

FÓRUM NACIONAL

# Governo Lula

novas  
prioridades e  
desenvolvimento  
sustentado

COORDENADOR

## João Paulo dos Reis Velloso

- Antonio Palocci Filho • Guido Mantega
- Henrique Meirelles
- Affonso Celso Pastore e Maria Cristina Pinotti
- Raul Velloso • Ricardo Carneiro
- Alexandre Schwartzman
- Silvano Gianni • Ricardo Berzoini
- Roberto Brant • Carlos A. Rocca
- Kaizô Iwakami Beltrão e Sonoê Sugahara
- Carlos Lessa • Antonio Barros de Castro
- Cláudio R. Frischtak e Marco Antônio F.H. Cavalcanti
- Luciano Coutinho e Fernando Sarti
- Eduardo Eugênio Vieira • Celso Amorim
- Clodoaldo Huguenev Filho
- Ricardo A. Markwald
- Pedro da Motta Veiga e Marta Reis Castilho
- Jorge Saba Arbache
- Marcio Thomaz Bastos • Luiz Eduardo Soares
- José Vicente da Silva Filho
- Beatriz Azeredo • Luiz Paulo Conde

OSÉ OLYMPIO  
EDITORIA

# Estratégias industriais pós-abertura

*Antonio Barros de Castro\**

---

\*Professor do Instituto de Economia da UFRJ. Ex-presidente do BNDES.



## APRESENTAÇÃO E SÍNTESE

DECORRIDOS 15 ANOS do início da abertura, ensaiada em 1998/99, e transformada em reforma prioritária em 1990, praticamente cessou o debate acerca dos seus efeitos imediatos sobre a indústria do país.<sup>1</sup> Pode-se mesmo afirmar, que não obstante a insuspeitada volatilidade exibida pela taxa de câmbio desde a grande desvalorização de janeiro de 1999, veio a estabelecer-se uma relativa trégua, no mercado doméstico, entre os produtos importados e seus sucedâneos domesticamente produzidos.

Cessado o debate sobre as conseqüências imediatas da abertura,<sup>2</sup> a patente incapacidade da economia brasileira de reencontrar uma rota de crescimento, além de aquecer o debate sobre as políticas macroeconômicas, tem dado lugar a uma intensa troca de idéias sobre políticas industriais. Mas não se trata mais de avaliar a conveniência, ou não, de adotá-las. Discute-se, presentemente, as alternativas e modalidades de política industrial, seus méritos e limitações, tendo em vista o objetivo consensual da retomada, em bases sustentáveis, do crescimento.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Existem diversas avaliações das conseqüências, para a indústria brasileira, da abertura. Entre elas podem ser mencionadas “A reestruturação industrial brasileira nos anos 90, uma interpretação”; Castro, Antonio Barros de, em *Revista de Economia Política*, vol. 21, nº 3 e “O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira”, de Markwald, Ricardo em *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?*, org. Velloso, João Paulo dos Reis, José Olympio Editora, 2001.

<sup>2</sup>Observe-se que este debate tende, no entanto, a ser reaberto, pela possibilidade de entrada do país na Alca. O presente não tem em conta, especificamente, a hipótese Alca, mas tem, sim, por objeto, o reposicionamento estratégico de empresas e da própria política industrial, frente a ampliações da exposição competitiva.

<sup>3</sup>Vide Painel de Política Industrial, Furtado, João *et al*, em “Desenvolvimento em debate”, vol. II, org. Ana Célia Castro, Mauad/BNDES, 2002 e Castro, Antonio Barros de, “A rica fauna da política industrial e sua nova fronteira”, em *Revista Brasileira de Inovação*, vol.1, nº 2, dez. 2002.

O debate sobre a natureza das políticas a serem implantadas tende a levar, por sua vez, a novas indagações. Assim, por exemplo, devem elas permanecer centradas na construção e/ou modernização da capacidade produtiva, como no passado? Ou deve o foco das atenções trasladar-se para a capacitação de empresas, arranjos, ou *clusters*, de maneira a permitir-lhes fortalecer suas posições de mercado, redefinir e/ou criar novos mercados? E, neste último caso, não haveria de passar para um primeiro plano as opções estratégicas das empresas (ou grupo de empresas), enquanto as atenções das políticas públicas se voltariam para o tecido de capacitações indispensável para viabilizá-las?

No que toca à forma pela qual as empresas se habilitam para disputar ou criar mercados, é importante destacar que ela não varia apenas com o setor, como é de praxe assinalar, mas também com a evolução do capitalismo. Este último fato (que deveria ser amplamente aceito, dadas as evidências acumuladas a seu favor), tornou-se recentemente ainda mais importante, dada a rapidez e profundidade das mudanças ocorridas, nos últimos 20 a 30 anos, no comportamento das empresas. Sua relevância já havia, contudo, sido percebida por Schumpeter. Segundo ele, a nova competição, via inovação, estava para a velha competição, via preços, assim um bombardeio, para o ato de forçar uma porta.<sup>4</sup>

Não apenas as estratégias das empresas, mas, também, as políticas de apoio, devem, em suma, ter em conta o padrão de competição imperante no ambiente em que as empresas buscam afirmar-se. A proposição, que soa óbvia, tem, no entanto, sido freqüentemente omitida, dada a tendência a ver nas políticas industriais um conjunto de instrumentos destinados a corrigir estruturas tidas como incompletas, ou desatualizadas. É o enfoque centrado no que falta, pouco atento ao que se passa nos outros, e praticamente omissos no tocante ao potencial das empresas existentes.

O notório fracasso da política industrial francesa de 1981, no entanto, deveria advertir-nos quanto aos perigos de uma visão demasiado auto-centrada, num mundo integrado, onde imperam novas e potentes formas de competição.

---

<sup>4</sup>A evolução dos padrões de conduta das empresas tem como referência clássica, diversas obras de Alfred Chandler, com destaque especial para *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*, do autor, Harvard University Press, 1990. Cabe também destacar *The New Competitive Advantage. The renewal of American Industry*, de Michael Best, que inspirou alguns argumentos do presente trabalho. Para uma tentativa de análise dos efeitos da abertura, que traz para o primeiro plano as estratégias empresariais, vide Castro, Antonio Barros e Proença, Adriano, "Novas estratégias industriais: sobrevida ou inflexão?", em *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?*, org., Velloso, João Paulo dos Reis, José Olympio, 2001.

Referindo-se àquela traumática experiência declarou Zysman, num seminário dedicado ao balanço da rica (e em vários sentidos exitosa) política industrial francesa: “Os governos têm que entender a dinâmica dos mercados se eles desejam influenciar a evolução das indústrias”...<sup>5</sup>

Retornemos, porém, aos (mutáveis) padrões de conduta das empresas. À luz desta realidade, a abertura de uma economia detona conseqüências, que vão muito além da acomodação/assimilação dos preços relativos praticados no mercado mundial. Trata-se de redefinir condutas e estratégias – o que altera não apenas o ambiente, como a própria identidade das empresas. Mais precisamente, não basta habilitar-se para colocar no mercado local, a preços competitivos, aqueles produtos que, com a abertura, tendem a ter as suas importações multiplicadas. Isto seria, apenas, a qualificação mínima, visando a sobrevivência pós-abertura – teste pelo qual já passou a indústria brasileira, e ao qual não resistiram diversas outras estruturas industriais nacionais.<sup>6</sup>

Em suma, feita a acomodação a preços, o avanço deve prosseguir. Trata-se agora de ajustar-se (o que não implica, necessariamente, copiar), aos padrões de conduta empresarial que vieram a prevalecer nas mais importantes economias.<sup>7</sup> As empresas locais estariam assim reagindo às mudanças promovidas pelos seus novos competidores, para enfrentar as pressões a que eles próprios estiveram recentemente submetidos. Finalizaria assim, no plano doméstico, a adaptação das empresas, à abertura.

E quanto às políticas industriais, além de ter em conta a complexidade das mudanças impostas pela abertura (e as possibilidades dela derivadas), devem passar a guiar-se, antes pelo potencial das empresas existentes, ou por surgir, que pelas insuficiências da estrutura produtiva doméstica. E isto tanto porque a desenvoltura adquirida pelas empresas na disputa por mercados centrais passou a ser de uma magnitude desconhecida no mercado doméstico, quanto porque as capacitações, reveladas ou latentes, passaram a ser uma referência central no posicionamento estratégico das empresas. Por outro lado, mas ainda a propósito de políticas industriais, o fato de que apostar em capacitações, e

---

<sup>5</sup>Adams, William e Stoffaës, Christian (eds.), *French Industrial Policy*, The Brooking Institution, 1986.

<sup>6</sup>Sobre a regressão industrial pós-abertura na América Latina, vide Katz, Jorge, *Reformas estructurales: Productividad y conduta tecnológica en América Latina*, Fondo de Cultura/Cepal, 2000. O autor se equivoca, no meu entender, ao incluir o Brasil entre os casos de regressão industrial em decorrência da abertura.

<sup>7</sup>No sentido acima apontado, este artigo pode ser considerado um desdobramento de Castro, A. B. e Proença, A., *Novas estratégias industriais: sobrevida ou inflexão?*, ob.cit.

não na construção de capacidades, é um jogo mais leve ou barato, não é detalhe ou pouca vantagem, numa economia que enfrenta severa restrição fiscal.

## NOVOS PADRÕES DE CONDUTA<sup>8</sup>

Nos fins dos anos de 1970 começou a ficar evidente que o Japão e alguns NICs eram capazes de colocar nos mercados centrais diversos produtos manufaturados, de qualidade aceitável e a preços praticamente imbatíveis. Nos anos subsequentes o acirramento da competição ganharia novas dimensões, à medida que diversas empresas japonesas aprimoravam mais e mais os seus produtos – enquanto, em certos mercados, iam se afirmando artigos de qualidade superior, procedentes dos sistemas industriais integrados italianos e alemães.

Entre as respostas tentadas por empresas líderes norte-americanas frente aos novos competidores cabe destacar, inicialmente, o recurso intensivo à superioridade tecnológica e à abundância de capitais, características daquela economia: “De início as companhias americanas, frente à intensificação do desafio competitivo, investiram em equipamentos, baseadas em microprocessadores e em tecnologias da informação e de controle... Robôs assumiram uma variedade de funções”.<sup>9</sup>

É bem verdade que em alguns nichos, este tipo de reação acabou vingando. Mas certamente não foi esta a resposta que veio a prevalecer, seja nos EUA, seja nos demais países desenvolvidos. A rigor, em mais de um caso (especialmente na indústria automobilística) esta modalidade de reação levou a equívocos que se tornaram referências na literatura sobre progresso técnico.

Passemos a um segundo tipo de resposta, senão efetivamente tentada, seguramente defendida por muitos. Uma boa maneira de se introduzi-la consiste em evocar a polarização de opiniões provocada pela suposta invasão dos mercados norte-americanos.

De um lado ficavam aqueles que, afinados com a teoria econômica convencional, acreditavam que às próprias empresas (usualmente referidas como

---

<sup>8</sup>A estilização presente neste item seguramente simplifica, excessivamente, a riqueza da experiência histórica, bem como dos argumentos existentes a respeito do tema. Um esforço deste tipo parece-me no entanto indispensável, para as reflexões posteriormente feitas a propósito da situação da indústria brasileira.

<sup>9</sup>Appelbaum, Eillen, et al, *Manufacturing Advantage. Why high Performance Work Systems Pay Off*, Cornell University, 2000, p. 6. Os autores estão se referindo, no caso, unicamente ao desafio colocado pela chegada de produtos baratos e de qualidade, procedentes do Japão.

“o mercado”), caberia encontrar as respostas ao novo quadro. Este grupo tendia, aliás, a aprovar o salto, no tocante ao uso de alta tecnologia, anteriormente caracterizado. A eles se contrapunha, contudo, um grupo de economistas – e de interesses –, que acreditava que a passividade governamental diante dos avanços japoneses e dos NICs acarretaria a regressão industrial dos EUA. A resposta deveria, nesta perspectiva, centrar-se na adoção de políticas industriais, visando a proteção e o revigoramento de diversos setores.

A solução política industrial foi, no entanto, sepultada, com a eleição de Ronald Reagan em 1980 – e, como todos sabem, não se verificou a desindustrialização prevista pelos seus ardorosos defensores<sup>10</sup>. A virulenta campanha desencadeada nos EUA contra a política industrial forjou, no entanto, argumentos (e criou uma animosidade) que contribuíram para acuar a debilitar os defensores deste tipo de iniciativa em outros contextos.

## O QUE VINGOU

Um tipo de iniciativa que veio a ser amplamente difundida frente ao acirramento da competição, consistiu na terceirização de tarefas e na realocação de fábricas. Basicamente se busca, através desse tipo de reação, a redução dos custos. Isto pode ser obtido pelo emprego de mão-de-obra barata, possivelmente não sindicalizada, pela simplificação/automação de certas tarefas<sup>11</sup> – e pela obtenção de favores concedidos por autoridades públicas empenhadas em atrair atividades manufatureiras para o território sob sua jurisdição. Como é bem sabido, verificou-se, nas duas últimas décadas do século passado, um intenso movimento de terceirização “para fora”, orientado em direção às chamadas economias emergentes.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>Adverta-se, no entanto, que houve, sim, importantes recuos na indústria norte-americana – destacando-se, por exemplo, o virtual desaparecimento da eletrônica de consumo. Já no caso de diversas nações européias, foram tentadas várias formas de defesa e proteção, que não lograram contudo impedir a dramática regressão de grande parte da indústria de base eletrônica. Chandler Jr, A., *Inventing the Electronic Century*, The Free Press, 2001.

<sup>11</sup>Desde Vernon se sabe que as fábricas levadas a regiões de mão-de-obra barata tendem a apresentar tecnologia que já deixou para trás a fase de experimentação e ajustes, e cujos produtos se destinam a mercados relativamente saturados, onde se compete por preços. Vernon, R., “International Investment and International Trade in the Product Cycle”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80 (2).

<sup>12</sup>As transferências no próprio território norte-americano também tiveram contudo relevância, e isto certamente não se limitou ao campo das indústrias leves. Veja-se, por exemplo, o caso da transferência de uma importante fábrica de motores para o sul rural dos EUA, retratado em “How Briggs is Revving the Engines”. *Business Week*, 5 de maio de 2003.

Não caberia aqui caracterizar este último fenômeno, acerca do qual existe copiosa literatura internacional. Convém, no entanto, tecer uns poucos comentários sobre a terceirização para o exterior, a serem mais adiante aproveitados.

Na sua forma mais limitada, a terceirização envolve apenas atividades de acabamento e montagem final de produtos. Suas conseqüências sobre as estratégias das empresas são, no caso, correspondentemente limitadas. Já na versão maximalista, quando a produção é integralmente transferida para o exterior (e distribuída, possivelmente, entre vários países), as repercussões são enormes<sup>13</sup>, tendendo inclusive a esboçar-se uma nova divisão internacional do trabalho. Nela cabe às filiais descentralizadas, essencialmente, a fabricação de produtos tecnologicamente maduros. Quanto às sedes das empresas, retêm a produção experimental de novos produtos (prototipagem), bem como funções nobres ou superiores tais como P&D<sup>14</sup>, marketing, e gerência de marcas. Este tipo de solução tem revelado um potencial verdadeiramente insuspeitado – especialmente a partir do ingresso dos novos tigres asiáticos (Singapura, Malásia, Tailândia) e do colosso chinês, no circuito das nações receptoras de investimentos em novas plantas industriais.

Não obstante o inegável vigor desta reação – e o seu êxito em termos de contribuição para o rebaixamento de custos – ela vem sendo, em dois sentidos, refreada.

Primeiramente, porque, na medida em que seja percebida como capaz de promover o desemprego em massa<sup>15</sup>, a transferência da fabricação para o exterior gera fortes reações adversas. Além disto, porque não se tardou a perce-

---

<sup>13</sup>Sturgeon, Timothy, *Turnkey Production Networks: A New American Model of Industrial Organization?* Center for Technology and Industrial Development, MIT, 1997. Entram aqui diferenças de cultura empresarial ou mesmo nacional: as empresas alemãs, por exemplo, parecem resistir muito mais à terceirização da produção.

<sup>14</sup>A possível descentralização de atividades de P&D tem ocorrido, até o presente, sobretudo entre as próprias economias centrais – e vai-se tornando um importante objeto de debate, bem como o alvo de políticas especiais de atração de investimento. Patel, P. e Vega, M., “Patterns of Internationalization of Corporate Technology: Location vs. Home Advantages”, *Research Policy*, vol. 28, 1999, p. 145-155.

<sup>15</sup>O desaparecimento de postos de trabalho nas economias centrais pode no entanto se revelar muito menor do que parece ser a primeira vista. Isto porque têm crescido enormemente as funções nobres do tipo desenvolver e embutir novos conhecimentos em produtos e processos. Uma eloqüente ilustração dessa tendência é o fato de que o projeto, pela Boeing, do bombardeiro B-17, no início dos anos de 1940, ocupou cerca de 100 “profissionais” (engenheiros, desenhistas, etc). Já os projetos que integrariam o Boeing 777, nos anos de 1990, ocupou 5.600 profissionais. A comparação é lembrada por Ivan da Costa Marques, ao discutir os impactos sobre o emprego da abertura em *O Brasil e a abertura dos mercados. O trabalho em questão*. Contraponto, 2002.

ber que a renúncia à fabricação pode acarretar graves conseqüências para as empresas. Não é difícil entendê-lo: a terceirização da produção, levada a extremos, implica a perda de intimidade com as funções operacionais, o que – a longo prazo, pelo menos – dificilmente deixará de prejudicar a capacidade de inovar.

Finalizando este sumaríssimo comentário, lembremos que esse tipo de solução não se presta a diferenciar – e, neste sentido, efetivamente proteger – o desempenho das empresas. Afinal, todas podem a ele recorrer. As próprias empresas japonesas, aliás, logo aprenderam a valer-se intensamente da terceirização em direção às economias do Sudeste Asiático. Por outro lado, dada a extensão e eficácia desse tipo de reação, há que admitir que ela tem contribuído para o acirramento ainda maior da competição – e, conseqüentemente, para a tendência ao declínio do preço das manufaturas.<sup>16</sup>

\* \* \*

Uma segunda família de reações, costuma ser referida como a superação do fordismo, ou da produção em massa<sup>17</sup>. Certos autores, contudo, preferem tratar o tema partindo da idéia de que se trataria da implantação de Sistemas de Trabalho de Alto Desempenho.<sup>18</sup>

No fundamental, esta segunda família de reações busca responder a dois tipos de desafios. Primeiramente, aos custos reduzidos, como resultado da colocação de fábricas em regiões de baixos salários e outras vantagens. Além disto, à eficiência produtiva, aliada à capacidade de satisfazer o gosto (crescentemente variado) dos consumidores.

Um aspecto importante das mudanças daqui por diante referidas é que elas partem da constatação de que fábricas tecnologicamente muito sofisticadas não necessariamente se mostram capazes de oferecer soluções frente aos novos

---

<sup>16</sup>Parece claro que a “revolução do varejo”, verificada sobretudo nos EUA, tem também contribuído, substancialmente, para a deflação dos preços de produtos industrializados. Gereffi, Gary em “The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How US Retailers Shape Overseas Production Network”, em *Commodity Chains and Global Capitalism*, org. Gereffi, Gary e Korzeniewicz, Miguel Praeger, 1994.

<sup>17</sup>Uma referência clássica, a esse propósito, consiste na obra de Piore, Michael J. & Sabel, Charles F., *The Second Industrial Divide*, Basic Books, Inc. Publishers, 1984. Ver também, *Beyond Mass Production. The Japanese System and its Transfer to the U.S.* Kenney, M. e Florida, R., Oxford University Press, 1993.

<sup>18</sup>Appelbaum, Eillen, ob. cit.

desafios. E mais: a descoberta não parece aplicar-se apenas à indústria automobilística. Com efeito, logo se descobriu que com o aumento da “variedade e da complexidade do mix de produtos, as formas de organização do trabalho e as práticas de recursos humanos que reduzem estoques e aumentam as habilidades, bem como a capacidade de resolver problemas, por parte da força de trabalho, se tornam crescentemente vantajosas. Os gerentes em muitas plantas começaram a ver a força de trabalho como uma importante fonte de vantagem competitiva e estão implementando novos e mais participativos sistemas de trabalho”.<sup>19</sup>

Consistentemente com o que acaba de ser dito, um particular destaque passa a ser dado ao trabalho em equipe, e à transferência para o chão da fábrica da tomada de decisões de natureza operacional. A partir dessa profunda mudança, tende a desaparecer a distância entre o gerenciamento e a produção, bem como entre o projeto e a produção. Com isto, o chão da fábrica ganha outra importância e significado, e o trabalho passa a ser visto como um recurso ativo. A reavaliação dos trabalhadores, crescentemente vistos como sujeitos, deve, aliás, ser entendida como condição para a flexibilização, daí por diante, das empresas. Ou, melhor, e na elegante formulação de Best, o fundamental é a descoberta de que “o recurso chave não é um recurso, mas uma capacidade”.<sup>20</sup>

O conjunto de transformações aqui focalizado prossegue com o desenvolvimento de relações muitíssimo mais intensas com os fornecedores. Estes passam, com crescente frequência, a participar da formulação de novos projetos. E a intensificação das relações se projeta também à jusante, isto é, mediante um relacionamento muito maior com os clientes – que passam a ser atendidos, senão individualmente, pelo menos com um esforço muito maior para tomar em consideração suas conveniências e preferências.

É importante assinalar que essas mudanças começaram a revolucionar o mundo das empresas, ainda no Japão, antes da difusão das tecnologias da informação. Indiscutivelmente, porém, o avanço explosivo dessas tecnologias multiplicou as possibilidades trazidas pelas transformações aqui focalizadas. Ampliam-se enormemente as possibilidades de interação entre as equipes (dentro e fora das fábricas), as reações tornam-se mais rápidas, e surge a possibilidade do redesenho e reprojeto contínuo de produtos.

---

<sup>19</sup>A citação pode ser encontrada em Appelbaum, E, *op. cit.*, p. 7. Veja-se também Lazonic, W., *Competitive Advantage at the Shop Floor*, Harvard University Press, 1990.

<sup>20</sup>Best, M., *The New Competitive Advantage. The Renewal of American Industry*, *ob. cit.*

Segue-se uma sumária listagem de algumas das conseqüências desta que é, sem dúvida, a mais importante e complexa das reações.

Uma primeira implicação consiste em que a empresa passa a ser, mais do que nunca, uma entidade dedicada a extrair serviços da coleção de recursos e ativos (aí incluídos, com destaque, os conhecimentos que impregnam a sua atuação) de que dispõe<sup>21</sup>. Daí deriva, em última análise, a sua capacidade de diferenciar produtos. E isto equivale a dizer que ela possui, em princípio, e a partir de si própria, um certo poder de proteger posições, bem como de instabilizar a posição de seus concorrentes, efetivos e virtuais<sup>22</sup>. São enormes as conseqüências disto para a revisão do conceito de estratégia.

Potenciada a capacidade de usar diferentemente os recursos<sup>23</sup> – e de diferenciar produtos – desaparece a noção de custo-padrão, associada ao taylorismo, e que era perseguida, antes das mudanças aqui focalizadas, pelas empresas de um mesmo setor. Ao invés do custo padrão, muitas empresas passam a perseguir “preços-prêmio”.

É difícil exagerar as implicações de tudo isto, para a concepção e desenho de políticas industriais adequadas ao novo quadro.<sup>24</sup>

Deriva de tudo o que precede, que detonada a cadeia de reações aqui apontada, multiplicam-se os espaços para a construção de identidades e a formulação de estratégias por parte das empresas.

Cabe por fim acrescentar que as empresas que enveredam consistentemente por estes caminhos são capazes de pagar altos salários – e merecem

---

<sup>21</sup>O texto acima tem por inspiração a obra clássica de Edith Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford University Press, 1959.

<sup>22</sup>À luz do que acima se disse, das três formas genéricas de se competir apresentadas por Porter (diferenciação, custos e nichos), a primeira poderia ser vista como matriz geral, sendo a liderança de custos e o desenvolvimento de nichos, casos particulares de diferenciação. Porter, M., *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*. The Free Press, 1985. Para uma defesa da superioridade da “Visão Baseada em Recursos”, aqui empregada, sobre a visão Porter, veja-se Proença, “A Dinâmica estratégica sob uma perspectiva analítica: refinando o entendimento gerencial”. *ARCHÉ*, ano VIII, nº 23, 1999 e Fleury, Afonso e Fleury, Maria Teresa, “Estratégias competitivas e competências essenciais”. Manuscrito, 2003.

<sup>23</sup>Como disseram Dosi, Giovanni e Coriat, Benjamin, as empresas tornam-se “heterogêneas, até no realizar tarefas similares”. Dos autores, “The Nature and Accumulation of Organizational Competences/Capabilities”, *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 1, nº 2, dezembro de 2002.

<sup>24</sup>Observe o leitor que não incluímos entre as reações dos países desenvolvidos, o neo-protecționismo. Isto se explica pelo fato de que as barreiras não-tarifárias de todo o tipo a que estes países têm recorrido, não são respostas que de alguma maneira pretendam efetivamente compensar ou restaurar a competitividade de suas empresas. Constituem, antes de mais nada, um exercício nu e cru de poder, obviamente inconsistente com as doutrinas e teorias consagradas naqueles centros, no tocante às relações econômicas internacionais.

ser referidas como empresas de alto desempenho. Além disto a unidade de referência não precisa ser a empresa individual: as características e conseqüências aqui ressaltadas podem ser vantajosamente perseguidas e alcançadas por combinações de empresas.

Estamos em suma diante de amplos e profundos movimentos que definem um novo ambiente. E é diante desse novo quadro – e, insisto, das reações que vingaram, bem como das instituições que as acompanham – que cabe armar o jogo empresarial e fazer escolhas de política industrial. Das reações em destaque, o deslocamento da produção para a periferia pelas multinacionais (e o permanente barateamento de produtos daí decorrente), e a reafirmação, nas economias desenvolvidas, de estruturas industriais lideradas por empresas de alto desempenho, são as questões centrais a serem enfrentadas, se se pretende influenciar, daqui por diante, a evolução industrial do país. Aí reside, em outras palavras, o cerne das questões diante das quais as empresas deverão traçar suas estratégias, e os poderes públicos deverão estabelecer as suas políticas, alavancadoras de mudanças, e indicadoras de rumos.

## INTRODUÇÃO AO CASO BRASILEIRO

Enquanto nas economias centrais as indústrias aprofundavam ou concluíam mudanças, visando enfrentar a intensificação da competição, as empresas aqui sediadas davam início, na primeira metade dos anos de 1990, ao seu próprio ajustamento à abertura. No caso brasileiro a opção das empresas teve, como característica dominante, a intensa renovação do portfólio de produtos<sup>25</sup>. A mudança devia ser feita rapidamente, e os preços tinham de equiparar-se aos dos produtos que chegavam, em volume rapidamente crescente, do exterior.

A estratégia dominante dos anos de 1990 serviu para fortalecer posições no mercado doméstico, seriamente ameaçadas nos primeiros anos da abertura. Não permitiu, contudo, uma re-inserção minimamente satisfatória das manufaturas aqui produzidas, no mercado internacional. As recentes desvalorizações,

---

<sup>25</sup>Castro, A. B. “A reestruturação industrial dos anos 90”, ob. cit., e Carvalho, Ruy Quadros, e Bernardes, Roberto, “Cambiano con la Economía: la Dinámica de Empresas Líderes em Brasil”, em *Grandes Empresas y Grupos Industriales em América Latina*, Siglo Veintiuno Editores/CEPAL, 1998. Evidentemente, o subconjunto de empresas e setores que desfrutava de sólidas vantagens comparativas – naturais ou construídas – não estava sob ameaça, e não passou por mudanças de profundidade sequer comparável.

de sua parte, melhoraram sensivelmente o quadro, que está também sendo beneficiado por políticas de apoio às exportações<sup>26</sup> – e pode ainda ser beneficiado por alívio tributário e reduções do custo-Brasil. Nada disto, contudo, nos livrará (mantidas as estratégias dos anos de 1990), da árdua e pouco promissora tarefa de disputar mercados via redução de preços. Ou seja, de enfrentar os novos integrantes do comércio internacional, aos quais vem sendo atribuída a função de produzir manufaturas maduras – e que têm como representante, a um só tempo máximo e emblemático, a China.

Mas o incômodo da situação não se limita ao fato de estarmos situados (ressalvadas exceções, como a Embraer) na região do mercado onde mais se tem observado a tendência contemporânea à deflação de preços das manufaturas. O quadro tem por agravante o fato de que nossos exportadores, não dispondo em regra de poder de mercado, ficam profundamente a mercê das taxas de câmbio<sup>27</sup> – problema inexistente, até o presente, pelo menos, na China e na Índia. Não é preciso frisar o quanto isto é adverso, num mundo em que as taxas de câmbio exibem uma elevada volatilidade, da qual nenhum país escapa. A situação torna-se obviamente ainda mais delicada, num país com reconhecidos problemas no tocante às dívidas externa e pública.

## SUPERANDO O DESENVOLVIMENTISMO

Na esteira da tradição desenvolvimentista, o difícil quadro que acaba de ser traçado tenderia a ser enfrentado de duas maneiras. Primeiramente, através de um grande esforço de correção de falhas na estrutura produtiva no país, visando tanto o aumento das exportações quanto a substituição das importações. Além disto, e complementarmente, esforços seriam realizados no sentido de aumentar o conteúdo tecnológico dos produtos exportados (*up grade*).

---

<sup>26</sup>Diversos estudos recentemente publicados contribuíram, decididamente, para aumentar o conhecimento dos fatores que contribuem para o desempenho das exportações. Entre eles destaco aqui apenas o inovador trabalho de Arbache, J. e De Negri, J., “Determinantes das exportações brasileiras: novas evidências”, Universidade de Brasília/ IPEA, 2002, com o qual este artigo apresenta várias afinidades.

<sup>27</sup>Como tem dito Julio César Gomes de Almeida, diretor do IEDI, nossas exportações são demasiado “câmbio-intensivas”. O enfrentamento desse problema deve contudo ser buscado, na perspectiva aqui adotada, no desenvolvimento de identidades próprias e de poder de mercado por parte das empresas – ao invés de difíceis e mesmo discutíveis alterações da estrutura produtiva. Vide, adiante, o item Observações Finais.

Existe, contudo, uma terceira solução, que me parece adequada à atualidade – quanto mais não seja, porque tem em conta as mudanças que vieram a prevalecer nas empresas dos países centrais, bem como as possibilidades latentes na nossa própria economia.

As transformações por que passaram as empresas industriais nos países desenvolvidos, como reação ao brutal acirramento da competição, já foram aqui sumariamente caracterizadas. Além do rebaixamento de custos mediante terceirização para fora (exterior), as empresas têm buscado criar ou recortar mercados, de maneira a aumentar suas margens de retorno, bem como a própria segurança de suas posições. Esta batalha (devidamente redefinida, ou contextualizada), basicamente, ainda temos pela frente.

Nesta terceira posição um grande objetivo consiste, como já foi antecipado, em alcançar preços-prêmio. Isto significa alcançar preços que embutem rendas, vale dizer, sobre-lucros resistentes à pressão competitiva<sup>28</sup>. Mas é fundamental advertir, desde já, que os sobre-preços aqui referidos não podem provir do velho recurso das barreiras à entrada – por definição custosas e, em princípio, imobilizantes. O avanço em busca de preços-prêmio (e através deles, de renda) aqui visualizado se dá mediante a criação de produtos dotados, na percepção dos compradores, de atributos diferenciados e atraentes. E isto torna possível às empresas: captar recursos compatíveis com o financiamento da pesquisa, e outras funções superiores; pagar bons salários; e incrementar retornos sobre o capital, bem como reduzir a sua flutuação.

É fundamental entender que para a construção de identidade própria, no sentido aqui sugerido, de pouco ou nada adianta meramente elevar o conteúdo tecnológico dos produtos. Isto em muitos casos significaria – no estágio em que se encontram as nossas empresas – subir um ou dois degraus, numa escada que já foi percorrida, possivelmente até o alto, por diversos antecessores. Equivale, portanto, a ingressar, retardatariamente, numa corrida que já rendeu o que podia render – ou, pior ainda, e na linguagem de Christensen, onde já ocorreu *overshooting* tecnológico<sup>29</sup>. E há ainda um agravante adicional: nesta corrida a China – aqui referida como representante emblemático dos novos exportadores de manufaturas – vem avançando com um ímpeto inexecedível.

E quanto a voltar a construir setores? As dificuldades aqui são outras, e muitas.

---

<sup>28</sup>Rumelt, Richard, "Towards a Strategic Theory of the Firm", em Foss, Nicolai, *Resources Firms and Strategies. A Reader in the Resource Based Perspective*. Oxford University Press, 1997.

<sup>29</sup>Christensen, Clayton, *The Innovator's Dilemma*, Harper Business, 1997.

Para começar, há um problema de etapa. Seja nos primórdios, seja na fase da “industrialização difícil”, os setores ofereciam o mapa daquilo que se pretendia implantar. Assim, e nas palavras de um funcionário do Banco, registradas por uma pesquisa, “A gente tem uma visão do setor que a empresa tem que seguir. Como é o setor em nível internacional, como está caminhando, quais são as tendências?”<sup>30</sup>. De acordo com os promotores da pesquisa em foco, a avaliação da empresa era então feita, de acordo com a sua “capacidade de se enquadrar nos padrões determinantes do setor”, e não por sua habilidade para “formular uma estratégia particular”. Para efeitos deste texto, há pouco a acrescentar a este sintético e perspicaz juízo. O ambiente mudou, contemporaneamente, e o mapa setorial que a empresa “tem que seguir” tornou-se algo nitidamente insuficiente. Preliminar, digamos. A bem dizer, setor ainda é uma referência importante, mas deixou de ser um conceito operacional. Além disto, “enterrar” volumosos recursos (convertidos, em seguida, em elevados custos fixos), num contexto altamente competitivo e acentuadamente instável como o atual, tornou-se muito mais arriscado. A menos, claro, que se tenha considerável poder de mercado – o que refletiria antes o acerto da estratégia adotada, que a localização setorial do empreendimento<sup>31</sup>. Enfim, a própria noção de “vazio a ser preenchido na estrutura industrial” soa anacrônica, num país que completou sua estrutura industrial há um quarto de século.

É bem verdade que a heterogeneidade espacial desta economia é brutal. Ainda assim, tampouco pode ser facilmente aceita a idéia, intimamente associada à de desenvolvimento por setores, de se implantar, na atualidade, “grandes projetos estruturantes”. A capacidade de polarização desses projetos tem se revelado, historicamente, muito aquém das expectativas, percepção que contribuiu para o florescimento de novas e vigorosas idéias sobre desenvolvimento regional<sup>32</sup>.

Por último, mas não menos importante, há que considerar que os custos fiscais e os de oportunidade parecem recomendar políticas “leves”. E não apenas pela crítica situação financeira do país, mas, também, porque a economia tem dado inequívocos sinais de flexibilidade, e não é pouca a cultura técnica e

---

<sup>30</sup>Citado em Barreto, Antonio Sérgio, e Arkader, Rebecca, “Novos paradigmas de competitividade: implicações para a atuação do sistema BNDES” em Monteiro Filho, Dulce e Modenesi, Rui, *BNDES, Um banco de idéias*, BNDES, 2002, p. 399.

<sup>31</sup>Convém lembrar que os vultosos e indispensáveis investimentos em infra-estrutura, além de produzir não *tradeables*, são candidatos naturais à alguma forma de regulação, destinada a reduzir riscos e, eventualmente, assegurar o retorno sobre o capital aplicado.

<sup>32</sup>Storper, Michael, *The Regional World*, The Guilford Press, 1997.

empresarial nela acumulada. Daqui para frente, rumo a uma economia de alto desempenho e altos salários – e para sintonizar-se com o contexto contemporâneo –, há que apostar no potencial aí contido.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

A primeira implicação do que precede é que se trata de dar força a capacidades até o presente pouco aproveitadas, ou mesmo inaproveitadas. Admitte-se que quando as empresas crescem e/ou mudam, tendem a surgir pontos de estrangulamento – mas, também, possibilidades não exploradas. Estas “sobras” deveriam ser consideradas sementes de mudança.

Indo ao concreto, o anterior se traduz na conveniência de re-trabalhar produtos, à medida que novos conhecimentos, hipóteses, ou suspeitas, vão despontando. E o esforço visando o aperfeiçoamento/diferenciação de produtos deve ser levado até a construção de identidade diferenciada, por parte de empresas e arranjos produtivos. Daí por diante, obviamente, não deverá cessar o desenvolvimento de aptidões, mediante a exploração de novas formas de aproveitamento do pessoal, das instalações, e dos equipamentos – bem como de parcerias e associações.

A família de políticas destinada a fomentar este movimento está voltada diretamente para empresas, individual ou coletivamente, bem como para a infraestrutura de serviços em que elas deverão buscar apoio. O importante é que o indivíduo ou grupo tenha alguma originalidade, ainda que latente e, claro, disposição para desenvolvê-la. O movimento na direção aqui apontada visa a competição, mas supõe a colaboração – já que a construção de identidades diferenciadas requer a agregação de conhecimentos e, para tal, a contribuição de diversos atores e o apoio de diversas instituições.

Uma terceira inferência a partir do que precede, é que temos em vista, como já foi dito, as políticas “leves”. Que significa isto? A característica maior já foi sugerida: no fundamental, não se trata de geração de capacidade, mas de ativos intangíveis. Entenda-se: preliminarmente, pelo menos, o que se está buscando é melhorar a pontaria em direção ao mercado. O êxito da empreitada é que possivelmente levará à (obviamente desejada) ampliação/multiplicação das instalações. Aqui reside um flagrante contraste com a fase heróica da industrialização, quando se começava pela acumulação de capital – e, no processo, se desenvolviam as aptidões. Naquela época, porém, se tratava de romper, ao custo

que fosse, com o passado. O contexto era de baixa competição, reduzidas demandas sociais, e restrição fiscal tornada complacente, mediante instituições peculiares, que não mais existem<sup>33</sup>.

Para a eficácia do tipo de política aqui sumariamente sugerido, é importante o estabelecimento de objetivos de médio e longo prazo, em função dos quais poderão ser definidas numerosas formas de colaboração público/privadas. E aqui surge, naturalmente, a indagação sobre possíveis redirecionamentos, ou mudanças de rumo. Uma atraente possibilidade será a seguir mencionada.

Além de buscar a captura de renda mediante sobre-preço – importante para que se possa atingir uma inserção externa confortável – pode-se atirar, também, em outra direção. Numa palavra, a mesma flexibilidade que existe em direção ao *up grade* e à diferenciação (que tem levado ao *overshooting* anteriormente assinalado), presumivelmente também existe em direção a produtos de custo muito inferior. Se assim é, por contraste com os bens de consumo popular do passado, o barateamento não precisa hoje decorrer da inferioridade das matérias-primas, dos equipamentos, e do acabamento – e nem tampouco da homogeneidade dos produtos e das gigantescas escalas de produção. Os recursos de que se dispõe contemporaneamente (conhecimento, organização e *hardware*) possivelmente permitem obter saltos de eficiência, na produção de artigos simples e de elevada qualidade. Este, seguramente, não tem sido o objetivo das empresas que lideraram as inovações nos países centrais. Mas poderia ser assumido como uma das dimensões do crescimento neste país – que estaria com isto tentando um outro tipo de revolução do consumo de massas.

Finalizando caberia talvez reconhecer que as estratégias, bem como as políticas aqui comentadas, têm, na percepção ainda dominante, mais afinidades com as políticas tecnológicas, que com políticas industriais. Cabe perguntar: não estão elas condenadas a convergir? Ainda tem sentido separar crescimento de mudança? Insisto, crescer apenas por volume é não aproveitar o infinito potencial de variação trazido pelas novas formas de organização do trabalho, e potenciado pelas novas tecnologias. É, também, não enfrentar devidamente o acirramento da competição que – queiramos ou não – prevalece na atualidade.

---

<sup>33</sup>Castro, Antonio B, “Renegade Development: Rise and Demise of State Led Development in Brazil”, em *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, (org.) Smith, William et al, Transaction Publishers, 1993.



FÓRUM NACIONAL

# Governo Lula

novas  
prioridades e  
desenvolvimento  
sustentado

- Os fundamentos da economia e a retomada do crescimento sustentado
- Reforma da Previdência: superando o bloqueio fiscal e fazendo justiça social
- Política de competitividade para viabilizar estratégia para exportar
- Inserção global do Brasil compatível à visão universalista da política externa
- Segurança pública eficaz e integrada à estratégia social

JOSÉ OLYMPIO  
EDITORA

ISBN 85-03-00804-1



9 788503 008044