

SÉRIE SEMINÁRIOS Nº 22/94
DIRETORIA DE PESQUISA

SEMINÁRIOS SOBRE ESTUDOS SOCIAIS E DO TRABALHO

**Câmaras Setoriais - Notas
sobre sua Constituição,
Quadro Atual e Perspectivas**

Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães

DEZEMBRO DE 1994

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

SÉRIE SEMINÁRIOS Nº 22/94
DIRETORIA DE PESQUISA

SEMINÁRIOS SOBRE ESTUDOS SOCIAIS E DO TRABALHO

**Câmaras Setoriais - Notas
sobre sua Constituição,
Quadro Atual e Perspectivas**

Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães

DEZEMBRO DE 1994

Instituições Participantes:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-DIPES)
Instituto de Economia Industrial (IEI-UFRJ)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-DEREM/DEISO/DEIND)
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)
Universidade Santa Úrsula (USU)
Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada à Secretaria de Planejamento,
Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

DIRETORA DE POLÍTICA SOCIAL

Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano

DIRETOR DO CENDEC

Adroaldo Quintela

A SÉRIE SEMINÁRIOS tem por objetivo divulgar trabalhos
apresentados em seminários promovidos pelo IPEA. Os
textos são reproduzidos a partir de originais do(s) autor(es),
não sofrendo nenhuma revisão pelo Serviço Editorial.

Tiragem. 45 exemplares

Texto elaborado para discussão no IPEA-RJ¹

**Câmaras Setoriais:
Notas sobre sua constituição, quadro atual e perspectivas**

Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães²

Dezembro de 1994

¹ - Este texto é baseado no artigo "câmaras setoriais: democratizando a política econômica publicado em O mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século, pela editora Scritta e pelo CESIT/IE/UNICAMP.
² - Economista, coordenador de programas de projetos do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos da Central Única dos Trabalhadores - Desemp/CUT e doutorando em economia do setor público no IE-UNICAMP.

1 - Introdução

As câmaras setoriais ganharam notoriedade a partir dos acordos do setor automotivo, em 1992 e 1993. Embora mecanismos semelhantes estivessem sendo discutidos nos círculos acadêmicos desde meados dos anos 80, a construção de um acordo real e com efeitos mensuráveis suscitou um debate intenso, polarizado entre os defensores e os críticos das câmaras.

Partilhamos da tese que as câmaras são um marco fundamental do processo de democratização do país e um instrumento central para a definição das políticas públicas. Ao nosso ver as câmaras apontam para a ruptura de um padrão de relacionamento entre Estado e sociedade e na construção de uma forma mais transparente para a negociação de interesses que dizem respeito às políticas públicas. Mas apontamos limites à ação desse mecanismo, ao nosso ver circunscrito a política industrial.

Dado que o debate sobre as câmaras não primou pela explicitação do que realmente ocorreu em cada uma das negociações, este artigo procura inicialmente recuperar os resultados das principais experiências, tendo em perspectiva a formulação de uma política para a expansão das câmaras como mecanismo de negociação de políticas que levem à reestruturação industrial, o que é detalhado na parte final.

Este artigo foi escrito entre setembro e dezembro de 1994, sem que tenha sido possível fazer uma revisão final, o que ficará claro para os leitores, que encontrarão várias discontinuidades e mesmo contradições nas análises. Essas análises são fruto do trabalho conjunto que as equipes do Desep/CUT e do Cebrap vem desenvolvendo no estudo das câmaras setoriais. Muitas das idéias aqui colocadas são fruto da elaboração coletiva dessas duas equipes, principalmente de Álvaro Comim, Adalberto Cardoso, Carlos Augusto Gonçalves Jr. e Marco Antonio Oliveira, a quem agradeço.

2 - Histórico das Câmaras Setoriais

2.1 - Origens

A primeira metade dos anos 80 foi marcada por fortes tensões políticas e sociais, decorrentes tanto das pressões pela redemocratização do país como da instabilidade econômica crescente. Para alguns analistas colocava-se a necessidade de proceder uma série de mudanças nas estruturas social e econômica, de forma a superar a crise e a resgatar o desenvolvimento econômico e social. Mas, também se apontava a necessidade de rever as formas de fazer política, democratizando o Estado e dando voz aos setores emergentes da sociedade civil, principalmente ao movimento sindical, desperto desde as greves do ABC paulista no final dos anos 70 e que progressivamente ia ocupando lugar de ponta no cenário político.

Sob esse signo nasce o termo "Câmaras Setoriais", ainda no início do anos 80, para designar um espaço de negociação onde empresários, trabalhadores e governo poderiam negociar as questões de interesse mútuo. A compreensão da impossibilidade de resolver conflitos a partir da intervenção do Estado e da necessidade de construir novas formas de superar impasses são o fundo comum de todas as visões que defenderam o surgimento das câmaras setoriais nesse momento. No entanto, sob esse pano de fundo muitas concepções podem ser construídas, o que ocorreu. Apontamos aqui de forma esquemática as duas vertentes em que as discussões se deram.

A primeira e mais conhecida dessas visões estabelecia como prioridade a negociação entre trabalhadores, empresários e governo para a definição dos preços, salários e tarifas, como um mecanismo de controle e negociação do *conflito distributivo*, supostamente a base do processo inflacionário. Essa visão foi defendida por uma parte significativa das pessoas ligadas aos *setores progressistas* - opositores ao regime militar das mais variadas formações - em oposição às políticas monetaristas em curso. O principal autor dessa vertente é, sem dúvida, Paul Singer, cuja militante cruzada em favor das câmaras em artigos na grande imprensa está reproduzida em seu livro *O dia da Lagarta* (Singer, 1987).

A segunda visão para as câmaras, pouco conhecida, tem origem em alguns autores ligados ao BNDES e ao IPEA. Embora a denominação câmara setorial não seja utilizada, a idéia é a mesma, um fórum onde Estado, trabalhadores e empresários possam discutir a formulação e implantação das políticas industriais, com o fim de modernizar a economia brasileira, num processo de integração competitiva com o resto do mundo, já que para os técnicos que participavam deste trabalho o atraso da economia brasileira frente aos processos de reestruturação industrial já eram evidentes. Anos mais tarde, servidores públicos que participaram desses debates, como Dorothea Wernick, suscitaram a montagem não só das câmaras setoriais, mas do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP - e de outros fóruns de negociação.

Essas duas vertentes comportam um grande número de matizes e ponderações, e também um grande número de opositores, mesmo quando sua existência era restrita a artigos em jornais. Poucos temas causaram tanta polêmica como as câmaras setoriais ao longo de sua trajetória. Nesse momento, pelos menos dois temas já ocupavam os debates:

a) a viabilidade da adoção de um mecanismo de controle social da inflação ou, em outros termos, da adoção da negociação para a definição de uma política de rendas (preços, salários, tarifas e câmbio).

b) a capacidade do Estado em formular e implementar as políticas públicas, tendo em vista a privatização dos seus órgãos técnicos e deliberativos e seu sucateamento ao longo dos anos 80.

A primeira discussão teve um amplo espaço, associada a idéia de pactuação social ou "concertação social", inspirada equivocadamente no modelo usado na Espanha, os pactos de La Moncloa. De certa forma essa visão reforçava a primeira vertente do debate - câmaras setoriais como mecanismo de combate à inflação - e foi base das tentativas de implementação das câmaras no governo Sarney, que serão comentadas adiante.

Já a segunda discussão não teve o mesmo espaço no debate público. Embora vários autores já apontassem nos anos 70 a privatização do Estado e a progressiva perda de sua capacidade de ação, este sempre

foi um assunto polêmico³. A análise do caráter do Estado brasileiro foi realizada por vários autores entre os anos 70 e meados dos 80, com a conclusão de que a *privatização do Estado* não podia se confundir com corrupção, sendo um mecanismo deliberado de fomento dos grupos privados, originada por uma série de políticas públicas desde os anos 30, exponenciada a partir dos governos pós-64. O Estado não pretendia dar satisfações de seus atos a quem quer que fosse, muito menos ao público. Este deveria se beneficiar no futuro do progresso econômico e, por consequência, social. A crise econômica pôs por terra esses postulados, mas o corporativismo privatizante permanece ainda hoje no centro das decisões políticas.

2.2 - De Sarney a Collor

O governo Sarney (1985-89) tentou instalar câmaras setoriais em várias ocasiões, invariavelmente com o objetivo de "segurar" os preços e os salários. Se nas primeiras formulações desse governo a concepção de negociação estava mais próxima da vinculação desse mecanismo com a política industrial, as condições políticas e o problema da estabilização da economia levaram a que as propostas concretas sempre estivessem na perspectiva do combate à inflação, principalmente após o congelamento de preços promovido pelo plano Cruzado (1986). Nesse período as câmaras foram instaladas e chegaram a ter reuniões semanais em Brasília, para discutir reajustes de preços.

Nessa fase os trabalhadores não participaram e os empresários buscavam autorizações para majorar seus preços, uma vez que boa parte dos produtos estava sujeita ao controle da SUNAB - Superintendência Nacional de Abastecimento. Os empresários apresentavam suas "planilhas de custos", base para os estudos que levariam ao reajuste nos preços. Este processo de negociação era desgastante para os participantes e inócuo para o controle da inflação. A SUNAB não tinha uma estrutura capaz de fiscalizar todo o país - nem qualquer parte dele - e nem capacidade de avaliar se as planilhas apresentadas pelos empresários correspondiam à realidade de suas estruturas de custos. Em um período muito curto todos os empresários

³ - Entre os autores que trataram esse tema encontram-se Cardoso (1975), Diniz e Boschi (1991) e O'Donnell (1985). Sobre o papel e configuração do setor público e sua eficácia na implementação de ações nas políticas públicas, ver Prado (1992).

conseguiram reajustes dos preços de seus produtos, tomando essas reuniões apenas um procedimento burocrático.

A ausência do movimento sindical nessa fase pode ser atribuída a vários motivos, que vão desde a desconfiança quanto as intenções do governo, tido como ilegítimo, até ao próprio sentido em participar de fóruns de pactuação. Mas o motivo mais imediato eram o reajustes dos salários, já que estava claro que se pretendia discuti-los também para cada setor, não considerando como um direito prévio de todos os trabalhadores a reposição da inflação passada (a reposição de perdas salariais). As várias tendências do movimento sindical optaram por ficar a margem dessa negociação. Cumpre lembrar que nesse momento a economia estava aquecida, com baixas taxas de desemprego, e com várias categorias conseguindo acordos onde estava garantida a reposição da inflação, apontando a via da mobilização e da greve como a mais promissora.

Durante o governo Sarney, a cada novo plano econômico (Bresser e Verão) as idéias de pactuação social e câmaras setoriais voltavam às páginas dos jornais, mas sem qualquer resultado prático. A progressiva perda de credibilidade e legitimidade do governo Sarney levou-o progressivamente ao isolamento político e a manutenção de políticas meramente protelatórias.

Mas, frente a essa tímida introdução da idéia de um modelo de negociação das políticas públicas, despontaram resistências em vários setores, distintas quanto à forma e quanto aos seus objetivos.

No campo das resistências explícitas e públicas estava o movimento sindical, contrário a negociar a reposição de perdas salariais originadas nas fórmulas de conversão dos salários de uma moeda para outra, que passaram a embutir expurgos dos índices de inflação, já que entendia que a reposição era um direito dos trabalhadores. Para os sindicatos, as câmaras podiam ter o mesmo efeito dos decretos leis do final do período autoritário (DL 2045/2065), que limitavam a reposição salarial a 80% da inflação passada até uma faixa de três salários mínimos.

De outro lado estavam as oposições discretas e veladas - mas não passivas -, oriundas de diversos setores empresariais, que não estavam dispostos a discutir seus preços e margens de lucros e, mais importante, a perder seu poder de mando nos círculos de decisão da

burocracia de Estado. Mas também havia uma grande resistência a negociação direta com os trabalhadores fora dos padrões da Consolidação da Leis do Trabalho - CLT - principalmente sem a possibilidade de apelar à justiça do trabalho para a resolução dos conflitos. A opção da justiça do trabalho permitia ao menos protelar a resolução dos conflitos.

Do lado da burocracia estatal também se manifestaram fortes resistências a simples idéia de lançar um pouco de luz sobre as decisões concernentes as políticas públicas. Responsáveis pela definição das políticas ou da implementar programas, instalada na administração direta e nas autarquias, frações da burocracia lutavam para manter seu status e os privilégios inerentes a ele, baseados na definição de políticas públicas para atendimento dos interesses de grupos privados.

É interessante notar que a redemocratização política do país buscou consensualmente o restabelecimento do Estado de Direito, mas pouco se ateuve a democratização do Estado. O governo Sarney não operou qualquer mudança nesse sentido. Ao contrario, os mecanismos que utilizou de forma marcante, como a distribuição de concessões de rádios, são típicos da forma privatista de dirigir o Estado.

No governo Collor (1990-92) o quadro político e econômico sofreu uma profunda transformação. De um lado havia um presidente eleito num processo eleitoral legítimo. De outro foram adotadas políticas de combate à inflação bastante agressivas, embora inócuas, com efeitos marcantes sobre toda a economia. Somou-se a isso uma política industrial inspirada nas idéias neoliberais, com o binômio abertura comercial e privatização. Em caráter meramente complementar e em resposta as críticas originárias dos setores industriais afetados diretamente por essa política, foram criados programas de incentivo à modernização da indústria, que priorizavam a ampliação da competitividade das empresas.

As câmaras ressurgiram, agora batizadas de Grupos Executivos de Políticas Setoriais - GEPS -, conservando a mesma composição e estrutura das câmaras do governo Sarney, mas ganhando a atribuição de desenvolver programas de competitividade. Logo esse mecanismo foi esquecido, seja em função do desinteresse dos atores ou do próprio governo. Posteriormente, o congelamento de preços imposto pelo

plano Collor II, em janeiro de 1991, fez com que se tentasse uma retomada das câmaras setoriais para tratar do descongelamento, novamente sem sucesso.

Se as tentativas de criar as câmaras fracassaram, as mudanças introduzidas pelo governo no quadro institucional obrigaram os atores a rever suas estratégias, viabilizando a reintrodução das câmaras setoriais na agenda política, não por decisão e ao gosto do governo, mas por opção de trabalhadores e empresários e com um formato voltado a suas necessidades.

Quais foram as "mudanças nas regras do jogo" que levaram a revisão da estratégia tanto de trabalhadores como de empresários? Aqui é possível apontar três ordens de fatores:

1 - a alteração na forma como se dava a simbiose entre Estado e empresários. Suas componentes foram a reforma administrativa e o esquema de corrupção instaurado. A reforma produziu a desarticulação da burocracia tecnocrática, através da fusão de ministérios e a extinção de vários órgãos da administração direta e autárquica, responsáveis pela elaboração de políticas ou pela sua condução. Os esquemas de corrupção pressionavam as empresas a contribuir financeiramente para a obtenção de vantagens ou mesmo para ter seus interesses contemplados pelas políticas públicas. Esse novo esquema é, sem dúvida, um "aperfeiçoamento" da articulação anterior, fruto da falta de transparência e da ausência de participação da sociedade nas decisões econômicas.

2 - o agravamento da crise econômica, com a manutenção de altas taxas de inflação, ao lado da recessão, elevação das taxas de juros e de uma política industrial débil, centrada na abertura comercial. Frente a esse quadro, as empresas buscaram uma reorganização defensiva, com geração de desemprego, redução de investimentos, terceirização de atividades, redução das estruturas de pesquisa e desenvolvimento, redução da gama de produtos e do leque de atividade das empresas, com fechamento de unidades (Baptista, 1993). Alguns setores enfrentavam situações ainda piores, devido a reduções de alíquotas mais acentuadas que o restante da indústria, como a indústria automobilística, um dos alvos prediletos dos ataques do então presidente.

3 - a rápida expansão do desemprego, criou um quadro extremamente difícil para o movimento sindical. As estratégias do movimento sindical desde os anos 80 estavam dirigidas às lutas por melhores salários e para a sua própria consolidação como ator social. O quadro do governo Collor colocou para suas lideranças um ambiente bastante adverso, onde os níveis crescentes de desemprego dentro das bases sindicais mais ativas (metalúrgicos e bancários) obrigava à busca de novas alternativas de intervenção sindical. Nessas situações, as armas clássicas do sindicalismo, a mobilização e a greve⁴, foram perdendo paulatinamente sua eficácia, envolvendo cada vez menos trabalhadores. Deve-se ressaltar que esse quadro é válido somente para os trabalhadores do setor privado urbano. Os servidores públicos, que conquistaram o direito a sindicalização na Constituição de 1988, sofreram o impacto da "reforma administrativa" perpetrada pelo governo Collor juntamente com uma retração de seus salários reais sem precedentes. Essa política para o setor público teve um grande impacto sobre os serviços públicos e demais funções do Estado, mas a redução de pessoal foi pequena se comparada ao total de servidores da União e ínfima se comparada ao desemprego gerado no setor privado. Esses diferentes impactos da crise econômica promovida pelo governo Collor sobre as bases sindicais explica, ao menos em parte, as divergências entre os sindicalistas sobre a estratégia a ser seguida em relação ao governo Collor e em relação às câmaras setoriais⁵.

Nesse quadro ocorreu a negociação para a instalação da câmara setorial do complexo automotivo. Tanto os setores empresariais como sindicais tinham forte motivação para buscar alguma política industrial para o setor de curtíssimo prazo. Do lado do governo foi fundamental a presença da equipe liderada por Dorothea Werneck, na secretaria de política econômica do ministério da economia (SPE/ME), que resgatou no governo a proposta de dirigir as câmaras setoriais para a discussão

⁴ - Os números de greves de grevistas indicam um progressivo decréscimo entre 1990 e 1992, como mostra o suplemento desep No. 41.

⁵ - Não é estranho que o sindicato mais importante da CUT, o dos metalúrgicos do ABC, tenha sido o pioneiro a participar das novas iniciativas de câmaras setoriais, e que a partir do primeiro acordo celebrado vários outros sindicatos também tenham iniciado sua participação.

das políticas industriais. Essa mesma equipe vinha coordenando o Programa Brasileiro para a Qualidade e Competitividade - PBQP - com algum êxito, buscando formas negociadas para o estabelecimento dos mecanismos de política industrial. Após um período de três meses de negociações intensas, em março de 1992 a câmara setorial do complexo automotivo chega a um acordo. Este ganhou enorme repercussão na imprensa, alçado ao centro do noticiário⁶. Alguns meses antes desse acordo o setor de brinquedos também firmou acordo, mas dada a ausência de entidades sindicais representativas e do pouco peso do setor na indústria, não houve reações ao acordo.

Após o acordo do complexo automotivo, a equipe da SPE/ME realizou algumas ações para obter novos acordos setoriais. Chegou-se a concluir um acordo para o setor têxtil, com a presença do presidente da Força Sindical. No entanto, essas tentativas foram pouco produtivas e não houve nesse momento uma expansão desse mecanismo.

Longe de se constituir em uma política, as câmaras eram, nesse momento, apenas uma iniciativa *ad hoc* do governo, distante de ser parte de uma política industrial ou da integração com os demais mecanismos de definição de políticas públicas. Para que as câmaras se expandissem como mecanismo de negociação de políticas industriais, seria necessário superar os seguintes entraves:

a) as dificuldades na representação de interesses coletivos pelas entidades sindicais, em particular as patronais, evidenciadas claramente durante as negociações nas câmaras, onde novos atores ganham de fato o poder de representação,

b) os próprios limites da política industrial do governo Collor, basicamente calcada na abertura comercial e na privatização, sem a preocupação em ter, de fato, uma política com pressupostos, objetivos e mecanismos para sua consecução, e

c) as enormes resistências de vários setores da burocracia de estado frente ao que se poderia chamar de uma 'invasão' de seu espaço de poder e da publicização das decisões envolvendo recursos públicos.

⁶ - Antes do acordo do setor automotivo o governo já havia concluído um com o setor de brinquedos. No entanto, não houve a participação de trabalhadores e sua envergadura era muito menor, não tendo maior repercussão.

Essas resistências ficaram explícitas na tentativa de criação da câmara setorial do transporte aéreo, em abril de 1993. Esse setor enfrenta uma crise mundial, fruto da desregulamentação do mercado aéreo norte-americano em 1980. No Brasil essa crise tem levado as principais companhias aéreas a apresentar por anos seguidos grandes prejuízos, algumas chegando a beira da falência. Para os usuários as tarifas são caras e boa parte do país não é atendido por transporte regular. No entanto, a iniciativa de instalação da câmara setorial foi impedida pelo organismo estatal que regula o setor, o Departamento de Aviação Civil - DAC -, na verdade ligado ao ministério da aeronáutica, e pelas próprias companhias aéreas, que sempre tiveram grande poder de decisão nas políticas do setor, em detrimento dos interesses da sociedade.

A partir de meados de 1992, com as primeiras denúncias contra o então presidente e com a instalação da "CPI do PC", os sindicatos decidiram reduzir sua participação nos fóruns institucionais, inclusive na câmara setorial do complexo automotivo. Na medida em que as denúncias atingiram vários setores empresariais, inclusive participantes dessa câmara, os empresários seguiram o mesmo caminho.

2.3 - No governo Itamar Franco

Com a posse de Itamar, ocorreu uma nova reforma ministerial, recriando ministérios e, em especial, cindindo o ministério da economia. O comando das câmaras passou para o ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT). Adicionalmente os Ministérios do Trabalho e da Fazenda passaram a participar das câmaras, tratando respectivamente das relações de trabalho e das questões econômicas, especialmente a questão fiscal.

Se as câmaras ocupavam, nesse momento, lugar de destaque nos planos do governo Itamar Franco, a ponto de merecerem a atenção de três ministérios, seu papel não estava definido. Pretendia-se apoiar as câmaras, embora não se soubesse ainda para o que elas serviriam e qual sua funcionalidade no conjunto das políticas do governo que se instalava. Isso fica claro quando surge a definição do papel das câmaras pelo MICT:

"Promover acordos setoriais buscando alternativas negociadas entre empresários, trabalhadores e governo para a reestruturação dos complexos industriais e a modernização das relações de trabalho"
(MICT, 1993)

Nesse novo quadro, onde um mecanismo da política industrial se confundia com a própria política industrial, o MICT priorizou a instalação de diversas câmaras setoriais, definindo câmaras para cada complexo industrial, segundo definição do próprio ministério. Deve-se considerar a situação peculiar do governo Itamar Franco, com um ministério composto de vários senadores de diferentes partidos, empossados para complementar um mandato e sem qualquer traço comum que unificasse suas políticas ou mesmo discursos. Assim a ação do MICT - na verdade de seus técnicos - deve ser reconhecida como um esforço monumental para romper com o imobilismo e a estreiteza da política industrial do período anterior, dentro dos limites de ação política possíveis.

Para sinalizar a disposição do governo, foi reiniciada a câmara do setor automotivo, cujo primeiro acordo estava em vias de se expirar. O novo acordo foi assinado em fevereiro de 1993, substituindo o de março de 1992, que tinha validade de um ano. Essa celebração estimulou diversos setores empresariais e sindicais a buscar a instalação de novas câmaras setoriais.

Nessa fase foram verificadas mudanças no tratamento dado às câmaras. A participação dos trabalhadores foi destacada, com a equipe técnica do MICT fomentando-a. A democratização e a participação da sociedade foram enfatizadas no discurso oficial, como diretriz do novo governo e como contraposição ao governo anterior. Também foram apresentadas para justificar a introdução de maior presença sindical no PBQP, no MERCOSUL e para a criação do Conselho dos Trabalhadores para a Competitividade - CTCOM e para a reativação do Conselho Consultivo Empresarial de Competitividade - CONCEC.

No entanto, a redefinição do papel das câmaras foi feita sem que tenham sido estabelecidas suas funções reais, seus limites e suas prerrogativas. Não havia qualquer compromisso das diferentes instâncias de governo em priorizar esse mecanismo. Assim as decisões do ministério dos transportes sobre a reforma das estradas ou

do ministério da ação social sobre a construção de casas populares não estavam relacionadas a câmara setorial da construção civil ou a qualquer ação integrada do governo. Da mesma forma, as ações do MICT esbarraram nas políticas de estabilização do ministério da Fazenda. As próprias contradições e indefinições do ministério de um governo transitório, sem sustentação política e sem um programa - levaram a desarticulação das políticas públicas e ao confronto de interesses dentro do governo.

Assim, as iniciativas de instalação de câmaras setoriais nesse momento (início de 1993) se devem muito mais a vontade de parte do governo e dos atores envolvidos de alguns setores, ansiosos em equacionar os problemas herdados do governo anterior, do que de uma política articulada de fomento ao desenvolvimento. E mesmo com essas limitações, não há dúvida que o Itamar Franco foi espaço privilegiado para a experimentação e o debate sobre as câmaras setoriais.

Mas entraves já apontados foram paulatinamente emperrando as ações e negociações nas câmaras setoriais. Das 24 câmaras instaladas em 1993, só se verificaram acordos para o setor automotivo, construção naval e máquinas e implementos agrícolas. O impulso inicial do governo Itamar em 1993 foi sendo progressivamente atenuado, chegando debilmente a 1994, onde o cenário eleitoral e do plano de estabilização econômica acabaram relegando as câmaras um papel periférico. A consolidação das prerrogativas do ministério da fazenda entre os demais ministérios foi decisiva para o emperramento das negociações. Os membros da equipe econômica assumiram publicamente seu repúdio pelas câmaras setoriais, o que acabou por deslocá-las para a periferia do cenário político.

Mesmo assim parcelas do governo tentam fazer sobreviver a idéias das câmaras setoriais, com a criação recente da "câmara estrutural", em 28 de dezembro de 1994. Esse novo fórum reúne o CONCEC e o CTCOM, buscando ser uma tentativa tardia de criar um mecanismo de coordenação das câmaras setoriais e mesmo da política industrial.

3 - As iniciativas de câmaras setoriais

3.1 - Quadro geral

Ao longo de 1993 estiveram em curso cerca de 24 câmaras setoriais, conforme o quadro 1. Em 1994 praticamente todas as câmaras mantiveram atividades protocolares. Nesse ano foi recriada a câmara do transporte aéreo e a câmara do complexo químico foi convertida em câmara dos produtos farmacêuticos. Logo, em alguns momentos estavam formalmente instaladas mais câmaras e noutros menos. Mas, de fato, nunca houve processo de negociação real em todas elas.

Quadro 1

Câmaras setoriais instaladas em 1993 2º semestre

-
- 1 - Agroindústria
 - 2 - Bens de capital
 - 3 - Borracha
 - 4 - Brinquedos
 - 5 - Celulose, papel e gráfica
 - 6 - Comércio e distribuição
 - 7 - Complexo automotivo
 - 8 - Complexo eletrônico
 - 9 - Complexo químico
 - 10 - Couros e calçados
 - 11 - Eletrodomésticos
 - 12 - Gemas, jóias e bijuterias
 - 13 - Higiene, limpeza e cosméticos
 - 14 - Indústria da construção civil
 - 15 - Indústria naval
 - 16 - Livro
 - 17 - Metais não ferrosos
 - 18 - Mobiliário
 - 19 - Odonto - médico hospitalar
 - 20 - Serviços
 - 21 - Siderurgia
 - 22 - Software
 - 23 - Têxtil e confecções
 - 24 - Turismo

Fonte: MICT, 1993

A análise que desenvolvemos está restrita às experiências de âmbito nacional que, desde 1993, vem sendo coordenadas pelo MICT. A experiência das negociações em cada uma das câmaras é bastante rica para que se compreenda sua relevância e dinâmica. No entanto, aqui trataremos essas experiências de forma resumida⁷.

Nos interessa a visão geral do processo e os fatores que podem delimitar no futuro uma política para as câmaras setoriais. Para tanto, é fundamental avaliar, entre as diversas experiências, aquelas que

⁷ - Uma análise mais detalhada das experiências de negociação nas câmaras setoriais pode ser encontrada em Guimarães (1994), Desep (1993 e 1992), Diniz (1993).

chegaram a constituir um processo de negociação exitoso. Reconhecemos de antemão que os resultados obtidos foram muitos distintos, indo da celebração de um acordo até o funcionamento meramente protocolar. Logo, é preciso buscar critérios de validação das experiências, distinguindo entre as câmaras quais *deram certo* e quais *não deram certo*. Essa separação deve ser realizada segundo critérios definidos, o que exige algumas considerações.

Não é possível considerar apenas as câmaras que chegaram a acordos como exitosas. Elas, de fato, o são, mas existem outras que tiveram um grau de negociação elevado e não chegaram a acordo por motivos conjunturais ou de omissão do governo. A distinção entre esses processos de negociação pode se feita por dois critérios:

a) os aspectos procedimentais da câmara, que se refere a efetiva participação dos atores e mesmo da construção dos atores no processo de negociação, representando os segmentos incorporados (trabalhadores, empresários e governo), e

b) os aspectos substantivos das negociações, que devem atingir, no mínimo, a construção de uma agenda comum de discussões.

Esses critérios apontam dois grupos para análise, o primeiro das câmaras que chegaram a acordos e o segundo composto pelas câmaras da construção civil, a do software e a do complexo químico como experimentos que alcançaram um grau de êxito suficiente para que tenham suas dinâmicas analisadas.

Outras, embora mantivessem um calendário de reuniões periódicas, não conseguiram definir uma dinâmica de negociação, ficando restritas a apresentação de pleitos a serem contemplados pelas políticas públicas. Nesse grupo estão a câmara dos bens de capital, do complexo eletrônico, serviços e têxtil. Há ainda algumas que se instalaram e chegaram a uma pauta de consenso, mas este não representava a formulação de uma política setorial, sendo mais uma tentativa de defesa de interesses de alguns atores.

Há um outro grupo composto pelas câmaras de brinquedos, dos couros e calçados, das gemas, jóias e bijuterias e da higiene, limpeza e perfumaria que mantiveram reuniões regulares e chegaram a firmar

acordos. Mas dado seu peso relativamente pequeno na economia, a baixa participação dos trabalhadores e a pequena abrangência dos itens acordados, essas iniciativas não servem como parâmetro para a definição de uma política mais ampla para as câmaras setoriais.

As câmaras restantes existiram apenas formalmente, com reuniões sem regularidade e com baixíssima participação. A não ser em poucos momentos, em geral fomentadas por fatores conjunturais, não apresentam maior consistência em negociações.

Embora reconhecendo que a análise dos insucessos seja tão importante para refletir sobre a experiência das câmaras como os sucessos, essa tarefa tem uma envergadura para além dos esforços de pesquisa realizados até o momento⁸.

3.2 - Os acordos celebrados

Formalmente as câmaras setoriais permitiram acordos para o setor de brinquedos, jóias e metais preciosos, perfumes, couros e calçados, indústria automotiva, tratores e implementos agrícolas e construção naval, ainda que muito diferenciados. Para nossos objetivos é relevante o estudo dos três últimos, uma vez que representam setores importantes da economia e contaram com o modelo tripartite de negociação. Um resumo deles pode ser observado no quadro 2.

⁸ - Um estudo comparativo sobre as experiências das câmaras setoriais, analisando os fatores que levaram algumas a negociações exitosas e outras não, está sendo iniciado no âmbito do convênio de cooperação entre o Desep/CUT e o Cebrap.

Quadro 2
 Quadro comparativo dos principais itens dos acordos
 celebrados em câmaras setoriais
 1993

itens dos acordos	automotivo (março de 1993)	tratores e máquinas agrícolas	construção naval
produção e comercialização	produção de 1,5 milhão de veículos em 1996 e 2 milhões em 2000.	criação de um grupo para monitorar a demanda e as importações.	construção do equivalente a 1,5 milhão de Toneladas de Porte Bruto em 1995
preços e tributos	redução do IPI em 6 pontos para automóveis e 2 pontos para comerciais leves, redução do ICMS (não implementada), com contrapartida de 5 pontos nas margens de lucro, com reflexo de 11% no preço final dos veículos, incidente sobre os 22,5% de redução estabelecidos no acordo anterior.	a) estudo da redução do ICMS dos insumos para evitar o avolumamento do crédito do ICMS interestadual nas empresas. b) redução da alíquota do ICMS para 4% nos produtos e 7% nos insumos, com redução proporcional nos preços. c)	a) resolução do problema dos créditos interestaduais do ICMS, e b) isenção do ICMS das peças destinadas aos navios para exportação.
financiamento	extensão do FINAME a pessoas físicas, aporte adicional de US\$ 150 milhões na linha de caminhões e ônibus.	complementação de recursos do FINAME de US\$ 650 milhões em 1994 e US\$ 680 milhões em 1995.	a) aporte de recursos no BNDES no total de US\$ 232 milhões para complementar os recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), com a desburocratização das operações de crédito. b) apoio ao PL que reestrutura o FMM

relações de trabalho e emprego

- a) criação de 91 mil postos de trabalho na cadeia produtiva até 1995, sendo 4 mil nas montadoras,
- b) criação de um grupo de trabalho para discutir a implantação do Contrato Coletivo de Trabalho,
- c) reajuste mensal dos salários pela inflação do mês anterior e aumento real de 20% em três parcelas ao longo de 30 meses

- a) aumento de 1.500 postos de trabalho até 1995 nas montadoras e de 2.400 nas empresas de equipamentos não-motrizas,
- b) criação de uma comissão para o acompanhamento da introdução de novas tecnologias, e
- c) aumento real nos salários de 8% em 1.01.94 e de 5,41% nas duas datas-base seguintes

- a) aumento de 7.000 postos de trabalho,
- b) reposição mensal da inflação aos salários,
- c) aumento real de 10% ao ano por três anos,
- d) implementação do CCT, e
- e) instalação de comissões de fábrica em todas as empresas e de comissões de saúde e meio ambiente.

política setorial

investimento de US\$ 20 bilhões até o ano 2.000 pelas empresas do setor, envio ao congresso de um PL de fomento as exportações.

- a) manutenção da alíquota de importação de 20% sobre os produtos importados, com vista a sua elevação para 35% o mesmo dos caminhões, e
- b) proibição da importação de produtos usados.

- a) criação do centro de tecnologia naval,
- b) investimentos de US\$ 50 milhões nos estaleiros, e
- c) investimentos em formação profissional nos trabalhadores dos estaleiros.

Nas três câmaras que chegaram a acordos, podem ser observadas as seguintes características quanto aos atores e suas relações:

- a) são setores oligopolizados, compostos de poucas empresas líderes, especialmente afetadas pelas políticas do governo Collor, em particular a abertura comercial.
- b) as relações de trabalho entre sindicatos patronais e de trabalhadores - estes majoritariamente ligados a CUT - passaram por grandes mudanças nos últimos anos, estando consolidado o princípio da negociação entre partes.
- c) são setores onde as empresas líderes tem forte dependência de decisões tomadas no exterior, seja porque são filiais de empresas multinacionais (montadoras, Ishibrás) ou porque dependem das condições do mercado internacional para colocar seus produtos (setor naval).

Os acordos celebrados também tem características em comum bastante evidentes:

- a) são iniciativas de curto prazo, voltados a ampliar a produção setorial para retomar capacidades ociosas, e não ampliar capacidades produtivas,
- b) a ampliação da produção está articulada principalmente através do aumento da demanda, embora considerem medidas que sinalizam para o aumento da produtividade,
- c) manejam instrumentos tradicionais, como tributos e financiamentos, que em grande medida afetam o conjunto da economia,
- c) apontam para uma ruptura na tradição de negociações capital-trabalho, com um maior envolvimento dos trabalhadores nas decisões que afetam os rumos das empresas e com a aceitação, pelas empresas, de um novo status político para os sindicatos, e
- d) a ausência de garantias ou contrapartidas das empresas quanto aos termos dos acordos, as políticas de prazo maior e mesmo quanto ao conjunto das políticas públicas.

Esses elementos permitem ao menos duas conclusões preliminares. A primeira diz respeito ao caráter defensivo dos acordos, mais preocupados em equacionar questões de curtíssimo prazo do que em propor políticas de longo prazo. Isso é bastante evidente e pode ser justificado pela precariedade da gestão das políticas públicas durante o governo Collor e seus efeitos sobre as empresas.

A segunda aponta o caráter *ad hoc* das câmaras, sem relação entre as demais e sem ter claro qual sua pauta e qual o extensão dos compromissos assumidos. Em última instância, isso revela a fragilidade da intervenção do Estado nas câmaras, que não apresentou propostas e nem buscou compatibilizar os acordos com suas diretrizes de política industrial, até porque não as tinha.

Desses três acordos, dois foram efetivados, automotivo e máquinas agrícolas, e um não, o do setor naval. As resistências a implementação do acordo do setor naval podem ser agrupadas em duas vertentes:

- a) aquelas oriundas do próprio estado, em particular do ministério da fazenda, desejosas de restringir os recursos disponíveis para a estatais, afetando assim a Petrobrás,
- b) aquelas oriundas no próprio setor empresarial, disposto a lutar até o fim pela manutenção de políticas privilegiadas para a construção naval.

O acordo tinha como eixo a alocação de US\$ 232 milhões de dólares para complementar os recursos do FMM. No entanto, esses recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT - são corrigidos pela TR e juros de 5% a.a. (agora a TJLP), com prazo de pagamento de até 5 anos. Já os recursos do FMM são corrigidos pela TR mais taxas de 4% a.a. e prazo de 15 anos, com 3 de carência. Os empresários do setor propuseram sua utilização para o financiamento da exportação de navios (o que não ocorreu) e para a conclusão das obras paralisadas da Petrobrás, operações que tem características compatíveis com as do perfil dos recursos do FAT. Ocorre que o governo vem sistematicamente impedindo a Petrobrás de utilizar esses recursos, através de expedientes no Conselho Monetário Nacional, que após sua reestruturação tomou-se o maior enclave autoritário do país. Esses expedientes vem sendo alterados ao longo do tempo. Num primeiro momento evocava-se os limites a contratação de crédito pelas estatais, o que foi superado. Hoje se aponta que a "lei do colarinho branco" impede o BNDES de financiar empresas públicas, sob o argumento que ambos tem o mesmo controlador. Por mais surrealista que seja essa interpretação da lei, continua sendo considerada para impedir o acesso da Petrobrás aos recursos para concluir as embarcações.

O quadro 2 traz uma comparação dos resultados dos acordos, que não deve ser tomada de forma alguma como definitiva. A análise dos resultados concretos dos acordos necessita que estes atinjam sua maturidade para serem realizadas sem viéses. Aqui se propõe apenas uma checagem dos principais itens dos acordos, em particular quanto as metas propostas e aos mecanismos previstos.

Quadro 2

Comparação entre os resultados dos acordos setoriais outubro de 1994

itens dos acordos	automotivo (março de 1993)	tratores e maquinas agrícolas	construção naval
produção e comercialização	produzidos 1.390 mil veículos em 1993 e 1.800 mil em 1994 (estimativa). Em 195, estimativa de 2.000 mil	crescimento de 50% da oferta de equipamentos agrícolas	manutenção do volume de encomendas e de produção, sem ganhos maiores.
preços e tributos	redução dos tributos e preços acordados, com ampliação da arrecadação total do setor em mais de 30% entre 1993 e 1992. Ágio nos preços a partir de maio de 1994.	sem redução nos tributos e mantida o imposto sobre importações em 20%	a) mantidos os problemas com os créditos do ICMS interestadual b) reduzido as alíquotas do ICMS de peças e componentes.
financiamento	a) ampliado o volume de recursos do FINAME e ampliado o atendimento para pessoas físicas.	complementação de recursos do FINAME em US\$ 390 milhões em 1993. Em 1994 não houve carência de recursos para essa linha, em função da existência de recursos ociosos no BNDES.	disponibilizados recursos do FAT através do BNDES no total de US\$ 232 milhões, mas com o comprometimento de apenas US\$ 90 milhões para a Verolme.

relações de trabalho e emprego

- a) programas de voluntariado para os níveis de gerência, utilização extensa de horas-extra tendo como reflexo um aumento bastante discreto no nível de emprego das montadoras. Aumento do emprego (não mensurado) nas revendas e consórcio, porém.
- b) criado o grupo de trabalho para discutir a implantação do Contrato Coletivo de Trabalho.
- c) reajuste mensal dos salários pela inflação do mês anterior e aumento real de 20% em três parcelas ao longo de 30 meses. A correção mensal foi suspensa com a introdução do real, o que resultou em greves por empresa para a concessão de abonos compensatórios.

política setorial

ampliação da produção em fase final de planejamento (General Motors), assim como a instalação de novas empresas (renault), até a recente redução das alíquotas. Integração produtiva com MERCOSUL e com outros países. A política setorial continua confusa em função dos constantes conflitos entre as montadoras e o governos, oriundos do protocolo dos carros populares

a) não se verificou até o momento aumento do número de postos de trabalho.

b) criação de uma comissão para o acompanhamento da introdução de novas tecnologias, e

c) o aumento real nos salários de 8% em 1.1.94 e de 5,41% nas duas datas-base seguintes, não foi cumprido por todas as empresas, o que é hoje motivo de litígio entre as partes.

mantidas as alíquotas de importação sem maiores efeitos sobre o mercado, atualmente bastante aquecido. Alguns projetos de integração com as empresas argentinas em curso, que podem significar o fechamento de empresas no país.

a) o aumento no número de postos de trabalho se deu no estaleiro Verolme, de 1.000 postos. Nos demais, houve redução do número de empregos.

b) a reposição mensal da inflação aos salários não foi totalmente implementada.

c) o aumento real de 10% ao ano por três anos também não foi implementado.

d) não progrediram as discussões sobre o CCT.

nada foi implementado, a não ser o Lobby para o PL que reestrutura o FMM, transitando na câmara dos deputados.

Informações gerais

produtividade (carros/homem) cresceu de 10,2 em 1993 para 13,1 em 1993 e ficará acima de 14,5 em 1994.

a expansão das vendas não foi acompanhada por políticas de reestruturação. Idéias como o "trator popular" foram abandonadas

Acordo não "pegou" na prática, com a recusa das empresas em cumprir seus termos (exceção Verolme e agora Ishibrás) e insistindo na reformulação do FMM.

O acompanhamento inicial dos resultados dos acordos deve ser ponderado frente aos quadros político e econômico, marcados pelas eleições e pelo plano de estabilização econômica, o que levou a uma ênfase nas negociações de temas de curto prazo.

O setor automotivo logo após o acordo setorial celebrou com o governo os "protocolos dos carros populares", que define o veículo popular que cada empresa produziria e seu preço final, cerca de US\$ 7.200, com um regime especial de IPI de 0,1%. Normalmente a imprensa e alguns analistas confundem os "protocolos" com o acordo setorial. Embora seja impossível diferenciar os efeitos de um e de outro no desempenho do setor, os carros populares não são produtos da câmara setorial e não contavam com o apoio dos trabalhadores.

Houve, na câmara setorial, proposta dos sindicatos filiados à CUT de mudança no mix de produção, com ênfase nos carros mais baratos. Isso seria estimulado pelo regime fiscal, com alíquotas mais baixas para os veículos com motores de menor cilindrada e mais altas para os de maior cilindrada. Essa proposta foi rechaçada pelo governo, que buscou, na câmara, uma redução linear do IPI. Mas dias depois foram celebrados os protocolos, num exemplo vivo que as velhas práticas privatizantes estão ainda muito bem assentadas nos mais altos círculos de decisão do país.

A ligação entre os protocolos e o acordo setorial decorre, em parte, da idéia que os primeiros seriam uma continuidade da câmara setorial, uma vez que também reduzem os impostos. Essa visão simplifica as negociações da câmaras, desconhecendo seu conteúdo e apontando um comportamento linear para as negociações - a redução sistemática de impostos. Os documentos apresentados pelas entidades durante as negociações apontam com clareza que não havia consenso quanto a novas reduções e que a partir dos resultados obtidos no segundo

acordo as negociações deveriam seguir para os temas relativos a modernização do setor. Uma análise detalhada sobre esse episódio e de seus efeitos nocivos sobre as câmaras e o próprio quadro de definição das políticas públicas foi realizada por Álvaro Comin e Adalberto Cardoso (1993)

O desempenho do setor, já em 1993, foi marcado com a expansão acelerada das vendas, da arrecadação de tributos e das promessas de expansão da capacidade produtiva e dos níveis de emprego. As estratégias das principais empresas instaladas no país começaram a ser alteradas, revelando que o cenário propiciado pelo acordo automotivo levou as empresas a adotarem estratégias diferenciadas, ampliando o grau de competição nesse mercado.

A título de ilustração a Fiat passou a ser a segunda maior produtora de veículos (ainda em 1993), posto antes ocupado pela General Motors, e hoje disputa a liderança com a linha Volkswagem da Autolatina que, por sua vez, está prestes a cindir-se, retomando as marcas anteriores a fusão (Volks e Ford). A GM, além de lançar uma nova série de veículos, preparava a instalação de uma nova fábrica em Minas Gerais, o que foi abortado pela recente redução das alíquotas de importação. Mesmo empresas não instaladas no país, como a Renault e a Toyota, ampliaram seus estudos para a instalação de unidades no Brasil, chegando a travar contatos com membros do governo para a busca de “vantagens” semelhantes às dos “populares”.

Essa constatação contrasta com algumas conclusões do trabalho de Lúcia Helena Salgado (1993), que vê o acordo setorial automotivo como a vocalização de interesses corporativos, logo eminentemente conservadores dos velhos padrões de relacionamento Estado-Sociedade, que levam não a modernização, mas a estagnação. Essa visão realça o papel da dinâmica da competição entre as empresas como indispensável para a modernização. Para que essa concorrência venha a ocorrer, seria preciso não a coordenação de interesses, mas sua ruptura, cabendo ao governo, no caso do setor automotivo, incentivar ativamente a vinda de novas empresas para o país.

Como se pode ver através do desempenho do setor, as relações entre a coordenação de interesses e a concorrência entre empresas são mais complexas do que de simples oposição, podendo coexistir níveis de coordenação setorial concomitantes com concorrência entre

empresas. Além disso, a tese de Salgado acaba atribuindo ao Estado um papel central na coordenação das políticas setoriais, sem responder como isso pode ser realizado sem que interesses corporativos privatizantes influenciem nas decisões.

As intervenções do governo nas políticas setoriais, a partir de 1994, afetaram os termos negociados e a própria política do setor. A partir do plano real o consumo de bens duráveis cresceu, principalmente automóveis, impulsionados pelos "populares", através dos consórcios de 50 meses, financiamentos com juros altos, leasing para pessoas jurídicas, profissões liberais e mesmo compras a vista.

O resultado foi o ressurgimento do ágio, velha prática do setor em momentos de pico de consumo. Ao invés de combater o ágio através da negociação e mesmo da revisão de seu protocolo com os empresários, o governo resolveu partir para as ações exemplares, inicialmente com a promessa de fiscalização dura, depois com o cerceamento do direito dos cidadãos de venderem os carros "populares" comprados antes de um ano e, por fim, preparando a redução do imposto de importação desses modelos para zero, com um política cambial favorável aos importadores. Para os consumidores o ágio continua e os "populares" importados já subiram de preço. Para o acordo setorial e para a construção de uma política para o setor automotivo, o governo destruiu todo o esforço dos últimos dois anos. Frente a liberação das importações, as empresas do setor, em acirrada competição entre si no mercado mundial, irão importar muitos veículos prontos em 1995, inclusive as empresas que tem produção local, descartando a possibilidade de instalação de novas empresas no Brasil no curto prazo. Mais do que a questão das alíquotas, as empresas precisam da definição de regras estáveis para investir, e o que o governo vem realizando é uma política casuística e mais preocupada com as reações da imprensa do que com uma política de desenvolvimento.

O acordo de tratores é, de certa maneira, uma complementação do acordo automotivo, cuja negociação foi difícil e longa. Seu eixo foi a ampliação dos recursos para o FINAME agrícola, que propiciou uma imediata retomada das vendas e da produção. No entanto essa recuperação se deu pela ocupação da capacidade ociosa. A definição de uma política de maior fôlego está condicionada a evolução dos acordos para implementação do MERCOSUL, principalmente quanto a

certificação de origem e tarifa externa comum, que podem afetar este setor de forma acentuada, até mesmo fechando as empresas instaladas no país, dado o excesso de produção dos países da Europa oriental, que tem entrado no MERCOSUL via Argentina.

3.3 - As câmaras com processos de negociação avançados.

Conforme frisamos anteriormente, esse grupo merece ser analisado por ter obtido um processo de negociação mais avançado, que levou ao menos a construção de uma agenda comum de discussões. Ele é composto pelas câmaras da construção civil, do software e do complexo químico.

Dos três setores o complexo químico é o mais semelhante aos que celebraram acordos, sendo oligopolizado, com concentrações regionais claras, com atores organizados em entidades representativas fortes. Mas aqui a presença do Estado no setor produtivo é muito grande, seja pelo monopólio do petróleo e da principal matéria prima do setor, a nafta, pela Petrobrás, e pela privatização dos pólos petroquímicos e das empresas petroquímicas controladas pelo Estado. Sem dúvida, a questão do preço e do fornecimento da nafta é crucial para o setor e um fator que centralizava a agenda de discussões. Mas a pressão maior do governo não era para o equacionamento dessa questão, mas para a discussão dos preços dos remédios, levando os processos de discussão para questões incompatíveis com uma agenda de política industrial. Embora a agenda estivesse consensuada, sem a decisão firme do governo em construir uma política para o setor - o que implicaria até mesmo em rever a política de privatizações dos pólos - as negociações não poderiam caminhar, o que de fato acabou ocorrendo.

Já o da construção civil é um paradoxo entre as câmaras. É um setor fragmentado, com diversas entidades representativas dos empresários (empreiteiras, construtores e fabricantes de material), um conjunto de trabalhadores tido como de baixa qualificação e com forte dependência das políticas públicas. Com todos esses fatores que apontavam para um fracasso, essa câmara chegou a uma minuta de acordo que priorizava a habitação popular, a redução dos custos, a qualificação dos trabalhadores e o aumento de qualidade nos produtos e obras.

Esse avanço foi determinado por um processo de negociação muito amplo, com a presença de centenas de pessoas, o que permitiu a constituição de lideranças em cada um dos segmentos, mesmo que estas não fossem formais ou respaldadas por entidades representativas.

Cabe destacar que o papel do governo nesta câmara foi, num primeiro momento, de apoio total às negociações. Mas na medida que a minuta de acordo propunha uma mudança estrutural no sistema de tributação, taxando os insumos básicos e isentando os produtos finais, houve enormes resistências da área econômica, o que fez as negociações serem paralizadas.

Já a câmara do software teve como característica o pequeno número de participantes e uma enorme preocupação com a produção nacional de software, dependente em grande medida do poder de compra do Estado. Embora não tenha chegado a consensos maiores, a agenda de discussões era clara e os entraves situavam-se fora dos limites da câmara, na regulamentação da lei das licitações, da definição de informática do setor público, das alíquotas de importação de software e dos tributos, em particular da bitributação entre o ICMS e o ISS, dado o debate sobre a natureza do produto.

4 - Notas para uma política para as câmaras setoriais

As câmaras setoriais tiveram um momento de expansão no governo Itamar Franco, demonstrando sua capacidade em desatar alguns nós para a construção de políticas setoriais e industriais. Isso se deu num quadro marcado pela incapacidade do Estado em determinar isoladamente os rumos da política industrial, já que não dispõe de estrutura física para tal, está permeado pelo corporativismo privatizante, que determina as políticas públicas, e mesmo porque em sociedades complexas como a brasileira, a democratização e a modernização das políticas econômicas exige a participação ativa dos atores sociais, transcendendo seu papel meramente reivindicativo e assumindo os compromissos neocorporativos de participação e compromisso com os interesses de toda a sociedade.

Discutindo o acordo do setor automotivo, Francisco de Oliveira aponta que:

"...A força prospectiva do acordo é justamente o novo tipo de corporativismo para o qual sinaliza (e que de fato inaugura). Isto mesmo, o acordo é também corporativo, mas não se trata mais do corporativismo intransparente e burocrático de herança facista que reina no país desde Vargas, onde ninguém representa ninguém. Trata-se de um corporativismo assentado em entidades representativas reais e um Estado real, costurado na transparência da competição entre as partes." (Oliveira 1993a)

A palavra "neocorporativismo" vem sendo entendida erradamente por uma parte significativa da sociedade, em particular no movimento sindical. Estes setores associam o neocorporativismo a uma maquiagem do corporativismo tradicional, no que foram influenciados pelo discurso neoliberal. A expressão neocorporativismo está calcada em uma forma social concreta, sucessora do corporativismo - pois novas formas sociais não surgem do nada, mas das formas existentes - mas que rompe com o compromisso com a estreiteza política e com ações voltadas exclusivamente ao benefício de uns poucos. Mas cabe lembrar que organizações políticas, sejam sindicais, acadêmicas, empresariais ou ecologistas, sempre tem uma dimensão corporativa, base de sua própria constituição.

As câmaras vão no sentido oposto da visão neoliberal de "proteger" o Estado dos interesses corporativos (que são também os interesses da sociedade), reconhecendo a legitimidade de todos os interesses e os submetendo a um processo público de discussão e negociação, buscando políticas acordadas. Nesse formato, cabe ao Estado e aos governos democraticamente eleitos o papel coordenador, tendo em vista os interesses gerais da sociedade.

O caráter inovador das câmaras está na orientação de um novo quadro de relações entre Estado, Capital e Trabalho, do qual são possíveis alguns desdobramentos de grande importância. O primeiro diz respeito à (re)definição das regras do tipo de desenvolvimento industrial e econômico, que passem pela distribuição dos ganhos e pelo estabelecimento de perspectivas de médio e longo prazos. Nessa perspectiva o governo poderia contar com um mecanismo para implementar suas políticas, pois como detentor da capacidade de fixar

os parâmetros da política econômica (juros, câmbio, etc), pode negociar em cada uma das câmaras os investimentos, as competitividades e o emprego, assumindo e cobrando compromissos dos demais atores. É evidente que nessa perspectiva as câmaras podem se espraiar para os diversos setores da economia, assim como podem ser constituídas instâncias de negociação (ou regulação) das macro-políticas. Essa talvez seja a perspectiva mais importante das câmaras, pois poderia ser a base de um novo padrão de desenvolvimento para o país.

Nas experiências em curso tem se dado destaque ao tema da modernização das relações de trabalho. De fato, foi a partir da experiência pioneira do setor automotivo que surgiu a pauta dos debates levados pelo Ministério do Trabalho. No entanto, as câmaras e seus acordos não são fóruns ou formas de contratação coletiva. As câmaras apontam para os limites do sistema de relações de trabalho em vigor e pode colaborar para que a definição do salários passe a ser feita setorialmente, impedindo as empresas a buscarem competitividade com base na redução de salários.

Mas no governo Itamar Franco as câmaras foram um mecanismo desconectado de uma política industrial ou de uma diretriz de política de desenvolvimento, ganhando um caráter ad hoc. Mais ainda, a predominância de uma política de estabilização levou ao esfacelamento dos termos dos acordos firmados, inviabilizando manutenção de parâmetros estáveis, base para a tomada de decisão das empresas.

Não há motivo para qualquer otimismo quanto ao futuro das câmaras no governo Fernando Henrique Cardoso. Embora seu programa de governo enfatize a construção de uma nova relação Estado-sociedade, as câmaras não são citadas nenhuma vez. As primeiras entrevistas do novo presidente também não trazem qualquer afirmação conclusiva sobre esse mecanismo, embora tudo indique que elas não serão formalmente extintas. Mas elas deverão ser mantidas como um mecanismo de importância menor, periférica para a definição da política industrial, que por sua vez deverá voltar a ser definida em gabinetes fechados, como mostram os recentes episódios dos empréstimos à VARIG (com recursos do Banco do Brasil e do BNDES), da criação da TJLP e da redução das alíquotas de importação.

Frente as análises realizadas anteriormente fica claro que as câmaras setoriais podem vir a se constituir num importante mecanismo para a construção de uma política industrial plausível, sendo talvez a única forma de superar os nós da estrutura produtiva e democratizar as políticas públicas. Para tanto é necessário apontar os elementos necessários para uma política deliberada de expansão das câmaras setoriais, mesmo cientes das intenções do novo governo.

As câmaras setoriais não significam nem o esvaziamento das funções do Estado, nem se constituem em instrumento de anulação dos interesses privados. Ao contrário, o eventual sucesso de políticas negociadas depende da combinação de um governo dotado de um programa amplo e bem orientado de reformas estruturais com o fortalecimento da participação dos interesses organizados na condução destas mesmas reformas.

No Brasil, as relações entre interesses empresariais e Estado têm sido marcadas pela tradição de negociações obscuras e de controle dos fundos públicos pelos agentes privados. Esse processo de privatização tem se alimentado tanto do modo autoritário de formular e implementar políticas públicas, que alija todos os setores organizados e discordantes da sociedade, quanto, e de forma acentuada na década de 80, pela ausência de políticas (sobretudo no âmbito industrial), o que favorece os "acordos" *ad hoc* entre estado e capital sem qualquer parâmetro com base nos interesses mais gerais do país.

A superação dessa tradição não se dará nem pela simples imposição de um governo, mesmo que solidamente eleito no primeiro turno das eleições, nem pela ação voluntária de trabalhadores e empresários. Uma nova cultura de relacionamento entre trabalhadores, empresários e Estado terá de se forjar através de um compromisso firme e persistente por parte do governo com processos negociados de formulação de políticas, e lançando-se mão de todos os instrumentos disponíveis. Sem isso qualquer programa de reformas estruturais que busque a democratização e a justiça social, por melhor que seja, será frustrado pela capacidade de resistência inúmeras vezes demonstrada por esses agentes.

As câmaras setoriais deveriam ser implantadas como um sistema, partindo de um núcleo básico restrito, que se desdobraria a medida que as negociações permitissem. A participação dos atores não seria

voluntária, talvez com exceção do movimento sindical. Os setores empresariais preferem, com certeza, esconder seus interesses e demandas, suas perspectivas de lucros e investimentos, nível de emprego, modernização tecnológica, etc.

A disseminação das câmaras só ocorrerá se o Estado desenvolver uma política enérgica no sentido de forçar os atores, sobretudo o empresariado, a negociar políticas setoriais nas câmaras e para isto se dispõem de meios necessários: controle sobre tarifas internas e externas, impostos e as principais fontes de financiamento. As linhas de crédito especiais (com base em fundos como o FAT/BNDES, FGTS/CEF, FNE/FNO/FCE), se adequadamente utilizadas, são um recurso valioso para implementar políticas setoriais e estimular as empresas privadas a se enquadrarem nos objetivos de política definidos setorialmente.

A implantação de um sistema de negociação baseado nas câmaras encontrará vários problemas, iniciando pela fragilidade das entidades que formalmente representam interesses em diversos setores econômicos, tanto pelo lado dos trabalhadores, quanto principalmente pelo lado dos empresários. Em parte esse problema será equacionado pela constituição de lideranças nos próprios processos de negociação, a exemplo das câmaras onde houve acordo.

A segunda questão diz respeito a falta de preparo, tanto das lideranças empresariais quanto de trabalhadores, para elaborar pautas de negociação que redundem em acordos, também é um problema a ser considerado. A tradição corporativa leva a expectativa de uma intervenção do Estado para a resolução dos conflitos, e não da sua negociação e resolução através de um acordo. Isso pode ser agravado pelo período relativamente longo que as câmaras terão de atravessar até chegarem a acordos efetivos;

Por fim, a própria intervenção do Estado é problemática, em função da ausência de recursos humanos e financeiros para acompanhar as atividades das câmaras e da presença de interesses contraditórios em seu interior, defendidos cada qual por burocracias solidamente instaladas nos diversos níveis hierárquicos⁹.

⁹ Um exemplo bastante ilustrativos das dificuldades que serão enfrentadas nesse terreno e o da FORNB. Essa taxa equaliza o preço da borracha importada ao da nacional que é mais cara. Os técnicos da área são unânimes na defesa de sua extinção, contudo é dessa taxa que provem recursos para a sustentação do

Esses problemas reforçam a idéia de que se por um lado as câmaras não serão instaladas por meio de decretos governamentais (como já se tentou no passado), tampouco serão fruto apenas da iniciativa voluntária dos atores.. Ao sinalizar para os atores que elas serão um fórum importante na definição de questões-chaves, é bem possível que ocorra intensa pressão por parte dos empresários para a criação de um sem número de câmaras com o único objetivo de auferir ganhos imediatos, seja sob a forma de créditos e financiamentos, seja sob a forma de redução de tributos, sem qualquer propósito estratégico relativos a políticas setoriais de desenvolvimento. É importante que esteja claro desde o princípio que não é objetivo das câmaras definir mecanismos tributários setoriais que não estejam amparadas na política tributária geral, válida para todos. Às câmaras caberá adequar essa política geral, oferecendo eventuais benefícios apenas quando estreitamente vinculados a metas de modernização, geração de empregos etc., o mesmo se aplicando à questão dos financiamentos, das tarifas de comércio exterior e todos os demais recursos controlados direta ou indiretamente pelo Estado.

Para evitar que as câmaras setoriais se multipliquem de forma artificial e inoperante, sem que o próprio governo esteja tecnicamente preparado para lhes dar suporte e monitorá-las, acreditamos que inicialmente deveria ser priorizada a instalação de câmaras abrangentes que englobem os principais setores econômicos. Novas câmaras seriam criadas na medida em que o desenvolvimento das negociações, o aprofundamento das pautas e a capacidade dos atores exigirem.

Poderiam ser formadas inicialmente as seguintes câmaras: agroindústria, bens de capital, complexo químico, construção civil, complexo eletro-eletrônico, setor automotivo e telecomunicações. A escolha desses setores obedece ao grau de organização e maturidade já alcançado nas câmaras (automotiva e civil), a importância de resolução de conflitos no curto prazo (agroindústria, por conta da produção de alimentos), as necessidades de retomar o desenvolvimento (bens de capital, química e eletro-eletrônico) e gerar

IBAMA, cujos funcionários a consideram imprescindível. Considerando que a própria equipe de governo ao tomar posse demorara a tomar conhecimento e a assumir o controle sobre essas contrações internas do aparelho de Estado, desde logo, a melhor forma de neutralizar esses problemas será remeter as câmaras a sua solução.

empregos (civil) , tratar de forma alternativa uma questão que está fora da governabilidade do próximo governo (telecomunicações) e, por último mas não menos importante, a capacidade real de chegarem a acordos consensuais ou perto disso. Outras câmaras podem ser incluídas nesse rol, o que não se constitui em problema, desde que preservados os parâmetros considerados.

Esse esquema de funcionamento das câmaras deve possuir uma instância de coordenação, que faça a organização dos interesses setoriais e sua compatibilização com os interesses gerais, expressos na política industrial. Esse mecanismo, a câmara estrutural ou outro nome que se prefira, deve funcionar como repassador às câmaras das pautas de negociação, mas também como receptor das demandas setoriais que exigem compatibilização com as demais políticas setoriais.

Acreditamos que esses elementos permitiriam constituir uma efetiva política industrial, capaz de impulsionar uma reestruturação produtiva eficaz e plausível. Mais ainda, as câmaras poderiam instalar um novo padrão de relacionamento Estado-sociedade, crucial para a democratização da sociedade Brasileira. Da mesma forma que as câmaras acabaram se impondo como uma necessidade, o novo governo será constrangido a adotar alguma forma de negociação, mais ou menos transparente e, quanto menos, maiores as chances de insucesso dos programas de modernização da economia e da sociedade brasileira.

5 - Bibliografia

- AMADEO, Edward (1993) Entre hereges e cristãos novos, in Folha de S.Paulo, 10 de junho de 1993, pg 3.
- ANFAVEA (1991) Sistema tributário - Complexo, documento apresentado no grupo de trabalho sobre carga tributária da câmara setorial do complexo automotivo, mimeo.
- (1993) Anuário Estatístico 1992, São Paulo.
- BAPTISTA, Margarida A. Costa (1993) Política Industrial e Desestruturação Produtiva, in crise brasileira: anos 80 e governo Collor, São Paulo, desemp/CUT e INCA.
- CARDOSO, Fernando H. (1975) Autoritarismo e democratização, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CARDOSO, Adalberto Moreira
- COMIN, Alvaro Augusto, (1993) Câmaras setoriais, Modernização produtiva e democratização das relações de trabalho no Brasil, paper apresentado no "I congresso latinoamericano de sociologia del trabajo", ciudad de México, México, mimeo.
- DESEP (1992) Câmaras setoriais e intervenção sindical, texto para discussão Nº 5, departamento de estudos sócio econômicos e políticos da Central Unica dos Trabalhadores - desemp/CUT, São Paulo.
- DESEP (1993) Suplemento Desemp, Nº 41, abril/maio, São Paulo, CUT, São Paulo.
- DESEP (1993B) Câmaras setoriais: Para além do complexo automotivo, texto para discussão Nº 6, departamento de estudos sócio econômicos e políticos da Central Única dos Trabalhadores - desemp/CUT, São Paulo.
- DIEESE (1993) A categoria em números, Nº 11, setembro de 1992. subseção do sindicato dos metalúrgicos do ABC, São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo.
- (1989) Modernização industrial: Os rumos recentes e alternativos da automobilística, subseção do DIEESE/ metalúrgicos de São Bernardo do Campo. mimeo, São Bernardo do Campo.
- DINIZ (1993) Eli. Articulação dos atores na implementação da política industrial: A experiência das câmaras setoriais - retrocesso ou

avanco na transição para um novo modelo, MCT/FINEP/PADCT.
Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. mimeo.
Campinas 1993.

FERRO, José Roberto (1990) Para sair da estagnação e diminuir o atraso tecnológico da indústria automobilística brasileira, projeto "Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil, Unicamp, Campinas.

FRANCO, Gustavo H. B. (1993) A volta do modelo concentrador, Folha de S. Paulo, 20.05.93, pg 2.2

MICT/SPI (1993) Evolução dos acordos setoriais, Ministério da indústria, do comércio e do turismo, secretaria de política industrial, Brasília, agosto de 1993, mimeo.

(1993B) Câmaras Setoriais - Avaliação Estratégica, Ministério da indústria, do comércio e do turismo, secretaria de política industrial, dezembro de 1993, mimeo.

O'DONNELL, G (1985) Pactos políticos y pactos económicos sociales: porque si y porque no, in: foro Cono Sur, mimeo.

OLIVEIRA, Francisco de (1993) Carta aberta a hereges e cristãos novos, Folha de S. Paulo, 1993

_____ (1993B) Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras, in Novos Estudos Cebrap, Nº 36, julho de 1993.

SALGADO, Lucia H. (1993) Política de concorrência e estratégias empresariais: um estudo da indústria automobilística, série seminários 10/93, Rio de Janeiro, IPEA, junho

_____ (1993A) As câmaras Setoriais e a política de concorrência, Folha de São Paulo, 29.08.93, pg 2.2.

SINDICATOS DOS METALÚRGICOS DE SÃO BERNARDO DO CAMPO E DIADEMA (1992) Reestruturação do Complexo Automotivo Brasileiros: As propostas dos Trabalhadores na câmara setorial, São Bernardo do Campo.

SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC (1993) Um Acordo Histórico: as propostas dos trabalhadores da indústria automotiva e as proposta de acordo firmada em fevereiro de 1993, São Bernardo do Campo.

SINGER. Paul (1987) O dia da Lagarta, São Paulo. Brasili

