

# **O LOCK-IN MACROECONÔMICO DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS E DAS ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 80**

*Reinaldo R. Ferreira Jr.<sup>1</sup>*

## **1. INTRODUÇÃO**

O legado, deixado pelo Estado desenvolvimentista brasileiro no final dos anos 70, qual seja, a estrutura industrial implantada no país, no período de crescimento de 1930 a 1950, com seu elevado grau de diversidade -, tornou difícil, mas não impossível, um processo de ajustamento produtivo com especialização, capaz de conduzir a economia brasileira a uma inserção internacional baseada exclusivamente em vantagens comparativas referentes a recursos naturais e mão de obra pouco qualificada<sup>2</sup>. Entre outras razões, devido ao baixo nível de complementaridade comercial com outros países ou blocos regionais. Deste modo, só "[restou] ao país um complexo caminho de profunda reestruturação produtiva e tecnológica."(Fiori, 1993: 25).

O principal óbice, a este caminho parece estar entretanto, na perda de espaço da política industrial para as políticas de estabilização. Ou seja, diferentemente do ocorrido no período entre o após segunda guerra e o final dos anos 70, no qual há indícios substanciais de uma coexistência "virtuosa" entre estas duas políticas, os conflitos se explicitaram a partir dos anos 80 e se agudizaram com a proposta neoliberal, adotada a partir dos anos 90, que nega a rele-

---

<sup>1</sup> Doutorando em Economia do Instituto de Economia da UNICAMP.

<sup>2</sup> A este respeito diz Fiori (1993: 24): "...as dimensões continentais da economia e as imensas desigualdades da sociedade brasileira, torna muito difícil a aceitação dos custos de um processo de estabilização ortodoxo, aumentando as resistências a um ajustamento produtivo que aponte, como no Chile e Argentina, para uma reespecialização produtiva baseada em vantagens comparativas internacionais."

vância da política industrial, seja *lato sensu*, seja *stricto sensu* (*industrial target*). (Cf. Castro, 1991, 1994 e 1995)

A experiência da economia brasileira observada em diversos aspectos, através de vários autores, dos quais alguns servirão de referência para este trabalho, permite supor que a instabilidade macroeconômica gerada com a crise da dívida externa, ao comprometer a capacidade do Estado de exercer de forma coordenada a política macroeconômica e industrial, fez com que a economia brasileira fosse aprisionada (*lock in*) a uma lógica de política econômica de curto prazo. Esta lógica, por sua vez, foi reforçada pela crescente perda de credibilidade na gestão econômica por parte dos agentes econômicos, condicionando-os a demandarem flexibilidade na composição de seus *portfolios*. Formando-se, deste modo, um "círculo vicioso" no qual a recorrente instabilidade macroeconômica ao afetar as condutas dos agentes, ao nível micro, tornavam suas expectativas, quanto ao comportamento da economia, mais elásticas<sup>3</sup>.

A Prof<sup>a</sup> Maria da Conceição Tavares chama atenção para dois aspectos que tornam a compatibilidade de políticas de curto e longo prazos ainda mais complexa. O primeiro consiste na dificuldade de compatibilizar políticas de estabilização com políticas de ajustamento do balanço de pagamento, a despeito da absorção de recursos externos<sup>4</sup>. O segundo, diz respeito à interdependência criada entre as políticas de juros, de câmbio e fiscal, em razão dos *trade-offs* entre equilíbrio na balança comercial e níveis de atividade doméstica<sup>5</sup>. Em outras palavras, a disfuncionalidade entre os *fundamentals* (evolução do setor externo, equilíbrio fiscal e equilíbrio entre poupança e investimento) torna o "problema macroeconômico" imperativo face às demais políticas, principalmente de longo prazo, como a política industrial.

A seguir, procuraremos delinear, ainda que de forma sucinta e indicativa, revisitando uma bibliografia relativamente atualizada, os conflitos entre *política de estabilização e política industrial e suas*

3 A expressão expectativas elásticas foi criada por Hicks e significa que os agentes tendem a projetar nos preços e valores esperados, com intensidade mais do que proporcional, os efeitos percebidos de um desequilíbrio corrente em relação às expectativas passadas.

4 A este respeito, uma referência importante encontra-se em Carneiro (1993).

5 O plano Real evidenciou a atualidade destas questões (Cf. Castro, 1995)

*implicações em termos de estratégias empresariais, a partir dos anos 80, na economia brasileira.*

## **2. O COMPORTAMENTO DISFUNCIONAL (A PARTIR DOS ANOS 80) DAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS FUNDAMENTAIS NO BRASIL**

A partir dos anos 80, o Brasil passa a apresentar uma significativa instabilidade na sua política macroeconômica. Para se ter uma idéia, foram nove planos de estabilização, quinze políticas salariais, dezenove modificações das regras cambiais, vinte propostas de negociação da dívida externa e de ajuste fiscal do Estado. Como chama atenção Miranda (1994:1) "esta série de tentativas de ajustamento macroeconômico sublinha a complexidade de obtenção de equilíbrios fiscal, monetário e cambial para a economia brasileira." Nos termos da metodologia proposta por Fanelli & Frenkel (1994), as "falhas de coordenação", expressas em mudanças não antecipadas nas variáveis fundamentais do "problema macroeconômico", é profundamente acentuada no Brasil ao longo de todo este período.

A crise da dívida externa foi a grande responsável pela mudança de rumo na trajetória seguida pela economia brasileira nas décadas de 60 e 70. Isto em função da fragilização financeira do Setor Público<sup>6</sup>, em razão do crescimento das dívidas gêmeas (interna e externa), que minou a capacidade estruturadora, por intermédio dos investimentos públicos, do Estado brasileiro<sup>7</sup>.

A saga da fragilização financeira do setor público brasileiro começou com a estatização da dívida externa<sup>8</sup>. Isto porque, enquanto a dívida passou a ser pública, os dólares, necessários para pagá-la, pertenciam ao setor privado oriundos de suas receitas de exportação. Obrigando ao governo, para não emitir moeda, a disputar recursos com os

6 Para se ter uma idéia, a dívida líquida total do Setor Público (em milhões de dólares) passa de 67.115, em 1981, para 185.782, em 1989, (cf. Baer, 1993)

7 Ver Baer (1995); Belluzzo *et alli* (1992) e Cruz (1993).

8 Cf. Cruz (1993).

agentes econômicos no mercado financeiro, usando os seus títulos públicos. Deste modo, o setor público passou a ser refém de duas dívidas e de dois preços-chaves da economia: a taxa de juros e de câmbio, que, com a moeda indexada, passaram a ser endogenamente determinados pelos agentes econômicos<sup>9</sup>.

Outra implicação importante do processo de fragilização financeira do setor público, a partir dos anos 80, foi a aceleração do processo inflacionário. Ou seja, o crescimento do déficit operacional do governo, que só foi zerado em um período muito curto do governo Collor (1990), tornou as expectativas dos agentes bastante elásticas. Isto, por sua vez, implicou o seguinte rebatimento sobre a economia: mecanismos mais sofisticados de proteção da riqueza dos agentes e conseqüente aceleração das margens desejadas de lucros<sup>10</sup>. Castro (1994: 15-17), classifica a inflação neste período em duas fases: a de alta inflação refreada (1980/85) e regime de ciclo-choque (1986/89).

A necessidade, em virtude do aprofundamento da trajetória de instabilidade econômica, de administrar as expectativas dos agentes sancionando-as - o que significou renunciar ao poder de fazer política econômica<sup>11</sup> - levou tanto à perda da capacidade de coordenação da economia, como comprometeu bastante a credibilidade do setor público. Uma manifestação clara do comprometimento da capacidade de coordenação são as inúmeras políticas de estabilização (de caráter ortodoxo, heterodoxo e um *mix de ambas*), citadas anteriormente, que atingiram diretamente a credibilidade do Governo ao afetarem os contratos entre os agentes na economia. A busca por maior flexibilidade na composição dos portfólios dos agentes econômicos, a partir dos anos 80, é, sem dúvida alguma, resultado dessa instabilidade permanente nas regras do jogo.

Assim, a procura incessante por estabilização, provocando repentinas mudanças nas regras do jogo, associada à falta de sinais apontando para uma política de crescimento a longo prazo (política industrial),

9 Ver Belluzzo *et alii* (1992)

10 Para uma melhor compreensão da relação existente entre estruturas instáveis e inflação ver Kandir (1989).

11 As duas tentativas de exercer este direito (Plano Cruzado e Collor I) foram derrotadas no plano político.

parece ter comprometido bastante a formulação do cálculo econômico privado para a realização de investimento em capital fixo e em inovações tecnológicas, conforme veremos no item seguinte.

Ainda em relação aos anos 80, dados demonstram que o comportamento da poupança e do investimento privado é de flagrante descompasso, ou seja, passam de 17,76% e 16,41% (como % do PIB), em 1980, para 26,41% e 19,28%, em 1989, respectivamente. Já em relação à poupança e ao investimento do Setor Público observa-se, desde o início dos anos 80, uma interação desequilibrada e inversa à do setor privado, conforme os seguintes dados: em 1981, representavam 1,6% e 7,9%, enquanto que em 1989, registraram (-1,38%) e 5,52%, respectivamente. A diferença entre poupança e investimento do Setor Público, em 1989, é financiada pela poupança privada nacional, já que a poupança externa tem uma queda significativa ao longo da década (ou seja, de 5,45%, em 1980, cai para -0,28%, em 1989)<sup>12</sup>. Isto explica, entre outras razões, porque as taxas de juros mantêm-se tão elevadas a partir dos anos 80.

Os dados para o comportamento do PIB nos anos 80, exibem uma dinâmica do tipo *stop and go* que combina ciclos curtos de recessão e crescimento. Ou seja, no período 1981-84 há uma queda na taxa real de crescimento do PIB da ordem de (-0,57%); o inverso ocorre em 1985-86, com crescimento significativo, aproximando-se das taxas históricas, de 7,7%; tornando a um desempenho insatisfatório de crescimento abaixo de 1%, no período 1987-90. Estes dados confirmam um crescimento bastante modesto para o PIB ao longo de toda a década: 1,54% a.a.<sup>13</sup>.

Tanto a fragilização financeira do setor público, como a retração dos investimentos públicos e privados - com efeitos estagnantes sobre o PIB, ao longo da década dos 80 - demonstraram claramente as dificuldades impostas pelas restrições de recursos externos à economia brasileira.

No início dos anos 90, o choque sofrido pela economia brasileira com a implantação do Plano Collor I - que combinou recessão internacio-

12 Estes dados foram retirados de Miranda (1993).

13 Cf. Miranda, (1993).

nal, apreciação da taxa de câmbio, drásticas medidas para conter a inflação, redução das tarifas de importação com um processo acelerado de abertura comercial - conduziu-a a uma profunda recessão econômica. A proposta de reformas econômicas de Collor buscava implementar no Brasil a lógica de ajustamento neoliberal<sup>14</sup>. Em outras palavras, propunha um forte ajuste fiscal (com a eliminação do déficit operacional do governo); liberalização comercial e financeira.; flexibilização na relação capital-trabalho; quebra dos monopólios públicos; e redução do tamanho do Estado (Estado mínimo), através de um acelerado processo de privatização<sup>15</sup>. A idéia é que "os ajustes fiscal e patrimonial do Estado seriam uma pré-condição às demais reformas estruturais e à estabilidade (ou reforma) monetária e esta, por sua vez, à retomada do crescimento". (Miranda: 1993, p. 1) A crise mexicana de 1994 demonstrou, de forma cabal, o quanto é complexo assegurar crescimento a longo prazo com estabilidade econômica, em uma economia estruturalmente instável.

Com o plano Collor I, inaugura-se uma nova fase de políticas de estabilização ancoradas na valorização do câmbio e crescente abertura comercial e financeira. Segundo Castro (1994, p. 23), de "1990 em diante, sintomaticamente, começa a verificar-se atrasos de câmbio que facilitou a contenção da aceleração inflacionária e dão início a uma nova fase de inflação refreada. De fato, no primeiro semestre de 1994 e, por conseguinte, às vésperas do plano Real, o índice da taxa de câmbio - tendo 1985 como 100 - já se encontrava, em média, em 68." As implicações desta política, em termos de agravamento da disfuncionalidade dos *fundamentals*, o primeiro semestre de 1995 tornou flagrante.

Em síntese: os *trade-offs* observados entre as políticas monetária, cambial e fiscal parecem, de fato, ter enlacado de vez as transformações estruturais necessárias ao desenvolvimento da economia brasileira. O Plano Real explicitou estes *trade-offs* ao demonstrar que a preservação da âncora cambial implica em recessão econômica, *overshooting* do déficit público e elevadas taxas de juros (devido a

14 Para uma reflexão das prováveis implicações da proposta neoliberal sobre os países em desenvolvimento e proposta de reformas para fazer frente ao discurso neoliberal ver Cano (1994-item 1).

15 Cano (1994, p. 29-30).

necessidade de se preservar o equilíbrio na balança comercial). Por sua vez, isto representa uma armadilha já que o menor controle monetário através de *target* (fazendo com que houvesse diminuição dos juros) e a desvalorização do câmbio (para estimular as exportações e inibir as importações) poderiam levar a ataques especulativos contra o real, afetando as reservas e a sobrevivência do próprio programa de estabilização. Por fim, a âncora fiscal dependeria não só das reformas fiscal, tributária, administrativa, previdenciária e do sucesso do programa de estabilização, como também de se independentizar a política fiscal das políticas monetária e cambial. Não há dúvidas quanto às dificuldades políticas (em um país de *rent-seeking*) para se enfrentar tais desafios.

Resta apreciar as implicações dessa disfuncionalidade da política macroeconômica sobre a política industrial e as estratégias dos empresários da indústria, o que será feito a partir de agora.

### **3. A POLÍTICA INDUSTRIAL E AS ESTRATÉGIAS DOS EMPRESÁRIOS ANTE A CRISE DOS 80 E A ABERTURA DOS 90**

A política industrial perde significativamente a sua importância a partir dos anos 80 na economia brasileira, tanto em termos institucionais, como estratégicos ao se sustentar uma política de promoção/proteção, sem seletividade, do tipo substituição de importações. Nos anos noventa passa-se a se restringir à política comercial<sup>16</sup>. No que tange às estratégias empresariais, passam a ser defensivas, a partir dos anos 80, com transformações estruturais importantes, no âmbito das empresas, com a abertura comercial dos 90.

16 As experiências recentes de alguns países latino americanos - como México e Brasil (plano Collor I e Real); têm demonstrado que política comercial como principal estratégia de desenvolvimento econômico e industrial tem as seguintes implicações: (a) rápida deterioração da balança comercial que junto com o serviço da dívida externa levam ao crescimento do déficit em transações correntes; (b) forte pressão da classe empresarial, dos setores exportadores e competindo com importados, para que haja desvalorização cambial e outras medidas protecionistas de política comercial (como elevação de tarifas e estabelecimento de quotas); e (c) por estas razões, retrocesso da política de abertura comercial. Corden (1980) trata de forma aparentemente simples a riqueza de *trade-offs* que há entre os instrumentos de política comercial e que implicações estes têm sobre o balanço de pagamentos e a dinâmica industrial. Alguns casos exitosos de desenvolvimento econômico e industrial (como é o caso de Japão e Coreia) tem colocado a necessidade de uma ação de política econômica coordenada que combine desenvolvimento tecnológico e crescimento, como também tem cabido à política industrial o comando dessa estratégia coordenadora.

### 3. A ANTI-POLÍTICA INDUSTRIAL

No início dos anos 80, a política industrial perde seu principal órgão de coordenação que era o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Por outro lado - desconsiderando as tendências internacionais<sup>17</sup> e impostas pelo novo paradigma técnico-organizacional, com base na microeletrônica - mantém-se, em termos de estratégia, pouco seletiva no fomento e proteção à atividade industrial, além de nenhuma exigência de contrapartidas no tocante à metas. Enquanto isto, "as transformações a nível internacional impunham a necessidade de mudanças consentâneas de política industrial, tecnológicas e de formação de recursos humanos, desde educação básica até o treinamento específico.." (Cf. Suzigan: 1992a, p.90) para a realização do *upgrading* da estrutura industrial brasileira.

Com exceção da indústria de informática<sup>18</sup> e de alguns segmentos exportadores, que foram objeto de políticas setoriais específicas, não houve nenhuma evolução na estrutura produtiva industrial na década de 80. As conseqüências da subsunção da política industrial pela política macroeconômica foram, conforme Suzigan (op. cit: 91), "...a estagnação da produção industrial, a contração dos investimentos e a limitação do esforço de incorporação de progresso técnico. Com isso, cristalizou-se uma conformação estrutural caracterizada por acentuadas heterogeneidades tecnológicas e estruturais e por fraca capacidade de inovação, que hoje representam óbices importantes à

17 A nível internacional estavam sendo observadas as seguintes tendências: "1) a emergência do complexo eletrônico como carro-chefe do dinamismo das novas tecnologias de informação e telecomunicações...; 2) a transformação dos métodos de produção, principalmente com a difusão de automação industrial flexível e integrada e de novas técnicas organizacionais que implicam mudanças significativas nos processos fabris, nas relações de trabalho e nos requisitos educacionais da mão-de-obra; 3) as inovações nas formas de gestão e de organização empresarial, com o avanço das formas de interligação e integração intra e interempresas (sendo inclusive estabelecidos novos padrões de relacionamento entre produtores, fornecedores e usuários, incluídos os consumidores finais); 4) a forte aceleração dos investimentos diretos no exterior, conduzindo a uma crescente interpenetração patrimonial entre os grandes grupos econômicos dos países desenvolvidos; 5) o rápido crescimento do comércio internacional, em particular do comércio interindustrial (e, dentro dele, do comércio infrafirma); 6) a emergência de novas formas de concorrência entre grupos de empresas, através da proliferação de redes de cooperação, alianças tecnológicas e outras alianças competitivas, especialmente nos oligopólios mundiais." (LECI: 1994, p. 68).

18 Uma interessante apreciação da política de informática no Brasil, encontra-se em Erber (1993).

retomada do crescimento, mesmo no padrão de desenvolvimento industrial vigente."

Com o advento da Nova República, tentou-se resgatar a política industrial do limbo, através da chamada "Nova Política Industrial" (NPI). Apesar de formular um diagnóstico correto<sup>19</sup> da situação da indústria brasileira *vis à vis* ao cenário internacional, a NPI apresentava várias distorções que não cabe aqui detalhar, mas só apresentar as principais conclusões necessárias ao seu êxito: "1) uma adequada compatibilização dos instrumentos utilizados entre si e com as restrições de curto prazo em termos de finanças públicas e setor externo; 2) ação coordenada dos órgãos governamentais da área (CDI, CPA, CACEX, Sistema BNDES, FINEP, SEI e outros), e 3) melhor articulação, a nível político e de política setorial, entre os órgãos de classe setoriais e o governo (inclusive instituições de pesquisa.." (Cf. Suzigan: 1988, p. 170 e 171), deixando claro as conclusões que dois aspectos contribuíram para que a NPI não fosse implementada: restrições de natureza macroeconômica e falta de coordenação política.

A política industrial do governo Collor visava incrementar a competitividade da indústria brasileira adequando-a à nova realidade internacional. Fundava-se em duas vertentes básicas: políticas de competição, focadas na liberalização da economia, e política de competitividade, centrada no fomento ao investimento privado (através da melhoria das condições de competitividade estruturais, setoriais e empresariais), (Cf. Baptista e Jorge: 1993, p. 2).

As primeiras agrupavam as políticas de liberalização comercial, políticas de atração ao capital estrangeiro e políticas de privatização das Estatais e de serviços de utilidade pública. O segundo conjunto de políticas (competitividade), seguia os seguintes objetivos: "a) redução dos custos do investimento privado (via incentivos fiscais); b) redu-

19 O diagnóstico consistia na "necessidade de uma política industrial que privilegie o aumento da eficiência e da competitividade da indústria brasileira por meio de: 1) ganhos de produtividade e incorporação de progresso técnico (modernização e capacitação tecnológica industrial), e 2) racionalização e redução gradual dos sistemas de proteção e promoção de modo a expor cada vez mais a indústria à concorrência, tanto do mercado interno quanto do mercado internacional.." (Cf. Suzigan: 1988, p. 167) Isto demonstra, como veremos, que as bases para a proposta da política industrial e de comércio exterior (PICE) do governo Collor estavam na NPI.

ção dos custos de exportação (através do PROEX e do Projeto de Modernização dos Portos); c) melhoria da infraestrutura científica, tecnológica e de recursos humanos; d) reestruturação do modelo empresarial brasileiro (através da promoção às fusões e à desverticalização das empresas, medidas destinadas ao desenvolvimento do mercado de capitais e, finalmente, via privatização." (Baptista e Jorge: 1993, p. 3).

Contudo, esta ousada proposta de reestruturação industrial (no sentido lato) não se concretizou totalmente<sup>20</sup>. As principais razões, apontadas por Suzigan (1992, p. 126 e 127), para tal desempenho foram: "a) dificuldades de lidar simultaneamente com a estabilização macroeconômica e a política industrial; b) uso político, como instrumento de pressão sobre os preços internos, das medidas de competição, acarretando falta de sincronização entre a sua implementação e a das medidas de fomento e desarticulação de ambas com as metas setoriais; e c) marcante diferença de ênfase entre os dois tipos de políticas." Mais uma vez, o imperativo do "problema macroeconômico" (disfunção entre as políticas cambial, monetária e fiscal), casos a e b, *lock-in* a política industrial.

O último aspecto apontado por Suzigan, no parágrafo anterior, é tratado por Erber (1991, p. 318) da seguinte forma: "[Na PICE] ..há um desequilíbrio estrutural entre as duas pernas da 'pinça', em que as políticas de competição são mais fortes que as de competitividade, fazendo com que a resultante do campo de forças se incline decisivamente para o lado das primeiras." Em outras palavras, é muito mais fácil abrir a economia do que fazer reformas estruturais. Entretanto, sustentar competitividade internacional sem a constituição de um ambiente sistemicamente competitivo, é tarefa por demais heróica para qualquer empresa ou setor industrial<sup>21</sup>.

O propagado "Custo Brasil" é resultado deste desequilíbrio estrutural nas pernas da "pinça". Ou seja, o Brasil continua com sérios problemas em termos de sistema tributário; encargos trabalhistas; infraestrutura econômica de energia, transportes, telecomunicação e siste-

20 Na realidade, na PICE só a política de comércio exterior avançou e de forma intempestiva.

21 Ver a este respeito Possas (1995).

ma portuário; custo e disponibilidade de financiamento; custo de regulação excessiva; infra-estrutura social, como deficiência nos sistemas de educação e saúde; infra-estrutura de C&T e política tecnológica. (Cf. ECIB op. cit., e, para outras fontes, Suzigan & Villela (1995)).

Todos estes aspectos demonstram os efeitos deletérios de se restringir a política industrial à política comercial<sup>22</sup>. Por outro lado, exibem também os efeitos perversos das disfunções dos *fundamentals* macroeconômicos sobre a competitividade sistêmica da economia brasileira. É neste ambiente com crescentes deseconomias externas, a partir dos anos 80, que as empresas têm que definir suas estratégias. O que suscita a seguinte indagação: como as empresas, em geral, têm-se comportado na economia brasileira desde a crise do início dos anos 80? O tópico seguinte, mais uma vez de forma sucinta, tratará desta questão.

### **3.2 - ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS DEFENSIVAS: EM BUSCA DA SOBREVIVÊNCIA**

Quatro características gerais afetaram as estratégias dos grupos industriais na economia brasileira, nos anos 80: instabilidade econômica; ocupar posições no mercado externo; recessão e estagnação no mercado interno; e mudanças tecnológicas, sendo porém poucos os que foram capazes de sustentar a estratégia exclusivamente nas oportunidades tecnológicas. (Ruiz: 1994, p. 127-8).

Na década de 80 a indústria brasileira foi diretamente afetada, tanto em termos produtivos, como tecnológicos, pelas "falhas de coordenação macroeconômica". Estas falhas, por sua vez, levaram a importantes flutuações nos preços relativos (e preços chaves como taxas de juros e de câmbio), nas expectativas em termos de produção (ciclos curtos de expansão/recessão) e crescente incerteza no

<sup>22</sup> Os vai e vem da política de comércio exterior, observado recentemente no Brasil, e a ausência de uma proposta de política industrial ativa, demonstram que este equívoco ainda não foi superado pelos gestores do plano Real.

mercado financeiro, em função do crescimento da dívida pública. (Cf. item 1)

As respostas das empresas ao recorrente desequilíbrio macroeconômico ao longo dos anos 80, que afetava com freqüência a rentabilidade das mesmas principalmente em função de inesperadas mudanças nas regras do jogo, foram: "reorientação das estratégias de crescimento em favor do mercado externo, redução dos níveis de endividamento<sup>23</sup>, aumento do *mark-up*, investimentos localizados (nos setores exportadores) e de tipo 'defensivo' (racionalização e modernização pontual da capacidade produtiva, em detrimento dos investimento em expansão ou instalação de novas unidades de produção." (Laplane & Gonçalves: 1994, p. 86-7) Estas respostas defensivas das empresas vêm confirmar a preferência por flexibilização com efeitos negativos sobre os investimentos, tanto em termos de expansão de capacidade, como de tecnologias de processos e produtos, fundamentais para sustentar posições competitivas a longo prazo.<sup>24</sup>

O choque provocado pelo Plano Collor I, que, como já vimos, combinou deterioração do quadro macroeconômico com abertura comercial acelerada, expondo a indústria nacional à concorrência externa, provocou uma mudança estrutural muito significativa na base industrial brasileira, como resultado do ajuste defensivo das empresas. A seguir, exporemos alguns resultados da análise feita por Bielschowsky (1993) sobre o processo de reestruturação industrial, no início dos anos 90.

Bielschowsky utilizou uma amostra de 104 grandes empresas (63 nacionais e 41 estrangeiras) representando juntas 25% das vendas da produção manufatureira, 28% das exportações manufatureiras e 49% do emprego no setor manufatureiro<sup>25</sup>.

23 Ruiz (1994, p. 129) chama atenção para uma característica importante que persistiu nos anos 80 que foi "a ausência de vínculos entre as estruturas industriais e as instituições financeiras (...) ou seja, as relações grupo-banco constituíram um modo de maximizar a valorização financeira de recursos monetários ociosos ou de capital de giro. Não tinham como objetivo a constituição de estruturas de alavancagem de investimentos de longo prazo."

24 Para Bielschowsky (1993) a estratégia adotada pelas empresas nos anos de recessão, na década de 80, foi de sobrevivência passiva.

25 Os dados foram fornecidos pelo Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB).

O primeiro aspecto ressaltado por Bielschowsky, é de que - diferentemente do ajuste de 1981-83, no qual houve aumento de produtividade devido a dispensa de empregados em função da crise - há, no início dos anos 90, uma mudança na estrutura organizacional das empresas, em busca de maior competitividade, que implica na eliminação estrutural de postos de trabalho. Esta estratégia defensiva, adotada pelas empresas neste período, demonstra segundo o autor, uma surpreendente capacidade adaptativa às crises que tem o setor manufatureiro brasileiro<sup>26</sup>.

No que tange às estratégias das empresas em termos do que produzir, as principais mudanças nos arranjos de produção devem-se à terceirização dos serviços de apoio, diversificação dos produtos (rápidas mudanças nos modelos dos produtos), desverticalização (redução da produção de insumos) e especialização, ou seja, redução no escopo dos produtos das firmas.

Quanto aos aspectos tecnológicos e organizacionais<sup>27</sup> (como produzir?), a ênfase maior é para os aspectos organizacionais: ambos os grupos de empresas estão preocupados com o melhoramento do uso de insumos e eliminação de estrangulamentos. Só que as NEs dão maior importância à administração dos estoques.

Muitos outros aspectos importantes do processo de reestruturação das empresas são analisados por Bielschowsky e não cabe aqui detalhar. Contudo, a conclusão a que chega o autor, no final de sua análise, merece ser apreciada com atenção:

"A conclusão geral é de que, de um lado [houve] progresso considerável em produtividade, qualidade e outros elementos da competitividade entre 1989 e 1992, tanto em firmas

26 Como assinala a professora Maria da Conceição Tavares (1993), estamos nos limites da resistência, resta saber até quando?

27 O novo modelo de empresa caracteriza-se por: a) processo decisório, crescente descentralização, número decrescente de níveis hierárquicos, crescente participação dos trabalhadores nas decisões e nos ganhos das empresas; b) fluxos de informação, horizontalização e crescente intensidade; c) produtos, crescente atendimento às especificações dos clientes e crescente esforços de desenvolvimento; d) processo produtivo, busca de melhoria contínua, crescente flexibilidade, baixos níveis de estoques e menores tempos mortos. (ECIB: 1994)

nacionais como em estrangeiras; e de outro, que novamente em ambos os grupos de firmas progresso é limitado pela escassez de investimentos em capital fixo e pelo recuo em elementos [de maturação] de longo prazo, tais como treinamento e P&D.."; e, continua Bielschowsky, "pode haver pouca dúvida que todas as mudanças descritas neste paper refletem uma estratégia defensiva entre as firmas. **O padrão é bastante claro, isto é, de melhorar a competitividade através de pouco investimento extra; e ao mesmo tempo e sempre que seja possível tentar reduzir gastos no curto prazo, mesmo em áreas críticas a longo prazo tais como treinamento e P&D.**" (Bielschowsky: 1993, p. 32 e 36 - grifo nosso).

Diante das conclusões de Bielschowsky, muito pouco pode-se acrescentar quanto ao caráter das estratégias adotadas pelas empresas ante à crise dos 80 e à abertura dos noventa. Entretanto, como em ciência um processo de investigação inicia-se com perguntas e não com respostas, algumas indagações serão feitas à guisa de considerações finais.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise e as conclusões de Bielschowsky suscitaram as seguintes questões: i) como induzir as firmas a passarem de uma postura defensiva para uma ofensiva (ou seja, investirem tanto em capacitação produtiva, como em capacitação tecnológica) em termos de estratégia?; ii) quais as implicações destas estratégias defensivas sobre as possibilidades de *catch-up* da indústria brasileira?; iii) estas estratégias de sobrevivência não estão, de certo modo, reproduzindo e reforçando a lógica de ajustamento de curto prazo?; e, iv) qual o limite de resistência das empresas, em termos de sobrevivência competitiva, em uma economia em processo de abertura econômica?. Em síntese: quais são as perspectivas de desenvolvimento sustentado da economia brasileira?

O lock-in macroeconômico das políticas industriais e das estratégias...

Estas são questões em aberto e parecem indicar a necessidade de se refletir sobre a essencialidade de uma articulação "virtuosa" entre as políticas macroeconômica e industrial. Contudo, a "nova estrutura", moldada a partir do início dos anos 90 e preservada até os dias de hoje, fundada no *approach* neoliberal, parece insistir nas virtudes do mercado como o único instrumento de sinalização das decisões dos agentes econômicos. Apesar dos pesares do plano Real!

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAER, M. O Rumo perdido: *A crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1993, n<sup>o</sup> p.
- BAPTISTA, M. A. C. JORGE, M. M. *Política industrial e desafios*. São Paulo: [s. n.], 1993, n<sup>o</sup> p.
- BELLUZZO, L. G., ALMEIDA, J. S. A. (org.) *A luta pela sobrevivência da moeda*. São Paulo: Paz e Terra, 1992, n<sup>o</sup> p.
- BIELSCHOWSKY, R. *Adjusting for survival: domestic and foreign manufacturing firms in Brazil in the early 1990's*. Santiago: ECLAC/IEI/UFRJ-IE/UNICAMP, ECIB, 1993. n<sup>o</sup> p.
- CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des) ordem internacional*. 3. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1994. n<sup>o</sup> p.
- CANUTO, O. *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. n<sup>o</sup> p.
- CARNEIRO, R. A economia brasileira no período 1974-89. In *Economia e Sociedade*. n. 2, Campinas-IE/UNICAMP, 1993.
- CASTRO, A. B. de. Política Industrial: razões e restrições. In: *Brasil e Mudança* VELLOSO (org). São Paulo, Nobel, 1991.
- \_\_\_\_\_ (1994). "A retomada do crescimento na economia estabilizada". Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos, dezembro.

- \_\_\_\_\_ (1995). "*Estabilizar e Crescer: o paradoxo do desajuste na estabilidade*". Trabalho apresentado ao VII Fórum Nacional INAE, maio.?
- CORDEN, W. M. Trade Polices. In: Cody et alli Eds, editora, 1980. nº p. Cap. 2.
- CRUZ, P. R. D. C. *Endividamento Externo e Transferência de Recursos Reais ao Exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta*. Campinas: IE/UNICAMP, 1993 nº p. (Texto para discussão, 29)
- ECIB. Estudo da Competitividade da Industria brasileira. Campinas: Papyrus, 1994.
- ERBER, F. S. A Política Industrial e de Comércio Exterior. In: *Perspectiva da Economia Brasileira*, Rio de Janeiro: IPEA, 1992. Cap. 15.
- \_\_\_\_\_ *The Political Economy of Technological Development: the Case of the Brazilian Informatics Policy*, Cidade: [s. n.], 1993 (mimeo)
- FIORI, J. L. *Para uma Economia Política do Estado Brasileiro*. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1993.
- FRENKEL, R. FANELLI, M. *Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- KANDIR, A. *A Dinâmica da Inflação*. São paulo, Nobel., 1989. nº p.
- LAPLANE, M. F., GONÇALVES DA SILVA, A. L. "Dinâmica recente da indústria brasileira e desenvolvimento competitivo". In *Economia e Sociedade*, n 3, Campinas: IE/UNICAMP.
- MIRANDA, J. C. *Condicionantes Macroeconômicos da Competitividade da indústria Brasileira*. Campinas IEI/URFJ IE/UNICAMP - ECIB, 1993. Nº P.

\_\_\_\_\_ *Reestruturação Industrial em Contexto Macroeconômico Instável: a experiência brasileira contemporânea*. Santiago de Chile: CEPAL/CID, 1994.

POSSAS, M.L. *Competitividade Sistêmica e Política Industrial: implicações para o Brasil*. Rio de Janeiro: IEI-FEA/UFRJ, 1995. (mineo, 2 versão)

RUIZ, R.M. *Estratégia empresarial e reestruturação industrial (1980-1992): um estudo de grupos econômicos selecionados*. Campinas: IE/UNICAMP, 1994. (dissertação de mestrado).

TAVARES, M. C. *As Políticas de Ajuste no Brasil: os limites da resistência*. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1993. (texto para discussão, n. 9)

TEIXEIRA, A. *O Ajuste Impossível: um estudo sobre a Desestruturação da Ordem Econômica Mundial e seus Impactos sobre o Brasil* Campinas: IE/UNICAMP, 1993 (Tese de Doutorado)

SUZIGAN, W. *A Nova Política Industrial: Notas para Discussão*. Campinas: IE/UNICAMP, 1988.

\_\_\_\_\_ (1991). O Plano de Estabilização e a Política Industrial. *Revista Brasileira de Economia*. v. 45, n. especial, jan. 1991. p. x-x.

\_\_\_\_\_ (1992a) A Política industrial Brasileira após uma década de estagnação. in *Economia e Sociedade*, n. 1, Campinas - IE/UNICAMP.

\_\_\_\_\_ (1992). "Política Comercial e Perspectivas da Indústria Brasileira". In *Indicadores Econômicos*, FEE, v. 20, n. 4, Porto Alegre, janeiro.

*Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil.* Campinas: IE/ UNICAMP, 1995. (Texto para discussão, 48)

SUZIGAN. W., VILLELA. A. V. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil.* Rio de Janeiro: [s. n.], 1995.