no fato de que cada setor traz consigo demandas específicas no tocante a infra-estrutura e a conhecimentos especializados.

Estamos agora em condições de transitar para a terceira família de políticas.

Política industrial como resíduo, e a nova fronteira de políticas

Na expressão de Penrose (1959) as empresas derivam “serviços produtivos” dos recursos a sua disposição. Seguramente estes serviços produtivos podem e mesmo tendem a mudar com o tempo, e com a evolução do conhecimento.

Admitamos que os usos que as empresas podem fazer das instalações, máquinas e equipamentos – bem como dos conhecimentos acumulados pelos que nela trabalham – oferecem-lhes, a cada momento, um conjunto de possibilidades. O empreendedorismo de seus dirigentes deve então explorá-las, tendo um olho cravado nas oportunidades perceptíveis no mercado.

Se isto já era assim ao tempo em que Penrose lança sua obra seminal, com mais razão passou a sê-lo contemporaneamente. Ou seja, sua abordagem se

torna mais significativa e mais relevante, à medida que o trabalhador vai deixando de ser percebido como “força de trabalho”, passando a integrar equipes e, não raro, a participar da tomada de decisões. Ajuda ainda a ampliar o espectro de possibilidades das empresas, a crescente versatilidade dos equipamentos. Por fim, a agilidade conferida pelas modernas técnicas de gerenciamento – e o próprio acirramento da competição –, contribuem para o ingresso num tipo de economia marcado pela presença de empresas relativamente flexíveis e versáteis. Configura-se desta forma uma economia que pode ser caracterizada como “decisão intensiva”.

Tendo o que precede como pano de fundo, introduzimos a seguir a terceira e última família de políticas voltadas para o chamado lado real da economia. Advertimos que o foco da análise serão as economias que já lograram construir uma estrutura industrial razoavelmente moderna, sem, contudo, equiparar-se à condição de economias desenvolvidas. Este estreitamento de foco visa, como veremos, preparar o terreno para o tratamento do caso brasileiro na parte final deste trabalho.

A terceira família de políticas tem em comum com a segunda (que engloba as “políticas de resultados”), o fato de que o seu objeto é também a mudança, ou transformação. Ou seja, não se trata de corrigir sinais de mercado (preços), para que os agentes privados reencontrem (como na visão centrada no combate às falhas de mercado) a assignação ótima dos recursos existentes na economia. Mas o tipo de mudança perseguido por esta abordagem difere em muitos e importantes sentidos, das transformações buscadas pelas políticas de resultados.

Admitamos de partida que o conjunto das empresas integrantes do setor *tradeable* mostre capaz de produzir, com qualidade e preço competitivo, um bom número de bens e serviços típicos da atualidade. Em se tratando de economias recentemente industrializadas, isto significa que a economia já percorreu o caminho da replicação: produzir – o mesmo – tornou-se para ela trivial.

Dada a competência adquirida para produzir, e na medida em que a economia seja submetida à severa prova da competição internacional, começa a ganhar relevância a capacitação para introduzir variações – seja nos produtos levados ao mercado, seja na própria forma de inserção no mercado. Desponta assim, como objetivo, um novo tipo de mudança. Para caracterizá-lo convém recorrer a uma sumária comparação.

Se o primeiro enfoque (das falhas de mercado) admite tacitamente a simetria

das posições individuais e privilegia categorias universais como o ótimo; se o segundo põe em destaque os padrões e as regularidades setoriais; com o terceiro ganham relevância as especificidades das empresas. Mais precisamente, salta para o primeiro plano o que lhe é peculiar. É com isto que contam os centros de decisão para, frente à pressão dos competidores, cultivar diferenças, criar e defender posições. E por centros de decisão entendemos aqui, fundamentalmente, as empresas singulares, mas, também, para certos efeitos, associações de empresas, parcerias, redes, ou *clusters*

Fica pois claro que o tipo de mudança privilegiado nesta terceira abordagem é aquele capaz de, em alguma medida, e por algum tempo, isolar a empresa dos rigores e extremos da plena e indiferenciada exposição à competição.⁵ Genericamente a mudança se corporifica, na adoção de inovações. Contemporaneamente, e na prática, contudo, isto requer o desenvolvimento de diversas funções corporativas, praticamente inexistentes, seja na empresa manchesteriana, seja, mesmo, na empresa fordista. A partir da microproteção criada pelo isolamento acima referido (um equivalente funcional das patentes), as empresas podem ter o seu retorno ampliado. Surge assim a figura da “renda”,⁶ que alimenta o crescimento (ajudando a direcioná-lo), permite financiar novos esforços visando levar adiante a própria diferenciação, bem como possibilita o pagamento de melhores salários.

É fácil perceber que a partir desta perspectiva, tão ou mais importante que diagnosticar as deficiências e distâncias em relação ao existente nas áreas desenvolvidas, é mapear aquilo com que se pode contar para continuar avançando. Assim sendo, cabe insistir em que a comparação deve contrapor, prioritariamente, a empresa consigo mesma; ou seja, a capacitação, comprovadamente existente, com a que se pode, presumivelmente, alcançar. A categoria básica deixa portanto de ser o atraso, e passa a ser o potencial.

Nesta mesma linha de análise ganham importância as assimetrias, bem como as eficiências (ou mesmo ineficiências) excepcionais. É, pois, necessário, liberar-se da tradição vinda do paradigma setorial – que abafa ou anula a sensibilidade para o idiossincrático. Afinal, em vez de replicar (e, portanto,

⁵ Ver o conceito de “*isolating mechanism*” em Rumelt (1997).

⁶ O conceito de renda aqui utilizado foi definido por Rumelt (anteriormente citado) como “lucros que não atraem nova produção” (Montgomery, 1977).

convergir) há agora que cultivar as diferenças. E, para tanto, o importante são as possibilidades percebidas pelos que decidem. Setor, em contraposição, não decide. Além disto, e como já foi assinalado, as suas referências estão fora, naquilo que pode ser observado em outros contextos, servindo, portanto, para apontar aos iniciantes, a “imagem do seu próprio futuro”. Agora, porém, setor conta, basicamente, na medida em que se distingam as armas da competição tipicamente empregadas pelas empresas que o integram.

O tema que está aqui sendo levantado ganhou especial relevância com a rápida abertura de diversas economias nos últimos dez a vinte anos. Em certos casos, reconhecidamente, rápidas mudanças foram levadas a efeito, em resposta à abertura. Mas não se pode propriamente afirmar que as empresas se guiaram pelos sinais de mercado, na sua vigorosa reação. Esta suposição seria, aliás, particularmente equivocada, ali onde, a exemplo do ocorrido no Brasil, elas basicamente se mantiveram fiéis às suas rotas setoriais e trajetórias tecnológicas (Castro, 2001). Em tais casos tudo se passa como se importantes possibilidades latentes nas empresas tivessem sido reveladas através de uma profunda e abrangente operação de inspiração penrosiana.

* * *

A agenda de políticas públicas consistente com o que precede parte, por definição, do apoio à empresa (ou combinação de empresas) nos seus esforços em busca da variedade. Isto inclui ou se estende, naturalmente, numa direção inexistente na fase de recuperação do atraso: a biodiversidade empresarial deve ser assumidamente cultivada.

Mas é preciso desde já advertir que estamos falando, fundamentalmente, de deslocamento do foco. Vale dizer, o que precede não implica afirmar que devam desaparecer, inteiramente, certos objetivos privilegiados pelas políticas de resultados. Assim, excepcionalmente, um setor com elasticidade-renda muito elevada ou, presumivelmente, dotado de grandes efeitos derrame (*spillover*), pode vir a ser alvo de múltiplo apoio. Mas este tipo de iniciativa ou programa deve ser entendido como efetivamente residual.⁷

⁷ Na seção dedicada ao Brasil será feita referência às políticas de apoio às exportações.

Apontados alguns traços ou noções preliminares, acerca da terceira família de políticas voltadas para o lado real da economia, tratemos de caracterizá-la.

Como vimos anteriormente as políticas de recuperação do atraso requerem a coordenação prévia de certas decisões que envolvem diferentes atores, e que podem ser consideradas críticas ou fundamentais para o avanço em direção aos grandes resultados pretendidos. Comparativamente, no entanto, na criação de novidades a interdependência de decisões é ainda maior – e mais difícil de coordenar. É que para chegar a novidades são possivelmente necessários conhecimentos ainda não existentes. Ou seja, não há apenas um *gap* de coordenação das decisões diretamente relacionadas com os novos empreendimentos, mas, também, um *gap* de conhecimento. Isto significa que há que se preocupar com passos anteriores às decisões empresariais. Refiro-me ao esforço múltiplo visando a geração dos conhecimentos e das informações requeridas pelo avanço pretendido.

Em suma, ressalvadas certas inovações incrementais, há poucas chances de que o candidato a inovar seja também capaz de gerar os conhecimentos necessários para levar a efeito o seu projeto. E da constatação desta interdependência muito maior resultou a idéia de que as políticas voltadas para a criação do novo requerem a constituição de autênticos sistemas nacionais de inovações (Lundwall, 1992).⁸

Recapitulando, com o advento da terceira etapa, as políticas industriais de corte tradicional tendem a refluir para uma posição meramente residual. Ao mesmo tempo ganham espaço as políticas de ciência e tecnologia, e de inovação. Aqui passa a situar-se, indubitavelmente, a nova fronteira das políticas que buscam, diretamente, influenciar a tomada de decisões empresariais – e, por conseqüência, a evolução da economia real. Por que? A resposta está contida no texto. Porque enquanto antes se tratava de construir replicando – ou seja, alinhando-se com o existente em outras partes –, agora se trata de explorar o desigual, o localizado, e o até então não percebido. Para o país como um todo, e especialmente no campo manufatureiro, isto implica a crescente superação da divisão internacional do trabalho por setores, e o realce progressivo das trocas intra-setoriais.

⁸ Para as relações entre políticas de inovação e políticas de ciência e tecnologia, ver Metcalfe (2002).

É evidente que se tem muito a ganhar, nesta como na fase de políticas de resultados, com a elaboração de “visões” do futuro pretendido. Mas é fundamental perceber que o novo tende a surgir tópica e localizadamente. Em muitos casos, além disto, o novo vem envolvido na redefinição de estratégias. Por redefinição de estratégias entenda-se aqui a revisão dos esforços de capacitação, a reponderação das atividades e funções compreendidas na empresa, e o seu reposicionamento no mercado – mudanças que podem chegar a alterar a própria identidade das empresas.

O anterior pretende haver deixado claro que as políticas integrantes deste terceiro bloco – não obstante referidas a visões de futuro – são mais leves e propensas à descentralização operacional. Vejamos como as ponderações aqui apresentadas podem ser usadas no exame da evolução recente da indústria brasileira.

Breve referência ao caso brasileiro

O estado atual da indústria no Brasil pode ser considerado frustrante em vários sentidos.

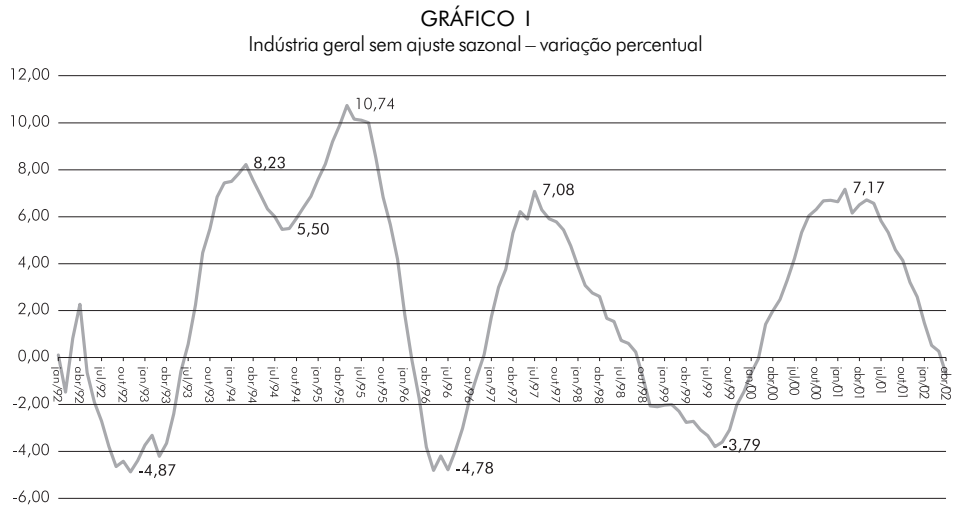
O crescimento médio tem sido da ordem de 2% ao ano, o que dispensa comentários. Não se consegue conjugar produção (realizada no âmbito das empresas) e geração de novos conhecimentos – que permanece, segmentada, nas Universidades e Centros de Pesquisa. A estrutura industrial encontra-se desfalcada de diversas atividades, situadas na fronteira da evolução tecnológica mundial. E, há, por fim, o grande vilão: o pífio desempenho das exportações de produtos industrializados, em flagrante contraste com o ocorrido nas economias de crescimento acelerado.

Este conjunto de frustrações leva de imediato a pensar em políticas industriais “de resultados”. E não é por outra razão que a recente retomada do debate sobre política industrial, começou centrada neste tipo de proposta.

Apesar de partir da verídica constatação de graves problemas, esta abordagem deve, porém, ser criticada sob vários ângulos. Vejamos porque.

O Gráfico I deixa claro que a indústria teve, no passado recente, um comportamento extraordinariamente instável. Por quatro vezes o impulso

expansionista foi de tal ordem que o crescimento da indústria, anualizado, ultrapassou 7%. Por contraste com esta exuberante conduta, no entanto, por três vezes as atividades industriais desabaram: retraindo-se a uma velocidade, anualizada, de mais de 4%, em duas ocasiões, e quase a este ritmo no ano de 1999. Vista a questão por este prisma, aliás, o medíocre crescimento médio do período, da ordem de 2% ao ano, pouco ou nada significa ou representa.



Fonte: PIM, IBGE, elaboração do Grupo de Conjuntura, Instituto de Economia, UFRJ.

É importante assinalar que, ao contrário das recaídas, os vigorosos repiques da atividade manufatureira não devem ser entendidos como resultado de políticas de estímulo à economia. Basta ver, aliás, que os juros reais médios, de 1994 até o presente, e mesmo depois das reduções ocorridas após a desvalorização, foram sempre mantidos em níveis elevadíssimos em comparações internacionais. Concretamente se pode, pois, afirmar, que a economia – e a indústria, muito particularmente – têm sido permanentemente travadas.⁹

Por outro lado, e esta é uma característica maior da moderna economia brasileira, o exterior jamais puxou para cima o nível de atividades. Em outras palavras, a energia da retomada tem sido estritamente endógena – ao contrário

⁹ Convém lembrar, no entanto, que do lançamento do Real até a segunda metade de 1998 a política fiscal foi sempre frouxa – em flagrante conflito com a política de juros, e deixando clara a duvidosa consistência do regime de políticas macroeconômicas (Giambiagi, 2002).

do ocorrido em tantos outros mercados emergentes. Mas o seu fôlego (de médio e longo prazos), como assinala o Gráfico I, não chega sequer a ser testado. Nas retrações, sim, têm prevalecido os impulsos negativos oriundos de fora – e amplificados por políticas governamentais de natureza pró-cíclica.

O anterior sugere claramente que o decepcionante comportamento da indústria nos últimos anos não revela ausência de dinamismo próprio. Mais que isto, deixa no ar uma intrigante questão: que resultados, afinal, poderiam ser obtidos por eventuais políticas de apoio à indústria, numa economia freqüentemente submetida à asfixia de demanda? Parece sensato admitir que os resultados só mudariam se o dinamismo das exportações (e, secundariamente, da substituição de importações) fosse capaz de remover as dificuldades externas – e, conseqüentemente, destravar a economia. Isto nos faz saltar para a última das questões acima levantadas.

Os dados indicam, por mais de um ângulo, que a sobrevalorização cambial, no período 1994 a 1998, seriamente comprometeu o desempenho exportador da indústria. Assim, por exemplo, se no período 1990 a 1994 o número de empresas exportadoras cresceu 13,8% ao ano, de 1994 a 1998 este mesmo número estagnou.

Ocorre, porém, que a desvalorização de 1999 tampouco acarretou grandes resultados. E isto remete a um amplo e inconcluso debate sobre o comportamento das exportações (Markwald, 2001, 2002). O tema será, porém, aqui considerado, unicamente em função da questão das políticas industriais. E para tanto faremos, de início, uma sumária recapitulação do ocorrido com a indústria a partir da abertura.

Diante do desafio colocado pelo aumento galopante das importações, certas linhas de produtos, seções, e departamentos foram eliminados, com ou sem *out-sourcing*. Em algumas empresas, porém, logo é percebida a possibilidade de um tratamento evolucionista – e não mais (apenas) cirúrgico. Trata-se, em suma, de trazer à tona possibilidades até então não exploradas. Gosto de citar, a este propósito, a declaração de um industrial de que nos anos de alta inflação muitas empresas haviam entrado em “hibernação”. Com a abertura e a estabilização era chegada a hora de sair deste estado, atualizando-se o potencial existente – freqüentemente com o auxílio de (novas) importações (Castro, 2001).

Em última análise estamos aqui nos referindo a um reposicionamento estratégico. Os recursos acumulados pelas empresas foram reavaliados, buscando-se definir que novos serviços produtivos poderiam ser deles extraídos, de maneira a obter-se – com a ajuda de importações e a aquisição de conhecimentos – produtos similares aos importados. Além disto, os produtos (novos ou não) a serem aqui produzidos, não poderiam ser vendidos no mercado doméstico, a preços superiores aos do similar procedente do exterior. Em muitos casos isto impunha substanciais rebaixamentos de preços, colaborando, assim, para a ampliação dos mercados domésticos.

Genericamente falando, o êxito alcançado nesta reconversão não é mais hoje, objeto de controvérsias. Primeiramente, no sentido de que um grande número de empresas passou de fato a contar com plantas atualizadas, a praticar formas contemporâneas de gerenciamento, e a lançar no mercado produtos atualizados. Completa o êxito, o fato de que antes mesmo da desvalorização cambial de janeiro de 1999, começava a desaparecer a ameaça de crises setoriais, advindas da tomada dos mercados locais por artigos importados. É bem verdade que em determinados casos – Zona Franca de Manaus, acordo automotivo e certos programas de apoio creditício – a mão visível do Estado deu uma substancial ajuda. Mas isto não nega o fato de que estas intervenções tópicas ocorriam simultaneamente com o avanço febril do movimento de reestruturação. Finalmente, como bem se sabe, uma insuspeitada sucessão de desvalorizações em 2001 e 2002, eliminou qualquer ameaça aos produtores locais, por parte das importações.

Podemos agora retomar a pergunta que deu origem a esta digressão – e que, como veremos, tem tudo a ver com o ingresso no terceiro padrão de políticas voltadas para lado real da economia. Em suma, por que, afinal, o decepcionante desempenho exportador?

Há diversas respostas, parcialmente verdadeiras, para esta questão (Markwald, 2001, 2002). Tenho defendido que a melhor forma de entender o fenômeno é atentar para as opções estratégicas realizadas pelas empresas, frente à abertura. Em suma: no esforço para sobreviver à ameaça das importações, as empresas aqui sediadas reagiram fortemente, priorizando, claramente, as questões operacionais. Além da modernização gerencial, dedicaram-se a atualizar as linhas de produtos e a alterar os processos produtivos, tanto quanto necessário para a replicação local de produtos mais avançados. O êxito desta empreitada logo se

traduziu em relativa excelência fabril, característica que continuaria sendo aprimorada, mediante a incessante troca de equipamentos. Assim respondendo a um questionário no último trimestre de 2001, “apenas 13% consideram-se tecnologicamente ‘menos avançadas’ ou ‘muito menos avançadas’, comparativamente a seus competidores” ... “A introdução de novos produtos foi a principal estratégia de negócios priorizada pelo setor industrial na segunda metade dos anos 1990, indicada por 70% das empresas” (FINEP/CNI, 2002).

Em resumo, a estratégia de produzir “artigos similares a preços competitivos”, foi levada a bom termo. Isto, porém, genericamente falando, não era o bastante para penetrar nos mercados externos. Ou, dito de outra maneira, “elas (as empresas) não se encontram preparadas para colocar os seus produtos além do mercado doméstico” ... “que permanece como o seu habitat preferido” (Castro, 1998).

Na raiz do problema encontra-se uma insuficiência herdada do período de proteção e alta inflação. Não se tratava de baixa capacitação para produzir, como pretendiam os críticos do chamado modelo de substituição de importações. O problema consistia em que a proteção e a alta inflação permitiam que os produtores pouco esforço fizessem para conquistar os consumidores. Não era preciso ir atrás do peixe: ele próprio entrava na rede. Isto prosseguiu durante toda a alta inflação – e não chegou a ser superado, mesmo com a reestruturação detonada pela abertura. Afinal, para disputar o mercado doméstico, mostrou-se suficiente oferecer artigos similares aos importados, a preços competitivos. Numa palavra, os produtores locais em grande medida continuavam despreparados para disputar mercados com as modernas armas da competição: não vendem, são comprados, na expressão cunhada por produtores gaúchos de calçados.

Nos mercados centrais, contudo, os “novos” artigos aqui produzidos são produtos atualizados, porém “maduros”. Os respectivos mercados tipicamente não mais crescem – e se encontram pressionadas por ofertantes de todo o mundo. Aí os compradores, efetivamente, ditam as regras.

Voltando às empresas reestruturadas, dá, em suma, para disputar o mercado interno – que não é sobre-ofertado, e nem muito exigente em qualidade. No mercado externo, contudo, só é possível expandir as vendas dos produtos que passamos recentemente a produzir (sobretudo se se pretende fazê-lo rapidamente) mediante preços contundentemente baixos, ou através do emprego competente de modernas armas da competição. Entre elas, destacadamente, a introdução de

propriedades diferenciadas (inclusive design), poderoso marketing, marcas, ou inserção em cadeias locais.

Genericamente, contudo, as empresas nacionais não se encontravam preparadas, nem para “comprar mercado”, nem para lançar mão das modernas armas da competição. Seu principal trunfo continuava sendo, ressalvadas exceções, como a EMBRAER, a excelência operacional. Esta proposição, contudo, não se aplica às filiais de multinacionais aqui sediadas – que podem colocar “produtos mundiais” nos mercados centrais, e têm a seu dispor as modernas armas da competição. Não deve pois surpreender a conclusão de um estimulante estudo recentemente publicado, segundo o qual “A probabilidade de uma firma multinacional exportar é 700% maior que a de uma firma nacional” (Arbache, De Negri, 2001).

A inusitada desvalorização cambial de 2002 e o recrudescimento das políticas convencionais de exportação facilitam hoje, no entanto, o primeiro canal de acesso: a compra de mercado. Somente a criação de variedades e o desenvolvimento de produtos, permitirá, porém, ao longo do tempo, uma inserção mais empreendedora e menos vulnerável.

* * *

Vimos anteriormente que as políticas públicas integrantes do terceiro bloco buscam ajudar a empresa a avançar na produção de variedades. Devem, para tanto, empenhar-se na criação de sistemas nacionais de inovação, cultivar a emergência de novos empreendimentos, bem como apoiar, seletivamente, a (re)definição de estratégias. Acrescente-se que o avanço em qualquer destes terrenos tende a ser beneficiado pela formulação de imagens do futuro (visões). Estas ponderações, contudo, não contemplam a especificidade dos casos nacionais. E é para isto que devemos, mais uma vez, momentaneamente nos voltar.

Para competir no mercado doméstico pós-abertura, as empresas brasileiras promoveram intensa racionalização e atualização de seus porta-fólios de produtos. Trataram para tanto de explorar o potencial contido nos recursos por elas controlados, visando lançar em mercado, fundamentalmente, o que estava sendo demandado, na onda da abertura. Mas é importante frisar que não se tratava, propriamente, de uma operação penrosiana. As escolhas eram predominantemente

técnicas (como lograr produzir X, com os recursos disponíveis, acrescidos de importações), e não propriamente empresariais (o que produzir de novo, dadas as possibilidades entreabertas pela evolução da capacitação, e as possibilidades vislumbradas no mercado).

Frente a esta acomodação inicial, o ingresso ulterior na produção de variedades apresenta, presumivelmente, duas etapas. Primeiramente, trata-se de descobrir o que de melhor se pode fazer, empresarialmente, para definir um novo “*core business*”, baseado em variedades próprias, e não na mera capacidade de replicar o similar importado. Além disto, há que assumir (tornar sistemática) a pré-disposição ou atitude inovadora – e isto requer o aprofundamento das relações com o nascente sistema nacional de inovações.

A primeira etapa busca, em última análise, apurar a pontaria. A segunda envolve a redefinição das identidades das empresas, e o desenvolvimento das modernas armas da competição – bem como das relações com a infra-estrutura voltada para a inovação. É de interesse das empresas que as duas etapas avancem praticamente juntas. De qualquer forma, ao fornecer múltiplo apoio a este tipo de evolução, as políticas estarão ajudando a alcançar retornos-prêmio, não obstante paguem, possivelmente, salários-prêmio.

Bibliografia

- Amsden, Alice, *The Rise of The Rest*, Oxford University Press, 2001.
- Arbache, Jorge; De Negri, João Alberto, *Determinantes das Exportações Brasileiras: Novas Evidências* (mimeo), Universidade de Brasília, nov., 2001.
- Bhagwati, Jagdish, “The Generalized Theory of Distorsions and Welfare”, in Bhagwati, J. et al. (eds.), *Trade, Balance of Payments and Growth: Papers in Honour of Charles Kindleberger*, North Holland, 1971.
- Brasil. Ministério da Ciência e Tecnologia. *A Indústria e a Questão Tecnológica*, FINEP/CNI, 2002.
- Castro, Antonio Barros, “Crescimento Rápido Versus Balança de Comércio como Variável de Ajuste”. In João Paulo dos Reis Velloso (org.), *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*, José Olympio, 1998.
- _____, “A Reestruturação da Indústria Brasileira nos anos 90: uma Interpretação”. *Revista de Economia Política*, jul./set., 2001.
- Chang, Ha-Joon, *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan, 1994.
- Foss, Nicolai, *Resources Firms and Strategies*, Oxford University Press, 1997.
- Gerschenkron, Alexander, “Reflections on the Concept of ‘Prerequisites’ of Modern Industrialization”, in *Economic Backwardness in Historical Perspective*, The Belknap Press, Harvard University Press, 1966.
- Giambiagi, Fabio, *Do Déficit de Metas às Metas do Déficit: a Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso* (mimeo), abr., 2002.
- Lazonick, William, “Social Organization and Technological Leadership”. In Baumol, William et al., *Convergence of Productivity*, Oxford University Press, 1994.
- Lundvall, B.A., *National Systems of Innovation: towards a theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter, 1992.
- Markwald, Ricardo, *Focando a Política de Promoção de Exportações*. FUNCEX, jul., 2002.
- _____, “O Impacto da Abertura sobre a Indústria Brasileira”, in João Paulo dos Reis Velloso (org.), *Como Vão o Desenvolvimento e a Democracia no Brasil?*, Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

Metcalfe, Stanley J. , “Evolutionary Economics and Technology Policy”, *The Economic Journal*, v. 104, 1994.

———, *Equilibrium and Evolutionary Foundations of Competition and Technology Policy: New Perspectives on the Division of Labour and the Innovation Process* Texto apresentado no Workshop “Frontiers and Trends of Innovation Policy”, Rio de Janeiro, 2002.

Montgomery, Cynthia; Wenerfeld, Birger, *in* “Diversification, Ricardian Rents, and Tobin’s q ”. *In* Foss, *op. cit.*

Nelson, Richard; Winter, Sidney, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, 1982.

Penrose, Edith, *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford University Press, 1959.

Richardson, G.B., *Information and Investment*, anexo II. Clarendon: Oxford, 1997.

Rumel, Richard, “Towards a Strategic Theory of the Firm” *in* Foss, *op. cit.*

Vartiainen, Juhana, “The Economics of Successful State Intervention in Industrial Transformation”, *in* WooCumings, Meredith (ed.), *The Development State*, Cornell University Press, 1999.