

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

PUC-RIO

**TEXTO PARA DISCUSSÃO
N.º 334**

CONTRA A INEVITABILIDADE DOS PARADIGMAS

Edward J. Amadeo

MAIO 1995

Sumário:

Este trabalho está organizado em três partes. Em primeiro lugar, mostra que há mudanças tecnológicas e econômicas que têm levado ao crescimento da concorrência via deterioração dos salários e condições de trabalho num amplo segmento das atividades econômicas em todas as partes do mundo.

Em segundo lugar, argumenta que a desverticalização empresarial e o *downsizing* têm gerado uma descentralização das atividades econômicas e um crescimento das transações econômicas através do mercado. Estas tendências, entretanto, no lugar de reduzirem a necessidade de ações coordenadoras, deve aumentá-la. Isto porque, se há mais transações através do mercado e mais participação de pequenas empresas, a incidência de "imperfeições do mercado" pode ser maior que antes, gerando maior necessidade de ações extra-mercado para corrigi-las.

Por último, o trabalho caminha na direção de estabelecer pontos para uma agenda de política industrial. Estes pontos procuram embasar conceitualmente as propostas de políticas e iniciativas na área de política industrial ativa.

Summary:

This paper is organized in three parts. First of all the paper shows that there are technological and economic changes which have led to an increase in competition through the deterioration of wages and labor standards in important segments of economic activities all over the world.

Second, the paper argues that the reduction in the degree of vertical integration of firms and downsizing have generated a process of decentralization of economic activities and an increase of economic transactions through the market. Such tendencies, however, instead of reducing the requirements of coordinating actions, increase such requirements. This is because if there are more transactions taking place through the market and a greater participation of small enterprises, the incidence of "market imperfections" can be greater than before, thus generating a greater requirement of extra-market actions to correct them.

Last, the paper tries to establish guidelines for an industrial policy agenda. Such guidelines are an attempt to provide a conceptual support to proposals and initiatives on active industrial policies.

1. Introdução

As tribos de acadêmicos e burocratas diferenciam-se pelo que lêem, pelas conferências e seminários de que participam, pelas conversas de corredores. Há uma tendência ao fechamento intelectual das tribos. Porque seus esquemas têm objetivos diferentes, são de abrangência limitada e são (ideo)logicamente restritos.

Há vários exemplos de fechamento deste tipo. Um exemplo contemporâneo diz respeito ao modelo de desenvolvimento brasileiro nestes tempos de globalização e abertura financeira e comercial. Este é um tema muito amplo e que, dificilmente, pode ser tratado com competência em toda sua abrangência.

Um sub-tema diz respeito a algumas opções estratégicas face à integração internacional da economia brasileira. Aqui parecem haver duas tribos, ainda que seja difícil identificar quem são os caciques e os pajés.

Uma tribo fala do "novo paradigma", da especialização flexível, das suas demandas por P&D, educação, novas formas de relação capital-trabalho. Não obstante alguns *caveats* (as estatísticas "sociais" debilitam um pouco nossas vantagens), esta tribo é muito otimista e quando pensa no Brasil sonha com Silicon Valley.

A outra tribo fala do crescimento do comércio internacional, da concorrência desenfreada e da segmentação entre produtos de alta tecnologia e valor adicionado, de um lado, e de baixa tecnologia e valor adicionado, de outro lado. Notando que estamos atrasados em muito do que é necessário para estarmos na "primeira divisão", propõe que nos preparemos para competir no mercado de produtos de baixa tecnologia e valor adicionado. Um elemento central desta proposta está em baratear o custo do trabalho, que a despeito de estar abaixo do custo mexicano e coreano, ainda poderia ser menor.

Temos portanto a tribo dos *sonhadores arrojados* que querem o *aggiornamento* da economia brasileira face ao novo paradigma e a tribo dos *pé-de-boi* que dizem que já que não chegamos no primeiro mundo até agora, porque diabos chegaríamos daqui para frente que a situação está mais difícil.

A visão pé-de-boi é simplista ao abraçar de peito aberto o receituário liberal e supor que o bem-estar social depende da liberalização ampla e irrestrita dos mercados. A lógica é a seguinte: se temos mão de obra abundante e desqualificada, num mundo sem barreiras ao comércio, temos que nos curvar à dura realidade dos fatos. Para sermos competitivos e aumentarmos o nível de emprego, é preciso deixar que o mercado fixe o "salário de equilíbrio". As estratégias ativas, principalmente com participação do Estado e ênfase no associativismo, dão origem a práticas corporativistas e geram comportamentos do tipo *rent-seeking*. Portanto são ineficientes e concentradoras de renda.

A visão dos sonhadores arrojados também é simplista. Em primeiro lugar, por que não foi capaz (nem tem mostrado muito entusiasmo para) desenvolver um arcabouço conceitual que sustente suas teses. As teses são anti-liberais mas as razões para isto dificilmente são explícitas. Em outras palavras, dificilmente as análises avançam no sentido de demonstrar (no varejo, e não no atacado) porque as teses liberais estão equivocadas. Em segundo lugar, e mais importante, não mostram porque as suas próprias propostas de política industrial, programas de qualidade & produtividade e câmaras setoriais fazem sentido. Numa economia de mercado, os agentes se movem através de incentivos: qual o sistema de incentivos por trás das propostas alternativas e porque este sistema é mais eficaz que os sinais de mercado?

Há uma corrente especialmente otimista entre os sonhadores arrojados para quem as grandes empresas brasileiras já entenderam e se adaptaram ao novo paradigma. Já introduziram as mudanças necessárias e vão *irradiando* seus *softwares* de tal modo que aos poucos toda a economia estará funcionando de

acordo com eles. Num certo sentido, é como se dissesse: o boom da ISO 9000 no Brasil demonstra que com acesso a informações as grandes empresas foram capazes de reagir e, mais que isto, existe um processo de *irradiação endógena ou natural* que aos poucos se espalhará por toda economia.

A postura baseada na "inevitabilidade dos paradigmas" de desenvolvimento é um erro. Não somos Silicon Valley nem Bangladesh e nenhum dos dois modelos nos serve. Ademais, o purismo intelectual dos paradigmas é a principal causa de seu simplismo e faz falta uma discussão mais sólida sobre os axiomas e corolários das diferentes visões.

Este trabalho segue a seguinte lógica. Em primeiro lugar, mostra que há mudanças tecnológicas e econômicas que, ao contrário do que se imagina, tem levado os países ricos a um quadro semelhante ao que pinta a tribo pé-de-boi. Em outras palavras, tem crescido a concorrência via deterioração dos salários e condições de trabalho num amplo segmento das atividades econômicas em todas as partes do mundo.

Em segundo lugar, mostra que a desverticalização empresarial e o *downsizing* têm gerado uma descentralização das atividades econômicas e um crescimento das transações econômicas através do mercado. Estas tendências, entretanto, no lugar de reduzir a necessidade de ações coordenadoras, deve aumentá-la. Isto porque, se há mais transações através do mercado e mais participação de pequenas empresas, a incidência de "imperfeições do mercado" é maior, gerando maior necessidade de ações extra-mercado para corrigi-las.

Por último, o trabalho caminha na direção de estabelecer pontos (relativamente desconexos) para uma agenda de política industrial. Estes pontos rejeitam as propostas pé-de-boi como "estratégia" e procuram embasar conceitualmente as propostas de políticas e iniciativas na área de política industrial pro-ativa.

2. O Contexto Internacional

Antes de passar em revista algumas idéias que ajudam a enfrentar a inevitabilidade dos dois paradigmas, é importante considerar o que têm pensado e dito os economistas dos países ricos sobre a relação entre divisão internacional do trabalho, tecnologia, emprego e renda. Até porque o que eles pensam orientará a ação dos países ricos no redesenho da ordem internacional.

Há essencialmente duas teses em voga. Uma tem no secretário do Trabalho dos EUA, Robert Reich e --com menos ênfase-- no economista de Harvard, Jeffrey Sachs, seus expoentes. Acreditam que o afluxo de manufaturados produzidos nos países em desenvolvimento (Brasil, inclusive) é um fator importante para explicar o crescimento do desemprego de trabalhadores menos qualificados nos EUA e Europa. Os países em desenvolvimento têm se especializado em produzir mercadorias de baixo valor agregado, em larga escala, com mão de obra barata. Vêm fazendo *dumping social*. Os nossos intelectuais da tribo pé-de-boi acham que *dumping social* ou não, esta é a regra do jogo, e que temos que entrar para ganhar. O corolário da tese de Reich-Sachs é que está em curso um processo de equalização internacional dos preços de fatores de produção, com os salários dos trabalhadores menos qualificados dos países ricos tendendo para o mesmo patamar dos salários dos trabalhadores (pouco qualificados) dos países mais ou menos pobres.

Teses sobre emprego, desemprego e renda nos países ricos

✓ *Tese de Reich-Sachs*: desemprego nos EUA e empobrecimento dos trabalhadores “low skill” deve-se em parte à concorrência de importados do Sul

✓ O crescimento de importações líquidas de manufaturas entre 1978 e 1990 está associado a uma redução de 7.2% do emprego de trabalhadores ligados à produção

✓ Ao longo dos anos 80 houve crescimento de 8% do diferencial de salários entre trabalhadores “qualificados” e “não qualificados”

✓ A queda no emprego entre 78 e 90 nos setores que competem com importações de indústrias intensivas em trabalho não qualificado (vestuário e calçados) foi de 23.5%.

✓ O crescimento das importações destes produtos tem levado à redução dos preços destes no mercado americano e reduzido o salário dos trabalhadores desta indústria {*factor price equalization*}

✓ Em 1978, importação de manufaturados dos países em desenvolvimento representava 29% do total; em 1990, 36.4%

✓ *Outsourcing* por parte das TNC tende a agravar este quadro

Tese de Reich-Sachs

Teses sobre emprego, desemprego e renda nos países ricos

✓ *Tese de Krugman-Lawrence*: desemprego na Europa e empregos de baixa qualidade nos EUA resultam do viés tecnológico a favor do uso intensivo de trabalho qualificado e poupador de trabalho pouco qualificado

✓ A participação do comércio com países do Sul é pequena e não pode explicar inteiramente o crescimento do desemprego e as mudanças de salários relativos

✓ A principal causa destes fenômenos está no viés tecnológico a favor de uso mais intensivo de trabalho qualificado

✓ Em geral as multinacionais não são apenas atraídas pelo trabalho barato embora haja evidências de que nos países em desenvolvimento, a intensidade de trabalhadores menos qualificados seja maior e os trabalhadores ligados à produção ganhem menos relativamente aos não ligados que nos EUA

✓ O perfil do desempregado na Europa e do empregado pouco qualificado nos EUA é sinal de que há riscos de dualização crescente e irreversível.

Tese de Krugman-Lawrence

A outra tese --associada ao economista do MIT Paul Krugman-- diz que as novas tecnologias demandam trabalhadores com alta intensidade de conhecimento e despejam na rua ordas de trabalhadores pouco qualificados. No entender de Krugman este é um caminho sem volta: o crescimento da produtividade do trabalho e a mudança no perfil da demanda de trabalhadores têm efeitos irreversíveis para os níveis de emprego de boa qualidade e a distribuição de renda.

Nenhum dos dois cenários é otimista. A rigor, a se confirmarem um dos dois diagnósticos ou uma combinação dos dois, o mundo caminha para um processo de dualização internacional do mercado de trabalho. Não nos moldes antigos: pobres e pouco qualificados no Sul e ricos e qualificados no Norte. Mas poucos e muito qualificados no Norte, pouquíssimos qualificados no Sul e muitos pobres e pouco qualificados no mundo inteiro. A menos que ambos os diagnósticos estejam equivocados, estamos diante de enormes desafios políticos e institucionais nas próximas décadas.

3. O Ponto de Partida para a Análise da Política Industrial

Duas tendências recentes afetam essencialmente o modo de pensar a política industrial, a saber, a desverticalização empresarial e o *downsizing*. Ambos os movimentos caminham para a descentralização da atividade empresarial e o crescimento da participação de pequenas empresas e dos trabalhadores conta-própria na produção de bens e serviços. A implicação destes dois movimentos é a redução de mecanismos extra-mercado nas relações econômicas ou, simetricamente, o crescimento das transações através do mercado.

No passado, as empresas tenderam à internalização de atividades e à

verticalização. Porque a internalização gerava economias de coordenação e a verticalização permitia controle sobre os mercados, as próprias empresas optaram por reduzir o volume de operações através do mercado dando um claro sinal de que, a depender das circunstâncias, a relação custo-benefício pode favorecer relações extra-mercado.

As circunstâncias mudaram na última década e meia. Cresceram o volume do comércio e dos investimentos internacionais, cresceu a concorrência e os mercados tornaram-se mais contestáveis, diminuiu o ciclo de vida dos produtos e cresceu a demanda pela diferenciação dos produtos e serviços. Tudo indica que estas tendências alteraram a relação custo-benefício da internalização e verticalização. Num ambiente mais competitivo e mais volátil, os custos de coordenação de diferentes atividades tornam-se maiores, favorecendo a descentralização.

As empresas passam a descentralizar suas operações. Um movimento inverso ao observado desde o início do século. Passa a ser mais relevante o papel sinalizador dos mercados.

As empresas não têm ideologia. Suprimem o mercado quando lhes convêm, ampliam a sua participação na mediação das transações quando lhes convêm. Se a descentralização das atividades amplia o papel do mercado e isto sossega os liberais, não importa às empresas. Elas certamente terão prazer em ver suas iniciativas aplaudidas e emprestarão sua *solidariedade* aos ideólogos liberais.

Simplismos intelectuais à parte, os economistas sempre desconfiaram do poder coordenador do mercado. Não para equilibrar o mercado de batatas. Embora mesmo a operação de mercados *spot* como os mercados de batatas possam dar origem a situações não convergentes sempre que exista um *lag* entre a decisão de produzir e a produção em si, por exemplo. Esta é história do "teorema da teia de aranha" dos cursos básicos de microeconomia.

Mas há situações em que os economistas desconfiam ainda mais da eficiência do mercado. Uma delas são casos em que o resultados das decisões empresariais levam tempo, como os investimentos. Quanto mais tempo, maior a incerteza, e maior deve ser a taxa de retorno esperada que compense o risco. Logo, nem sempre a iniciativa privada faz os investimentos necessários que garantam o crescimento econômico e a geração de empregos e o equilíbrio entre oferta e demanda no longo prazo.

As empresas privadas também têm receio de fazer investimentos sobre os quais não tenham "direito de propriedade" uma vez que os benefícios dos investimento podem ser apropriados por outrem. Por isto os incentivos nas áreas de conhecimento genérico --pesquisa básica e educação para dar dois exemplos-- dificilmente interessam a iniciativa privada.

Por razões semelhantes as empresas nem sempre se sentem motivadas para investir ou fazer parcerias com empresas que fornecem seus insumos ou comercializam seus produtos. Devido ao risco dos resultados serem apropriados pelas concorrentes, há dúvidas quanto aos resultados do investimento. Por isto, mesmo quando há evidências de *complementaridade técnica* entre empresas --isto é, situações em que a eficiência da empresa A depende da eficiência da empresa B-- nem sempre as empresas cooperam entre si para maximizarem a eficiência conjunta.

As empresas não têm incentivos para fazer investimentos que, devido a restrições técnicas, tenham custos fixos muito elevados ou sejam indivizíveis e cuja escala mínima seja muito superior ao uso individual. Nem sempre (ou quase nunca) uma empresa individual tem escala que justifique a construção de uma hidrelétrica por exemplo. Casos de investimentos indivizíveis menos gritantes que hidreléticas não são viáveis para empresas individuais. Alguns equipamentos e vários tipos de serviços (contabilidade, recrutamento e seleção de pessoal, planejamento estratégico) entram nesta categoria a depender do tamanho da

empresa.

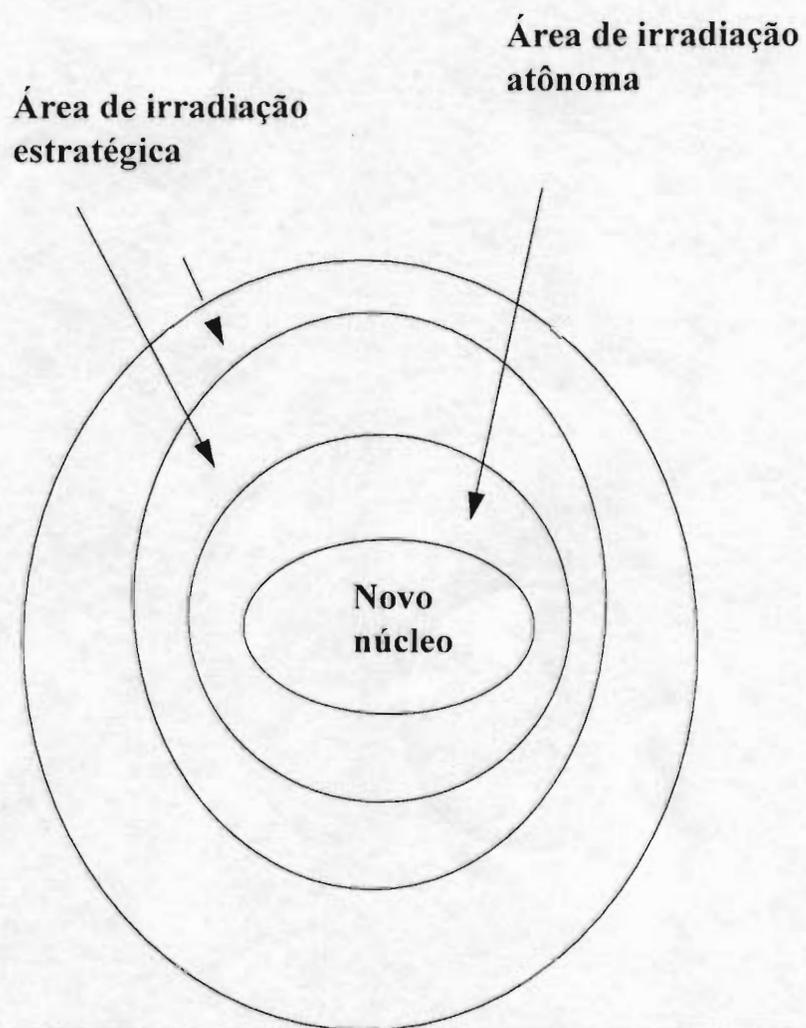
Há situações em que não é o custo financeiro mas o custo institucional de coordenação entre várias empresas interessadas no investimento o que reduz os incentivos à sua realização. Um exemplo disto pode ser o estabelecimento de representantes de uma indústria nos principais centros consumidores.

Em casos como estes, os sinais de mercado são fracos para promover a ação dos agentes privados e gerarem investimentos que garantam uma trajetória de crescimento equilibrado e auto-sustentado.

Ocorre que com a tendência à desverticalização e *downsizing*, à descentralização da atividade empresarial e ao crescimento da participação de pequenas empresas e dos trabalhadores conta-própria, a incidência de situações típicas de sub-investimento aumenta. Aumenta porque crescem os casos de sub-investimento em empresas sub-contratadas (antes internalizadas pelas grandes empresas), os casos de insuficiência de escala que justifique certos investimentos e os casos em que o custo de coordenação entre empresas para realizarem investimentos conjuntos torna-se maior. O que significa que a incidência de sub-investimentos nas áreas de P&D, educação e treinamento genérico dos trabalhadores, equipamentos e serviços cuja escala mínima suplanta a capacidade de utilização das empresas individuais e em investimentos que requerem coordenação de agentes diminuirá.

Estes eram investimentos que, devido à escala das grandes empresas, eram internalizados. Num ambiente mais descentralizado, parte destes investimentos não fazem sentido para a empresa individual.

Irradiação autônoma limitada e irradiação estratégica



Esquema 2

A redução no tamanho médio das empresas e a descentralização das atividades empresariais implicam uma redução do núcleo duro da economia representado pelas grandes empresas (como ilustrado no Esquema 1) e diminuem o que se poderia chamar de "área de irradiação autônoma" da atividade empresarial (Esquema 2). Isto é, diminuem alguns tipos de investimentos e diminuem o alcance (irradiação) de outros. O conjunto de atividades dentro da área de irradiação das empresas diminuiu na medida em que as relações deixam de ser *integradas* para serem *semi-integradas*.

Isto significa que a natureza da relação entre atividades antes integradas (na grande empresa verticalizada) e que passam a ser semi-integradas merecem atenção especial das próprias empresas. Isto porque, no longo prazo, a sua própria eficiência depende da eficiência de empresas não apenas no seu entorno mais próximo, mas em entornos mais distantes também. Merecem atenção também das agências coordenadoras "acima" ou "fora" das empresas, tais como as associações patronais e setoriais. Isto porque com o encolhimento da área de irradiação autônoma cresce a região de "irradiação estratégica" em que as associações patronais e setoriais e as agências governamentais passam a coordenar os investimentos que se mostrem inviáveis ou muito arriscados para as empresas individuais.

Portanto, é possível que, a despeito da descentralização empresarial e do crescimento de transações mediadas pelo mercado, as iniciativas institucionais de coordenação devam crescer. Devem crescer para substituir em parte as formas de coordenação que existiam nas grandes empresas verticalizadas e que não serão substituídas pela sinalização dos preços através do mercado.

Estas observações podem levar à conclusão de que os mecanismos de coordenação através do mercado e extra-mercado não são necessariamente substitutos como se poderia imaginar, mas complementares. Ou seja, quanto maior a incidência de transações através do mercado, maior a necessidade de

formas de coordenação extra-mercado exatamente ao crescimento da incidência de "imperfeições do mercado".

4. Pontos para uma Estratégia Pró-ativa

Sem negar as dificuldades resultantes das teses de Reich-Sachs e Krugman, o seguinte conjunto de idéias e autores podem servir de base para uma estratégia pro-ativa, que ofereça algo mais que o sonho de Sillicon Valey e o pesadelo de Bangladesh.

As idéias são ainda desconexas e estão longe de formar um paradigma. Talvez valha a pena enumerar alguns dos principais pontos e seus proponentes.

a) Não há vantagem comparativa mais precíval e frágil que mão de obra barata.

Este é um argumento de Porter (1993, p. 16) para quem o recurso à mão de obra barata para gerar competitividade é ineficiente no longo prazo. A razão é simples: trata-se de uma vantagem competitiva facilmente copiável, ou seja, que não oferece ao detentor qualquer barreira à entrada. Logo, como é uma vantagem competitiva acesssível a muitos países, as indústrias baseadas em salários baixos tendem a atrair competidores e, no longo prazo, operar com excesso de capacidade. Naturalmente, isto é tão mais verdade quanto maior for a tendência poupadora de mão de obra desqualificada das novas tecnologias e processos produtivos. Isto é, o barateamento da mão de obra tenderá a equalizar a competitividade dos países neste ítem na medida em que, mesmo nos países ricos, o custo do trabalho pouco qualificado tem caído e a oferta aumentado.

Este argumento básico desautoriza a tese pé-de-boi como "estratégia" de

desenvolvimento industrial.

b) *A competitividade se constrói e não depende apenas de vantagens comparativas "inatas". Logo, é preciso ter ações pro-ativas.*

A teoria das "vantagens comparativas", segundo a qual um país se especializa nos setores em que é relativamente mais competitivo dada a sua "dotação de fatores" (naturais e humanos), explica muito pouco do que acontece em comércio internacional e na divisão internacional do trabalho. Em 1990, 76% do comércio internacional se dava entre países industrializados cuja dotação de fatores de produção é muito semelhante. Alguns países em desenvolvimento, apesar de contarem com recursos naturais e mão de obra abundante, têm pequena participação no comércio e fluxo de investimentos internacionais e deles usufruem muito pouco.¹

Além disto, observa-se que mais importante que as vantagens comparativas e a dotação de fatores para explicar a participação de um país no comércio internacional, é o desenvolvimento gradual e persistente em setores específicos. Tal desenvolvimento é o resultado de investimentos continuados que garantem a competitividade do setor. A capacidade de inovar que garante a competitividade --tanto em produtos quanto em tecnologia-- cresce com a tradição e o esforço continuado.²

¹ Reis Velloso (1994, p. 29) observa que "mais, talvez, pelo investimento direto do que pelo comércio, o efeito da inserção internacional não é apenas receber mais recursos, importações ou emprego, mas, em especial, alimentar o processo geral interno de criação de upgrading de fatores de competitividade, especializados e avançados."

² "O dinamismo leva à vantagem competitiva, não a vantagens de custos de curto prazo. a vantagem competitiva nacional nasce da capacidade que têm as

A noção de "vantagens competitivas" de Porter refere-se a iniciativas de empresas, de associações setoriais, empresariais e sindicais e do governo que desenvolvam a capacidade competitiva de um setor ou indústria. Está portanto associada à idéia genérica de *ação pro-ativa* dos agentes a favor da competitividade.

De modo geral, a ação pro-ativa se justifica sempre que existam *custos fixos* e *economias de escala*, *externalidades* e *complementaridades técnicas* entre as empresas.

A existência de *custos fixos* e *economias de escala* podem inibir investimentos privados. Nestes casos não é o custo do financiamento o principal inibidor dos investimentos. Mas sim a incerteza devido ao longo horizonte de maturação do investimento ou a existência de indivisibilidades que tornam o investimento de uma empresa individual inviável.

A presença de *externalidades* faz com que o custo de certos investimentos seja maior que os benefícios privados. Nestas circunstâncias, as empresas individuais tendem a investir menos do que seria necessário para que a geração de trajetórias auto-sustentadas se iniciem.

Por último, a existência de complementaridades técnicas entre empresas --quando a competitividade das empresas individuais são mutuamente dependentes-- pode gerar situações de sub-investimento. Se a relação entre as empresas não contempla programas de cooperação técnica --seja devido a elevados custos de coordenação seja devido à própria ótica da estratégia empresarial--, é possível que alguns investimentos não sejam realizados.

Nestes casos, os sinais de mercado podem mostrar-se insuficientes para que a iniciativa privada tenha incentivos a investir. O papel do Estado ou de

empresas do país de melhorar e inovar constantemente. As vantagens antigas acabam sendo reproduzidas (ou se tornam obsoletas) por empresas de algum outro país." {Porter, pp. 695}

entidades associativas na coordenação dos investimentos pode ter papel fundamental para deslançar processos que, uma vez feitos os investimentos iniciais, tornam-se auto-sustentados e permitem a expansão econômica.

c) *A existência de custos fixos, externalidades e complementaridades técnicas requer investimentos em infra-estruturas "não tradicionais" (centros de treinamento profissional e aperfeiçoamento empresarial, centros difusores de tecnologia, etc).*

A idéia de que o investimento em infra-estruturas tradicionais --comunicação, transportes e educação-- é uma fonte de competitividade para as empresas é amplamente aceita. É claro que o papel do Estado nestes investimentos vem sendo questionado devido a dificuldades fiscais, de um lado, e à própria ineficiência do setor público, de outro. Mesmo assim, entretanto, existe um consenso de que estes investimentos são estratégicos e devem ser, senão realizados, pelo menos orientados e coordenados pelo Estado.

Há entretanto um conjunto de externalidades não tradicionais, ou seja que não se caracterizam com tanta clareza como não sendo de responsabilidade das empresas individuais. Exemplos destas externalidades são a formação profissional, aperfeiçoamento empresarial, investimentos em P&D tanto em tecnologia quanto em produtos e geração de informações mercadológicas.

O caso de treinamento profissional é um bom exemplo. Se a empresa sente necessidade de ter trabalhadores mais qualificados ou *up-to-date*, fará o investimento necessário. Isto pode ser verdadeiro em algumas circunstâncias mas não em outras. O caso de formação genérica --que é apropriada pelo trabalhador mas que não se aplica especificamente à empresa-- é típico neste sentido. Num contexto de alta rotatividade da força de trabalho, os incentivos das empresas

para oferecerem treinamento ou formação genérica são pequenos. É um caso em que o papel do governo ou de associações setoriais ou patronais na criação de programas de treinamento são importantes.

É preciso ter claro que um problema central no caso de investimentos em externalidades é o seu financiamento. Não só as empresas individuais não têm interesse em fazer o investimento mas também têm incentivos para não participar do financiamento mesmo quando uma entidade supra-empresarial decida tomar a iniciativa de coordenar o investimento. Trata-se de uma situação em que, tal como no caso do financiamento de um bem público, o agente individual tende a funcionar como *free-rider*.

d) A competitividade depende do esforço das empresas individuais mas depende também da geração de um ambiente competitivo e, portanto, de estratégias competitivas supra-empresariais.

A presença de custos fixos e indivizibilidades, externalidades e complementaridades técnicas exige a ação de agentes que operem acima ou fora da empresa individual. Isto porque a empresa individual, por mais que se beneficie dos investimento, não tem incentivos para fazê-lo individualmente. O custo do investimento face às circunstâncias para ela é maior que o benefício. Por isto um agente exterior à empresa --uma associação ou o governo a depender das circunstâncias-- deve arcar com o custo de coordenação e em alguns casos até com o financiamento do investimento.

Tanto a falta de incentivos da empresa individual para fazer o investimento quanto os incentivos para não participar do seu financiamento aumentam o *risco de sub-investimento*. Como consequência, os ganhos competitivos associados ao investimento podem inexistir, ou serem menores que

o desejável para a geração de projetos auto-sustentados, uma vez feitos os investimentos iniciais.

e) As associações patronais e de classe e sindicatos cumprem um papel essencial na formulação de estratégias competitivas.

Menos evidente que o papel do governo é o papel que podem desempenhar as associações setoriais e patronais e os sindicatos de trabalhadores. Principalmente no caso de infra-estruturas não tradicionais --cujo custo fixo tende a ser menor que no caso das tradicionais e cuja natureza é mais específica-- o papel das associações e sindicatos na coordenação dos investimentos e gestão dos serviços é fundamental.

No Brasil, devido a vícios de comportamento associados à forma de financiamento das associações patronais e sindicatos trabalhistas (impostos sindicais e outras contribuições oficiais), o seu papel é muito tímido na geração de infra-estruturas.

O modelo de substituição de importações, com forte presença do Estado na geração de infra-estruturas de todos os tipos e proteção à competição externa, fez com que as associações oficiais passassem a ter um comportamento meramente intermediário entre os interesses dos afiliados e as ações do Estado. Daí resulta que até hoje, as iniciativas estratégicas autônomas das associações (isto é, sem interferência do Estado) praticamente inexistem.

Na área sindical trabalhista a situação é semelhante. Devido ao sistema de financiamento dos sindicatos --que fomenta a multiplicação de sindicatos fantásmas-- a ação das associações trabalhistas na geração de infra-estruturas é muito tímida.

As ações conjuntas --de sindicatos trabalhistas e associações patronais e

setoriais-- pelas mesmas razões mencionadas acima são também muito limitadas.

Num país como a Alemanha por exemplo, em que as associações de interesses são financiadas com contribuições não oficiais, a demanda por serviços por parte das empresas nas áreas de treinamento e estratégias industriais é muito significativa.

f) *A noção de competitividade não se refere nem a um país nem a uma firma, mas se refere a um cluster com forte conteúdo regional*

É evidente que fatores genéricos como a educação cumprem um papel importante na definição da competitividade de um país. Entretanto, afora estes fatores, a noção de competitividade deve ter um carácter muito mais localizado, seja setorialmente ou regionalmente. ³

As vantagens da concentração geográfica estão associadas ao que Alfred Marshall se referiu como as *economias de escala externas* às empresas.⁴ Estas economias referem-se ao conjunto de serviços e fornecedores, à geração de um mercado de trabalho para a mão de obra especializada e, finalmente, à geração de informações e conhecimento associados a uma mesma indústria.

³ "O que devemos compreender (...) são os determinantes da produtividade e o ritmo de crescimento desta produtividade. para encontrar as respostas, defemos focalizar não a economia como um todo, mas **indústrias específicas e segmentos da indústria.**" {Porter, p. 10}. Ainda segundo Porter, "a vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado" {p. 20}.

⁴ Krugman resume os principais pontos de Marshall sobre os determinantes das economias externas: "primeiro, um cluster de firmas na mesma área provê um amplo mercado para pessoas com habilidades especializadas (...), segundo, um cluster industrial local permite a existência de provedores de serviços especializados(...), e terceiro, um agrupamento de firmas promove a troca de informações e assim o avanço da tecnologia". {pp. 225-6}.

É o conjunto de infra-estruturas específicas, mão de obra especializada, rede de serviços e fornecedores específicos e a geração de informações e conhecimentos o que permite o dinamismo de indústrias com concentração regional. {Krugman, 1994, p. 225-6}

A existência de vantagens dinâmicas (ganhos de aprendizado) e vantagens de especialização exigem comprometimento de agentes privados e públicos regionais. Por isto é importante "a qualidade da localização industrial, vale dizer, sobretudo a infra-estrutura tecnológica, física e institucional que pode modelar-se mediante processos de coordenação cooperativa e baseada no know-how dos setores empresarial, científico e público" {Esser et al}.

Piore (1992) lista algumas das características e fatos estilizados presentes no vários estudos sobre os *destritos industriais* em que são proeminentes os benefícios da concentração geográfica. Dentre as características destaca-se a estrutura empresarial descentralizada em contraposição à estrutura verticalizada, com forte ênfase para estruturas cooperativas organizadas em rede.

Entre os fatos estilizados dos destritos industriais pode-se destacar a combinação peculiar entre competição e cooperação entre agentes econômicos, em particular entre empresas concorrentes organizadas em redes horizontais. Destaca-se também a "riqueza da comunicação" entre os agentes que escapa à simplicidade dos sinais de mercado.

No que tange a políticas públicas no desenvolvimento de destritos industriais, Piore destaca a provisão de alguns serviços que em estruturas empresariais mais verticalizadas seriam internalizados pelas próprias empresas. Pesquisa e desenvolvimento, treinamento e educação são os serviços mais importantes oferecidos ou coordenados pelas agências públicas nos destritos industriais.

É evidente que devido ao carácter local (ou regional) da competitividade, o papel das instâncias sub-federais (estados e municípios) de governo passa a ser

fundamental. Ao governo federal caberia a definição de orientações gerais, a regulação da concorrência e a participação --através de suas agências financeiras-- no financiamento de projetos que se mostrassem de acordo com as orientações gerais.

g) Devido à desverticalização das empresas, as relações empresariais semi-integradas passam a ter lugar de destaque nas estratégias de desenvolvimento industrial.

A tendência das estratégias competitivas empresariais tem sido no sentido da desverticalização. Talvez o custo de coordenação de várias atividades dentro de um mesmo grupo empresarial tenha crescido com a volatilidade dos mercados e o crescimento da competição internacional. Por isto os incentivos ao desmembramento tornam-se maiores que os benefícios de uma estrutura verticalizada.

Em substituição às estruturas verticalizadas as empresas têm optado pela sub-contratação de uma parcela cada vez maior de suas atividades, principalmente aquelas menos afetas ao seu principal produto. Tornam-se assim mais frequentes as relações empresariais semi-integradas, mais descentralizadas que antes. Crescem as redes de prestação de serviços, fornecimento e comercialização nos entornos da indústria.

Por um lado, a sub-contratação resulta de uma decisão de reduzir os custos de coordenação. Neste sentido, representam um benefício para a empresa que se desverticaliza. Por outro lado, o nível de investimentos e a qualidade dos produtos e serviços prestados pelas empresas sub-contratadas não são

independeres do tipo de interação mantido entre sub-contratadas e contratantes.⁵

O processo de desverticalização e descentralização empresarial pode estar associado ao crescimento da participação de micro e pequenas empresas na produção de bens e prestação de serviços. As vantagens das micro e pequenas empresas em relação às grandes empresas estão na maior flexibilidade de operações e especialização.

Por outro lado, as limitações inerentes à estratégia e gerência operacional das pequenas empresas torna-se um tema mais relevante. Tais limitações se concentram em três áreas: restrições a crédito, restrições a investimentos com alto grau de indivisibilidade e acesso restrito a informações que ensejem inovações. A presença destes fatores limitativos pode levar gradualmente a uma situação de sub-investimento por parte das empresas de menor porte.

Daí porque, no novo contexto, a natureza das relações entre grandes empresas e suas sub-contratadas e entre pequenas empresas entre si, de um lado, e a ação de associações empresariais e do próprio governo, de outro, serem tão importantes para evitar o risco de sub-investimento.

No que se refere à ação do governo e das associações empresariais, é importante que o espaço deixado pelo enxugamento do núcleo duro antes exercido pelas grandes empresas verticalizadas seja preenchido com ações que garantam o investimento nas próprias empresas e na formação de infra-estruturas não tradicionais. Este é o espaço a que nos referimos como "*área de irradiação estratégica*" em seção anterior.

As redes horizontais e verticais podem cumprir um papel importante para reduzir os fatores limitativos da ação das micro e pequenas empresas. Estas redes têm a vantagem de abrir caminho para as pequenas empresas nas áreas de debilidade estrutural, vale dizer, acesso a crédito, a investimentos indivizíveis e

⁵ Para uma análise teórica dos riscos de sub-investimento das empresas sub-contratadas, ver Amadeo, Pero & Scandiuzzi (1994).

acesso limitado a informações mercadológicas e tecnológicas.

A natureza da relação entre empresas contratantes e sub-contratadas também pode afetar o ritmo de investimentos destas últimas. O termo "*estruturas empresariais semi-integradas*" é usado por Aoki (1988) para designar a natureza da relação mantida no Japão entre as grandes empresas contratantes e as centenas de sub-contratadas.

Segundo Aoki, a relação tem natureza "dual" pois é, ao mesmo tempo, integrada e autônoma. O sistema não é tão integrado quanto na grande empresa verticalizada, por exemplo, mas a relação entre contratante e contratada é muito mais específica e duradoura que no caso de contratações casuais (*spot contracting*).

A noção de redes está, portanto, associada a desenvolvimentos tecnológicos e a processos de economias dinâmicas (vantagens de aprendizado) que requerem comprometimento das partes com uma relação duradoura. Além disto, requer por parte das empresas contratantes a geração de incentivos -- associados à repartição dos rents-- ao investimento das contratadas em inovações.

h) Quanto mais durável a relação e frequentes as negociações entre as partes (empresas e fornecedores, empresas e sindicatos, setores privado e público), maiores as chances de geração de um ambiente cooperativo.

Este já é um resultado consagrado na literatura sobre teoria dos jogos: em casos de jogos não cooperativos, quanto mais durável a relação e mais repetidas as negociações entre as partes, maior a chance de que eles passem a adotar uma estratégia cooperativa. Isto porque com a repetição, os agentes têm mais

oportunidades de propor um comportamento cooperativo e serem correspondidos. Segue-se que o ideal do ponto de vista das relações entre parceiros econômicos --que em geral têm áreas de conflito e cooperação simultaneamente-- é que as negociações e interações sejam frequentes e continuadas.

Tome-se o caso de empresas e trabalhadores, por exemplo. Este é um caso típico em que o conflito marca a relação dado o tamanho do *rent* econômico a ser repartido. Entretanto, o próprio tamanho do *rent* não é independente da ação das duas partes. Logo, há também espaço para a cooperação.

O caso japonês também é ilustrativo aqui. As relações entre empresas e trabalhadores --em particular nas grandes empresas-- são marcadas pela continuidade uma vez que o trabalhador, ao ingressar na empresa, tem como perspectiva permanecer nela por toda vida. Este dado obviamente altera a atitude das partes. O crescimento do *rent* econômico da empresa --que depende em grande parte de sua competitividade-- passa a ser um objetivo dos próprios empregados na medida em que parte importante de sua remuneração são bônus. Aoki argumenta que o mesmo é verdadeiro no caso da relação entre empresas contratantes e contratadas.

A tradição em países ocidentais, e nos EUA entre os países ricos em particular, e no Brasil, é que as relações econômicas sejam de curta duração. No caso da relação de emprego, tanto nos EUA quanto no Brasil, a permanência média dos empregados na mesma empresa é muito menor que no Japão. Isto contribui para que as partes --empresas e trabalhadores-- tenham uma relação menos cooperativa.

i) O Estado deve livrar-se da intromissão de grupos de interesses específicos que bloqueiam a formulação e execução de políticas e programas de natureza coletiva e voltados para o longo prazo.

Este é um ponto a que deve referir-se qualquer proposta de política industrial ativa. Isto porque a participação do Estado seja na coordenação seja no financiamento de investimentos do setor privado corre o risco de proteger interesses específicos em oposição a interesses coletivos e de interferir no funcionamento do mercado gerando distorções e ineficiências. Esta é, de fato, a principal fonte de críticas à atuação do Estado na formulação de políticas industriais ativas.

No Brasil, o processo de substituição de importações gerou uma miríade de regras de proteção à concorrência internacional e subsídios a setores e empresas que retiraram a transparência do sistema de incentivos, beneficiaram grupos específicos em detrimento de objetivos mais globais e reduziram os incentivos à eficiência. Portanto, de fato, a experiência brasileira tem uma dose de dualidade: de um lado, a política de substituição de importações foi em grande parte responsável pelo rápido e profundo processo de industrialização no país mas, por outro lado, gerou sub-produtos indesejáveis do ponto de vista da equidade e da eficiência.

Os parágrafos anteriores deixam claro que há bons motivos para colocar em prática políticas ativas. A pergunta que se coloca é como conciliar estes motivos e as críticas às práticas de captura do Estado? Este é um conflito difícil cuja discussão não pode se esgotar nesta breve discussão. Esta seção é certamente a que carece de mais elaboração ulterior. Há, entretanto, dois delineamentos básicos que permitem antever soluções para o conflito.

Em primeiro lugar, é preciso que a formulação de políticas industriais seja baseada em estratégias de longo prazo e que o papel coordenador do Estado

esteja relativamente insulado de interferências de grupos específicos do setor privado. Isto significa que o Estado deve ter relativa autonomia face a pressões específicas. Há apenas uma forma de fazer isto: permitindo que apenas entidades de ampla representação social participem dos processos de formulação e implementação das políticas e tornando as decisões amplamente transparentes.

Em segundo, que o papel do Estado restrinja-se o mais possível à coordenação e não ao financiamento de projetos, principalmente no caso de infra-estruturas não tradicionais em que o papel das associações patronais e setoriais deve ser proeminente. Esta é a forma de reduzir os incentivos a atitudes predatórias que gerem a captura de segmentos do Estado. Dito de outra forma, caberia ao Estado utilizar seus recursos para realizar diagnósticos, oferecer propostas e coordenar as ações do setor privado --representado por associações de grupos de interesses-- e apenas em situações especiais (de projetos de grande monta e carácter genuinamente horizontal) financiar diretamente projetos.

5. Observações finais

No Brasil, há os otimistas que pensam que as grandes empresas já se deram conta dos pontos listados anteriormente. Em parte, é verdade. Parte do processo de reestruturação de algumas grandes empresas inclui as noções de parceria de longo prazo com fornecedores e melhora na relação capital-trabalho. Mas são em geral ações isoladas e circunscritas aos entornos mais próximos destas empresas. Trata-se de um processo de *irradiação competitiva limitada*. O desafio está em encontrar parceiros mais longínquos --mas nem por isto menos importantes no longo prazo-- e ampliar o escopo da irradiação. Para isto a estratégia isolada da grande empresa individual não basta.

Um primeiro esforço de síntese aponta para a noção de que parte

importante da estratégia de desenvolvimento depende de *ações coordenadas e negociadas* em diferentes níveis (nacional mas principalmente regional, setorial e dentro das empresas) envolvendo diferentes atores (governo, associações de classe e patronais, sindicatos). Também a noção de que os atores privados devem tomar a dianteira e pensar o longo prazo mas para isto é preciso desamarrá-los do corporativismo oficialista sustentado pelo imposto sindical e outras contribuições para-fiscais. Por último, que a ação do governo deve mudar inteiramente sua filosofia, voltando a fazer política industrial ativa e apoiando principalmente as iniciativas empresariais semi-integradas (redes) e não empresas isoladas.

Referências:

Amadeo, E.J., Pero, V. e Scandiuzzi, J.C. 1994.

Aoki, M. 1988. Information, incentives, and bargaining in the Japanese economy, Cambridge: Cambridge University Press.

Esser, K et al. 1994. Competitividad sistémica, Berlin: Instituto Aleman de Desarrollo.

Krugman, P. and Lawrence, R. L. 1994. "Trade, jobs and wages", American Scientific, Abril.

Krugman, P. 1994. Peddling prosperity, N. York: W. W. Norton.

Lawrence, R. Z. e Slaughter, M. 1993. "International trade and American wages in the 1980's: giant sucking sound of small hiccup?", Brookings papers on economic activity, pp. 161-210.

Lawrence, R. Z. 1994. "Trade, multinationals and labor", NBER Working papers, n. 4836.

Piore, M. 1992., "Work, labor and action", in Pyke, F. et al (orgs.), Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy, Geneva: ILO.

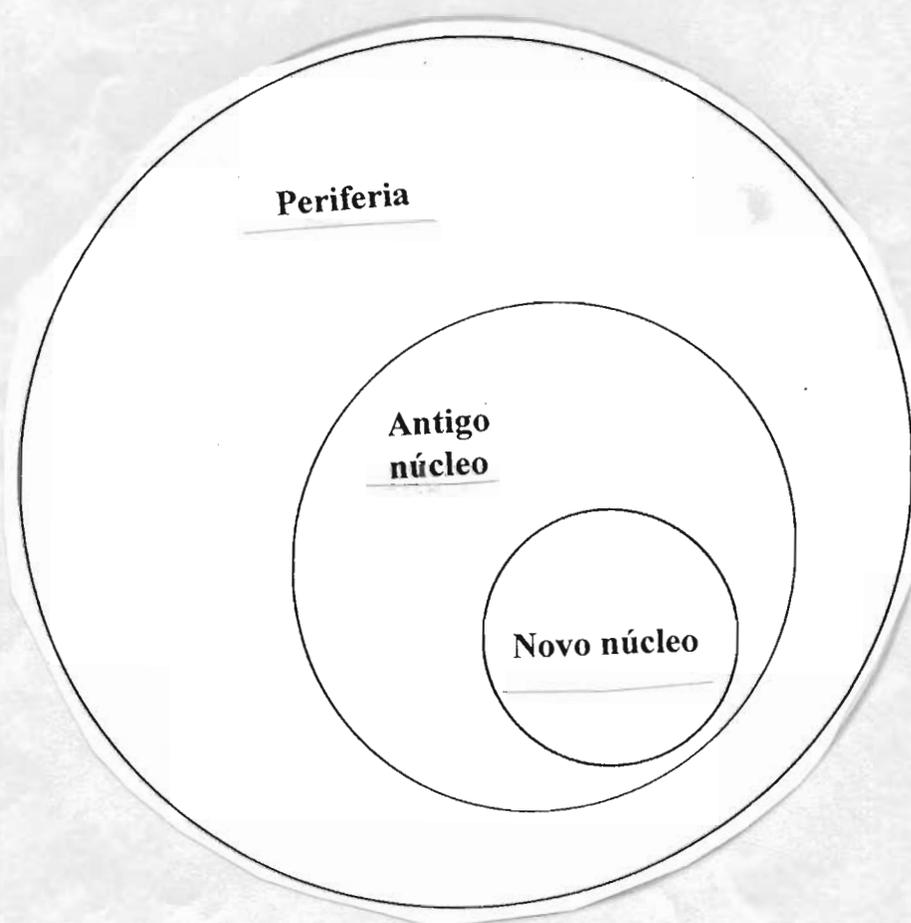
Porter, M. 1993. A vantagem competitiva das nações, Rio de Janeiro: Campus.

Reich, R. 1992. The work of nations, N. york: Vintage books.

Reis Velloso, J.P. 1994. Inovação e sociedade, Rio de Janeiro: José Olympio.

Sachs, J. e Shatz, H. 1994. "Trade and jobs in US manufacturing", Brookings papers on economic activity, pp. 1-83.

**Encolhimento do núcleo: down sizing,
terceirização e tecnologia poupadora de
trabalho pouco qualificado**



Esquema 1