

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, a iniciativa governamental voltada para a promoção da competitividade da indústria brasileira viveu três experiências que podem receber a designação comum de “movimento pela competitividade”. São mais conhecidos como “qualidade e produtividade”, “arranjos produtivos locais” e “inovação”. Caracterizá-los como “movimento” significa destacar a característica comum a estas experiências, que é sua capacidade de mobilizar e articular esforços de agentes governamentais, empresariais e de segmentos da sociedade, inclusive a classe trabalhadora.

Deficiências de capacidade competitiva face aos parceiros externos são um dos determinantes do processo de desindustrialização que estaria acometendo a economia brasileira. Cabe indagar por que a indústria brasileira não alcançou um nível de competitividade mais elevado, se neste período a percepção da importância da competitividade sempre esteve presente, tanto que foram lançados aqueles três movimentos? Poderiam os movimentos pela competitividade ter sido mais efetivos em elevar a indústria brasileira a um nível de competitividade superior?

O presente trabalho não busca responder estas questões. Busca antes resgatar elementos sobre os denominados “movimentos pela competitividade”, os quais poderão ser úteis para compor o contexto no qual se desenvolvem iniciativas e ações voltadas para tornar a indústria brasileira mais competitiva.

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP) guarda um lugar de destaque na sequência de programas e políticas públicas encetados no Brasil com vistas a promover o desenvolvimento e a competitividade da indústria. Lançado em 1990, tornou-se um veículo de mobilização de segmentos da sociedade, em particular os agentes vinculados à indústria de transformação, serviços privados e públicos e construção. Não se conhece uma avaliação ampla dos seus resultados, mas, a julgar pela expressiva mobilização dos atores sociais que gerou e o efeito que teve nos processos de gestão das organizações, certamente resultou em benefícios ao produtor, tornando-o mais competitivo, e também ao consumidor, ao menos quanto à qualidade do produto ou serviço adquirido.

O fator catalisador de esforços para o desenvolvimento do PBQP foi a liderança exercida pelo agente público. Um clima internacional caracterizado pelo fato de em diversos países existirem movimentos similares também contribuiu, tendo a iniciativa brasileira em boa medida valido-se destas experiências. O contingente de especialistas sobre o tema disponível no Brasil multiplicou-se rapidamente. As experiências de promoção da qualidade e produtividade que se desenvolviam em outros países, segundo os conceitos da qualidade e produtividade – por exemplo, o conceito de qualidade total – foram um importante estímulo e suporte para o esforço interno brasileiro.

No final dos anos 1990, um novo movimento se desenvolve com o objetivo também de promover a competitividade, inicialmente industrial, a partir do conceito de sistema produtivo local. Pertencem a este contexto os conceitos arranjo produtivo local (APL), sistema local de produção (SPL), *cluster*, distrito industrial etc. As experiências internacionais baseadas nestes conceitos, em geral identificados com seus países de origem, embora convergentes nos seus fundamentos e intenções, apresentavam uma diversidade que foi superada no Brasil pela adoção do conceito de APL. Outro promotor relevante do movimento, o agente público, descentralizado ao nível dos estados e municípios, assume maior relevância comparado a experiência anterior do PBQP.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Já no século XXI, é a vez da inovação juntar-se aos dois anteriores no tocante ao seu potencial de alcançar e mobilizar um grande número de agentes econômicos e sociais. Na década anterior, a ação governamental havia dado passos importantes para assentar as bases para o movimento pela inovação, assinalando uma disposição para um protagonismo importante. A experiência internacional é também acessada e se revela um fator relevante de estímulo e de respaldo às iniciativas internas públicas e privadas.

2 ANTECEDENTES

Os três movimentos, qualidade e produtividade, APLs e inovação, apresentam diversos elementos em comum e um sentido de continuidade bastante significativo. Cada um com seus conceitos, estratégias, instrumentos e respectivos arautos. E como finalidade comum a todos a busca da competitividade. O especialista estrangeiro contribui para cada um deles, guardadas as especificidades, ênfases, estilos etc.

Os movimentos pela competitividade são tratados aqui como processos brasileiros, embora existam ou tenham existido em outros países experiências similares. Experiências de promoção da qualidade e produtividade em países como Japão e Estados Unidos foram importantes fontes de referência para as iniciativas desenvolvidas no Brasil. Até que ponto a referência externa foi importante para os três movimentos? Qual poderá ter sido sua importância e influência sobre a experiência brasileira?

Os movimentos pela competitividade não dependem de recursos públicos em volumes muito elevados, comparativamente a outros tipos de ação pública que também têm impacto sobre a competitividade, como os que se utilizam de incentivos fiscais. Os recursos que demandam limitam-se aos requeridos para a coordenação de ações e mobilizações, em geral, através de eventos como seminários e conferências. Em geral, estas ações são desenvolvidas através de parcerias com agentes privados que se responsabilizam pelo custo da sua participação.

O apoio do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae) aos movimentos pela competitividade é decisivo. Sua capilaridade por todo o território, sua versatilidade em atuar junto a praticamente qualquer setor de atividade, alcançando empresas de todos os portes, fazem desta agência um parceiro imprescindível aos movimentos ligados à competitividade no Brasil. É, portanto, uma característica comum aos movimentos brasileiros pela competitividade, o apoio e cooperação com o Sebrae.

Os movimentos pela competitividade não se extinguem, mesmo quando já não promovidos com a mesma intensidade do início pela ação governamental, no entanto, suas ações perduram. O Movimento Brasil Competitivo, uma entidade não governamental criada no contexto do movimento pela qualidade e produtividade na década de 1990, existe e é atuante até os dias de hoje. Um movimento pela competitividade pode ter seu início demarcado, como no caso do PBQP, ou não, como no caso do movimento pela inovação, que possui antecedentes nas políticas brasileiras de desenvolvimento tecnológico. Desponta como um possível movimento no futuro, o tema do desenvolvimento sustentável.

Os três movimentos, qualidade e produtividade, arranjos produtivos locais e inovação têm antecedentes comuns. Alguns antecedentes podem ter sido mais influentes sobre um movimento que sobre outro. Não se trata de aprofundar na busca dos antecedentes teóricos, como discutir se são fundamentados em conceitos e teorias de cunho schumpeteriano. Trata-se de verificar se alguns antecedentes podem contribuir para explicar as configurações assumidas por cada um dos três movimentos no Brasil.

O esforço pelo desenvolvimento tecnológico nacional, comum aos três movimentos, pode ser considerado um antecedente com características de fio condutor. E pode ser tomado como um referencial no qual se estabelecem algumas comparações entre as três experiências. Em perspectiva temporal, a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) nos anos 1970, precedendo em um significativo lapso de tempo aqueles movimentos, pode ser tomada como um antecedente e um referencial comum aos três movimentos.

Há uma tendência de convergência crescente entre os três movimentos e o esforço pelo desenvolvimento tecnológico anterior a eles. O movimento pela qualidade e produtividade (PBQP) foi, entre os três movimentos, o mais “distante” do referencial que representa o esforço pelo desenvolvimento tecnológico brasileiro.

O movimento pelos APLs fica em uma posição intermediária e o atual movimento pela inovação é o mais “próximo”, e que guarda afinidades mais estreitas com o referencial.

O movimento pela qualidade e produtividade é predominantemente focado nos métodos de gestão. Foi antecipado por conceitos como *toyotismo* e *just-in-time*, os quais, desenvolvidos para a indústria automotiva, eram talvez menos propensos a ter sua aplicação generalizada a outros setores da indústria e serviços. O movimento pela qualidade e produtividade, fundamentado na qualidade total, um conceito de aplicação geral às atividades produtivas, foi de fácil disseminação. Além disso, tendo no foco do seu interesse a gestão, demandava menos investimento em desenvolvimento tecnológico.

O APL, conceito que unificou as estratégias de desenvolvimento tendo por referência o desenvolvimento local, é a base conceitual de um movimento voltado para a constituição de capacidades competitivas. Mais que o predecessor movimento pela qualidade e produtividade, posiciona-se como mais tributário do desenvolvimento tecnológico. A busca de parcerias com centros tecnológicos acompanha boa parte das iniciativas de promoção de APLs.

O conceito de inovação, por sua vez, é propenso a ser confundido com o desenvolvimento tecnológico. Tanto que eventuais intervenções são lançadas com objetivo de alertar para que não sejam confundidos. No espaço virtual entre a inovação com base na pesquisa tecnológica, inovação imitativa e a inovação de gestão, há diferentes possibilidades de entendimentos das estratégias para inovação que requerem exame.

3 ENFRENTANDO A DESINDUSTRIALIZAÇÃO

De que modo o tema dos movimentos pela competitividade se vinculam ao tema da desindustrialização? Em primeiro lugar, a partir do reconhecimento que os esforços de construção de uma capacidade competitiva na indústria brasileira, que não foram em absoluto apenas os adstritos aos três movimentos aqui tratados, foram insuficientes para alçar a indústria a um nível de competitividade evitando que o tema da desindustrialização não estivesse hoje no centro do debate da política econômica.

A competitividade de uma nação depende de um conjunto maior de fatores microeconômicos e macroeconômicos, bem como de ações públicas e empresariais. Estas ações são, muitas vezes, de cunho mais reativo aos desafios postos a partir do ambiente internacional. Os movimentos pela competitividade, embora sem o poder *de per se* alterarem, diversos fatores determinantes da competitividade são corretos e necessários, tendo em vista que seus resultados não precisam ser exagerados nem minimizados, e sim buscar maneiras de torná-los eficientes ao máximo.

A capacidade de os movimentos pela competitividade alçarem a competição de uma economia em grau de destaque no *ranking* mundial é limitada também porque as outras nações – desenvolvidas e emergentes – desenvolvem ações com o mesmo objetivo. Estes movimentos se constituem na face mais visível, uma espécie de “bandeira”, da luta pela competitividade. Sinalizam para a sociedade e os agentes econômicos as prioridades da ação pública.

Os resultados dos movimentos pela competitividade serão tanto mais efetivos, quanto melhor se articularem com outras políticas ou ações governamentais. Enquanto bandeira para mobilização dos agentes, estes movimentos são mais convincentes e coerentemente articulados com as demais ações de políticas públicas. Isoladamente seus efeitos podem não ser decisivos, mas devido a sua capacidade de mobilização dos agentes públicos e privados, os movimentos pela competitividade são importantes.

O PBQP foi lançado em 1990, no início do termo governamental, em um contexto macroeconômico de enfrentamento radical ao processo inflacionário como parte de um bloco de políticas voltadas para o desenvolvimento competitivo (Política Industrial e de Comércio Exterior – Pice). Um componente importante deste pacote de políticas era a abertura comercial. Esta colocou um desafio à indústria doméstica, que foi estimulada a reagir valendo-se das ferramentas da qualidade e produtividade. Outro componente da política era o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico através do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (Pacti).

A articulação do movimento arranjos produtivos locais com outras linhas de política foram menos incisivas. Sua natural tendência à descentralização foi importante para o envolvimento e a mobilização de capacidades e iniciativas nas esferas dos estados e das localidades. Agentes descentralizados abraçaram a causa. O respaldo aportado por outras linhas da ação governamental foi comparativamente modesto para impulsionar o movimento dos APLs, tendo sido sua principal articulação com a política de desenvolvimento tecnológico, o componente mais ativo das políticas industrial e de competitividade vigentes (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – Pitce e Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP).

O movimento pela inovação ganhou visibilidade e espaço entre as ações governamentais a partir do início da década de 2000, crescendo nos anos seguintes, respaldado nos conceitos e dados da Pesquisa de Inovação Tecnológica da Indústria (PINTEC) do IBGE. Sua articulação com outras políticas públicas a ele afeitas (Pitce, PDP e Plano Brasil Maior – PBM) se realiza de modo intenso. Embora tenha tido mais visibilidade ao público externo no contexto da Pitce nos dois planos seguintes, a inovação também ganhou grande visibilidade enquanto componente essencial.

4 CENÁRIO ATUAL

Assim como no ciclo de vida dos produtos, também os movimentos pela competitividade apresentam fases de expansão, de maturidade e, possivelmente, de arrefecimento. O ciclo do produto na maturidade contempla a entrada de outras empresas no mercado, comprimindo as margens de lucro e restringindo a capacidade financeira da firma de inovar no momento em que a própria inovação requer maior volume de recursos. A disputa por recursos dos programas governamentais para financiar atividades inovadoras, aliada ao clima estimulante criado pelo próprio movimento, acirra a competição pelo acesso a estes recursos.

Os movimentos pela competitividade apresentam ciclos de vida similares ao cenário descrito anteriormente. O movimento pela inovação, à medida que se aproxima da fase da maturidade, tem aguçado a disputa por recursos governamentais e faz necessário tornar mais rigorosos os critérios de acesso aos recursos públicos. Aqui surge, então, uma questão relativa ao conceito de inovação, pois o acesso a um financiamento público pode depender de como se conceitua inovação. Disputas podem surgir em torno do conceito.

Artigo publicado no jornal *Valor Econômico* (do *The Wall Street Journal*), no dia 25 de maio de 2012, intitulado *Inovação vira clichê no dicionário empresarial*, é ilustrativo do ponto levantado neste texto. O artigo repercute as opiniões de Clayton Christensen, professor da Faculdade de Administração de Harvard, conhecido autor de livros sobre o tema da inovação, que poderia ser resumido na seguinte frase: “A maioria das empresas diz que é inovadora na esperança de levar o investidor a crer que há crescimento onde não há”. No mesmo artigo está dito que “Nos Estados Unidos, mais de 250 livros com o termo *innovation* no título foram lançados nos últimos três meses” (Kwoh, 2012, p. B2).

O ponto arguido anteriormente é se o conceito de inovação não estaria sendo empregado do modo excessivamente elástico, contemplando amplamente as iniciativas que tenham relação com o tema. Estaria o movimento pela inovação prestes a atingir a fase da maturidade, quando a quantidade de agentes partícipes do movimento cresce tanto a ponto de gerar disputas conceituais? Qual a posição adequada em relação ao assunto no contexto brasileiro em um momento que o debate sobre a desindustrialização se faz presente?

A difusão do movimento pela inovação entre o maior número de agentes econômicos e segmentos da sociedade que for possível é muito benéfico. Assim como aconteceu com a qualidade e produtividade na década de 1990 e depois com os arranjos produtivos locais. Importante é que a política pública, que no caso brasileiro é o maior impulsionador do movimento, saiba tirar dela o melhor proveito. As empresas, pautadas pela lógica empresarial, tirarão proveito na justa medida das suas necessidades e possibilidades.

5 CONCLUSÃO

A política pública voltada para promover a competitividade e deter os sinais de desindustrialização presente na economia brasileira deve fomentar junto aos setores produtivos e à sociedade em geral os valores e as práticas propostos pelos três movimentos: qualidade e produtividade, arranjos produtivos locais e inovação. Neste cenário, não é tão relevante se o conceito é usado com maior ou menor precisão.

A precisão no uso do conceito de inovação será progressivamente mais relevante à medida que se desenvolverem e forem colocadas em ações políticas que façam deslançar o processo entre os agentes econômicos e sociais. Com o movimento alcançando a maturidade, distinções que versem sobre a qualidade da inovação, como os conceitos de inovação para a empresa, mercado ou conceitos sucedâneos – inovação incremental ou radical – devem deixar de ser considerados preciosismo e se tornarem referenciais para os critérios de alocação de recursos da política pública.

REFERÊNCIA

KWOH, L. Inovação vira clichê no dicionário empresarial. **Valor Econômico**, p. B2, 25 maio 2012.