

Campeões nacionais e multinacionais

Por **David Kupfer**

Valor Econômico, 13.5.2013

É ilusório imaginar que grandes operações de consolidação empresarial possam se dar à revelia do interesse nacional.

Muito se tem falado sobre as chamadas políticas industriais de campeões nacionais sem que se defina com a necessária precisão o que vem a ser isso. Para alguns, é simplesmente uma política de apoio à rápida expansão de grupos econômicos, geralmente por meio do direcionamento de recursos públicos para a viabilização de fusões e aquisições.

O problema, nesse caso, é que está se confundindo o grande porte da empresa com a condição de campeã. Embora no capitalismo contemporâneo a segunda condição pressuponha a primeira, o contrário está muito longe de ser verdadeiro. Para outros, é uma política de escolha de vencedores. Nesse caso, está se misturando o debate da política industrial com uma visão patrimonialista do Estado, cuja pertinência - ou não - está em outra esfera de análise. Finalmente, para um terceiro grupo, é uma política de criação de empresas de capital nacional capacitadas a disputar - e vencer - a competição em setores de atividade identificados como estratégicos por seus formuladores. Nesse caso, a ideia-força que move a política é o nacionalismo; a empresa apoiada é fundamentalmente um meio de preservar a autonomia do país naqueles setores contemplados.

A história consagra alguns modelos de política industrial que podem ser úteis para contextualizar o tema. O modelo americano é normalmente visto como referência para a política industrial neutra, isto é, sem discriminação de setores ou empresas. Mesmo assim, inúmeras empresas líderes americanas foram beneficiadas por instrumentos de apoio público. A não-neutralidade vem da política comercial extremamente ativa na dosagem de diferentes graus de protecionismo por meio de medidas não-tarifárias altamente seletivas. Mais seletiva ainda é a política tecnológica, como amplamente registrado na literatura. Desnecessário dizer que o modelo americano reúne requisitos de poderio econômico e geopolítico fora do alcance de qualquer outro Estado nacional.

A política de campeões nacionais é um modelo radicalmente distinto. Originária da França, é baseada em planejamento, identificação de áreas estratégicas, concentração de recursos públicos e apoio à constituição de empresas nacionais que pudessem competir em vendas e tecnologia com os produtores estrangeiros no mercado interno francês. Esse modelo disseminou-se por outras potências europeias no pós-2ª Guerra, durante a era do "Desafio Americano". Diante da enorme defasagem na capacitação gerencial e tecnológica que se abriu em relação às multinacionais americanas, a resposta francesa veio com os "Grand Programme" da era De Gaulle, geralmente, em áreas de alta tecnologia - tanto as "velhas", como nuclear ou farmacêutica, quanto as "novas, como computadores e telecomunicações. Concebido para uma economia mundial ainda muito fechada da época, o modelo de campeões nacionais pode ser considerado uma peça da história, desprovido de sentido prático na atualidade.

Um terceiro modelo de política industrial é o japonês, que posteriormente se estendeu para outros países asiáticos. Já refletindo uma nova fase mais aberta e integrada da economia mundial, aqui o Estado exerce, essencialmente, o papel de coordenador de blocos de investimentos produtivos e tecnológicos. Debaixo desse "guarda-chuva", as empresas são fortalecidas para percorrerem simultaneamente trajetórias de aprofundamento (das capacitações já dominadas) e de alargamento (novas capacitações, diversificação), mirando o mercado externo. É a criação de campeões multinacionais multissetoriais, levada ao ápice pela Coreia do Sul.

O Brasil seguiu um modelo próprio de política industrial que pouco tem de semelhante com essas experiências. Em seu auge, nos idos dos anos 1970, era essencialmente setorial (verticalizado) e muito ativo, com o Estado mais presente do que nos demais modelos. Essa política industrial não se pautou pelo objetivo de enfrentar a competição com empresas estrangeiras como no caso francês nem buscou a orientação para fora do caso japonês. Na lógica da substituição de importações, sua diretriz era limitar a entrada de mercadorias, mas não de capital. Mesmo a Embraer, quase sempre apontada como exemplo de uma campeã nacional, não veste muito bem esse figurino pois não foi criada como contraponto nacional ao domínio multinacional do mercado doméstico.

Com as crises fiscal e cambial da década de 1980, a política industrial foi quase que totalmente abandonada. Na década de 1990, pensava-se que a moeda estável fosse capaz de impulsionar o crescimento industrial, o que não ocorreu. Nos anos 2000 a política industrial retornou mas ainda não alcançou massa crítica para novamente conduzir a trajetória da atividade produtiva, que continua fundamentalmente direcionada pelos objetivos e problemas macroeconômicas de curto e médio prazos.

Nesse retorno, é visível que o modelo brasileiro mantém a sua tradição eminentemente setorial. Isso não deve ser considerado incompatível com o fomento a consolidações patrimoniais. Contudo, duas observações se fazem necessárias. Primeiro, com ou sem o apoio do Estado, a consolidação não é uma fórmula mágica, que vale em qualquer situação, especialmente se se limita a criar meramente empresas grandes que não se efetivem como campeãs multinacionais. E segundo, e acima de tudo, é ilusório e até mesmo ingênuo imaginar que essas grandes operações de consolidação empresarial possam se dar totalmente à revelia do interesse nacional. Significaria imaginar uma economia política sem nações e sem nacionalismo, da qual o mundo não só se mantém muito distante como claramente sequer está se aproximando.