

**TENDÊNCIAS
DA PRODUTIVIDADE
E DO EMPREGO:
Panorama Internacional
e Reflexos no Brasil**

André Villela*

As opiniões emitidas neste documento são de exclusiva responsabilidade do autor, não representando, necessariamente, a opinião do Sistema BNDES.

É permitida a reprodução parcial ou total deste trabalho desde que citada a fonte.

*Economista do Convênio BNDES/PNUD.

Sumário

1. Introdução 1

2. O Contexto Internacional 1

2.1. Os Fluxos Financeiros e Comerciais 1

2.2. A Reestruturação Industrial nas Economias do Norte 4

3. A Indústria Brasileira Hoje 10

4. Perspectivas para o Futuro 13

5. Conclusões 16

Referências Bibliográficas 17

1. Introdução

Em documento publicado em 1990, o Departamento Econômico do Banco (então denominado Departamento de Estratégias de Desenvolvimento) procurou sintetizar e articular uma série de estudos por ele desenvolvidos naquele ano, objetivando essencialmente “... apontar diretrizes que orient[assem] a atuação do Sistema BNDES, a partir da identificação das tendências que [então] configuravam um novo contexto na economia mundial, onde se destaca[va] a busca pela competitividade” [cf. BNDES (1990, p. 1)].

Passados cerca de três anos e meio, percebe-se que os grandes movimentos apontados naquele documento tenderam a se acentuar. Mais especificamente, os fenômenos de globalização da produção, intensificação dos fluxos internacionais de comércio e de capitais e difusão da base microeletrônica na indústria impactaram diretamente empresas e economias inteiras, alterando definitivamente a forma como elas produzem e concorrem no mercado internacional. Neste contexto, ciente de que o resultado de tais forças — tanto a nível dos países como das empresas — está continuamente conformando o ambiente em que atua, interessa ao Banco conhecê-las melhor.

Para tanto, o presente estudo objetiva “atualizar” algumas tendências esboçadas naquele texto de 1990, porém somente consolidadas mais recentemente. Estas tendências deverão compor, na segunda e terceira seções deste trabalho, um “pano de fundo” que servirá de ponto de partida para uma discussão sobre as perspectivas de atuação do Sistema BNDES, objeto da quarta seção. Uma conclusão reunirá os pontos mais salientes ao final.

2. O Contexto Internacional

2.1. Os Fluxos Financeiros e Comerciais

Um dos fenômenos mais marcantes da década de 80 foi a globalização dos mercados internacionais de capitais. A crescente sofisticação do sistema financeiro mundial deu uma agilidade jamais vista aos fluxos de dinheiro entre países. Por trás deste movimento mais geral esteve a forte alteração das paridades cambiais das principais economias industrializadas, o que levou as empresas a repensarem as suas estratégias de atuação, passando a agir “globalmente”. Cabe ressaltar que esta perspectiva “mundial” não era uma novidade, apenas passou a ser um imperativo de sobrevivência das empresas em um ambiente de concorrência cada vez mais acirrada (este ponto será retomado mais adiante).

Do ponto de vista dos tomadores de empréstimo situados na América Latina, esta renascença do mercado internacional de capitais — após o período de “jejum” iniciado com a crise da dívida externa — fez-se sentir com mais intensidade somente nesta década de 90, quando as primeiras empresas da região lançaram-se à captação de recursos, sobretudo sob a forma de eurobônus. Ainda que representem parcela minoritária (12%) do total captado internacionalmente, os chamados “mercados emergentes” (aí incluído o latino-americano) atualmente crescem sete vezes mais do que os dos países desenvolvidos [ver Barros (1993)]. Por trás desta crescente captação e absorção de recursos estão [ver Barros (1993, p. 6)]:

- a) redução das alternativas rentáveis nos países desenvolvidos, sobretudo nos últimos anos (1991/92);
- b) eliminação das restrições à entrada de capitais nas economias em desenvolvimento;
- c) potencial de realização de lucro rápido em um contexto de baixa cotação dos ativos em relação a seus valores patrimoniais;
- d) melhores taxas de remuneração oferecidas nos títulos lançados por empresas e bancos dos países em desenvolvimento; e
- e) diferença de remuneração de valores mobiliários nos países em desenvolvimento, que oferecem rendimentos reais significativamente maiores, de “baixo risco efetivo”.

No caso específico do Brasil, assiste-se, atualmente, a um forte crescimento do volume de investimento estrangeiro no mercado de capitais e bolsas de valores, além de um incremento nos chamados investimentos “tradicionais”. A presença internamente de taxas de juros reais sem paralelo no exterior por certo determinou a direção e magnitude destes fluxos. Não obstante este importante fator objetivo (o diferencial de taxas de juros), não parece razoável concluir que este novo ciclo de endividamento¹ resulte exclusivamente de arbitragem. Na realidade, esta reaproximação do país dos mercados financeiros internacionais estaria calcada, ainda, nos seguintes fatores [ver Barros (1993, p. 11-12)]:

- a) maior liberalidade na “conta de capitais” do balanço de pagamentos;
- b) maior difusão dos novos instrumentos securitizados de captação;

¹ Segundo Barros (1993, p. 9), o Brasil captou, somente em 1992, US\$ 17 bilhões no mercado internacional.

-
- c) reduzidos níveis de endividamento privado;
 - d) longo represamento dos investimentos necessários às redefinições estratégicas globais das empresas transnacionais;
 - e) presença agressiva de bancos brasileiros e estrangeiros (operando no Brasil), captando recursos para repasse a custos domésticos mais toleráveis do que no mercado de crédito doméstico;
 - f) contorno do “risco-Brasil”, em função da elevada presença de empresas e bancos estrangeiros na captação de recursos externos; e
 - g) reestruturação do passivo das empresas no Brasil, que trocam dívidas em cruzeiros por dívida externa mais barata.

De acordo com Barros (1993, p. 9), a tendência para os próximos anos é de que a captação externa via títulos venha a responder por cerca de 50% do total, estando o restante distribuído de maneira relativamente equilibrada entre créditos privados (intercompanhias e bancos), créditos de agências e organismos internacionais, créditos de fornecedores e investimento direto (IED). Isto posto, tem-se que o IED não deve ser visto como fonte decisiva de financiamento do desenvolvimento (nem tampouco elemento de um programa de estabilização), estando a sua importância relacionada mais diretamente com o aumento desejado da *competitividade* da indústria brasileira.

Este ponto é particularmente importante na atual “encruzilhada” em que se encontra a inserção das exportações brasileiras no mercado internacional. De fato, conforme apontado em estudo recente do BNDES (1993), a atual estrutura da pauta de exportações do Brasil encontra-se viesada na direção de mercados e produtos relativamente pouco dinâmicos internacionalmente. Assim, constata-se, por exemplo, que mais da metade do valor das exportações dos produtos com maior participação nos seus respectivos mercados internacionais (os chamados “top 100”) pode ser classificada como exportação de *commodities* manufaturadas. Trata-se, portanto, de mercadorias intensivas em recursos naturais cujos processos de fabricação têm tecnologia amplamente difundida e, ademais, são freqüentemente intensivos em escala e apresentam impactos deletérios sobre o meio ambiente [ver BNDES (1993, p. 42)].

Na prática, este posicionamento adverso das exportações do Brasil reflete-se em uma demanda internacional por *commodities* manufaturadas e produtos primários (onde o país apresenta maiores vantagens competitivas) que cresce a um ritmo inferior ao do aumento médio esperado do comércio mundial. Registra-se, ademais, que a vantagem competitiva apresentada pelas expor-

tações do Brasil fundamenta-se em fatores herdados, a exemplo da disponibilidade de recursos naturais, estando, por esta razão, mais vulnerável à concorrência de outros países de renda *per capita* semelhante ou inferior à sua.

Tendo presente o desejo de se reduzir a vulnerabilidade das exportações brasileiras, o estudo do BNDES (1993, p. 43) sugere uma estratégia que conduza a um *upgrading* da pauta, vale dizer, esforços que permitam "... aumentar o grau de elaboração industrial dos produtos, alterando a estrutura das exportações no sentido de aumentar a participação de produtos manufaturados com maior diferenciação, menos intensivos em recursos naturais, com maior conteúdo tecnológico e mais exigentes em recursos humanos mais qualificados".

Em linhas gerais, o que se propõe é uma estratégia contendo dois eixos principais de atuação, intimamente relacionados entre si. O primeiro deles envolve atuar sobre os chamados *fatores sistêmicos da competitividade*, tais como: a) melhoria das condições de oferta de recursos humanos, capital, tecnologia, infraestrutura etc.; b) melhoria das condições de demanda interna (difusão de informações sobre os produtos, proteção ao consumidor); e c) política de competição (defesa da concorrência).

A segunda linha de atuação, por sua vez, estaria centrada na melhoria da difusão de informações com relação às oportunidades presentes nos mercados externos, mobilizando empresários, trabalhadores e governos num esforço de sensibilização sobre a importância do enobrecimento das exportações [ver BNDES (1993, p. 43)]. Além disso, tendo em vista que se identificou um elevado grau de *clusterização* das indústrias exportadoras com maior participação nos mercados internacionais, o estudo do BNDES sugere que as economias externas geradas por estes *clusters* deveriam servir de base para a identificação das possibilidades de *upgrading* das exportações brasileiras.

2.2. A Reestruturação Industrial nas Economias do Norte

Conforme assinalado no início deste trabalho, o fenômeno da globalização financeira constitui parte de um movimento mais complexo que se traduz, no chamado lado real da economia, numa completa revolução na forma de operar das empresas industriais. Como lembra Frischtak (1993, p. 2), este fenômeno de reestruturação industrial resulta das forças de competição e do progresso técnico, constituindo-se em um movimento de caráter reativo e preventivo das empresas em um contexto de crescente rivalidade e rápida expansão da fronteira tecnológica.² Assim, com vistas a aumentar a produtividade e qualidade de seus produtos, estreitar as relações com seus clientes e auferir

2 A parte que se segue baseia-se, em grande medida, em Frischtak (1993, p. 2 e segs.).

as rendas de inovação, as empresas deram início a um processo de globalização da sua produção e, de maneira mais geral, internacionalização de suas operações.³

Todos estes movimentos tiveram como corolário uma profunda alteração na forma das empresas produzirem. O novo padrão de produção — denominado por alguns de modelo “pós-fordista” — caracteriza-se, entre outras coisas, por uma crescente desverticalização das empresas, que procuram se especializar na produção dentro de rígidos padrões internacionais de produtividade, qualidade, tempo de entrega e apoio aos clientes. Em termos de sua constituição, as empresas ajustadas a este novo “paradigma” caracterizam-se por uma estrutura menos hierarquizada, mais flexível, reduzindo a distância entre os profissionais da administração superior e o chão de fábrica.

Paralelamente, verifica-se um esforço das empresas se integrarem em *redes* domésticas e internacionais, através das quais passam a ter acesso facilitado a informações, tecnologia e insumos e, também, conseguem comercializar a sua produção. Esta inserção mostra-se tanto mais importante quando se tem presente o elevado custo associado à obtenção de informação em um mercado virtualmente planetário que exige, de maneira crescente, prazos curtos e qualidade de produtos.

Isto posto, interessa destacar o *impacto* deste crescente nível de competição interfirmas sobre os países. De imediato, chama a atenção a expressiva elevação da produtividade do trabalho em algumas das principais economias maduras do Norte, ao longo da década de 80, como visto na Tabela 1.

Tabela 1
Produtividade-Hora em Países Selecionados (Variação % Média Anual)

Países	Períodos		
	1979/91	1979/85	1985/91
Estados Unidos	2,2	2,0	2,5
Canadá	1,3	2,4	0,2
Japão	4,3	3,9	4,6
França	3,1	3,2	2,9
Alemanha	1,9	2,0	1,8
Itália	4,0	5,0	2,9
Reino Unido	4,3	4,6	4,0

Fonte: US Department of Labor.

3 Segundo dados das Nações Unidas, citados em Frischtak (1993, p. 3), desde 1985 o investimento produtivo externo vem crescendo a uma taxa quatro vezes superior à do PIB mundial, duas vezes e meia maior que a das exportações e duas vezes mais rápida que a do investimento doméstico. Além disso, confirmando a importância do fenômeno da globalização da produção, nota-se que a taxa de crescimento das exportações de manufaturados superou em uma vez e meia a da produção doméstica. Neste caso, tem crescente importância o comércio intrafirma das empresas transnacionais, atualmente responsável, segundo as Nações Unidas, por 25% do comércio internacional.

Os dados da tabela *não* devem ser interpretados como uma “corrida” pela competitividade, disputada por nações. Conforme lembra Krugman (1994a e 1994b), diferentemente das empresas, as nações não competem diretamente entre si no mercado internacional. Em outras palavras, o comércio não é um jogo de soma zero, no qual se o seu “competidor” vai bem isto se dará a suas expensas.⁴ Embora aparentemente “revolucionária” (ou herética) na atual “onda” em torno da competitividade das nações, esta proposição nada mais é que uma reafirmação do princípio das vantagens comparativas, formulado por David Ricardo em 1817.

Segundo o exemplo clássico do autor inglês, se dois países produzem os mesmos dois bens (tecidos e grãos, por exemplo) e um deles é mais eficiente (apresenta maior produtividade) na produção de *ambos*, mesmo assim valerá a pena existir troca entre eles. Em outras palavras, para o país que produz melhor tanto grãos como tecidos, será interessante trocar o produto que produz *comparativamente* melhor (daí a noção de vantagens comparativas) com o seu parceiro comercial, importando deste último a mercadoria que produz relativamente pior. Como resultado, ambos os países alcançarão um nível de bem-estar superior ao que teriam no caso de viverem autarquicamente (sem comercializar), isto é, os consumidores nos dois países terão à sua disposição uma combinação superior de tecidos e grãos.

O que esta breve digressão pretende mostrar é que, na “disputa” (comércio, na prática) entre países, caso um deles mostre-se mais competitivo que o outro, os consumidores deste último país (menos produtivo) poderão *ganhar* importando produtos feitos de forma mais eficiente pelo seu parceiro comercial, coisa que não aconteceria na ausência de troca entre as nações.⁵ Este ponto, como assinala Krugman, não deve obscurecer o fato de que a elevação da produtividade interna (e não comparativamente a outros países) das nações é um objetivo mais que desejável, sendo a única forma de se promover um aumento continuado do bem-estar da sua população.

Já do ponto de vista das *empresas*, é possível identificar duas estratégias que tenderam a caminhar em conjunto, e que podem ser denominadas de reação defensiva e ofensiva à crescente concorrência internacional. No primeiro caso, encontra-se a resposta que caracterizou sobretudo os setores menos dinâmicos da indústria nos países industrializados do Norte.⁶ Confrontados com uma crescente penetração de produtos siderúrgicos,

4 Este é tipicamente o caso da disputa travada entre a Coca-Cola e a Pepsi, por exemplo, no sentido de que cada uma concorre mundialmente para conquistar mercados *em detrimento* da sua rival.

5 O paralelo entre esta situação e o caso de uma economia fechada (como a brasileira, até recentemente) é óbvio.

6 O Japão, em grande parte, fugiria a esta caracterização de uma resposta defensiva “típica” das economias industrializadas. Por exemplo, no caso de *phasing out* de algum setor industrial naquele país, tem-se, em geral, a formação de um “cartel de saída”, no qual há uma redução equi-proporcional de capacidade, supervisionada pelo governo.

petroquímicos, têxteis, de papel e celulose etc., oriundos de fabricantes mais competitivos localizados nos NICs, os produtores europeus e norte-americanos reduziram substancialmente a sua força de trabalho nestas áreas.⁷

Paralelamente, dentro de um esforço de natureza mais “ofensiva”, e diretamente relacionado à revolução da microeletrônica e à própria superação do modelo fordista de organização da produção, verifica-se o chamado “enxugamento” das empresas industriais. Conforme mencionado anteriormente, estas reduzem drasticamente as suas estruturas, desverticalizam-se (promovendo a chamada onda de terceirização) e, com isto, logram reduzir os seus custos e enfrentar a concorrência interna e de produtores estrangeiros.⁸

Nota-se a diferença entre as duas estratégias acima resumidas: no caso defensivo, trata-se, de certa forma, de uma “capitulação” dos produtores dos países industrializados frente à maior competitividade dos concorrentes baseados nos NICs, em setores mais intensivos em energia, recursos naturais e/ou mão-de-obra menos qualificada, característicos da 2ª, ou mesmo 1ª, revolução industrial.⁹ Já a estratégia ofensiva insere-se em um esforço de desenvolvimento das áreas onde as economias industrializadas de fato apresentam vantagens competitivas, isto é, os setores mais *skill-intensive*.

Está claro, porém, que todo este movimento de globalização da produção, de acirramento da concorrência e as reações daí derivadas não são neutros do ponto de vista do mercado de trabalho. Pelo contrário, ultimamente tem-se assistido a um aumento sem precedentes do número de trabalhadores desempregados (sobretudo na Europa), fenômeno agravado pela recessão internacional que vem marcando o início da década de 90 (Tabela 2).

A Tabela 2 chama ainda a atenção para dois aspectos: em primeiro lugar, a própria magnitude envolvida, quando se espera

7 Na realidade, a disputa (ainda em vigor) entre os fabricantes dos países industrializados e dos NICs não foi decidida em favor destes últimos, sendo objeto de ações demoradas no campo comercial e envolvendo, sobretudo, processos *antidumping*.

8 Este fenômeno pode ser visto com clareza no caso das indústrias automobilísticas européia e norte-americana, confrontadas com a concorrência do produto japonês. As demissões em massa empreendidas pelas montadoras desde a segunda metade da década de 80 resultaram da introdução (muitas vezes pouco criteriosa) de robôs e da tentativa de copiar o modelo “toyotista” de produção, mais “enxuto” que o fordista. Após um início pouco alentador, as montadoras ocidentais, em particular as Três Grandes dos Estados Unidos, estão recuperando parte do terreno perdido na última década para os japoneses. No caso das européias, a estratégia perseguida parece indicar uma intensificação do processo de globalização — tal como manifestado pela BMW e pela Mercedes Benz com relação à produção nos Estados Unidos — e de conglomeração, confirmado pela tentativa de fusão entre a Renault e a Volvo e pela recente incorporação da Rover pela BMW.

9 Na realidade, mesmo esta afirmativa deve ser qualificada, tendo em vista que setores tradicionais como o siderúrgico e o têxtil permaneceram muito competitivos em alguns países industrializados, a partir do advento dos *minimills* e, no caso têxtil, do emprego da microeletrônica nos estágios mais nobres da produção.

Tabela 2
Taxa de Desemprego nos Países da OECD (Em % da PEA)

Países	Anos				
	1981/90	1991	1992	1993	1994 ^(a)
Alemanha	7,1	6,7	7,7	10,1	11,3
Estados Unidos	7,1	6,7	7,4	7,0	6,5
Japão	2,5	2,1	2,2	2,5	2,6
Outras Potências Européias	9,8	9,5	10,3	10,9	11,1
G-7	7,0	6,6	7,2	7,5	7,5
Pequenos Países da Europa	10,0	9,6	10,6	12,5	12,9
Total OECD	7,5	7,2	7,9	8,5	8,6
Em Milhões	28,1	29,4	32,5	35,1	35,7

Fonte: OECD (1993), citado em Fritschak (1993, p. 9).

^(a) Estimativa.

que mais de 35 milhões de trabalhadores estejam desempregados na OECD em 1994; e, em segundo, é particularmente importante atentar para as tendências manifestadas no interior das principais economias industrializadas. Mais especificamente, cabe notar a preocupante elevação da taxa de desemprego na Alemanha, onde o enorme esforço de reconstrução da parte oriental do território não tem-se mostrado capaz de absorver totalmente o enorme contingente de trabalhadores tornados redundantes a partir da reestruturação da antiquada base industrial daquela região.

Também é digno de nota o caso japonês, tradicionalmente situado à parte do restante das economias da OECD no tocante à variável desemprego. Atualmente, em meio à pior recessão vivida pelo país desde o pós-guerra, verifica-se uma elevação do contingente de desempregados. Pela primeira vez em muitos anos, jovens egressos das universidades japonesas não encontram “automaticamente” empregos nas grandes corporações, passagem considerada “natural” até recentemente.

Todos estes fenômenos, agravados pela contínua valorização do iene — cuja paridade em relação ao dólar aproxima-se da importante barreira psicológica de 100 para 1 —, vêm indicar uma ameaça à competitividade do Japão no longo prazo. Como consequência, pela primeira vez desde a reconstrução do país, surgem críticas à instituição do chamado “emprego vitalício”, até hoje motivo de orgulho e estabilidade política.

Com relação aos Estados Unidos, os números parecem indicar que, passado o período recessivo recente, a taxa de desemprego deverá retornar ao seu “nível de equilíbrio”, em torno de 6% da população economicamente ativa. Não obstante, existe uma crescente percepção, tornada mais intensa a partir da vitória Democrata nas últimas eleições presidenciais, de que cresce o abismo entre empregados e desempregados e, no interior da força

de trabalho ocupada, entre os empregos bem remunerados e os chamados “Mcjobs”, em alusão aos (mal remunerados) trabalhadores de lanchonetes *fast food*.

Na base desta importante discussão nos Estados Unidos encontra-se, de um lado, o próprio projeto de remodelação do seu sistema médico e previdenciário, incapaz de dar cobertura a mais de 30 milhões de cidadãos, e, de outro, e fortemente relacionado a esta questão, a constatação do risco a que está exposto o crescimento futuro da produtividade no país no longo prazo, tendo em vista o sofrível padrão de formação escolar de sua população. Tal situação foi confirmada em testes padronizados conduzidos recentemente junto a estudantes de diversos países, onde o desempenho dos jovens norte-americanos nas áreas de Matemática e Comunicação — a base por excelência da nova sociedade da Informação — se situou próximo ao dos alunos de países em desenvolvimento, e muito abaixo ao daqueles de outros países industrializados, inclusive os NICs asiáticos.

Assim, a questão que se coloca atualmente nos Estados Unidos e, de resto, nos demais países industrializados é: como enfrentar, simultaneamente, o desafio da concorrência dos NICs e a imperiosidade de reduzir os atuais níveis de emprego? Em recente reunião em Detroit — preparatória para a “Cúpula do Emprego” a ser realizada em Nápoles, em junho de 1994 —, os ministros do trabalho das principais economias industrializadas, ainda que não tenham divulgado um comunicado oficial, parecem ter convergido para um ponto: o desejo de tornar menos rígidos os mercados de trabalho nos países europeus, como forma de ampliar a oferta de empregos. Nos Estados Unidos, por sua vez, onde a excessiva flexibilidade do mercado de trabalho tem como contrapartida um grave problema social (envolvendo, sobretudo, as minorias étnicas residentes nos grandes centros urbanos) e um desincentivo “natural” à formação profissional dentro das empresas,¹⁰ o Governo Clinton tem procurado discutir um esboço de política industrial ativa, fato impensável há até bem pouco tempo.

Em suma, tanto em matéria de política industrial¹¹ quanto, mais especificamente, no tocante à questão do emprego,

10 De fato, em um ambiente institucional como o norte-americano, onde a política de *hire and fire* não é penalizada através de severas multas e indenizações, como na Europa, as empresas tendem a não enxergar os seus empregados como um ativo *fixo*, nos quais valha a pena investir, sob a forma de treinamento. Como resultado, o trabalhador nos Estados Unidos tende a receber menos treinamento *in house* que seu colega europeu ou japonês, além de se sentir menos comprometido com a empresa, o que, modernamente, se afigura um atributo essencial para os esforços de elevação da qualidade e produtividade.

11 É curioso notar a convergência da França — tradicional adepta da intervenção estatal na economia —, dos Estados Unidos e da Inglaterra — bastiões do liberalismo — na busca de um meio-termo em matéria de política industrial, que se caracterizaria por uma ênfase crescente dos seus governos na adoção de políticas de natureza mais horizontal [ver OECD (1992)]. Ainda assim, deve-se deixar claro que a crescente ênfase conferida às políticas horizontais não implica abandonar por completo o *targeting* setorial, como fica claro, por exemplo, no caso do apoio oficial conferido pela maior parte dos países industrializados ao setor aeroespacial.

parece estar surgindo um consenso entre os países industrializados de que o caminho a ser trilhado para gerar empregos bem remunerados e bem qualificados em suas economias consiste em adotar legislações trabalhistas mais flexíveis, apoiadas por iniciativas de política de caráter *horizontal*, fundamentadas, sobretudo, na melhoria do perfil de conhecimentos da população.

Os movimentos acima esboçados, tanto no plano econômico como no das idéias, vêm tendo significativo impacto no Brasil, servindo para moldar o ambiente em que se dará a ação de empresas e Estado — aí incluído o BNDES — no futuro, tema a ser tratado na próxima seção.

3. A Indústria Brasileira Hoje

O processo de globalização da produção e dos fluxos de capitais e a intensificação da concorrência não tardaram a se fazer sentir no Brasil. No caso dos fluxos de mercadorias e de capitais, pode-se creditar, de certa forma, às reformas liberalizantes implementadas a partir de 1990 a elevação dos aportes de recursos estrangeiros e a intensificação do intercâmbio comercial. Este último aspecto, em particular, é digno de nota. A abertura comercial em curso configura-se um caso emblemático de compromisso aceito internacionalmente pelo país e levado a cabo sem maiores percalços. Como resultado, tem-se hoje uma alíquota de importações modal da ordem de 20% e média de 14%, que, na verdade, ainda é um patamar relativamente elevado para padrões internacionais, mas surpreendente em se tratando da economia brasileira e, sobretudo, pelo curto espaço de tempo em que foi atingido.

As opiniões correntes ainda divergem um pouco sobre o efetivo impacto desta maior abertura comercial na indústria. Ao argumento de que poucas empresas faliram como resultado desta redução tarifária contrapõe-se o fato de que a economia ainda se encontra relativamente deprimida,¹² o que dificultaria uma melhor avaliação sobre os efeitos concretos da abertura. Um ponto, porém, parece livre de controvérsia, tanto nos meios acadêmicos e empresariais como no governo: a abertura comercial recente, coincidente com o momento recessivo por que passa a economia,¹³ trouxe profundas mudanças na forma das empresas produzirem. Mais especificamente, os movimentos de *downsizing*, terceirização, redução dos níveis hierárquicos nas empresas etc., que já vêm se observando há algum tempo nas principais econo-

12 Sobretudo quando se leva em consideração o atual nível de ocupação da capacidade instalada da indústria, de cerca de 75%, conforme levantamento recente da CNI.

13 Não obstante o crescimento de aproximadamente 4,5% do PIB e 10% do produto industrial em 1993, parece claro que o Brasil ainda não conseguiu romper a trajetória de *stop and go* que vem seguindo desde os choques do petróleo, na década de 70.

mias industrializadas, tomaram grande impulso a partir de 1990 no Brasil.

Uma das formas de se aferir o resultado destes fenômenos envolve, por exemplo, analisar a evolução da produtividade da mão-de-obra no setor manufatureiro desde 1990.¹⁴ Como se vê na Tabela 3, a produtividade-hora (definida como a relação entre os índices de produção física e de número de horas pagas na produção) da indústria de transformação vem aumentando continuamente desde 1990. Isto resultou, até 1992, de uma queda do nível de emprego superior à da produção física. Neste sentido, esta elevação da produtividade pode ser considerada um ajuste recessivo “clássico”, empreendido pelas empresas para fazerem frente à maior abertura comercial e à redução do nível de atividade doméstico.

Tabela 3
Produtividade-Hora na Indústria Brasileira (Variação %)

Setores	Anos		
	1991	1992	1993 ^(a)
Indústria Geral	10,1	4,6	18,2
Extrativa Mineral	19,3	5,9	18,8
Indústria de Transformação	9,8	4,4	18,7
Minerais Não-Metálicos	12,7	-7,2	15,2
Metalurgia	12,3	11,1	20,3
Mecânica	0,5	-3,1	32,5
Material Elétrico	11,3	-2,2	37,4
Material de Transporte	12,0	6,7	38,8
Papel	7,0	5,4	18,4
Borracha	21,2	3,5	7,3
Química	13,1	5,4	17,8
Farmacêutica	-1,6	-11,9	18,7
Perfumaria e Sabões	6,0	14,7	27,3
Produtos Plásticos	15,7	-0,4	9,6
Têxtil	3,4	13,9	15,0
Vestuário	2,1	-0,7	2,9
Produtos Alimentares	7,8	5,2	13,1
Bebidas	7,0	-14,9	16,3
Fumo	5,5	-11,0	19,3

Fonte: Elaboração DEPEC a partir de dados originais da Pesquisa Industrial Mensal do IBGE.

(a) Variação acumulada outubro 1993/outubro 1992.

- 14 Os resultados de tal exercício devem ser interpretados com cautela, visto que são incapazes de captar um fenômeno de vital importância, tal como a terceirização. De fato, caso uma determinada empresa constante do painel utilizado na *Pesquisa Industrial Mensal* do IBGE — que serve de base para este tipo de análise — terceirize parte das suas atividades, ela acusará uma elevação da produtividade “espúria”, já que aqueles operários oficialmente não mais farão parte de seus quadros e, quiçá, daquele setor industrial. Em que pesem os problemas relativos à “antiguidade” da pesquisa do IBGE, os dados por ela levantados ainda são os mais empregados em análises deste tipo, sendo úteis, quando não para identificar as magnitudes exatas dos movimentos no interior da indústria, para revelar as suas principais tendências.

Mais recentemente, porém, verificou-se movimento qualitativamente distinto, refletido em um aumento sem precedentes da produtividade-hora da indústria de transformação em 1993 (+18%), em paralelo a uma elevação expressiva do nível de produção industrial. Muito embora esta expansão no nível de atividade industrial tenha se dado com base na ocupação de capacidade instalada ociosa, o nível de investimento no país (medido pela taxa de formação bruta de capital fixo) experimentou uma pequena recuperação em 1993, após seguidos anos de queda. Mais importantes, porém, parecem ter sido os chamados investimentos “invisíveis”, em mudança de *layout*, desenvolvimento de fornecedores, implantação de *just in time* etc., levados a efeito pelas principais empresas líderes do país.¹⁵

Tendo presente que o aumento da produtividade não é um fim em si apenas, mas sim a única forma de se garantir um aumento sustentado da competitividade das empresas e países e, por extensão, uma melhoria do bem-estar dos cidadãos, o desempenho recente da indústria brasileira é alentador. Tal percepção é reforçada, ainda, a partir de um exame da competitividade externa da indústria brasileira, tal como refletida em dois indicadores monitorados pelo DEPEC.¹⁶

O primeiro deles, denominado custo unitário da mão-de-obra (ULC), consiste em uma medida que exprime a relação entre os salários brasileiros expressos em dólares e a produtividade-hora do trabalho. Um aumento desta relação estaria indicando elevação dos custos de produção na indústria brasileira e, portanto, perda de sua competitividade internacional.¹⁷ Tomando por base, novamente, o ano de 1990, verifica-se uma redução do ULC, que se acentuou em 1993. Mais importante, porém, esta melhoria da competitividade internacional não esteve fundamentada na redução do salário médio em dólares dos trabalhadores da indústria, mas sim na elevação da produtividade desta mão-de-obra, numa combinação virtuosa de salários e produtividade em alta.

O outro indicador de competitividade internacional em questão, a taxa de auto-suprimento (TAS), mede a proporção da demanda interna por bens atendida pela produção doméstica. Lembrando que a demanda interna também pode ser atendida por importações, uma elevação do peso da produção doméstica

15 Este fenômeno vem sendo constatado *in loco* por técnicos do DEPEC em visitas a algumas empresas líderes no Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, confirmando, assim, as informações neste sentido veiculadas reiteradamente na imprensa especializada. Exemplo desta “revolução silenciosa” no chão de fábrica é o crescimento vertiginoso do número de empresas no Brasil certificadas pela International Organization for Standardization, num ritmo que só encontra paralelo nos Estados Unidos.

16 Para uma análise pormenorizada da natureza destes indicadores, sua forma de estimação e sua evolução nas duas últimas décadas, ver BNDES (1992b).

17 É desnecessário dizer que uma queda deste indicador reflete uma melhoria na competitividade (custo) da indústria.

no total consumido no país estaria refletindo, *ceteris paribus*, uma maior competitividade da indústria brasileira *vis-à-vis* a concorrência internacional.¹⁸ Na prática, portanto, um setor industrial estará ganhando (perdendo) competitividade caso a TAS seja maior (menor) que a unidade.

No período 1990/92, para o qual existem estatísticas de comércio disponíveis, a TAS para a indústria de transformação brasileira cresceu de 1,04 para 1,05, refletindo, pois, um aumento da competitividade internacional do setor. Mais importante, porém, esta elevação deu-se a despeito do aumento da penetração de produtos importados no mercado brasileiro, num resultado radicalmente distinto do tradicionalmente verificado no passado, quando o aumento da competitividade resultava, quase sempre, da proteção ao mercado doméstico.

4. Perspectivas para o Futuro

O otimismo implícito nas considerações da seção anterior não deve ofuscar a percepção dos graves problemas que marcam a economia brasileira atualmente, sobretudo os relacionados à estabilização macroeconômica e à grave crise social. Não obstante, é forçoso concluir que, do ponto de vista estrutural, a indústria brasileira parece desfrutar de condições mais favoráveis do que há apenas dois ou três anos, o que abre possibilidades para uma retomada sustentada do crescimento econômico após a desejada estabilização.

Falta indagar, porém, o papel que cabe às empresas e ao Estado neste esforço de retomada da trajetória histórica de desenvolvimento do Brasil, interrompida na década de 80. Esta repartição de atribuições insere-se na discussão mais ampla sobre o tamanho de Estado que se pretende para o país. Embora este debate seja por demais complexo para ser resumido no presente trabalho, não seria exagero afirmar que existe um campo de atuação mínima do poder público em matéria de política industrial, com a qual não estariam em desacordo as correntes mais “estatizantes” e as “liberais”. Trata-se de um conjunto de ações eminentemente horizontais, nas áreas de infra-estrutura, recursos humanos e apoio às micro e pequenas empresas, por exemplo.¹⁹

18 É claro que a maior participação da produção doméstica no total do consumo aparente pode resultar de uma repressão às exportações e/ou substituição das importações. Neste caso, ter-se-ia um aumento da competitividade internacional, tal como refletido pela TAS, “espúrio”.

19 Como se percebe, estas são áreas semelhantes às que ocupam a atenção dos formuladores de política nos países industrializados. Mais que uma importação acrítica, à semelhança de tantos outros “modismos” que tardiamente chegam ao país, esta coincidência reflete uma percepção comum, tanto do Norte como do Sul, de um ambiente internacional marcado pela crescente rivalidade entre empresas e nações, o que exige ações conjuntas de governos, empresas e sindicatos no sentido de ampliar a capacidade competitiva de seus países.

À semelhança do que vem se verificando na Europa, nos Estados Unidos e na Ásia, a área de infra-estrutura encontra-se no centro das preocupações de diversos segmentos da sociedade brasileira. Nestes, existe a clara percepção de que a futura retomada do crescimento econômico em bases sustentadas irá requerer uma infra-estrutura de estradas, portos, comunicações, transportes etc. substancialmente superior à que o país ostenta hoje. Se, por um lado, o setor de infra-estrutura afigura-se possivelmente como o principal gargalo no caminho do desenvolvimento futuro do Brasil, ao mesmo tempo se apresenta como *locus* por excelência sobre o qual este mesmo processo de desenvolvimento deverá estar alicerçado. Em outros termos, de forma quase dialética, o setor se mostra, simultaneamente, como o “problema” e a “solução” para este mesmo problema.

Conforme salientado em recente seminário sobre política industrial promovido pelo BNDES/DEPEC, os investimentos em infra-estrutura são um *locus* importante de acumulação de capital no país, além de fator dinâmico para alavancar o desenvolvimento econômico dentro de um projeto que tenha como “pano de fundo” a solução da questão social. Com efeito, ela contribui para a melhoria da competitividade e a redução de custos, sendo fundamental para setores importantes da economia brasileira (como o *agribusiness*), ao mesmo tempo que possui importantes efeitos de encadeamento para frente e para trás. Além disso, a infra-estrutura produz bens divisíveis, como energia e transportes, capazes de serem utilizados por qualquer cidadão, sendo compatível com um melhor nível de distribuição de renda. Finalmente, e não menos importante, ela é empregadora intensiva de mão-de-obra, sendo capaz de promover a integração nacional e, com isso, reduzir as disparidades regionais.

Duas questões principais, relacionadas entre si, surgem na discussão sobre as perspectivas de reconstrução da infra-estrutura do país: trata-se das alternativas de financiamento dos investimentos e do marco regulatório do setor. No primeiro caso, e tendo em vista a peculiaridade dos investimentos em infra-estrutura, vale dizer, os seus longos prazos de maturação, cabe montar uma institucionalidade por meio da qual o setor público logre carrear poupança privada (tanto doméstica como internacional) para os chamados projetos estruturantes.²⁰ No caso do marco regulatório, a premissa básica é a incapacidade do Estado promover sozinho a realização e manutenção destes investimentos em infra-estrutura. No curto prazo, parece ser necessária uma lei de concessões genérica, “guarda-chuva”, que garanta princípios básicos, como a questão das tarifas, a relação com o consumidor, a relação concedente/concessionário e o equilíbrio

20 Um outro ponto não mencionado aqui, porém da maior relevância, refere-se à necessidade de um planejamento estratégico dos investimentos em infra-estrutura, que contemple a adequação destes às vocações regionais, disponibilidade de recursos, ocupação espacial etc.

econômico-financeiro do contrato, deixando as especificidades para depois.

Com relação à questão dos recursos humanos — que, como visto anteriormente, está na base do debate sobre a competitividade da economia norte-americana no longo prazo —, afora a obrigação legal do Estado fornecer ensino básico gratuito e de qualidade para toda a população, pode-se indagar sobre a desejabilidade dele se engajar, ainda que indiretamente, na formação profissional da mão-de-obra.²¹ Mais especificamente: existe espaço para o incentivo oficial à formação dos chamados operários “polivalentes”, característicos do paradigma tecnológico em vigor?²²

Este ponto pode ser de particular interesse do Sistema BNDES, na condição de órgão estatal interessado na promoção de melhorias na qualidade e produtividade das empresas no país. Tendo em vista os baixos custos associados aos investimentos na formação de mão-de-obra e o (comprovadamente) elevado retorno dos mesmos, tanto para as empresas como para os trabalhadores, pode-se imaginar a incorporação, na sistemática de análise de pedidos de empréstimo, de critérios relacionados ao volume (e resultados) de treinamento empreendidos pela empresa solicitante.²³

Já as micro e pequenas empresas vêm sendo objeto de políticas específicas em diversos países, inseridas (acertadamente) no contexto mais amplo de uma política industrial. No Brasil, porém, o apoio a este importante conjunto de empresas nunca obedeceu a considerações mais amplas, relacionadas, por exemplo, à melhoria da competitividade do setor industrial como um todo. Mais recentemente, porém, e tendo em vista a aceleração do processo de terceirização e a importância do estreitamento das ligações entre as grandes empresas e seus fornecedores, as micro e pequenas empresas passaram a ser pensadas de forma *integrada* a outras dimensões da política industrial.

Em particular, percebe-se que a reestruturação das grandes empresas está conferindo às de menor porte um papel estratégico no esforço de redução de prazos de entrega, produção flexível etc. Ao mesmo tempo, cresce o entendimento, também, de que as micro e pequenas empresas só conseguem sobreviver (e

21 Na verdade, o Brasil já vem desenvolvendo há várias décadas uma das experiências mais bem-sucedidas de ensino vocacional, através do Senai.

22 Em linhas gerais, este operador moderno deve ser capaz de ler e interpretar gráficos e resultados estatísticos mais elementares, ter capacidade de comunicação e iniciativa própria e estar apto a trabalhar em células de produção, onde será chamado a exercer diversas operações. Para uma discussão mais detalhada sobre a relação entre educação, treinamento e as qualificações exigidas do “novo” operário fabril, ver Fleury e Humphrey (1992).

23 Uma sugestão neste sentido, inserida em um projeto bem mais abrangente de avaliação de uma série de indicadores de competitividade das empresas clientes do Sistema, encontra-se em BNDES (1992a).

desempenhar efetivamente este novo papel estratégico) caso estejam integradas em redes de parcerias, através das quais logram reduzir custos de produção e comercialização e, o que é vital numa economia globalizada, custos de informação. Somente assim podem almejar expandir sua carteira de clientes, passando a atuar, inclusive, internacionalmente.

Do ponto de vista do poder público, a ação imediata que apresenta menor relação custo-benefício situa-se no campo da legislação específica para o setor, que deve visar, essencialmente, desatar os nós tributários que atualmente dificultam o desenvolvimento daquelas empresas. Em paralelo, cabe elaborar mecanismos que possibilitem o financiamento de grupos de pequenas empresas, única forma de se assegurar o fortalecimento das redes de negócios e, simultaneamente, obter as garantias exigidas pelas instituições prestamistas, aí incluído o BNDES.

5. Conclusões

No presente trabalho, procurou-se descrever, em suas linhas mestras, os grandes movimentos que tiveram início na década passada e vêm alterando continuamente o entorno internacional e doméstico onde deverão se dar as decisões de políticas por parte do Sistema BNDES. Como se viu, o ambiente atual comporta, simultaneamente, desafios e oportunidades para a retomada do desenvolvimento com justiça social, que se espera para o Brasil.

Do lado dos desafios, afora o problema maior da estabilização macroeconômica, foi mencionado o grave quadro social do país, cuja melhora depende fundamentalmente, porém não exclusivamente, da resolução da questão macroeconômica. Ademais, ressaltou-se a existência de uma ameaça, a médio e longo prazos, representada pela perda de dinamismo das exportações brasileiras. Tendo em vista a crescente importância do comércio exterior na melhoria da competitividade das empresas e do país e, por extensão, no próprio desenvolvimento deste último, não é difícil entender a gravidade desta constatação.

Entretanto, como tentou se mostrar na terceira e quarta seções deste trabalho, existe amplo espaço para uma ação concertada de governo, empresas e trabalhadores visando aproveitar o amplo potencial de crescimento do país. A título de exemplo, a concentração excessiva da pauta de exportações brasileiras em *commodities* intensivas em recursos naturais, acima destacada, à primeira vista um “problema”, pode tornar-se fonte importante para uma melhor inserção internacional dos produtos do país. De fato, economias industrializadas, como o Canadá, a Suécia e os próprios Estados Unidos, jamais desprezaram a sua vantagem

comparativa em recursos naturais e energia, tendo se preocupado, isto sim, em agregar valor (conhecimento) àqueles recursos.

Com relação à infra-estrutura, importa destacar, além dos inúmeros impactos diretos e indiretos sobre a economia salientados na quarta seção, um outro elemento, relacionado à aquisição e desenvolvimento de conhecimentos na área de engenharia, com reflexos importantes sobre a formação de empresas e profissionais brasileiros, capacitando-os a disputar em melhores condições contratos futuros (no Brasil e no exterior), num claro ciclo virtuoso.²⁴

Finalmente, quanto ao papel do Sistema BNDES neste novo contexto — ao contrário do que se possa imaginar, tendo em vista a exaustão do ciclo de substituição de importações, no qual a instituição teve papel central —, este aparece reforçado. A experiência acumulada em mais de 40 anos de atuação, consolidada no relacionamento direto com as principais empresas do país, faz dele o candidato “natural” para capitanear a tarefa de pensar desde já o novo ciclo de desenvolvimento econômico. O desafio consistirá, fundamentalmente, em perceber as reais oportunidades que se apresentam hoje e, valendo-se das “vantagens comparativas” da instituição, instrumentalizá-las na elaboração e implementação de uma política industrial compatível com um ambiente bastante diferente daquele com o qual esteve historicamente habituado.

Referências Bibliográficas

BARROS, Otávio. Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90. In: *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Unicamp, 1993 (Nota Técnica Temática do bloco “Condicionantes Internacionais da Competitividade”).

BNDES. *Tendências globais da indústria e da tecnologia*. Rio de Janeiro, set. 1990 (Texto para Discussão, 1).

_____. *Indicadores de desempenho competitivo ao nível da firma*. Rio de Janeiro, out. 1992a (Texto para Discussão, 5).

_____. *Indicadores de competitividade internacional da indústria brasileira, 1970-1990*. Rio de Janeiro, out. 1992b (Série Estudos, 21).

_____. *A inserção das exportações brasileiras no comércio internacional de mercadorias*. Rio de Janeiro, set. 1993 (Série Estudos, 23).

24 Aqui também parece se apresentar uma oportunidade favorável ao país, representada pelo ingresso líquido de capitais que, num contexto de estabilidade inflacionária percebida como duradoura, poderá se direcionar inclusive para projetos de maior maturação, desde que inseridos em um marco regulatório julgado atrativo pelos investidores privados.

FLEURY, Afonso; HUMPHREY, John. *Estratégias de recursos humanos em empresas que buscam qualidade e produtividade*. Trabalho apresentado no seminário "Desenvolvimento Econômico, Investimento, Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda". Rio de Janeiro: BNDES, out. 1992.

FRISCHTAK, Cláudio R. *O que é política industrial?* Rio de Janeiro: BNDES, out. 1993 (Texto para Discussão, 9).

KRUGMAN, P. Competitiveness: does it matter. *Fortune*, 7 mar. 1994a.

_____. Competitiveness: a dangerous obsession. *Foreign Affairs*, mar./abr. 1994b.

OECD. *Industrial policy in OECD countries*. 1992.

_____. *Economic Outlook*, jun. 1993.

Sistema BNDES

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
Caixa Postal 1910
CEP 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ
Telex: (21)34110/21857 – Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-2615

FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial

Av. República do Chile, 100 – 17º andar
Caixa Postal 1439
CEP 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ
Telex: (21)34110/21857 – Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-7909

BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

Av. República do Chile, 100 – 20º andar
Caixa Postal 469
CEP 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ
Telex: (21)34110/21857 – Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-5874

Escritórios

Brasília

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco E
Ed. BNDES – 13º andar
CEP 70076-900 – Brasília – DF
Telex: (61) 1190 – Tel.: (061) 225-4350
Fax: (061) 225-5179

São Paulo

Av. Paulista, 460 – 13º andar
CEP: 01310-000 – São Paulo – SP
Telex: (11) 35568 – Tel.: (011) 251-5055
Fax: (011) 251-5917

Recife

Rua do Riachuelo, 105 – 7º andar
CEP: 50050-400 – Recife – PE
Telex: (81) 2016 – Tel.: (081) 231-0200
Fax: (081) 221-4983
