

NOTAS SOBRE OS LIMITES DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Silvia Possas¹

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre política industrial tem sido fortemente marcado por posições acerca dos limites da atuação do Estado e de sua eficácia. A discussão toma muitas vezes rumos que mais obscurecem do que esclarecem a principal questão - a de como promover, de modo consistente e durável, uma melhoria do nível de vida das populações sobre as quais será implementada tal política. Este trabalho procura recolocar os termos do debate, examinando algumas características que uma política industrial deve ter e suas implicações.

2. O MERCADO E SEU PAPEL ECONÔMICO

Uma idéia que está altamente difundida em nossa sociedade é a de que os mecanismos de mercado são mais eficientes para a coordenação econômica do que a intervenção governamental. Esta idéia tem raízes no pensamento econômico e é justificada segundo diferentes perspectivas. Procuraremos retomar os elementos centrais que justificam esta visão nas principais vertentes que a defendem, a saber: os adeptos do paradigma do equilíbrio geral e a chamada escola austríaca.

O mercado é visto pela escola do equilíbrio geral como o *locus* onde se encontram produtores e consumidores, ou então vendedores de fatores de produção, com possibilidades tecnológicas e preferências dadas. Nesse encontro, supondo que todos os agentes sejam maximizadores de ganhos, estabelece-se uma alocação dos recursos eficientes de Pareto. Esta é a grande virtude do mercado, sua otimalidade alocativa, vista de modo inteiramente estático. O *mercado* se eleva

¹ Professora da Universidade Estadual de Campinas. A autora agradece as sugestões de Hamilton de Moura Ferreira Jr.

como uma entidade universal que, em qualquer época ou lugar, funciona basicamente do mesmo modo. Deve-se permitir que suas leis operem livres de peias tanto no plano nacional, quanto no internacional. Há, porém, diversas situações em que ocorrem as chamadas falhas de mercado: quando houver poder monopólico, assimetria de informações, bens públicos, externalidades, etc. Entre os que esposam esta teoria, a intervenção do Estado só se justifica para contornar tais falhas e a discussão sobre políticas econômicas, principalmente as mais seletivas, torna-se uma questão de confrontar falhas do mercado e falhas do Estado. Esta é a visão predominante na teoria econômica, mas sofre várias críticas, inclusive de alguns de seus próprios membros mais ilustres.

A sua principal vulnerabilidade é o fato de que, embora a situação eficiente - o equilíbrio geral - seja determinável, não se consegue estabelecer como será atingida a partir de um ponto arbitrário, nem se provou que o equilíbrio é estável.² Noções auxiliares, como a do "leiloeiro" de Walras, que tem por objetivo ilustrar como se alcança o ponto ótimo, ao invés de dar relevância ao mercado, ao contrário, parece sugerir que um planejador central estabeleceria o equilíbrio de modo mais eficiente.

A chamada escola austríaca encara o mercado de modo um pouco diferente. Hayek enfatiza, mais do que a eficiência de Pareto, o fato de que, ao estabelecer as alocações, o mercado é capaz de levar em conta um volume de informações inimaginável de ser obtido por qualquer organismo planejador.³ O ponto alcançado talvez não chegue a ser um ótimo paretiano, mas trata-se do modo mais eficiente de processar todo o conhecimento dos diversos indivíduos envolvidos acerca de suas próprias preferências e das tecnologias disponíveis. Esta visão compartilha com a anterior um tratamento excessivamente abstrato do mercado e suas virtudes.

Aqui propomos uma concepção diferente, baseada principalmente nos autores evolucionistas e nos neo-institucionalistas, segundo a qual

2 O problema da estabilidade do equilíbrio e sua significação para a teoria está muito bem tratado em INGRAO & ISRAEL (1990). Ver ainda, a respeito das dificuldades para se alcançar o equilíbrio, a introdução a BOLAND (1986).

3 Ver HAYEK (1947).

não há o *mercado*, e sim mercados, que devem ser situados no tempo e no espaço. Por exemplo, o modo de se definir as quantidades compradas e vendidas num mercado árabe difere muito da relação entre a Toyota japonesa e seus fornecedores, embora haja um ou outro ponto em comum. Queremos com isso dizer que a própria maneira dos agentes negociarem, as relações de confiança que estabelecem entre si, a interpretação que dão aos sinais emitidos variam. Podemos até afirmar, com ZYSMAN (1994:244), que os "Mercados não existem nem operam separadamente das regras e instituições que os estabelecem e que estruturam como a compra, a venda e a própria organização da produção têm lugar".

Um ponto essencial em nosso tratamento dos mercados é que estes são vistos como *loci* do processo de concorrência. Por sua vez, este é tido como um processo de seleção, onde os produtores tentam "seduzir" os compradores e estes selecionam o que comprar, não a partir de preferências abstratas preexistentes, mas com base no que encontram ou pensam encontrar no mercado⁴. Para serem selecionados, os produtores procuram se diferenciar uns dos outros, tanto nas diversas facetas que compõem a qualidade de seus produtos, quanto nos preços (quer dizer custos). Para isso tentam estabelecer vantagens competitivas. Como o processo de concorrência não expira, e todos procuram obter novas vantagens, estas terminam por se difundir ou serem superadas, por isso é preciso tentar renová-las. Assim, os produtores estão o tempo todo tentando modificar tanto tecnologias quanto preferências. Sendo de se supor que o consigam, ao menos em parte, é um grave erro tomá-las como dadas. Se a busca de vantagens competitivas é uma parte fundamental do processo competitivo, não se pode abstraí-la e tomar como unidade de análise um produtor representativo, desconsiderando essas vantagens (de cunho monopólico). Elas são também fontes de poder econômico, portanto, as relações de poder existentes, que os mais ortodoxos preferem relegar ao limbo das falhas de mercado, são constitutivas do mercado e tratá-las como falhas ou exceções é tomar o principal por secundário.⁵

4 Ver DOSI (1984, cap.2).

5 Ver POSSAS, M. (1995a:11), quanto à impropriedade do tratamento de elementos presentes na maioria dos mercados como falhas. Ver POSSAS, S. (1993: cap.1) quanto à presença indelével das relações de poder nos mercados.

A partir do exposto acima, louvar o mercado pela sua capacidade de gerar alocações estaticamente eficientes torna-se algo destituído de sentido. O mercado é indutor de inovações e é a partir destas que se deve julgar inclusive sua capacidade alocativa.⁶ Este potencial dinâmico é algo que não pode ser tratado com os instrumentos convencionalmente utilizados. Trata-se de uma tarefa extremamente complexa, pois envolve a introdução de inúmeros aspectos de difícil tratamento formal, como o aprendizado, a cumulatividade tecnológica, a incerteza quanto à evolução e a aceitação de uma nova tecnologia, etc. Esta discussão não gerou uma conclusão definitiva acerca da excelência alocativa do mercado. Seguramente, Hayek tem razão ao enfatizar que o mercado consegue reunir maior número de informações a menores custos que qualquer agência de planejamento. Mas isso não assegura que levará a uma alocação ótima ou mesmo que seja necessariamente a forma mais eficiente de coordenação em todos os casos.

Se o processo de concorrência, e portanto seleção dinâmica, é a característica essencial do mercado, é a partir dele que se pode avaliar as suas virtudes e os seus problemas. No tocante às primeiras, o permanente estímulo à introdução de novas tecnologias, novas formas de organização, novas fontes de matérias-primas, enfim do que Schumpeter chamou de inovação, tem significado uma enorme ampliação da produtividade, da qualidade e da variedade dos bens e serviços à disposição das populações humanas, mesmo algumas das mais pobres. Entretanto, para que o estímulo à inovação não arrefeça é preciso que haja permanente pressão competitiva.⁷

Os mercados podem variar muito quanto à pressão competitiva a que estão submetidos. Se há monopólios legalmente constituídos, esta pressão pode ser ínfima. Se há acordos tácitos entre grandes firmas que o dominam, também. A política econômica e as normas jurídicas vigentes podem tanto afetar a pressão competitiva, quanto direcionar a busca de novas vantagens competitivas. Por exemplo, o protecionismo tende a minorar esta pressão, o que, paradoxalmente, pode ser vantajoso em certas circunstâncias. Normas quanto a especificações

6 Ver SCHUMPETER (1943, cap.7).

7 No sentido em que BELL & PAVITT (1993) e POSSAS (1995b) usam o termo.

ou a proteção ambiental podem ampliá-la. Aqui aparece a importância de se verificar a não universalidade do conceito de mercado. Ele não existe em estado puro, já que os mercados concretos sempre estão submetidos a normas, sob a forma de leis, regulamentos ou simples convenção socialmente aceita.

Quanto às conseqüências nefastas dos chamados mecanismos de mercado, é preciso lembrar que este processo de seleção simplesmente exclui os perdedores. Não há como assegurar que imediatamente as pessoas e recursos assim excluídos encontrem ocupação em pouco tempo⁸. Os modelos estáticos que enaltecem o mercado simplesmente omitem esta questão ao pressuporem o equilíbrio.⁹ Esse tipo de problema é agravado pelo fato de que a concorrência traz em seu bojo uma enorme capacidade de destruição (POSSAS, M., 1995b). Uma nova tecnologia, ao ser selecionada, desloca as antigas e todo o aparato produtivo a elas ligado. Dependendo de seu alcance, modifica hábitos e preferências, destrói capacitações, reorganiza estruturas de mercado, leva firmas outrora eficientes à falência. Isto significa desemprego e desperdício, mesmo que momentâneos. É claro que do ponto de vista da maioria da sociedade e seu bem-estar no longo prazo parece ser conveniente a migração para tecnologias mais produtivas. Contudo, esses deslocamentos não são destituídos de custo social e de enorme sofrimento em prazos menores (que do ponto de vista das vidas individuais podem ser muito significativos). Essa é uma das razões para que, apesar de dois séculos de louvor ao mercado, este nunca tenha predominado inteiramente em nenhuma parte do mundo. Nenhuma sociedade pode permitir que seus membros fiquem

8 Essas considerações valem também com relação à livre operação do mercado mundial, como afirmam AGOSIN e FFRENCH-DAVIS (1993:57) : "Las principales experiencias históricas y los casos que aquí se han examinado no avalian la hipótesis de que, una vez conseguida la neutralidad de los incentivos a través del desmantelamiento de toda protección y la prescindencia de los subsidios, los recursos se reasignan espontáneamente y a bajo costo hacia los sectores en los que el país tiene ventajas comparativas.[...]Esos costos (esencialmente de transición) son difícilmente compensados por el eventual mayor crecimiento que se alcance después de terminado el ajuste. "

9 Isto ocorre especialmente na teoria novoclássica, na qual os agentes racionais, perfeitamente informados e com expectativas também racionais, estão sempre em equilíbrio geral.

inteiramente à mercê da plena vigência de seu aspecto destrutivo (POLANYI). Sendo assim, o mesmo mecanismo que se constitui na principal vantagem da atuação do mercado - a sua imensa capacidade de se renovar e de ampliar a quantidade, variedade e qualidade de bens e serviços produzidos, a custos cada vez mais baixos - pode também ser responsável por graves problemas sociais, por acarretar destruição de capitais e postos de trabalho.

3. A ATUAÇÃO DO ESTADO

O papel do Estado também tem sido muitas vezes mal compreendido. Assim como no caso dos mercados, o papel que pode cumprir é variável, tanto pelo lado da contribuição que pode dar, como pelo da sua capacidade de intervenção, dos mecanismos e organismos de que dispõe e das restrições com que se defronta. Suas limitações são geralmente reconhecidas no que toca ao âmbito político, da correlação de forças entre os diversos agentes sociais nos planos nacional e mundial. Mas seus limites econômicos e suas dificuldades operacionais são freqüentemente subestimados. Neste caso, coloca-se ainda com mais força a necessidade de se levar em conta as características históricas específicas em que este atua, para poder avaliar o acerto ou erro de sua intervenção.

Os limites econômicos da atuação estatal abrangem tanto o próprio poderio econômico do Estado, quanto as condições econômicas em que atua. No primeiro caso, a questão mais relevante é a capacidade de centralizar e aplicar recursos e incentivos, quer dizer trata-se fundamentalmente de como financiar sua atuação. No segundo, referimo-nos não apenas à situação de um Estado frente a outros e à situação econômica internacional, mas também ao funcionamento do setor privado interno e externo. Voltaremos a este ponto.

Entre os diversos problemas a serem levados em conta, deter-nos-emos especialmente num ponto. Trata-se de que a atuação do Estado não pode deixar de levar em conta o funcionamento dos mercados. Como vimos anteriormente, a busca permanente de vantagens com-

petitivas é um traço fundamental deste, cuja intensidade e direção varia no tempo e no espaço. A intervenção estatal deve sempre ter por base uma avaliação dinâmica de seus prováveis resultados. Ela favorece ou não a obtenção de vantagens competitivas? As vantagens competitivas que daí surgirão terão condições de se manter ou mais provavelmente serão rapidamente superadas? Estas questões têm particular importância no caso da política industrial. É preciso observar, porém, que as decisões de política econômica, assim como as de empresas privadas, são tomadas sob incerteza no sentido Knight-keynesiano, isto é, em condições de impossibilidade de cálculo probabilístico e de uma confiança apenas relativa (e variável) nas expectativas. Tais circunstâncias aconselham a busca de flexibilidade nas políticas.¹⁰

A visão desenvolvimentista da CEPAL nos seus primórdios já invocava argumentos dinâmicos para justificar a atuação do Estado, como a deterioração dos termos de troca dos produtos de exportação latino-americanos e a necessidade de se evitar a especialização em setores de baixo crescimento da produtividade.¹¹ Entretanto, a abordagem excessivamente centrada nos setores a serem incentivados, deixava de lado a importância destes setores se tornarem competitivos no plano internacional, isto é, de atingirem, num prazo não muito longo, níveis de produtividade e qualidade compatíveis com os praticados em outros países. Caso contrário, a população estaria pagando mais para ter menos e piores produtos, o que só se pode se justificar em situações muito específicas.

Durante décadas a busca da competitividade foi um objetivo relegado a segundo plano. A partir do final dos anos setenta e, principalmente, nos anos oitenta, todavia, houve uma mudança de postura e hoje se aceita em geral que uma política industrial bem sucedida deve ser uma política voltada para a competitividade. Se esta não for atingida, os outros objetivos (que podem ser vários: industrialização, matriz indus-

10 No sentido da flexibilidade intertemporal, isto é, baixos custos de adaptação no caso das expectativas não se cumprirem. Ver VERCELLI.

11 Sobre a ênfase em aspectos dinâmicos da visão cepalina dos anos 50, ver BIELSCHOWSKY.

trial mais completa, emprego, capacitação tecnológica, melhoria dos termos de troca, etc.) serão prejudicados. Isto porque, ao manter a situação de produtos piores, mais caros e em menor quantidade, a política fatalmente perde apoio de largos segmentos da sociedade.¹²

Quais devem ser os elementos de uma política para a competitividade? A resposta a essa pergunta passa necessariamente pelo exame de onde e quando será aplicada. Mas há alguns elementos teóricos que podem ser levantados.

Sendo um mercado o *locus* de um processo seletivo, no qual os concorrentes procuram sobressair uns frente aos outros, será competitivo quem alcançar este objetivo. Para isto deve alcançar vantagens competitivas. Mas estas podem ser de naturezas muito diferentes. Há inúmeras dimensões em um produto onde tais vantagens podem ser obtidas, tais como: desempenho, durabilidade, imagem, aspectos estéticos e ergonômicos, escala de produção, etc. Geralmente, elas variam em importância de um mercado para outro.¹³ Algumas dessas dimensões têm caráter local, por exemplo a relação com clientes ou com fornecedores, as formas de financiamento, etc.

A importância relativa das vantagens competitivas em um setor num país determinado nunca é exatamente igual à que prevalece no mercado mundial. Quando esta diferença é muito acentuada, a competição no mercado interno estimulará de modo distorcido os agentes, que buscarão vantagens ali onde elas não são muito relevantes para a obtenção de competitividade internacional e deixarão de persegui-las onde o são. Esta distorção se torna tanto mais grave se as vantagens que o mercado interno deixa de estimular forem de cunho cumulativo. Neste caso, o atraso pode se tornar praticamente irreversível. Por conseguinte, a política industrial deve ter o cuidado de não distorcer as fontes de competitividade, especialmente de não dar maior peso aos

12 Um exemplo é a política para a informática no Brasil, que, ao se voltar para a necessidade de capacitação tecnológica, deixou de estimular outros elementos cruciais para a competitividade. Com isso obteve alguns resultados positivos, mas muito aquém do necessário. E acabou sendo desmantelada. Ver a respeito FAJNZYLBER (1993).

13 Este ponto é extensamente desenvolvido em POSSAS, S. (1993: caps.4 e 6)

elementos que não têm caráter cumulativo em detrimento dos que o têm. Um exemplo deste tipo de política equivocada seria aquela baseada unicamente em uma taxa de câmbio excessivamente desvalorizada, associada a protecionismo.

Outro item ao qual se deve atentar é a necessidade de não deixar a pressão competitiva arrefecer. Geralmente, ao tentar estimular um ou mais setores, o Estado fornece-lhe vantagens competitivas ou ajuda em sua obtenção. Mas deve-se cuidar para que isso não signifique maior lassidão na busca de outras vantagens. Para isso, muitas vezes será necessário criar mecanismos para revigorar a pressão competitiva, seja através do funcionamento do mercado ou não.

De modo geral, os elementos estimulados pela política para a competitividade devem ser de molde a dar às firmas maior capacidade de renovar suas vantagens competitivas, o que geralmente se dá quando apresentam maior oportunidade (maior gama de possíveis usos futuros) e cumulatividade (POSSAS, 1993). Ou ainda quando lhes forneça maior flexibilidade de modificar suas estratégias com menores custos. A flexibilidade é outro objetivo a ser perseguido, particularmente em situações nas quais se vislumbrem mudanças tecnológicas mais amplas, no sentido de permitir a adesão futura à tecnologia que vier a se mostrar mais eficiente (SAVIOTTI). Essas políticas poderão ter maior eficácia caso apresentem alto grau de seletividade.

Anteriormente, nos referimos ainda aos limites de ordem operacional enfrentados pela ação estatal. Um problema central é como organizar as atividades de modo eficiente. Este é um campo muito amplo, que abre todo um novo leque de discussões e por isso preferimos apenas mencioná-lo aqui. Mas há um ponto que gostaríamos de trazer à tona. Trata-se de que uma boa política deve ser passível de avaliação. Quanto mais genérica, mais difícil se torna sua avaliação, o que recomenda políticas mais focalizadas.¹⁴

Nunca é demais enfatizar que as políticas devem ter coerência nos planos macro e microeconômicos. Apesar disso parecer óbvio, muitas vezes, no âmbito de políticas de estabilização latinoamericanas, o

14 PERES (1994) e COUTINHO & FERRAZ (1994:41) identificam a dificuldade de avaliação como um problema que as políticas para a competitividade têm procurado superar.

câmbio foi mantido supervalorizado por períodos excessivamente longos, prejudicando a competitividade e o próprio ajuste estrutural que se desejava obter.

Para propor políticas ou avaliar seus resultados é necessário ir muito além dessas considerações genéricas. É importante tomar em consideração a circunstância específica em que são implementadas. Isso inclui determinantes de várias ordens, como por exemplo aspectos geopolíticos, o momento vivido pela economia mundial, a história progressa do país e a estrutura produtiva nele existente.

Para finalizar, vale lembrar que uma política industrial centrada na busca de competitividade de curto e médio prazos pode não gerar os empregos necessários e ademais apresentar efeitos destrutivos importantes, com graves conseqüências sociais. Tais efeitos devem ser combatidos com medidas complementares. Não apenas porque o enfrentamento de problemas sociais deve ser um fim em si mesmo, mas inclusive pelo fato de que a permanência destes acaba por gerar condições ambientais pouco propícias à manutenção da própria competitividade.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGOSIN, Manuel e FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1993). La Liberalizacion comercial en America Latina. *Revista de la CEPAL* 50 (agosto de 1993), ONU, N. lorque, pp.41-62.
- BELL, Michael & PAVITT, Keith (1993). Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrasts between developed and developing countries. *Industrial and Corporate Change*, 2(2), pp.157-210.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (1988). *Pensamento Econômico Brasileiro - O Ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA.
- BOLAND, Lawrence (1986). *Methodology for a New Microeconomics*. Boston: Allen & Unwin.
- COUTINHO, Luciano & FERRAZ, João C. (1994)(coord.) *Estudo da competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Papyrus e Editora da UNICAMP.

- DOSI, Giovanni (1984). *Technical Change and Industrial Transformation*. Londres: Macmillan.
- FAJNZYLBER, Pablo (1993). *A Capacitação Tecnológica na Indústria Brasileira de Computadores e Periféricos: do Suporte Governamental à Dinâmica do Mercado*. Dissertação de Mestrado apresentada à UNICAMP. Campinas: mimeo.
- HAYEK, Friedrich (1947). *Individualism and Economic Order*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- INGRAO, Bruna & ISRAEL, Giorgio (1990). *The Invisible Hand*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- PERES, Wilson (1994). Políticas de Competitividade. *Revista de la CEPAL* 53 (agosto de 1994), ONU, N. Iorque, pp. 49-58.
- POLANYI, Karl (1944). *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- POSSAS, Mario (1995a). A Cheia do "Mainstream". Comentário sobre os rumos da Ciência Econômica. Texto para Discussão n. 327 - IEI-UFRJ. Rio de Janeiro.2
- POSSAS, Mario (1995b). Competitividade: Fatores Sistêmicos e Política Industrial. Rio de Janeiro, mimeo.
- POSSAS, Silvia (1993). *Concorrência e Competitividade. Notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista*. Tese de doutorado apresentada à UNICAMP. Campinas: mimeo.
- SAVIOTTI, Pier Paolo (1995). Renouveau des Politiques Industrielles: le Point de Vue des Théories Evolutionnistes. *Révue d'Economie Industrielle*, 71, 1. trim. 1995, pp. 199-211.
- SCHUMPETER, Joseph (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: George Allen & Unwin, 1976.
- VERCELLI, Alessandro (1991). *Methodological Foundations of Macroeconomics: Keynes and Lucas*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- ZYSMAN, John (1994). How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. *Industrial and Corporate Change*, 3(1), pp.243-283.