

COMO RESISTIR À PAUPERIZAÇÃO DA NAÇÃO: UMA CRÍTICA NEO-SCHUMPETERIANA ÀS POLÍ- TICAS INDUSTRIAL E DE CONCORRÊNCIA BRA- SILEIRAS

Ronaldo Rangel¹
Renata Nascimento¹

1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 90, o Brasil vivenciou uma profunda modificação em seu padrão de desenvolvimento e suas correspondentes estratégias de política industrial, de comércio externo e de concorrência. Tais mudanças têm como marco o que podemos chamar de reforma comercial, implementada pelo então presidente Collor, erguida sob a égide da globalização, conseqüente da III Revolução Industrial e da Nova Ordem Internacional e fundamentada num conjunto de teorias econômicas convencionais, generalizadas, e mesmo popularizadas, como *neoliberais* (independente da configuração das nuances, representadas pelas teorias neoclássica, novoclássica, neokeynesiana e até mesmo neo-walsariana).

Sob o pálio da *onda neoliberalizante*, surgem, em 1990, as Portarias MEFP números 365 e 538 que lançam as bases para a nova política industrial e de comércio exterior, aparentemente visando elevar a competitividade dos produtos nacionais frente aos concorrentes internacionais, através do aumento da eficiência da produção e comercialização de bens e serviços, via a reestruturação do parque industrial doméstico, buscando a capacitação tecnológica que possibilitasse não só a modernização dos complexos industriais já maduros, como também o surgimento de novas instalações de tecnologia de ponta ainda não inauguradas no país.

¹ Pesquisadores do N.E.A. - Núcleo de Estudos Aplicados das Faculdades Candido Mendes - Centro.

Pari et passu àquelas Portarias, constrói-se um arcabouço institucional² visando a defesa da concorrência, consolidado quando da estruturação da Lei n.º 8884/94 conhecida, usualmente, como lei antitruste, que dá a sustentação para a política de concorrência hoje estabelecida. Nota-se que tal política objetiva, na visão de seus defensores, "... proteger e mesmo intensificar a livre concorrência, evitando abusos de poder de mercado calcados, em geral, em estruturas mais concentradas, além de impedir que barreiras anteriormente levantadas pelo governo, ou monopólios por este detidos venham a ser repostos pelo setor privado" (FRITSCH & THOMPSON FLORES, 1994); ou, ainda, "... a preocupação com o bem estar do consumidor e com a manutenção de práticas competitivas, no suposto de que a concorrência é a maior garantia para que os consumidores possam realizar escolhas genuínas e ter à sua disposição produtos de boa relação qualidade-preço" (SALGADO, 1993).

É fácil verificar que a política de concorrência é idealizada dentro do universo neoliberal, criando uma *legislação moderna* baseada na experiência internacional, notadamente na Norte-Americana (expressas pelas leis do Sherman Act (1890) e Clayton Act (1914), revisadas pelo National Cooperative Research Act (1984)), mas que, de fato, em consonância com a citada reforma comercial pretende fazer convergir nossa política de concorrência com as já estabelecidas por parceiros comerciais externos, compondo uma estratégia mais ampla de coesão de políticas e ações do governo com relação ao comércio, à indústria e, mesmo, à estabilização, determinando condições macroeconômicas viáveis à internacionalização e à globalização de mercados.

Cabe salientar que tais estratégias refletem uma tendência mundial, à qual o governo brasileiro, sem maiores discussões com os segmentos da sociedade, se engajou integralmente. Não são sem sentido, portanto, as sucessivas gestões que Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique vêm seguindo, aprofundando medidas de ajuste de curso do desenvolvimento, dentre as quais podemos destacar:

² Destaque-se as Leis: 8002/90 que reprime infrações contra o direito do consumidor; 8137/90 que define os crimes contra a ordem econômica; 8158/91 que normatiza a defesa da concorrência e, mesmo, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90).

- a) a modernização da economia e a abertura de mercados;
- b) a eliminação do controle de preços; e
- c) o Plano Nacional de Desestatização.

Os argumentos utilizados, internamente, para a adoção dessas novas políticas surgem de um diagnóstico de que a estabilização econômica é a condição imprescindível para a retomada do crescimento sustentável e, para que tal estabilidade prevalecesse a longo prazo, seria necessária a revisão do padrão de industrialização e do papel do Estado, assim como um forte movimento de desregulamentação da economia, uma vez que tais medidas, adotadas como instrumentos indispensáveis à política industrial implementada a partir não só do processo de substituições das importações, como também, da consolidação do chamado modelo fordista, teriam comprometido a eficácia do mercado, estabelecendo o seu caráter "não contestável."

Ao menos duas questões decorrem desse movimento geral. Em primeiro lugar, a fragilização dos objetivos macroeconômicos de equilíbrio comercial, controle de inflação e de fluxos de investimentos e mesmo de políticas públicas que visem minimizar disparidades regionais e sociais. Um segundo ponto está relacionado com uma assimetria virtual (e em algum sentido natural) entre os interesses da política de concorrência e da política industrial, já que a primeira, normalmente, é estabelecida para proteger os compradores em um mercado, ao passo que a segunda, geralmente, objetiva proteger os vendedores.

Mesmo considerando extremamente importante a primeira questão levantada, este texto pretende discutir o segundo aspecto de modo a apresentar um contexto analítico o qual permita construir um desenho factível de políticas industrial e de concorrência coerentes, entre si e com os desejos da imensa maioria da sociedade brasileira que almeja o desenvolvimento, garantindo acesso: ao emprego e à qualidade desse; aos benefícios trazidos pela modernização e inovações tecnológicas traduzidas em consumo de bens e serviços; às conquistas sociais já consolidadas, que devem ser protegidas e ampliadas; e à construção de um novo pacto social (que, sem dúvida, reveja antigas instituições) democrático, não excludente e socialmente justo.

Pretende-se, em oposição às idéias hegemônicas, reler as estratégias adotadas no país, apontar seu caráter ideológico e, baseado nelas próprias, interpretar categorias tais como: produtividade, competição, competitividade, Estado e regulação. Para tanto, nosso argumento é organizado da seguinte forma: as duas primeiras seções são montadas à guiza de fundamentação, sendo que, primeiramente, sustentaremos, no plano teórico e conceitual, a formulação de políticas industriais fora do *receituário neoliberal* (que preferimos tratar como paradigma neoclássico), o que será feito através das formulações encontradas na obra de Schumpeter e de alguns neo-schumpeterianos. A seção posterior apresenta a Teoria dos Mercados Contestáveis e seus principais resultados positivos e normativos que podem ser derivados para a implementação de políticas de concorrência.

A seção seguinte discute, brevemente, o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, baseado no padrão fordista-taylorista e no Welfare State, seu esgotamento, bem como, as dificuldades e perspectivas de inserção no padrão flexível. Finalmente, na seção cinco, revisitamos as políticas adotadas nos anos recentes, apontando o seu caráter contraditório intrínseco, seu descompromisso com um pacto social mínimo e, portanto, sua impropriedade.

Na última seção, concluímos, com comentários genéricos, algumas reflexões por que deve passar a sociedade brasileira, objetivando redefinir seu projeto de desenvolvimento.

2. ASPECTOS DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL SCHUMPETERIANA

Como anteriormente enunciamos, a atual política industrial brasileira está calcada em uma estratégia que privilegia fundamentalmente duas ações: a) aumentar a utilização de mecanismos de mercado em detrimento ao mecanismo anterior de regulamentação e de atuação estatal direta sobre a economia; b) redefinir o papel do Estado, assim como dos capitais estrangeiro e privado nacional. É razoável prever que, neste contexto, ocorra a eliminação de incentivos e benefícios fiscais,

a exposição indiscriminada de nosso parque industrial à competição externa, visando ajustá-lo ao padrão de preços e qualidade vigente nos mercados internacionais e buscar as chamadas *vantagens comparativas dinâmicas*, através de um processo de especialização industrial (notadamente nos setores de ponta).

Vista sob a ótica, esquemática e simplista, que apresentamos, seríamos levados a crer que, de fato, inexistente qualquer espécie de Política Industrial no país. Leitores menos avisados poderiam mesmo imaginar que, com efeito, as teses neoliberais não contemplam elementos de Política Industrial, inclusive não é pouco comum que economistas de formação neoclássica apontem para a incompatibilidade dessa teoria econômica com a adoção de tais políticas. Certamente, esses profissionais baseiam suas assertivas no aspecto, provavelmente o mais difundido da teoria neoclássica, de que o livre mercado possui atributos insuperáveis em termos de bem estar, uma vez que, em condições de concorrência perfeita, seria possível encontrar-se um estágio de equilíbrio geral - ou ótimo de Pareto - que maximiza o bem-estar econômico, sendo impossível um agente melhorar seu nível de satisfação sem deteriorar o de outro. Por óbvio, os principais desdobramentos dessa concepção são o fato de que a eficiência econômica é inversamente proporcional ao grau de concentração de mercado e esse nunca apresentará excessos de oferta ou demanda, sendo, portanto, inexistente qualquer aspecto positivo na intervenção do Estado, salvo através de ações minimalistas que não afetem o equilíbrio estabelecido.

Por certo, há um equívoco de interpretação, ou ao menos falta de leitura, para esse tipo de afirmação simplória, uma vez que a abordagem neoclássica desenvolveu, ao longo dos últimos anos (cerca de duas décadas), um conjunto de situações compatíveis com seus pressupostos teóricos, que recomendam a intervenção governamental, sendo que, em vários textos, tal intervenção é chamada de Política Industrial.

Segundo esses autores, o ótimo paretiano pode ser rompido por algumas imperfeições derivadas do próprio mercado tais como: externalidades, riscos quanto ao futuro, etc. Neste e em outros casos, o governo deveria interferir corrigindo as falhas de mercado por intermédio de, por exemplo: taxações para inibir externalidades, pro-

dução de bens públicos e regulação de estruturas imperfeitas (monopólios e oligopólios), através de políticas e legislações antitruste. Seja como for, a intervenção pública só se justifica, e mesmo objetiva-se, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de mercado, de tal sorte, que estes possam desempenhar apropriadamente o que prevê a teoria.

A Política Industrial de cunho neoliberal, portanto, deve concentrar-se em ações que não interfiram na formação de preços relativos naturais surgidos dos mecanismos de mercado. Contudo, é lícito e coerente, com essa visão, que a ação pública busque a geração de infra-estrutura tecnológica inclusive através do fomento a P&D, assim como são admissíveis políticas que apoiem as *indústrias nascentes* ou, no lado oposto, as chamadas *indústrias declinantes*, desde que se restrinjam à geração das condições propícias para a atuação da iniciativa privada.

É nesse cenário que se encontra a nova Política Industrial brasileira, voltada, exclusivamente, a garantir um ambiente estável de investimentos e à eliminação de entraves que impeçam o pleno funcionamento do mercado.

As questões aqui enunciadas como prolegômenos, e que serão retomadas na quinta seção deste texto, não são obviamente o objetivo desta fase do trabalho, contudo sua apresentação é de grande valia para nossos propósitos, uma vez que, em oposição frontal ao pensamento neoclássico e às suas teses sobre a concorrência perfeita e a tendência a um equilíbrio geral, Schumpeter apresenta, em sua formulação, que é numa estrutura de *capitalismo corporativo*, oligopolizado e "repleto de imperfeições" (sic) que se gera a maior eficiência econômica, permitindo um maior dinamismo em termos de potencial competitivo.³

Os ajustes via preços, determinantes da lógica microeconômica marginalista, são relegados a um papel inferior na tese schumpeteriana, que apresenta ainda vários pontos de divergência com aquela tradição teórica, dentre os quais destacamos os papéis da inovação tecnológica, das estruturas de mercado e das estratégias empresariais.

³ Nota-se que as noções de potencial competitivo e dinamismo detonam desempenho no tempo, diferindo significativamente da estática dos estados de equilíbrio da teoria neoclássica.

Todos esses conceitos são fartamente discutidos, com maior ou menor rigor, no meio acadêmico, não sendo necessário, portanto, aprofundamentos. Vale destacar, no entanto, que, para Schumpeter, a base concorrencial se dá via inovações, não apenas no que se refere a inovações radicais introduzidas periodicamente (núcleo da teoria do ciclo), mas também através da competição como um processo impulsionado por todos os tipos de inovações, gerando uma tendência de monopolização do mercado (ao menos no que tange a oportunidades) e impondo uma diferenciação da taxa de lucro. Nesses termos, o monopólio não é a antítese da concorrência, mas sim, por outro lado, é o resultado (mesmo que temporário) do processo competitivo.

Parece fácil compreender que a concentração é um requisito organizacional para a aceleração do progresso tecnológico. É esse progresso tecnológico (vale dizer, descontínuo), materializado no surgimento de inovações tecnológicas, a forma de competição eficiente que leva, em um contexto de *destruição criadora*, a um sistema em que as firmas são os agentes de mudança e no qual as inovações agem, no tempo, destrutivamente sobre a inércia empresarial (e obviamente sobre estruturas produtivas atomizadas).

Sem dúvida, para Schumpeter, o progresso técnico é o núcleo da teoria econômica e o elemento central para o desenvolvimento capitalista. Do mesmo modo, a existência de uma relação dinâmica entre inovações, estruturas de mercado e estratégias empresariais impõe a necessidade de todas as firmas manterem elevados os níveis de investimentos, uma vez que novos produtos e processos concorrem, em condição de superioridade, com os já instalados, dando origem a um novo sentido de concorrência que se desenvolve não só em mercados existentes, mas também na disputa por mercados que só existirão, de fato, no futuro, dadas as "expectativas tecnológicas".

Relembrados esses pontos que julgamos essenciais, passamos a desenvolver um "raciocínio" acerca de uma possível proposta de Política Industrial Schumpeteriana. Destacamos aqui que nossa exposição refere-se tão somente a um "raciocínio" baseado na interpretação de alguns neoschumpeterianos das gerações mais recentes, visto que,

na obra original do economista austríaco, não há nenhum trabalho ou ensaio que trate como tema central as relações entre Estado e capitalismo. Na verdade, é difícil para estudiosos que não se aprofundaram na tradição schumpeteriana compreender como um autor que difundiu as virtudes do empresário inovador, ou seja, da importância da iniciativa e liderança empresarial privada, supostamente, pode defender a intervenção estatal sobre ela.

Para a compreensão desse aspecto schumpeteriano, é importante esclarecer uma significativa mudança de caráter subjetivo ocorrida na obra do autor. Em seus primeiros escritos, Schumpeter demonstra aceitar o conceito de equilíbrio de cunho walrasiano que hegemonizava intelectualmente a teoria econômica desde o final do século XIX⁴. Mesmo as inovadoras explicações sobre o desenvolvimento, idealizadas, em 1939, como uma teoria do ciclo econômico, fazem parte, na verdade, de uma teoria que transita entre estados de equilíbrio. Alguns poucos anos depois, em 1942, ao publicar o famoso *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter baseia-se no conceito de concorrência, como já vimos, fundamentada pela introdução de inovações, para analisar o capitalismo, sustentando-se para tanto em parâmetros institucionais. Nesse sentido, ao substituir o método de abordagem de um conceito de equilíbrio para um outro centrado nas instituições, avança muito em sua interpretação da realidade e da lógica do capitalismo, evoluindo de um posicionamento tipicamente liberal para um outro de intervencionismo seletivo.

Ao lado da questão acima, é aceitável argumentar que Schumpeter reconhece a importância da intervenção do Estado para estimular e mesmo formatar a atividade industrial. Tal reconhecimento aparece pelo menos, ao lado de outros escritos⁵, na citada obra de 1939 e certamente no livro de 1942.

Em *Business Cycles*, ao examinar a economia alemã no período de 1933 a 1937, Schumpeter deparava-se com uma estrutura capitalista

4 O método de Walras, que ainda influencia diversas correntes do pensamento econômico do século XX, analisa o sistema econômico a partir de um modelo estático de equilíbrio.

5 Alguns autores, bem mais detalhistas que os do presente artigo, identificam passagens nesse sentido, já em 1918, num ensaio intitulado *The crisis of the tax State*.

administrada pela ideologia nacional-socialista que incluía, dentre suas estratégias de ação, uma agenda de política industrial. Observa, assim, que via orientação estatal são implementadas medidas que impactam e dinamizam o aparelho produtor, através de estímulos à introdução de inovações. O que é importante em sua interpretação não está relacionado com a política de gastos públicos no sentido estrito, mas sim com a forma com que afetam os fenômenos de racionalização industrial, recuperação e ganhos de produtividade e estímulos à inovação.

Mesmo que de forma implícita e tímida, há, na publicação de 1939, uma inegável aprovação da orientação seletiva e disciplinadora da política industrial alemã. Com efeito, a intervenção seletiva, o exercício de liderança empresarial, o encorajamento a cartéis de investimento e a racionalização industrial promovidas pelo Estado Alemão elevaram aquele país ao status de potência industrial na segunda metade da década de 30. Do mesmo modo, é fato que arranjos institucionais semelhantes levaram, em décadas recentes, economias como a japonesa e a sul-coreana a invejáveis patamares de desenvolvimento.

Examinando-se o livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, identifica-se a maturidade teórica de Schumpeter, que, baseado nos conceitos de destruição criativa e concorrência via inovações, consolida a teoria do capitalismo corporativo fundado na grande empresa e em mercados oligopolizados, o que garante o arcabouço necessário à arquitetura de política industrial. A obra está repleta de passagens que apontam para a construção desse arcabouço: políticas de cartelização como instrumentos de estabilização *vis à vis* ao monitoramento dos cartéis; os conceitos de velho e de novo, de *sun rise* e *sun set*, além dos de “empresa melhor adaptada”, inevitavelmente, caminham a favor de políticas setorialmente seletivas que visam a encorajar ou mesmo a desencorajar investimentos.

Porém, as questões mais relevantes apresentadas em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, no que tange à sustentação de argumentos pró-políticas industriais, residem na tese de que assim como o capitalismo corporativo representa um avanço frente ao *capitalismo smithiano*,

a *economia socialista* poderia, também, superar, pelos mesmos argumentos, o capitalismo corporativo.

Devemos aqui fazer o esclarecimento de que Schumpeter definia socialismo como o redesenho das relações entre público e privado na esfera econômica, o que se distancia, em muito, de um conceito centrado na eliminação da propriedade privada. Nesse sentido, o socialismo na definição schumpeteriana surge na realidade como um novo padrão de capitalismo. De certo modo, esse novo padrão capitalista com forte "socialização da gestão", construída em torno de uma agenda de política industrial, será a base para maturação do conceito de capitalismo organizado, cuja razão institucional se funda em uma cultura econômica que, embora não individualista, é compatível com a liberdade individual.

Seja como for, a economia socializada, para Schumpeter, obteria vantagens sobre outras formas de organização econômica, na medida em que o processo de inovação e a destruição criadora poderiam ser administrados no tempo. Em outras palavras, o progresso poderia ser planejado, a criação coordenada e a destruição minimizada por políticas de desinvestimento. Do mesmo modo, a relação entre mudança tecnológica e emprego poderia ser racionalizada, assim como a difusão de inovações processar-se-ia de modo mais rápido e eficaz.

Pelo exposto, acreditamos existir uma orientação teórica e mesmo analítica de cunho schumpeteriano que define uma política industrial passível de implementação, que deve ser concebida como um instrumento de compatibilização entre estabilidades macroeconômicas e mudança tecnológica em um cenário de incertezas. Assim, sua instrumentalização baseia-se na aceitação de que:

- a) as forças de mercado são importantes, porém insuficientes para garantir resultados econômicos eficientes;
- b) é indispensável a criação de instituições fomentadoras de cooperação e intercâmbio intra e inter-setoriais; e

- c) o Estado é um parceiro fundamental que deve funcionar como antecipador de tendências e transformações, além de garantir a justa medida entre competição e cooperação empresariais

3. CARACTERIZANDO OS MERCADOS CONTESTÁVEIS

Vimos, de forma simples, que, em Schumpeter, a concorrência, via inovações, determina uma monopolização do mercado capitalista. As causas desse fenômeno são também analisadas por economistas de inspiração marxista, que, tal qual aquele autor, argumentam que esse efeito garantiria o lucro das empresas, formulando assim uma lei do capitalismo monopolista⁶.

Não é difícil compreender que tal estrutura impõe a adoção de economias de escala, onde o risco envolvido pelo gasto de grandes somas, a fim de adquirir ou construir as bases físicas e equipamentos indispensáveis à produção, confere um poder monopólico às empresas estabelecidas, já que inibe a entrada de novos concorrentes pela impossibilidade desses recuperarem os custos incorridos de sua instalação. Assim, economias de escala ou de significativos custos fixos passam, por um lado, a serem tratadas como naturais, já que podem oferecer produção pelo menor custo social e, por outro, como um risco para o bem-estar coletivo, já que são capazes de manipular seus preços com o objetivo de viabilizar margens de lucro altas e, por consequência, socialmente injustas.

Decorre dessa preocupação, o argumento neoclássico que legitima a intervenção governamental, de modo a garantir a eficiência, minimizando os efeitos das imperfeições da concorrência. Contudo, tal intervenção dar-se-ia de forma indiscriminada, atuando não só nos chamados mercados densos, que estruturalmente são competitivos, porém restritivos à entrada de novos concorrentes pela existência de arranjos contratuais e outras práticas discriminatórias por parte das empresas já estabelecidas, como também em mercados tênues, onde é de se esperar haver apenas um único fornecedor.

⁶ Ver a respeito BARAN, P. ET SWEEZY, P. *Capitalismo Monopolista*, Zahar Editores 1978. Nota-se, contudo, que em Schumpeter esse conceito apresenta-se com um caráter de transitoriedade.

De forma intuitiva, aceitamos a idéia de que existe uma configuração industrial natural, isto é, o número de empresas e os preços praticados seriam determinados pela relação entre as estruturas produtivas, a demanda existente e as condições de entrada e saída no setor. Obviamente, essa relação está fortemente condicionada à função custo e ao nível de tecnologia disponível. Dessa maneira, se na fabricação de um dado produto para um certo nível de tecnologia, o custo mínimo de produção é atingido, por exemplo, no volume de 1.000 unidades/ano de produção e supondo ainda que a demanda anual é de 2.000 unidades, seria lícito afirmar que poderiam existir duas firmas eficientes naquela indústria, e a configuração industrial natural seria um duopólio.

Por esse raciocínio básico, quer seja o de que uma função de custo médio possui um único mínimo e que as empresas potenciais têm acesso à mesma tecnologia e a insumos ao mesmo preço, é facilmente calculável o número de firmas que podem atender à demanda da indústria de forma ótima, mesmo considerando-se plantas multiprodutoras.

Introduz-se aqui uma questão fundamental que diz respeito à existência de uma concorrência potencial (ou virtual) que, mesmo quando não praticada de fato (concorrência efetiva), determinaria as ações das empresas estabelecidas que evitariam ineficiências, uma vez que qualquer custo desnecessário constitui um convite à entrada de concorrentes. Desse modo, acreditamos na tese de que um mercado é vulnerável às forças competitivas, mesmo quando é correntemente ocupado por um oligopólio ou mesmo monopólio. Referimo-nos à existência de um mercado conhecido como *perfeitamente contestado*.

Consideramos que um mercado é perfeitamente contestável quando a entrada é livre a novos concorrentes e esses estão aptos a impugnar efetivamente as práticas das firmas já estabelecidas. Para tanto, torna-se necessário que o novo concorrente tenha conhecimento: do funcionamento do mercado, da base tecnológica e do processo de formação de preços.

É claro que para que haja a contestabilidade é indispensável que, além da entrada ser absolutamente livre, a saída também seja absolutamente isenta de custo. Com isso, queremos dizer que qualquer firma pode sair do mercado sem impedimento e recuperar, no processo de sua saída, quaisquer custos incorridos no processo de entrada. Em suma, visto ser mínimo o risco de entrada e saída do mercado, é possível a adoção de ações empresariais que busquem a oportunidade de lucro transitório, bastando para tanto o domínio das tecnologias em vigor.

De fato, a tecnologia disponível aliada à dimensão do mercado e à concorrência potencial são os fatores que caracterizam a configuração da estrutura industrial, que, para ser eficiente, ou, se preferirmos, garantir a ausência de qualquer tipo de ineficiência, deve estar baseada nas noções de factibilidade e de sustentabilidade.

Uma estrutura é factível quando existem técnicas de produção que atendam à demanda aos preços vigentes, garantindo que nenhuma firma tenha prejuízo. Por seu turno, a estrutura será sustentável, quando os preços vigentes forem tais que impeçam concorrentes potenciais de entrarem no mercado auferindo lucro. Em outras palavras, a contestabilidade não oferece mais do que uma taxa normal de lucro (mesmo sendo o mercado oligopolístico ou monopolístico), pois, caso contrário, um estreante transitório pode estabelecer-se e replicar a produção do estabelecido. Em síntese, preços excessivos representam sempre oportunidades de entrada quer sejam provenientes de lucros excessivos ou de ineficiências produtivas; portanto, uma configuração industrial será eficiente sempre que for sustentável e perfeitamente contestável, independente do número de empresas estabelecidas.

É evidente que um mercado perfeitamente contestável só estará em equilíbrio se sua configuração for sustentável, do mesmo modo que os parâmetros de sustentabilidade são redefinidos toda vez que ocorrer algum tipo de avanço técnico. Contudo, nem sempre haverá a possibilidade de atendimento às condições requeridas para que a configuração industrial seja sustentável, o que nos leva a lembrar que a contestabilidade pode ser eventual.

Salientamos, conforme já fez o próprio Baumal (1982), que as situações de contestabilidade perfeita são raríssimas no mundo real e sua

utilidade, portanto, está mais fortemente ligada à construção de um quadro de referência, a partir do qual seja possível examinar a eficiência da estrutura industrial efetivamente existente, do que à aplicação de casos concretos. Todavia, sabemos que são as estruturas da indústria que, ao minimizarem os custos totais para os vetores de produção e de preço, acabarão revelando-se, em última instância, como as únicas estruturas consistentes.

Sabemos, no entanto, que no "mundo real" as estruturas industriais eficientes não são necessariamente aquelas de menor custo, mas sim, aquelas que se constituem em aproximações razoáveis do "mundo teórico". Se assim é, a estrutura de mercado apresentada pela teoria da contestabilidade talvez não seja uma aproximação tão inconsistente com aquilo que encontramos na realidade, permitindo uma opção teórica que vise a reprojeter as políticas industrial e de concorrência.

4. O MODELO FORDISTA BRASILEIRO

Para entendermos as tendências recentes da industrialização, iremos avaliar o que representa o padrão de desenvolvimento instalado no imediato pós-guerra, sob a hegemonia americana, que muitos autores denominaram de modelo de desenvolvimento fordista.

O fordismo tinha, como setor produtivo principal, o metal mecânico, e propugnava uma produção em escala e o consumo de massa, sendo que sua consolidação teve como pressuposto a introdução no interior das fábricas da divisão científica do trabalho (taylorismo), que determinava uma separação radical entre trabalhadores qualificados e desqualificados. Junto com o modelo taylorista-fordista tem-se a necessidade da criação e consolidação do Estado do Bem Estar, um Estado fortemente intervencionista capaz de garantir um nível de consumo que mantivesse a lógica do padrão adotado.

Na segunda metade da década de 70, começa a haver o que podemos chamar de crise do padrão fordista, com uma queda de produtividade,

acompanhada de um aumento real de salários, devido ao esgotamento na organização do trabalho. Nesse modelo, o trabalhador desqualificado ficava responsável pela parte repetitiva da produção (o filme *Tempos Modernos* de Chaplin mostra o protótipo desse tipo de trabalhador), condição essa que gerava desestímulo e questionamento quanto ao seu papel nas relações de produção. Como conseqüência, a produtividade cai vertiginosamente. Dadas tais condições, Lipietz chega a afirmar que os trabalhadores ganham a vida caminhando para a morte.

Com a 1ª e a 2ª crises do petróleo e o advento da chamada crise de insumos, origina-se uma crise de produção. Dessa forma, o Estado perde os mecanismos fiscais que mantinham as garantias sociais com que arcava até então. O *Welfare State* ou Estado do Bem Estar já não tinha mais condições de financiar a demanda agregada para sustentar os níveis de acumulação. Na década de 70, o padrão de acumulação começa a definhir: os anos de ouro chegam ao fim. Com isso, surge a necessidade de repensá-lo.

Note-se que além das questões relacionadas às crises na organização do trabalho e de restrições aos insumos, o processo de globalização impôs limites à capacidade reguladora do Estado. O capital intensifica seu caráter transnacional, globalizado. Isso abre espaço para um aumento da competição empresarial, dado que muitos países vão adotar políticas macroeconômicas de limitação da demanda agregada interna, o que levará as firmas a buscarem mercado consumidor externo.

Em resposta à crise de 1970/75, surgem modificações nos processos produtivos, via desverticalização, nas organizações do trabalho por intermédio da flexibilização das relações trabalhistas e, no Estado, com a desregulamentação e o fim do Estado do Bem Estar.

Esse “novo” modelo de desenvolvimento, enquanto um padrão que visa à questão individual e aprofunda a competição, apresenta características básicas que foram assim defendidas por Manuel Castells:

- a) produtividade e crescimento econômico dependem cada vez mais das inovações tecnológicas;

- b) ênfase à economia do terciário (o setor de serviços é hegemônico tanto em termos de participação no PIB, quanto em relação à população);
- c) produção segmentada que busca o consumidor individual. Produção flexível segundo os impulsos da demanda (nova relação com o trabalho); e
- d) economia globalizada.

Ao aceitarmos os argumentos acima, assumiremos que temos hoje uma planta industrial excludente como regra, onde o desemprego tecnológico é uma realidade. Vivemos uma “crise do mundo do trabalho”, e o mais problemático é que essa nova lógica não produz sujeitos sociais capazes de pactuar mudanças como políticas públicas compensatórias para os excluídos.

Em se considerando o Brasil, vamos notar que o fordismo aplicado no país pode chamar-se de *fordismo periférico*, ou seja, do ponto de vista da estrutura produtiva, é muito similar com a de outros países, mas do ponto de vista da equidade não se verifica compatibilização da produção com o consumo de massa. De acordo com a professora Rosélia Piquet, “a industrialização brasileira não foi capaz de incorporar ao mercado parcela expressiva da população, nem se fez acompanhar de uma melhoria na distribuição da renda interna.”(PIQUET, 1991:19)

Outro ponto importante a enfatizar diz respeito aos Estados nacionais, já que estes, durante a implementação do fordismo tinham um papel claro a desempenhar; hoje, o que vemos é uma busca de identidade, o que não é um privilégio brasileiro. Seguimos a pauta da maioria: a “obediência” ao Consenso de Washington e, nesse sentido, seguindo os passos ditados, estamos dando ênfase às políticas de estabilização, apoiando a ampla desregulamentação dos mercados, incentivando a todo o vapor a privatização do setor público, e implementado a redução do Estado.

A atual opção feita pelo Estado brasileiro está calcada na idéia de que a estabilização é absolutamente indispensável, porém também é in-

dispensável compatibilizar tal estabilidade com um incentivo ao crescimento econômico, pois “não haverá estabilização sustentada sem crescimento econômico e que não haverá crescimento sem que se transforme o novo modelo de desenvolvimento em projeto nacional.” (TAVARES & FIORI, 1993: 129).

Desse modo, é necessário definir e constituir novos sujeitos sociais, em tempos da III Revolução Industrial, para a configuração de um projeto de Desenvolvimento Econômico para o Brasil, que lhe garanta espaço no cenário da Nova Ordem Econômica Internacional.

5. AS NOVAS POLÍTICAS INDUSTRIAL E DE CONCORRÊNCIA

Fica claro, pelo exposto na seção anterior, que o modelo de desenvolvimento brasileiro, ao encontrar seu ponto de esgotamento, abre a necessidade de reorientação da atividade produtiva e também das condutas dos atores envolvidos no processo de reconstrução nacional. Há de ser rediscutido e renegociado o “pacto” no qual estará baseada tal reconstrução, sendo, neste particular, indissociável da ação econômica a prática política que deveria centrar-se na legitimidade do poder e na construção de mecanismos democráticos de gestão pública.

Com efeito, desde a década passada, o povo brasileiro vem demonstrando um profundo compromisso com a prática democrática, o que pode ser exemplificado pelas imensas manifestações em favor das Diretas já ou do *impeachment* de Collor. Contudo, a democracia brasileira foi soerguida nos moldes de uma democracia liberal fundada em bases meramente representativas. Por óbvio, não pretendemos aqui insinuar que a democracia liberal seja uma falsa democracia, no entanto, ressaltamos que não é a única realização democrática possível.

O que queremos argumentar é que a democracia não se extingue na eleição de representantes, até porque, as eleições correspondem a uma participação popular intermitente, enquanto o processo político

exige participação contínua. Assim, não deveríamos pensar em democracia em termos genéricos e abstratos, já que a democracia abrangente é participativa e pressupõe duas condições: a redução da desigualdade social e a consciência de que a sociedade não é consumidora passiva da política, mas sua executora, ou seja, a nação não é instituída e sim instituinte de uma ordem social que lhe é própria.

Curioso e lamentável é que os recentes esforços democratizantes no país não ultrapassem o quadro de exigências de uma democracia liberal, restrita a um mero direito à representação, quando na verdade deveriam dizer respeito à realização da cidadania, através da participação na gestão da vida econômica, social, política e cultural da nação.

Em decorrência de nossa vivência democrática, a construção do pacto do qual prescindimos fica a cargo do meio político, de poucos intelectuais que, de forma orgânica ou não, conseguem se fazer ouvir, e dos desígnios das elites hegemônicas, distanciando-se, portanto, eventualmente em muito, dos anseios da sociedade.

É nesse contexto que o pacto neoliberal emerge no Brasil. O governo eleito democraticamente, pelo voto popular, porém sustentado pelo poder dos grupos mais bem organizados que se fazem representar e obviamente pretendem reproduzir seus interesses, faz ouvidos moucos diante das críticas e proposições da incipiente oposição, levando a cabo a tarefa de "modernização nacional", seguindo a cartilha neoclássica, a qual pressupõe que a solução para todo e qualquer entrave na ordem liberal é mais liberalismo.

Não sem fundamento, portanto, encontra-se a avaliação dos economistas ligados ao atual governo, que afirmam, unisonicamente, por exemplo, que: "A principal motivação para a mudança do modelo de desenvolvimento econômico foi a percepção de que a intervenção estatal e a ausência de competição haviam levado ao estabelecimento de uma estrutura industrial, que, ainda que bastante completa, era pouco eficiente e competitiva, com a liberação e o aumento da competição, estruturas de mercados sustentáveis no antigo paradigma mostram-se inadequadas para gerar a competitividade exigida pelo novo modelo". (NASCIMENTO, 1995: 159).

Leituras como essa é que levaram à construção das novas políticas industrial e de concorrência, que, em essência, mudam o foco da discussão sobre o desenvolvimento, deslocando o processo de escolhas alocativas, visando ao mercado interno para a seleção de estratégias que tomam por base a destinação de parcelas crescentes da produção doméstica para o mercado externo e a também crescente importação de bens e serviços na chamada competição da oferta global.

A ênfase do papel desempenhado pelos mercados no novo contexto traz a reboque a necessidade de aceitação de alguns pressupostos, tais como: apenas a concorrência garante a busca incessante de eficiência e produtividade, o que justifica o fato de que as exposições aos produtos importados forçam a indústria nacional a se modernizar; a experiência internacional não é conclusiva, no que diz respeito ao sucesso de políticas setoriais e, portanto, a nova política deve transformar-se em um programa de desregulamentação industrial; não é, tampouco, sólido o argumento de que o grau de concentração empresarial garante eficiência, o que implica a formulação de políticas de defesa da concorrência como um elemento fundamental; finalmente, na medida em que a diferenciação de produtos tem forte influência sobre o desempenho exportador, surgiria, buscando sua adequação, um espontâneo aumento dos gastos com P&D por parte da iniciativa privada, que incorporaria, ainda, parcelas do capital estrangeiro estimuladas pelo clima liberal e estável.

Tais pressupostos, aliados à avaliação realizada sobre o quadro herdado quando do colapso do modelo nacional-desenvolvimentalista, implicam a tese de que o crescimento industrial dispensa a atuação do Estado como interventor e como empresário, já que contribuiria pouco para a complementaridade da internacionalização, ou, se preferirmos, da inserção competitiva das firmas nacionais. Dá as propostas de reforma do Estado, que devem objetivar a operacionalidade de algumas atividades típicas do governo, desobstruindo o mercado e limitando seu papel à concepção do chamado Estado Social.

Por óbvio, o Estado não perderia o papel de agente de regulação da concorrência externa, essencial para garantir a maior presença brasi-

leira nos mercados internacionais, nem tampouco abriria mão do comando estratégico de atração e indução de investimentos e de transferência tecnológica. Contudo, o que se verifica é que as políticas adotadas agem na contramão do discurso apresentado. Não há nenhuma previsão de esquemas de riscos compartilhados ou investidos em P&D; também não são detectáveis esforços no sentido de geração de externalidades positivas; desconhece-se instrumentos indutores à busca de mais eficiência; não está nítida a trajetória de redução tarifária⁷, muito menos sua coordenação com a política cambial. Em suma, não há clareza quanto aos instrumentos de apoio à reestruturação; experimenta-se apenas ações que desmontem "condições privilegiadas" incompatíveis com os ditames da competição ativa.

As políticas industrial e de concorrência defendidas pelo governo brasileiro, de fato, além de desqualificarem e desmobilizarem o exercício típico de coordenação de esforços que deveriam ser intrínsecos a elas, prevêm uma ação onde as metas de mais competição e maior competitividade passam a ser inalcançáveis, uma vez que as estratégias de políticas implementadas têm um cunho muito mais liberalizante do que aquelas sugeridas pelo arcabouço teórico neoliberal.

Dito de outra forma, as políticas industrial e de concorrência, idealizadas no governo Collor e intensificadas agora na gestão FHC, são absolutamente inócuas, visto que baseiam-se na sofismática hipótese de que o próprio mercado se encarrega de orientar a alocação de recursos, o que: desobriga a qualquer forma de planejamento, mesmo que consensual; desconsidera o papel do Estado como parceiro que interage com o setor privado; não prevê o intercâmbio intra e inter-setoriais e não promove a sustentabilidade-contestabilidade do mercado.

Com efeito, a questão central que aparentemente levou a um erro de formulação decorre do fato de que a necessidade de reestruturação produtiva, no caso da ampla e sofisticada matriz industrial brasileira, requer mais do que a simples desobstrução do regime regulatório,

⁷ Salvo os acordos do Mercosul.

mesmo que complementada por uma relativa maior estabilidade no ambiente macroeconômico. Além do mais, acreditamos que os nossos "gestores neoclássicos" cometem ao menos dois erros conceituais: o primeiro refere-se à caracterização da concorrência e da competitividade e o segundo à interpretação quanto as incertezas.

A grosso modo, poderíamos diferenciar a noção de competitividade em dois níveis: um enfoque macroeconômico, do qual abrimos mão de tratar, que corresponde à capacidade de economias nacionais em atingirem certos resultados, não só econômicos, como também outros tantos mais abrangentes quanto ao nível de vida e bem estar social; e uma visão microeconômica, centrada na firma, que, ao realizar opções, devido às capacitações tecnológica, financeira e comercial existentes, estaria definindo sua competitividade.

Na ótica microeconômica, já identificamos que a visão neoclássica pressupõe que a firma adotará condutas compatíveis com a existência de um vetor preço; assim a concorrência baseada no atomismo de mercado se justifica, visto que todos os agentes são tomadores de preços. É evidente que a proposição neoclássica tradicional não possui nenhuma aderência com o mundo real, o que permitiu um vasto leque de novas formulações que geraram o *mainstream* da chamada economia industrial. Sem desejarmos realizar longos aprofundamentos quanto à questão, é importante explicitar que a revisão dos paradigmas neoclássicos levaram, em um primeiro momento, a constituições metodológicas do tipo *estrutura-conduta-desempenho*, que, ao longo de décadas, formaram a base analítica para a interpretação sobre os aspectos concorrenciais e o desempenho do mercado. O aprofundamento e diversificação dessas teses impuseram seu esgotamento dada a impossibilidade de responder a aspectos relativos à endogeneidade do mercado, tais como, por exemplo, o grau de concentração, ou a existência de diferenciais de lucratividade entre empresas numa mesma indústria. A resposta à fragilização das premissas do tipo *estrutura-conduta-desempenho* surge nas análises realizadas a partir da teoria dos jogos que, inclusive de forma mais sofisticada, introduz novos elementos interpretativos com o risco.

O que nos interessa é notar que um outro desdobramento revisor do paradigma "E-C-D" reside nas teorias de contestabilidade, que levam a conclusões inversas as teses usuais (mesmo da Teoria dos Jogos), já que a concorrência não é vista nem como um processo, muito menos como uma situação, na qual a firma tende a agir de forma perene, assumindo uma postura centrada na busca do equilíbrio. O mecanismo de equilíbrio na contestabilidade, como vimos, deriva da concorrência potencial e não da real, definida pela existência ou não de custos significativos para os entrantes no mercado.

Os conceitos de concorrência e competitividade, orientadores das atuais políticas brasileiras, parecem estar colocados em irrealistas condições estáveis que abstraem elementos que há anos já foram introduzidos no debate teórico, o que, obviamente no mínimo, impõe limitações às proposições deles derivadas. Surge, ainda, um outro elemento complicador àquela interpretação, o qual relaciona-se às expectativas, já que o futuro é tratado de forma muito mais previsível do que é realizável num mundo repleto de incertezas.

De fato, os neoclássicos entendem que a incerteza, quando existe, restringe-se à existência de informações incompletas ou imperfeitas. Contudo, a incerteza é um elemento permanente que influencia as opções concorrenciais e competitivas. Sua aceitação anula qualquer forma de racionalidade de comportamento quanto ao futuro, já que o virtual "estado de confiança" é, a princípio, subjetivo e mutável.

A interpretação neoschumpeteriana (a par de outras como a pós-Keynesiana) substitui a noção de equilíbrio pela de trajetórias de evolução e introduz o elemento incerteza⁸ como um aspecto imensurável, uma vez que as experiências passadas não se caracterizam em elementos suficientes para determinar o futuro. A fonte de incerteza, para esses autores, é estabelecida pelo processo de inovação tecnológica, dado seu caráter transformador sobre as condições econômicas vigentes, criando uma incapacidade de avaliar estratégias, quer da empresa quer de suas concorrentes, e mesmo do próprio padrão concorrenciais que por ventura possa se estabelecer.

⁸ Note-se que conceitualmente incerteza difere de risco como, por exemplo, os tratados na teoria dos jogos.

É óbvio que a existência de incertezas em ambientes complexos (e certamente não estacionários) impõe a necessidade de estabelecimento de instituições capazes de moldar projeções e cenários quanto ao mercado, perceber oportunidades e adotar condutas integrativas entre os agentes. Por certo, algumas dessas instituições podem ser implementadas no interior da empresa, mas também é certo que são as externas às firmas, vale dizer as organizações públicas, que de forma mais eficiente são capazes de estabilizar e coordenar atividades otimizadoras.

O recente arremedo de política industrial brasileira, por resumir-se a uma formulação simplista e não levar em conta nenhuma das questões aqui apresentadas, ou qualquer outro conjunto de teses que pudessem ser levantadas em igual direção, configura-se como uma ação egossintônica com a nova face do capitalismo financeiro internacional, que não considera nenhum projeto sustentável de desenvolvimento, nem mesmo de nação. A política industrial alinha-se a outras tantas proposições negligentes do governo que cada vez mais fragilizam a ordem econômica interna, conduzindo-a a uma situação de maior precarização e colapso excludente.

A generalização da proposição governamental que tem como retórica a necessidade de "resgatar a indústria da estagnação e da obsolescência" impõe uma revisão institucional onde o Estado deve ser redesenhado em todos os seus aspectos: funcional, administrativo, financeiro e patrimonial. Cabe um destaque quanto à reforma patrimonial, patrocinada pelo Plano Nacional de Desestatização, já que, através dela, vem sendo, sistematicamente, destruído um dos importantes instrumentos que poderiam ser adotados quando da implementação de uma verdadeira política industrial: a empresa pública estratégica.

Preliminarmente, precisamos ter em mente que o Estado deveria, por óbvio, retirar-se de algumas atividades nas quais se embrenhou ao longo dos dúbios anos da tecnocracia. Há empreendimentos que não geram nenhum tipo de complementaridade ou aderência marcantes, como também existem aqueles que, por má gestão ou improbidade,

tornaram-se irreversivelmente gravosos para o Tesouro. Todavia, determinadas empresas, principalmente estruturas monopólicas, são inegavelmente estratégicas, não só por constituírem-se em importantes "formas de infra-estrutura" ou de serem fomentadoras tecnológicas, como também pela capacidade estruturante que lhes é peculiar. A privatização de algumas empresas, e em alguns setores, deveria ser repensada e mais fartamente discutida, não pelos argumentos de um nacionalismo desmedido (e até certo sentido reacionário) que tratam as estatais como um patrimônio inalienável, mas em prol de uma possibilidade estratégica que não pode ser desconsiderada por uma pretensa hegemonia permanente do pensamento neoliberal.

Note-se que diversos setores, do que poderia ser generalizado como pensamento econômico de esquerda, defendem alguma forma de reforma patrimonial. A título de ilustração, poderíamos mencionar um polêmico artigo de Ignacio Rangel (1987) que talvez tenha sido o primeiro autor marxista a defender a privatização. Claro está que o argumento rangeliano nada tem em comum com o programa ora implementado. Rangel defendia a concessão ao setor privado do direito exploratório de certas atividades, o que, mesmo assim, deveria estar amarrado a uma política industrial ativa. Tanto a proposta de Rangel quanto o pressuposto neoliberal partem da aceitação de que, com o esgotamento da capacidade fiscal do Estado, as empresas estatais só poderiam se financiar e realizar investimentos recorrendo ao mercado; entretanto as ações limites que decorrem do mesmo objeto constatado ensejam fins distintos. Entre os extremos das duas proposições reside, com certeza, um número "n" de possibilidades de ação que devem ser examinadas a bem da continuidade do crescimento. Não se trata, portanto, de um processo de ideologização do debate acerca da desestatização produtiva (muito embora, de forma equivocada e porque não dizer menor, seja sempre o caráter ideológico que emerge quando dos leilões de estatais) e sim de um contraponto, teoricamente constituído, a uma estratégia de política industrial a nosso ver pauperizadora da capacidade de desenvolvimento.

Finalmente, cabe uma breve digressão sobre os aspectos mais marcantes da atual política de concorrência sintetizada na legislação antitruste e no aparato institucional, vinculado ao Ministério da Justiça,

encabeçado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, na qual duas questões devem ser destacadas: a primeira diz respeito à própria legislação que, filosoficamente, visa garantir a defesa de interesses difusos⁹, a segunda relaciona-se à já citada equalização de institutos e políticas, objetivando a padronização da concorrência internacional.

O primeiro aspecto é levantado uma vez que o conceito de interesse difuso pode ser facilmente mobilizado em favor de interesses hegemônicos (muito pouco difusos), que se ocultem em ações desavisadas dos órgãos de defesa da concorrência. Com efeito, a legislação brasileira baseia-se, corretamente, num pressuposto de regulação preventiva, sem o que os verdadeiros interesses difusos jamais seriam defendidos dada a impossibilidade prática de detectá-los *a posteriori*. Efetivamente, é fácil imaginar que na maioria das situações anticompetitivas não fiquem claros e nem, muito menos, individualizados, os prejuízos decorrentes, que normalmente permaneceriam ignorados. Tais prejuízos agridem o direito de pessoas indeterminadas que só podem se fazer representar por uma Lei que as proteja através da ação de agências públicas criadas para esse fim. Assim, a "lei tem portanto por objetivo proteger a concorrência e não os concorrentes" o que é, como princípio, perfeito e deve ser interpretado, segundo Mario Possas, à luz de que "o domínio de mercados por oligopólios formados por grandes empresas com custos mais baixos não deve ser um guarda-chuva protetor da ineficiência dos que não têm escala suficiente, até porque esse guarda-chuva, como se sabe, é um ótimo pretexto para as grandes se acomodarem e sustentarem lucros extraordinários"(POSSAS, 1996).

Claro está, como inclusive já apresentamos, que não reside em toda e qualquer estrutura concentrada a condição minimizadora de custos que garanta a melhor opção produtiva para a sociedade. Contudo, também está claro que qualquer indústria que sustente lucros extraordinários

9 Na legislação brasileira, tais interesses serão definidos no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90) e fundamentalmente dizem respeito a um direito que não pode ser identificado nem como público nem como particular, já que envolve situações jurídicas que não apresentam vínculos claros com seu objeto.

rios estaria sujeita a ações “oportunistas” de entrantes eventuais, determinados pela concorrência potencial, numa situação que, neste caso, seria contestável.

Eis aí o cerne da questão. Quer pelo desaparecimento técnico-administrativo das instâncias fiscalizadoras e reguladoras, quer pela possível manipulação de políticas que proporcionem condições favoráveis a determinadas formas de acumulação, há uma forte tendência a desconsiderar condições de contestabilidade, podendo-se, inclusive, supor o absurdo de que o afã regulador imponha, ao invés de retirar, barreiras limitadoras a configurações contestáveis e sustentáveis preexistentes. Inegavelmente, tal situação não ocorrerá em todos os casos e quando ocorrer não será permanente; além do que existirão configurações contestáveis porém insustentáveis, incontestáveis e insustentáveis e outras tantas combinações; entretanto, a política de concorrência deveria viabilizar condições favoráveis a tal estrutura que, só quando não forem possíveis, deverão ser, obviamente, desmobilizadas.

Tal qual a política industrial, a de concorrência vem baseando-se em fundamentos pouco condizentes com o progresso interno. A despeito do discurso, em alguns casos corretos, as ações adotadas têm levado a situações desfavoráveis para o parque industrial brasileiro e sua reestruturação, frente aos interesses do capital internacional. Padronizar regras concorrenciais, nossa segunda questão, ao fim e ao cabo implica, em muitos casos, “igualar” situações distintas. Tomemos, por exemplo, um dos argumentos mais utilizados para justificar ações reguladoras quando de fusões, aquisições e outros mecanismos de aglutinação empresarial. Coloca-se, com justa razão, para economias externas, que a atual onda de incorporações se dá, em grande medida, por ações de natureza financeira, que pouco, e em, alguns casos, nada tem a ver com a obtenção de ganhos de escala. Com efeito, o movimento detectável internacionalmente de associações empresariais envolve cifras bilhonárias centradas na especulação nas diversas bolsas de valores que concentraram aproximadamente 70% do total transacionado nos EUA; porém, igual fenômeno não se reproduz no Brasil, onde o fato é que as compras de empresas efetuadas, via bolsa, são bastante reduzidas. Aparentemente, as fusões e aquisições

estão mais voltadas a razões estratégicas como busca de sinergia, aparelhamento tecnológico e novas oportunidades de mercado. Isso, se fato, inegavelmente, é busca de competitividade em termos de concorrência interna e externa; impossibilitá-la, e, notadamente, à guisa de uma padronização de condutas internacionais, é uma antipolítica de interesses duvidosos.

Interesses duvidosos expressos nas políticas industrial e de concorrência são, na verdade, a tônica mais marcante na doutrina neoliberal. A chamada *modernização conservadora* é um erro que pode ser irrecuperável, e, portanto, deve ser revisado antes que se inviabilize, definitivamente, um modelo de desenvolvimento autóctone construído a partir de um pacto social democraticamente consensuado.

6. CONCLUSÕES

Inicialmente, podemos afirmar que o Brasil promoveu, nos anos recentes, uma profunda abertura econômica, organizada a partir dos preceitos da reforma comercial do presidente Collor de Mello, sem a prévia preocupação de habilitar o mercado interno, por intermédio de uma política industrial que adequasse nosso aparelho produtivo às reais exigências e conseqüentes ameaças da internacionalização de mercados.

A proposta de Política Industrial apresentada pelo governo, erguida com base no arcabouço teórico neoclássico, por si só já representaria riscos quanto ao processo de inserção, no sentido de que não contemplava medidas defensivas às indústrias tardias ou instrumentos capazes de manter em operação, com relativa eficiência, uma matriz produtiva sofisticada e complexa, que tenderia, de forma inequívoca, ao sucateamento e ao desmonte. Ocorre, ainda, que mesmo as ações propostas naquela política jamais foram realmente postas em movimento, tendo o governo optado por uma estratégia que priorizava a busca incessante de estabilização de alguns aspectos macroeconômicos, o que levou ao abandono e à fluidez da política

industrial apregoada, que se transformou, por inoperabilidade, num ditame de cunho ainda mais liberal do que as teses que a sustentavam.

Associada à política industrial, a política de concorrência implementada objetiva desobstruir barreiras que impeçam as expressões de formas de livre concorrência, com o intuito de acelerar o processo de abertura e equalizar nosso padrão concorrencial aos vigentes nos mercados internacionais. Tal qual a política industrial, o arcabouço adotado pela de concorrência, com inegáveis aspectos positivos, vem sendo desconsiderado, quando da tomada de decisões, uma vez que parece ser mais importante viabilizar “regras internacionalmente aceitas”, do que garantir os benefícios sociais decorrentes de ações competitivas lícitas e compatíveis com nossa realidade.

A doutrina neoliberal e o ideário da modernização conservadora fluem livremente no país, como se nenhuma outra opção fosse capaz de lhes fazer frente, independente, mesmo, do fato de já estarem sendo revisitas nos países centrais, que se deram conta dos problemas econômicos e sociais derivados da experiência de mais de uma década de práticas liberais dogmáticas, ou da constatação empírica do sucesso do capitalismo japonês que, ao menos em termos comparativos, tem se demonstrado muito mais eficaz e competitivo que o de seus adversários liberais.

Tentamos argumentar que as agendas de políticas industrial e de concorrência deveriam ser revisitadas e, afastando-se do mundo neoclássico, rediscutidas em novas bases, onde os pressupostos fornecidos pelas teses neoschumpeterianas e da teoria dos mercados contestáveis permitiriam uma nova definição estratégica, sem, contudo, considerarmos que tais teorias sejam as únicas expressões possíveis para esse fim, que de toda sorte só poderiam ser assumidas no bojo da definição de um novo pacto social, constituído diante de um debate sério e permanente da nação.

Reside aí a questão central imposta não só aos que estão comprometidos com os rumos do desenvolvimento, mas a todo o povo brasileiro: negociar um novo pacto social que defina as desejáveis regras de convivência econômica e os destinos quanto ao futuro. Obviamente não há nada de trivial na costura de pactos dessa magnitude, notadamente

quando estarão envolvidos interesses, muitas vezes díspares, de segmentos exageradamente heterogêneos. Contudo, sem a pactuação, estaremos à mercê de forças espúrias e desaglutinadoras e tal qual ao *dilema do prisioneiro*, condenados à destruição mútua. É na vivência da cidadania, na consciência coletiva e na montagem de uma prática democrática participativa que devemos nos ater e onde encontraremos os meios para essa tarefa.

A defesa do Estado, tão execrada pelos neoliberais, tem um intuito de criar condições favoráveis, necessárias ao novo acordo. Não pretendemos negar o esgotamento do *welfare* keynesiano, nem tão pouco nos iludirmos com a hipótese de que o Estado Social seja uma configuração ilegítima (muito embora, no caso brasileiro, sua adoção não tenha trazido nenhum dos benefícios a ele imputados, já que o que se verifica no orçamento fiscal é a quase inexistência de verbas para assistência social e a previsão de redução de gastos com habitação, saneamento e educação entre outros), o que sugerimos é que a experiência do *capitalismo organizado* ou uma aproximação razoável deste, em convergência com as teses que neste texto defendemos, possa transformar-se em uma alternativa factível, que em boa hora viria resgatar os anseios tanto modernizantes quanto tradicionais que convivem no e compartilham o mesmo tecido social.

Finalmente, ao apontarmos as impropriedades e mesmo os equívocos técnicos das atuais políticas, não queremos acirrar o caráter ideológico nelas presentes, até porque consideramos este um debate inócuo; o que pretendemos, sim, é deixar claro que elas vêm destruindo possíveis instrumentos de ações futuras, o que em breve inviabilizará toda e qualquer alternativa que se anteponha à ordem vigente.

No momento, parece que pouco resta a fazer, salvo fortalecer os espaços onde ainda é possível a convivência dos *contrários ideológicos* e das instâncias, chamadas de *intermediárias de poder*, para a partir delas avançar ou resistir. Esse é o preço que pelo menos alguns setores desenvolvimentistas devem pagar, já que, por arrogância ou medo, nunca se expuseram de forma correta ao debate público.

7. BIBLIOGRAFIA

- ARAUJO, J. T. Contestabilidade e integração econômica, *Revista de Economia Política*, vol. 16, nº 4, 1996.
- ARRUDA, M. et JORGE, M. Políticas de competição e políticas de competitividade: dilemas da experiência brasileira recente. *Revista Arché*, nº 8, 1994.
- BAUMAL, W. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure, *American Economic Review*, v. 72, nº 1, 1982.
- BARAN, P. et SWEEZY, P. *Capitalismo monopolista*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- BURLAMAQUI, L. Notas neo-schumpeterianas. *Texto Para Discussão* nº 236, IEI/UFRJ, 1990.
- COUTINHO, L. A terceira revolução industrial e tecnológica; as grandes tendências de mudança. *Revista Economia e Sociedade*, nº 6, 1992.
- DAIN, S. O velho e o novo na política social brasileira. *Revista Monitor Público*, nº 11, 1996.
- FIORI, L. J. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.
- FRITSCH, W. et THOMPSON FLORES, E. *A Nova Lei Antitruste no contexto da política econômica*, Brasília, mimeo, 1994.
- KUPFER, D. Padrões de concorrência e competitividade In: *Anais do XX Encontro Nacional de Economia - ANPEC*, 1992.
- MICHEL, R. Considerações sobre a teoria schumpeteriana da concorrência e suas conseqüências para a noção de "lucro normal": o conceito de monopólio e "ótimo social". *Notas & Opiniões*, nº 20, 1997.
- NASCIMENTO, C. A Política de concorrência no Brasil e o novo paradigma regulatório, *Revista do BNDES*, nº 5, 1996.

- PIQUET, R. et RIBEIRO, A. C. T. (org.), *Brasil território da desigualdade: descaminhos da modernização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1991.
- POSSAS, M. CADE: Um não-debate pouco informado. *Revista Monitor Público*, nº 9, 1996.
- RANGEL, I. A presente crise das finanças públicas In: *Economia Brasileira Contemporânea*, Rio de Janeiro, Ed. Bional, 1987.
- RANGEL R. Contestabilidade e políticas reguladoras: um ensaio de interpretação, *Revista Arché*, nº 7, 1994.
- _____ . et GONZAGA, A. Cidadania, municípios e movimentos sociais: o caso do município de Vitória, *FVG - Revista de Administração Pública*, Vol. 30, nº 4, 1996.
- _____ et MICHEL, R. Desafios de um novo padrão de acumulação e perspectivas brasileiras: notas preliminares: in: *Indicadores Econômicos FEE*, V. 22, nº 3, 1994.
- _____ et NASCIMENTO, R. Notas sobre uma política de desregulamentação, *Notas & Opiniões*, nº 21, 1997.
- SALGADO, L. H. *Determinantes da natureza regulatória da competitividade: a política de defesa da concorrência e do consumidor*. mimeo, 1993.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- _____ *Business cycles*, New York, MacGraw-Hill, 1939.
- TAVARES, M. C. O descenso de Washington. In; *Em defesa do interesse nacional*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1994.
- _____ . et FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.