

POLÍTICA INDUSTRIAL: A QUE SERÁ QUE SE DESTINA?

Resenha do livro *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*, de Peter Evans

Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2004, 401p.
(tradução de Cristina Bastos Tigre)

*Francisco Teixeira**

Após um período de quase completo esquecimento, o papel do Estado no desenvolvimento econômico volta a ser discutido nesse trabalho de Peter Evans. O foco da sua discussão é dirigido para as políticas industriais. Afinal, desde o século XIX, Alexander Hamilton e Frederick List sustentavam que a industrialização seria o único caminho para inserir seus países — EUA e Alemanha, respectivamente — em uma divisão internacional do trabalho favorável ao bem-estar de suas populações. Mais tarde, já na metade do século XX, Raul Prebisch sustentou o mesmo argumento no contexto da América Latina. Só que, para esses autores, a industrialização dos *late comers* não ocorreria de forma espontânea: políticas públicas explícitas seriam necessárias, inclusive reserva de mercado para a indústria infante. Esse argumento significava, em última instância, romper com os princípios ricardianos da Lei das Vantagens Comparativas, que ainda provê as bases das teorias de comércio internacional ortodoxas.

Evans parte de uma questão extremamente atual: por que as políticas públicas para o setor de Tecnologia da Informação, desenvolvidas e implementadas ao longo das décadas de 1970 e 1980 no Brasil, na Índia e Coréia, apresentaram trajetórias e resultados diferentes? O argumento desenvolvido no livro pode ser sintetizado da seguinte forma. Primeiro, as políticas adotadas em cada país são decorrentes da natureza das estruturas de cada Estado, que, por sua vez, possuem raízes históricas. Segundo, os resultados

* Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade de Sussex e professor titular da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

dessas políticas dependem, de um lado, do grau de autonomia das estruturas estatais. Do outro, da capacidade da burocracia oficial de estabelecer parcerias com parcelas da sociedade civil interessadas no desenvolvimento de determinado setor industrial. Terceiro, se bem-sucedidas, as políticas de transformação industrial estabelecem um dinamismo social que precisa ser acompanhado pela burocracia: os antigos parceiros podem mudar seus interesses em função do próprio sucesso das políticas. Nesse caso, as estruturas estatais precisam acompanhar as mudanças, estabelecendo novas parcerias que direcionem as políticas para as novas demandas. Em resumo, a hipótese levantada pelo autor é bastante simples: as trajetórias e os resultados diferentes em Tecnologia da Informação podem ser explicados pelas diferenças nas estruturas dos Estados e nas relações entre Estado e sociedade.

O setor de TI é particularmente adequado para testar essa hipótese, tendo em vista ser considerada a tecnologia estruturante da “terceira revolução industrial”. Para ter uma posição relevante na nova divisão internacional do trabalho, um país necessitaria dominar a TI e suas aplicações, que se estendem por todo o tecido econômico. Só que, para isso, os países de industrialização recente teriam de superar as barreiras à entrada no setor, principalmente as altas exigências de capacitações tecnológicas e de capital. Para os formuladores das políticas industriais no Brasil, na Índia e Coréia, o domínio da TI seria indispensável para promover o que Hirschman chamava de “conspiração multidimensional” a favor do desenvolvimento.

Em termos teóricos, Evans parte da rejeição da visão neo-utilitarista do Estado, que vê nas relações de troca entre burocratas e seus clientes a essência da sua ação. O Estado seria a agregação de interesses individuais incapazes de serem direcionados para a promoção do bem público. Sendo assim, o Estado ótimo é aquele caracterizado como mero “vigia noturno”, institucionalmente responsável pela garantia dos contratos e proteção dos interesses individuais, das pessoas e propriedades. Evidentemente, estamos falando da idéia do Estado Mínimo, tão em voga em período recente da nossa história.

Alternativamente, o autor propõe a retomada da abordagem institucional comparativa. Essa abordagem parte do pressuposto de que o Estado não é simplesmente um auxiliar do mercado, mas um pré-requisito indispensável à própria formação das relações de mercado. No entanto, o Estado não

pode ser entendido como uma formação genérica: cada um possui uma configuração própria, que está vinculada às trajetórias históricas das estruturas sociais nas quais está inserido. Além disso, por ter um papel crucial no crescimento de grupos de interesse e classes, os Estados ajudam a conformar as estruturas sociais. Com base nessa abordagem e tendo em vista a questão levantada, o autor propõe que seja verificada empiricamente a co-evolução das estruturas do Estado, das relações Estado-sociedade e dos impactos das políticas industriais setoriais no desenvolvimento.

Com o objetivo de orientar a análise empírica, o papel do Estado no desenvolvimento industrial é classificado em quatro categorias. Na primeira, o Estado assume o papel de regulador — chamado por Evans de “custódio” —, estabelecendo regras que previnem comportamentos oportunistas, promovem estímulos e incentivos a determinadas atividades, ou evitam e restringem as iniciativas privadas. O segundo papel é o de produtor — denominado “demiurgo” —, quando o Estado envolve-se diretamente em atividades produtivas, tanto de forma complementar como em substituição às iniciativas privadas. No terceiro, o Estado procura induzir a tomada de decisão, assumindo o papel de “parteiro”, tentando atrair os investimentos privados para novos setores considerados importantes para o desenvolvimento de um país. Por último, o Estado pode ser também um “pastor”, quando estabelece políticas para ajudar a sobrevivência e o crescimento das empresas, criadas na fase do parto, que se direcionaram para os novos setores.

Para Evans, não existe papel mais adequado, *a priori*. Depende da natureza de cada setor industrial, da sua evolução tecnológica e da organização industrial, que podem estar atreladas à competição global. Depende também da natureza das estruturas dos Estados. Além disso, a pertinência de cada papel e o caminho da sua evolução estão vinculados ao caráter mutável das relações entre o Estado e a sociedade, representada pelos grupos de interesse envolvidos no setor.

Com base nesse aporte teórico e no quadro analítico aqui brevemente apresentado, o livro nos traz uma cuidadosa análise das trajetórias das políticas industriais nos três países mencionados. O que ressalta dessa análise é, em primeiro lugar, o ponto de partida comum: dominar a TI como forma não só de agregar valor à produção industrial, mas também como meio de

obter um “passaporte para o futuro”. Segundo, os papéis que o Estado assume em cada país e as estratégias de desenvolvimento utilizadas diferem devido, sobretudo, em função da natureza das suas estruturas e dos tipos de relações que cada um estabelece com os interesses privados, confirmando a hipótese levantada. No entanto, o autor vai além ao observar que as relações Estado-sociedade são dinâmicas, e que esse dinamismo é decorrente, de um lado, dos próprios resultados das políticas inicialmente implementadas e, de outro, da evolução das tecnologias e dos mercados. Assim, as estruturas estatais só asseguram a sua legitimidade na medida em que conseguem mudar seus papéis, suas estratégias e políticas.

Por último, a análise empírica revela resultados diferentes em cada país estudado. Esses resultados não são aqueles esperados pelos formuladores das políticas, mas não podem ser considerados irrelevantes. No caso do Brasil, por exemplo, foi criada uma capacidade considerável na produção de software e hardware para a área de automação bancária. Além disso, o país desenvolveu uma forte capacitação em engenharia de integração de sistemas que se revelou importante para a competitividade de outros setores. Portanto, parece que não foram totalmente em vão os esforços dos “barbudinhos” que um dia sonharam com autonomia tecnológica. Já na Índia e na Coreia, o que se alcançou não estava previsto nas metas inicialmente definidas.

O trabalho de Evans oferece ainda uma agenda de pesquisa na área de políticas de desenvolvimento. O conceito de autonomia estatal com parceria da sociedade comporta outros desdobramentos. Cabe aprofundar, por exemplo, a análise histórica dessas relações, tentando identificar as raízes do surgimento dos grupos de interesse e como, ao longo do tempo, eles moldaram as estruturas estatais e, ao mesmo tempo, foram por elas moldadas.

Esse livro é recomendado, em primeiro lugar, para todos aqueles — tanto acadêmicos como formuladores de políticas públicas e estratégias empresariais — que se interessam por desenvolvimento industrial. É recomendado, também, para fazer parte da bibliografia de cursos de graduação e pós-graduação nas áreas de Economia, Administração, Ciência Política e Sociologia. Afinal, há muito tempo que o estudo do papel do Estado no desenvolvimento carece de uma contribuição tão importante.