

A volta do Estado

Henrique Rattner*



Após um quarto de século de reino absoluto do neoliberalismo, exaltando as virtudes do “mercado”, do livre comércio e da mobilidade irrestrita do capital que levaram à globalização celebrada no “Consenso de Washington” (1982) e qualificada por Francis Fukuyama como “O fim da História”, eis que a presença do Estado na economia está sendo exigida e até implorada por governos e empresas em todas as latitudes. O economista alemão, Georg Friedrich List (1789-1846) foi o precursor de uma corrente no pensamento econômico, defendendo o protecionismo pelo Estado de indústrias nascentes, sem condições de conter a concorrência de empresas estrangeiras. Sua obra inspirou os teóricos do desenvolvimento até o século XX e foi a mais traduzida com exceção dos livros de Karl Marx. Um dos pontos mais polêmicos nos debates sobre política industrial e econômica refere-se às relações que devem prevalecer entre as empresas e o poder público. No contexto da economia transnacionalizada e dominada por poderosos conglomerados que operam

em escala global cabe ao Estado uma série de funções que viabilizem e sustentem a acumulação em nível nacional. Nos países de capitalismo “tardio”, a intervenção do Estado ultrapassa amplamente o âmbito tradicional das tarefas de proporcionar a infra-estrutura e o marco jurídico-legal das relações industriais para assumir, freqüentemente o papel empresarial, especialmente em projetos que exigem recursos de vulto para investimentos de longa maturação e de baixa taxa de retorno. Ademais, ao poder público é exigido o financiamento de projetos e programas, nos mais variados setores da economia, a taxas de juros favorecidas que representam um subsídio e apoio importantes para os empreendimentos privados. O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) tem uma atuação destacada na concessão de créditos subsidiados, particularmente às grandes empresas líderes em seus mercados e com projetos de expansão em escala global.

Estudiosos e políticos estão empenhados na leitura da obra de Thomas Hobbes (1588-1679), sobretudo o “Leviatã” (1651) em que o filósofo defende o absolutismo estatal do Rei, condição indispensável para a existência do Estado soberano, garantidor da paz. Segundo Hobbes, somente o Estado eclesiástico e civil poderia assegurar a estrutura básica da sociedade organizada, impedindo a luta fratricida em que o “homo homini lúpus”, um

homem é o lobo de outro. O livro saiu apenas três anos após a assinatura do Tratado de Westfália que encerrou a Guerra dos Trinta Anos e deu origem ao Estado Nacional moderno.



Em termos concretos, a nova crise do sistema capitalista que irrompeu em 2007 e se alastra até os nossos dias, atinge, sobretudo os países ricos da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento) e leva os estudiosos e políticos a repensar o papel do Estado na política econômica, financeira e industrial, sendo esta última o tema chave para o desenvolvimento dos países. Ao aceitar que a intervenção do Estado nos setores e empresas atingidos pela crise poderia induzir o crescimento econômico e gerar empregos, a demanda por uma política industrial está de volta. Para conter a investida agressiva de competidores estrangeiros, o governo japonês procura estreitar os laços entre o Estado e as empresas. O resgate de empresas falidas nos Estados Unidos – Fanny May e

Freddy Mac – os dois gigantes do setor imobiliário –, da General Motors e da AIG além de inúmeros bancos socorridos pelo Federal Reserve Bank confirmaram o papel central do Estado, mesmo nas economias mais liberais e adeptas do “laissez faire”.

Por outro lado, não escapou dos governos e políticos ocidentais o sucesso dos países “emergentes”, o BRICs, nos quais a onipresença do Estado permitiu que saíssem ilesos do cataclismo financeiro internacional. Atualmente, as sedes de um terço das maiores empresas se situam nos países emergentes e tem o Estado como seu principal acionista. Na China, na Índia e na Rússia onde o Estado sempre teve um papel preponderante na economia, mesmo após o desmoronamento da ex-União Soviética e, no Brasil onde a intervenção governamental é marcante pela agressiva política de financiamentos do BNDES, o impulso e a sustentação dada à economia pelo Estado são incontestáveis. Em alguns países (Estados Unidos e Israel) a contribuição dos governos para a formação de redes de capital de risco foi importante, enquanto na União Européia, as normas estabelecidas colocam limites para a concessão de favores a empresas selecionadas, tal como foi o caso da OPEL na Alemanha que ameaçou romper as regras do mercado único da União Européia. A maior presença do Estado nos setores produtivos não deve eximi-lo da obrigação de prover a infra-estrutura e o apoio à inovação mediante o fomento à educação, pesquisa e desenvolvimento.

Não foi somente o governo alemão que procurou infringir as regras da União Européia. O governo francês, através de um Fundo estratégico de Investimentos (FSI) criado pelo presidente Nicolas Sarkozy em 2008, investiu 2,2 bilhões

de euros para socorrer uma indústria de brinquedos que iria repatriar empregos da China para a França. O governo de Barack Obama afirmou, em 2009, a necessidade de “decisões estratégicas para salvar indústrias estratégicas”. Seu plano de estímulos prevê bilhões de US dólares para a inovação nos setores de energia renovável, trens de alta velocidade e veículos automotivos avançados. O governo japonês, através do METI (Ministério de Economia, Comércio e Indústria) anunciou uma estratégia para combater a investida agressiva das indústrias dos EUA, da Grã Bretanha, da França, Alemanha e da Coreia do Sul. Como os Estados Unidos, os países europeus têm derramado grandes somas de dinheiro para salvar bancos e indústrias. A palavra “política industrial” não é mais um tabu e os governos planejam exercer um controle mais rígido sobre as empresas nas quais participam como acionistas. Emulando a França, o governo trabalhista do Reino Unido criou um FSI para injetar dinheiro público em empresas industriais particulares. O governo conservador, sob David Cameron, embora rejeite no discurso o “novo intervencionismo”, mantém as principais diretrizes dos trabalhistas. Os países pobres do Terceiro Mundo sempre tentaram promover indústrias selecionadas como caminho para acelerar seu desenvolvimento. Até o Banco Mundial, após proclamar durante décadas a ineficácia das políticas industriais, está agora recomendando sua implantação.

Nos países ricos, quatro fatores estimulam uma política industrial. Em primeiro lugar, o estado enfraquecido da economia mundial que coloca pressão sobre os governos para reduzir o desemprego e estimular o crescimento. O apoio a empresas selecionadas seria o meio para salvar empregos e ajudar na

defesa contra os concorrentes estrangeiros. Em segundo, países como os EUA e o Reino Unido querem redirecionar suas economias dos setores de finanças e imobiliário para a manufatura, com base em tecnologias “limpas”. Quase todas as economias planejam ganhar uma maior participação nos mercados e criar empregos “verdes”. Em terceiro, o fomento mediante políticas industriais tem efeitos multiplicadores. Para responder à acusação de socorrer apenas grandes empresas como a General Motors e AIG, uma companhia de seguros, o governo Obama tem criado um fundo de 30 bilhões de US dólares, para empréstimos a pequenas empresas. E, por último, os países ricos procuram emular as políticas bem sucedidas de economias de rápido crescimento, como a China, Índia e Coreia do Sul. A administração do governo Obama, além de destinar recursos às pequenas empresas, pretende criar uma rede de “incubadoras”, à semelhança do processo bem-sucedido em Israel. A França apóia a indústria nuclear, os trens ultra-rápidos e a Airbus, aviões desenvolvidos por um consórcio franco-alemão e espanhol. A mais temida estratégia industrial é a chinesa que injetou centenas de bilhões nas indústrias de base, tais como telecomunicações, informática, siderúrgica e veículos automotivos. O país ostenta as maiores taxas de crescimento – mais de 10,0% ao ano – o maior banco do mundo, é o maior produtor de aparelhos celulares e detém as maiores reservas em divisas. A indústria nuclear japonesa, considerada líder em seu ramo, ficou abalada com o sucesso da Coreia do Sul que ganhou os contratos de construção de quatro reatores, numa licitação nos Emirados Árabes Unidos. Depois de recuar de uma intervenção explícita na economia,

o METI japonês divulgou sua estratégia para promover cinco setores considerados estratégicos: infraestrutura, meio ambiente, serviços médicos, indústria cultural e as áreas de robótica e espacial que devem resultar, segundo as projeções, em 2,58 milhões de novos empregos, em 2020. Investimentos na criação de empregos “verdes” figuram na lista de prioridades, sobretudo na China e nos EUA. Criar empregos rapidamente tornou se prioritário.

As lições do passado são evidentes: quanto mais as inovações explorem as vantagens comparativas da economia, maiores as chances de sucesso. O Banco Mundial cita como exemplo o caso do Chile que mudou seu perfil industrial de setores tradicionais, tais como a mineração, madeira, pesca e agricultura para o beneficiamento de alumínio, criadouros de salmão e a indústria vinícola. Parece que a política industrial funciona melhor quando os governos apóiam setores nos quais têm vantagens comparativas, competência e interesses vitais, tais como o suprimento de energia e a tecnologia militar.

Mais importante do que o financiamento são as medidas operacionais a serem implantadas pelo poder público;

1 – Realizar diagnósticos setoriais periódicos, levantando informações sobre o estado dos mercados, de matérias primas, inovações tecnológicas e identificar os elos fracos na estrutura industrial que tornam a economia mais vulnerável em época de crise.

2 – Planejamento e programação dos investimentos visando a integração contínua do parque industrial nacional sob forma de complexos industriais dimensionados e equipados de acordo

com os requisitos da eficiência e qualidade do mercado mundial.

3 – Análise e monitoração dos mercados, nacional e internacional, para detectar mudanças nos produtos, matérias primas, tecnologias e fontes energéticas.

4 – Operação de bancos de dados, relevantes para a administração dos negócios, especialmente em áreas de grande dinamismo tecnológico e mercadológico.

5 – Desenvolver uma capacidade tecnológica autônoma (o que não significa autarquia), tendo em vista a crescente concorrência nos mercados globais.

O apoio do Estado a indústrias “nascentes”, proporcionando capital e protegendo seus produtos da concorrência estrangeira, financiando projetos de P&D, muitas vezes a fundo perdido, afigura se como inevitável para assegurar a entrada exitosa nos mercados, cada vez mais competitivos.

Seria ilusão, contudo, acreditar que uma política industrial por si só, por mais competente e eficaz que fosse, possa superar as profundas contradições estruturais do sistema capitalista. Evidências estatísticas comprovam a aceleração dos processos de fusões, incorporações e compras de empresas, justamente na época de crise do sistema, contribuindo poderosamente para a tendência histórica à concentração do capital nas mãos de poucos, enquanto aumenta a miséria, o desemprego e as privações de centenas de milhões de seres humanos em todos os países. Uma política industrial bem sucedida pode aliviar as crises conjunturais da economia, mas não consegue resolver os problemas centrais e fundamentais das sociedades contemporâneas, caracterizadas por desigualdades

gritantes na distribuição de renda e dos bens materiais e simbólicos gerados pelo trabalho coletivo. A contradição revela-se em todos os níveis da vida social: por um lado, estimula-se e incentiva-se a competição como princípio mestre da luta pela sobrevivência. Por outro lado, apregoa-se a necessidade de praticar a cooperação, a participação e a solidariedade, em nível local, nacional e internacional. A mola mestre do planejamento – a alocação racional de

recursos – deixa de funcionar quando o objetivo é vencer a concorrência, independentemente das perdas causadas aos vencidos. Entretanto, em retrospectiva da História e a análise desapassionada do contexto político atual tornam clara a necessidade inexorável de cooperação global, a fim de evitar conflitos sociais, as confrontações bélicas e a destruição do meio ambiente, para salvar o nosso habitat e cumprir o nosso destino comum em um planeta só.



* HENRIQUE RATTNER é Professor da FEA (USP), IPT e membro da Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças (ABDL)