

Política de Concorrência e Estratégias Empresariais: Um Estudo da Indústria Automobilística*

Lucia Helena Salgado**

O objetivo deste trabalho é examinar as interações entre a mudança institucional iniciada com as reformas regulatórias desde o início do Governo Collor e as estratégias empresariais na indústria automobilística.¹ A Seção 15.1 discute o papel regulatório desempenhado pelo Estado durante a fase de substituição de importações; a Seção 15.2 sugere os aspectos que devem caracterizar a política de concorrência nos anos 90. A Seção 15.3 apresenta os principais traços das políticas regulatórias adotadas a partir de março de 1990, destacando aqueles com impacto sobre a indústria automobilística. A Seção 15.4 discute o mecanismo das câmaras setoriais como instrumento de formulação e execução de políticas de governo. Em seguida, a Seção 15.5 descreve o funcionamento dos grupos de trabalho em que se dividiu a Câmara Setorial ao longo de 1992. Finalmente, a Seção 15.6 destaca os comentários finais sobre as políticas hoje voltadas para o setor automobilístico e avança sugestões para o aperfeiçoamento da política de concorrência.

* O texto é fruto da pesquisa *Política antitruste e abertura comercial: um estudo da indústria automobilística*, que contou com a assistência de Ana Claudia Além e Marcelo Paixão e com recursos do Gesep. Sou grata a Fábio Erber, José Armando Tadel, Jefferson José da Conceição, Ary Pissinatto e a todos os funcionários e ex-funcionários do governo, executivos de empresas e representantes de trabalhadores que tornaram possível a pesquisa. Agradeço ainda à assistência de Cynthia A. Nascimento e aos comentários de Armando Castelar Pinheiro e Regis Bonelli. Nenhum deles é responsável pelas falhas remanescentes.

** Do IPEA/DIPES e da FCE/UERJ.

1 O exame da interação entre políticas públicas e estratégias empresariais em um único período não permite uma verificação adequada de nossas hipóteses de trabalho, nem mesmo uma avaliação do período coberto pela década de 80 até o presente, uma vez que com exceção das reformas do início do Governo Collor, os instrumentos, medidas e órgãos que compuseram as políticas regulatórias permaneceram praticamente inalterados desde os anos 70, embora já sem o fôlego da 1ª fase. Não houve mudanças expressivas que pudessem ser correlacionadas a inflexões em estratégias competitivas. Características dos anos 80 foram as tentativas de estabilização macroeconômica, tema que não é objeto de nossa análise. Não pretendemos, portanto, verificar nossa hipótese de trabalho, mas apenas expor sua factibilidade.

15.1 - Políticas Regulatórias e Estratégias Competitivas no Caso Brasileiro

A profundidade com que as políticas regulatórias afetam as estratégias empresariais depende do contexto histórico em que se forjaram as relações entre os setores público e privado. O papel que o Estado desempenhou na estruturação, organização e promoção do processo de industrialização conferiu importância especial às relações entre regulação e concorrência no Brasil pela geração de um aparato de Estado extremamente complexo, em termos da profusão de organismos públicos ocupados com a regulação das atividades econômicas.² O Estado definiu as regras de operação, concorrência e acumulação do sistema econômico de maneira geral — e da indústria em particular — seja concedendo subsídios, incentivos fiscais ou financiamento favorecido; controlando preços; fixando custos salariais, de insumos e de serviços públicos; outorgando permissões de importação; e administrando a proteção tarifária.

A base tecnológica da indústria na etapa da industrialização calcada nas indústrias metal-mecânica, química, petroquímica e elétrica, exigia grandes unidades produtivas, investimentos de grande porte e longa maturação, aquisição de tecnologia estrangeira, geração de economias via barateamento de custos diretos e escalas de produção elevadas, dentre os principais fatores. Isto implicou a organização da indústria em oligopólios. Ocorre que os oligopólios que desde então caracterizaram a estrutura industrial brasileira tiveram o Estado como principal artífice. Mesmo as barreiras à entrada de natureza produtiva, como escala e acesso à tecnologia, foram — direta ou indiretamente — erigidas pela mão do Estado (isto para não falar de barreiras de ordem “artificial” como o mecanismo da reserva de mercado). Das agências públicas que participaram desse processo, destacam-se o CIP, o CDI, a Cacex e o BNDES.³

É difícil, portanto, concordar com autores que avaliam a atuação do Estado na fase referida como tendo sido nefasta para a atividade econômica, na medida em que o largo espectro da regulação estatal não teria deixado margem para práticas concorrenciais. De acordo com Fritsch e Franco (1989, p.4):

2 Para uma análise e descrição desse processo, ver Draibe (1980) e Fiori (1989).

3 O CDI, por exemplo, ao avaliar projetos de instalação e expansão de firmas, decidindo sobre a concessão de incentivos e a autorização de investimentos, definia a morfologia dos mercados e, com isso, a dimensão *estrutural* do padrão de competição. Já o CIP garantia margens de lucro, retorno de investimentos e a viabilidade econômica dos projetos, muitas vezes atuando de forma articulada com o CDI (nos anos 70, sobretudo), além de forçar estratégias de liderança de preços e paralelismo de comportamentos, através de suas regras de concessão de reajustes de preços. Mais do que isso, operou por duas décadas como verdadeiro agente de cartelização da indústria ao presidir os chamados “acordos setoriais”, uma alternativa ao processo de concentração industrial que vários planos de governo (como o PED e o II PND) tentaram promover. O elemento de conduta do padrão de competição foi, portanto, em grande medida, orientado, rotinizado e estimulado pelo CIP.

“Esta simbiose tão particular entre reguladores e regulados debilitou a concorrência e aumentou a ‘taxa de sobrevivência’ das firmas”. Na verdade, foi um padrão de competição construído pelos condicionantes estruturais da produção e pelas regras institucionais criadas pelo Estado, um padrão movido pelo esforço de manutenção de posições de mercado e rentabilidade, através de diferenciação de produtos, diversificação de atividades e ampliação da capacidade produtiva. Tal padrão materializa-se também na disputa por políticas regulatórias, dado o papel determinante exercido pelo Estado na definição das condições de viabilidade das atividades produtivas.

A funcionalidade da regulação não impediu que distorções fossem geradas. Alguns aspectos de disfunção das práticas regulatórias, extensamente tratados pela literatura estiveram também presentes: são os elementos associados à captura das agências (os reguladores tendem a regular em favor dos interesses dos regulados), às falhas da regulação (oriundas da falta de informação ou de preparo de parte dos reguladores) ou mesmo o caráter mais mundano das relações entre poder público e poder privado, que toma a forma de corrupção [ver, a respeito, Stigler (1971), Noll (1990) e Mac Avoy (1992)].

Por outro lado, certamente a política governamental acentuou a estabilidade dos mercados, criando barreiras artificiais à entrada e à saída, e debilitou o *animal spirits* empresarial. As pressões competitivas sobre a indústria eram praticamente inexistentes devido à proteção tarifária, à proibição *per se* de grande número de importações (o famoso “anexo C” da Cacex), a acordos setoriais promovidos pelo CIP e à estrutura de mercados definida pelo CDI com a colaboração do BNDES e desestimulavam a busca de eficiência tecnológica e de eficiência produtiva (ou eficiência-x). Muito do descompasso no desempenho das empresas brasileiras com relação a suas rivais no mundo pode ser atribuído à sobrevida desses esquemas regulatórios ao longo dos anos 80.⁴

4 O conceito de “eficiência-x” define bastante bem as distorções geradas por um mercado rigidamente regulamentado: a eficiência de uma firma depende em parte das pressões competitivas das outras firmas. Onde as pressões competitivas são fortes, a administração eficiente é um pré-requisito de sobrevivência. Em contraste, firmas protegidas da competição podem ter incentivos para operar ineficientemente, tolerando desperdício de recursos ou deixando de empreender esforços para elevar a produtividade [Boner e Krueger (1990)]. Assim, o mesmo aumento da produtividade que seria buscado por uma firma sujeita a pressões competitivas pode ser visto como desnecessário para uma firma protegida da competição. A operação ineficiente está associada também a recursos despendidos para manutenção de posições de mercado. Trata-se dos *lobbies* em favor da concessão de incentivos e subsídios, da proteção comercial e da capacidade ociosa (com o impedimento da entrada de novas firmas no mercado). O conceito de “eficiência-x” encontra inúmeras ilustrações na experiência brasileira recente.

15.2 - Política de Concorrência e os Desafios dos Anos 90

O ambiente econômico atual é muito diferente daquele dos anos 70. Enquanto o Brasil debatia-se com a crise da estratégia e do padrão de desenvolvimento nos anos 80, os países industrializados embarcavam na 3ª Revolução Industrial que, como se sabe, tomou a forma da incorporação aos produtos de inovações resultantes da microeletrônica, de novos materiais, da biotecnologia, de novos métodos de gestão da produção. Novos parceiros passaram a disputar espaço no mercado, enquanto outros iniciaram ou confirmaram seu processo de decadência. Fatores que antes definiam de forma imperativa a competitividade de um país — recursos naturais em abundância, baixos custos de trabalho e câmbio desvalorizado, entre outros — cederam espaço às vantagens competitivas geradas pela inovação.

O cenário de maior integração econômica em que a economia começa a operar nos anos 90 exige mudanças importantes de comportamento. Práticas normais em um ambiente estritamente regulamentado e protegido da competição externa e da entrada de novas firmas por barreiras institucionais são, em um meio sujeito à pressão competitiva, anacrônicas e não-funcionais. É necessário definir o elenco de práticas funcionais no novo ambiente, bem como de estratégias que representam a concretização do novo padrão.

Esta tarefa cabe à política de concorrência, que, em termos amplos, coincide com as políticas regulatórias que definem as regras do jogo da competição, ao determinar *quem participa do jogo e o que é permitido e proibido fazer*. Neste caso estariam incluídos o conjunto de medidas que regulam o comércio exterior, a entrada e a saída nos mercados, as regras de formação de preços e outras condutas, as regras de compras governamentais e a política antitruste. Representaria, nessa versão, um dos braços de um modo de regulação capaz de canalizar — ou influenciar o fluxo — da energia competitiva para a apresentação de requisitos e o alcance de objetivos de um padrão de desenvolvimento.

Para o Brasil atual, a política de concorrência que parece mais adequada é a formada pela conjunção dos instrumentos da abertura comercial, da desregulamentação e liberalização de mercados (particularmente com o fim do controle de preços) e da adoção de medidas antitrustes centradas no disciplinamento das condutas no mercado e no estímulo à adoção de estratégias competitivas. Estamos, pois, falando de política de concorrência num sentido amplo e próximo às definições já propostas para o conceito de modo de regulação.

Esta política promoveria um ambiente onde o sucesso das empresas seria o prêmio pela escolha e execução de estratégias competitivas adequadas ao novo contexto econômico internacional.

15.3 - A Mudança Institucional de Março de 1990

Dentre as medidas de impacto que inauguraram o Governo Collor, destaca-se a mudança na concepção das políticas setoriais. A formulação das Diretrizes de Política Industrial e de Comércio Exterior partia do diagnóstico do esgotamento das possibilidades e da funcionalidade da interferência do Estado em questões relativas ao desenvolvimento industrial e do comércio exterior, através de controles administrativos, distribuição de incentivos fiscais e benefícios e manutenção de regimes especiais de produção e/ou comércio. Caberia à nova política estabelecer regras claras e estáveis para as atividades econômicas, sobretudo no que respeita à importação, exportação, crédito público, compras do Estado e apoio à capacitação tecnológica das empresas.⁵ A formulação e implementação das diretrizes, em junho de 1990, apresentava três objetivos explícitos: a) aumentar a eficiência da produção e da comercialização de bens e serviços, para que a economia brasileira adquirisse capacidade de produzir com padrões internacionais de preço e qualidade; b) consolidar o processo de estabilização econômica iniciado com a reforma monetária do início do governo; e c) orientar o processo de retomada do desenvolvimento em novas bases e de forma sustentada.⁶

Em setembro de 1990 foi apresentado o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, definindo as empresas como eixo da estratégia e o mercado como referência; as metas para aplicação em ciência e tecnologia (evoluindo de 0,5% do PIB em 1989 para 1,3% do PIB em 1994, ou seja, 30% a.a. de crescimento da dotação de recursos da União para a Secretaria da Ciência e Tecnologia); revisão dos procedimentos para averbação de contratos de transferência de tecnologia; revisão da legislação sobre incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria.

Em fevereiro de 1991 foi definido o Programa de Competitividade Industrial, com estratégias para aqueles setores que apresentassem vantagens comparativas reveladas. Dentre estes, destacava-se o complexo automotivo. O objetivo da estratégia era consolidar e ampliar a posição exportadora brasileira nos segmentos de autopeças, caminhões, tratores, e veículos leves, incentivando os investimentos em modernização e o aprimoramento da concorrência no mercado interno.⁷ Foram selecionados dois grupos de setores. Aqueles com “vantagens comparativas”, reveladas pela sua posição exportadora, e os setores “geradores e difusores de inovação e progresso

5 Deveria ainda “criar e fazer operar mecanismos de articulação e coordenação que viabilizassem o planejamento consensual entre governo e iniciativa privada, ficando o Estado dedicado exclusivamente às suas funções básicas e o capital privado exercendo plenamente o seu papel de principal agente do processo produtivo” (Diretrizes da Pice, Exposição de Motivos).

6 Simultaneamente foram adotadas pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento as seguintes providências: a) redução para 70% do índice de nacionalização máximo a ser requerido nas operações de órgãos e agências do governo; b) Regulamentação dos Geps — Grupos Executivos de Política Setorial; c) redução para 0% das alíquotas de importação de partes, peças e insumos, componentes e máquinas sem produção nacional; d) redução das alíquotas de importação para a indústria têxtil; e e) Simplificação dos mecanismos de registro de empresas de exportação e importação.

7 Segundo o PCI, a competitividade setorial “representa o critério básico para orientar o processo de modernização e especialização da economia brasileira e depende da ação combinada das políticas de desenvolvimento e das estratégias das empresas” (p.5).

técnico” — o complexo eletrônico — baseados na biotecnologia, novos materiais e química fina.⁸

As principais ações do PCI para o complexo automotivo foram: *a)* orientar as agências oficiais de fomento e crédito para apoiar a introdução de equipamentos de automação e novos métodos de gestão da rede de fornecedores e subfornecedores do complexo automotivo; *b)* apoiar a internacionalização das empresas brasileiras de autopeças; *c)* elaborar nova regulamentação para os consórcios de automóveis, mantendo a obrigatoriedade de compra do automóvel e eliminando, porém, a vinculação com a marca, o modelo e o fornecedor; *d)* avaliar a conveniência da adoção de alíquotas diferenciadas do IPI em veículos automotores, de acordo com a potência; e *e)* eliminar a TORMB (taxa equalizadora do preço da borracha natural interna com o preço da borracha importada).⁹

Compondo o novo ambiente institucional gerado pela política industrial e de comércio exterior, o programa de desestatização e o programa federal de desregulamentação, além do conjunto de medidas citadas — como o fim do controle de preços e de subsídios fiscais e creditícios —, duas novas leis entraram em vigor em 1991. Em janeiro entrava em vigor a Lei nº 8.158 que define as normas de defesa da concorrência. A lei revigora o instrumental antitruste que o país já dispunha (Lei nº 4.137 de 1962). É promulgada como instrumento de disciplina das práticas de mercado e complementa a abertura comercial como mecanismo de pressão competitiva sobre as empresas. Em 11 de março do mesmo ano entrara em vigor o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078 de 11/09/90), seis meses após sua promulgação, dado o entendimento da necessidade de um período de adaptação para que fabricantes e comerciantes adaptassem seus produtos às novas exigências, como, por exemplo, a impressão na embalagem da data de validade, da procedência e dos ingredientes dos produtos. O Código de Defesa do

8 De acordo com Erber (1990, p.51), o Programa apresenta recomendações de variável grau de generalidade, para oito setores dotados de vantagens comparativas (dentre os quais está o setor automotivo) e para os setores geradores de progresso técnico. (...) a tônica das recomendações recai sobre a modernização produtiva e tecnológica e sobre a internacionalização, seja pela extroversão de firmas locais, nos setores de vantagens comparativas, seja pela formação de *joint-ventures* entre firmas brasileiras e estrangeiras, especialmente nos setores propulsores de progresso técnico”.

9 Ainda em fevereiro de 1991 entrou em vigor a reforma tarifária, cujo cronograma inicial visava reduzir, até 1994, a tarifa média de 355 a 20% e a dispersão de tarifas, que passariam a oscilar entre 0 e 40%. O ritmo da redução não seria uniforme, devendo ser mais rápido no biênio 1993/94 que no biênio 1991/92. Entretanto, no início de 1992 o cronograma foi alterado com a antecipação em seis meses da queda das tarifas. As tarifas de importação incidentes sobre veículos de passageiros, de acordo com o cronograma, são: 1990 - 85%; 1991 - 59,5%; 1992 - 49,3%; 1993 - 39,3%; 1994 - 34,3%. Para as peças e acessórios de equipamentos de transporte as alíquotas são: 1990 - 39,1%; 1991 - 31,5%; 1992 - 26,3%; 1993 - 21,2%; 1994 - 18,6%.

Consumidor é, reconhecidamente, uma das legislações mais modernas sobre direito do consumidor existentes.¹⁰

Entretanto, as medidas de impacto decisivo sobre a indústria automobilística foram tomadas no âmbito de um novo arranjo institucional: as câmaras setoriais.

15.4 - As Câmaras Setoriais e a Coordenação de Interesses na Indústria Automobilística

A inovação institucional representada pelas câmaras setoriais tem já uma longa história. Suas origens remontam aos grupos executivos que organizaram, no Governo Kubitschek, a implantação de segmentos produtores de bens duráveis, no que se destaca a indústria automobilística. No Plano de Metas o papel dos grupos executivos foi central para definir o ambiente regulatório que estimulou os investimentos diretos das empresas que, naquele momento, buscavam novos espaços para expansão. A iniciativa do Estado brasileiro de criar uma indústria automobilística nos anos 50 envolveu o fechamento do mercado a veículos importados e a organização de uma estrutura de incentivos para atrair as firmas transnacionais. A agência coordenadora da indústria foi o Geia — Grupo Executivo da Indústria Automobilística [Shapiro (1988)]. A definição dos participantes da indústria automobilística (entrega de projetos de investimento para avaliação e eventual aprovação até data definida) e dos benefícios concedidos foram objeto da negociação dos grupos executivos, dos quais tomavam parte membros do governo e representantes empresariais. A capacidade de planejamento do Geia e os subsídios proporcionados à indústria foram críticos para a redução do risco. Os subsídios não só reduziram significativamente os custos do investimento; o Geia jogou um papel fundamental na coordenação entre fornecedores e montadoras e também ajudou a guiar as empresas pelos labirintos da burocracia — o que era particularmente importante para as européias que não haviam produzido anteriormente no Brasil [Shapiro (1988)].

Essa foi a primeira experiência brasileira com um arranjo institucional neocorporativista. Note-se que tentativas idênticas de coordenação de políti-

10 Ao contrário dos demais dispositivos que conformam o que chamamos de “novo ambiente institucional” dos anos 90 no Brasil, o código não foi parte de um programa de governo, mas resultado de intenso trabalho e debate protagonizados por entidades civis, organizadas a partir da nova Constituição, que objetivavam regulamentar essa nova dimensão do Direito prevista na Constituição de 1988. Não obstante a origem diversa do código, compôs um todo homogêneo com as demais políticas de governo voltadas para a regulamentação e a reorganização do mercado.

cas e decisões, com objetivos de longo prazo, estavam sendo introduzidas na Europa, motivadas pelo novo “equilíbrio de forças políticas” no pós-guerra, em que os atores corporativos passaram a compor rotineiramente a mesa das decisões de políticas econômicas.

A composição de interesses para a destilação de objetivos comuns entre setor público e setor privado, representada pelos grupos executivos dos anos Kubitschek era apenas em embrião, um arranjo tipicamente neocorporativista, dado que os atores políticos capazes de transformar interesses em demandas e vocalizar propostas não estavam ainda plenamente constituídos. Durante o período autoritário não se observou experiência similar à dos grupos executivos. As características do regime — fechado, excludente e centralizador — deixavam pouco espaço para a representação organizada de interesses que caracterizam regimes liberal-democráticos como os grupos de pressão. Criavam, porém, formas alternativas de representação, particularizadas e fragmentadas em torno de questões tópicas; tratava-se dos “anéis burocráticos”, expressão cunhada por Cardoso (1975).¹¹

A representação “pessoal” de interesses foi a forma de participação dos empresários nos conselhos de política econômica que constituíram a forma privilegiada de coordenação de interesses durante o regime autoritário. Sob a condução do ministro forte no governo — ou, em certo período, do próprio presidente da República —, os conselhos montavam agendas de prioridades, hierarquizando questões e coordenando políticas, sob o controle — e poder de veto — da presidência do conselho. A representação de interesses aí servia

11 Para quem: “(...) não devem ser entendidos como sinônimos de *lobbies* (forma organizativa que supõe tanto um Estado quanto uma sociedade civil mais estruturados e racionalizados), mas de círculos de informação e pressão (portanto de poder) que se constituem como mecanismos para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das Forças Armadas) e setores das classes sociais. As qualidades para o pertencimento a um anel, entretanto, não advêm da existência da solidariedade ou da possibilidade da busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classes mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um círculo de “interessados” na resolução de um problema (...). O que o distingue de um *lobby*, é que são mais abrangentes (...) e mais heterogêneos em sua composição e, especialmente, que para ter vigência no contexto político-institucional brasileiro precisam estar centralizados em torno de um cargo. Ou seja, não se trata de um instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas de forma de articulação que, sob a égide da “sociedade política”, assegura ao mesmo tempo um mecanismo de cooperação para integrar, nas cúpulas decisórias, membros das classes acima referidas que se tornam participantes da arena política, mas a ela se integram *qua persona* e não com representantes de suas corporações de classe” (p. 208).

ao propósito da legitimação das decisões, mais do que a uma efetiva vocalização de demandas.¹²

A campanha pela desestatização empreendida por iniciativa de empresários nos últimos anos da década de 70 (curiosamente, pelos mesmos empresários beneficiados pelo II PND) reflete sua insatisfação com o próprio peso nas decisões sobre política econômica, particularmente em um momento onde a reversão do ambiente de expansão econômica e a frustração de muitas das expectativas envolvidas nos projetos de investimento apontavam para dificuldades que os empresários temiam não ter como enfrentar.

Os arranjos de sabor neocorporativista foram retomados na Nova República, com as tentativas de definição de um pacto social *à la* Moncloa. O fracasso dessas tentativas deixou as câmaras setoriais como herança. No último ano do Governo Sarney elas foram instrumento de “controle” de preços, reunindo-se semanalmente para autorizar reajustes, dando prosseguimento ao trabalho do CIP de coordenar decisões empresariais.¹³

No início do Governo Collor o arranjo institucional foi refeito, dessa vez explicitamente, sob a inspiração da era Kubitschek, sendo denominado Geps — Grupos Executivos de Política Setorial. Tinham por objetivo definir um consenso mínimo sobre o padrão de desenvolvimento a ser definido, constatada a conclusão do padrão de desenvolvimento anterior centrado na substituição de importações. O diagnóstico da equipe de formação estruturalista que compunha parte da primeira administração econômica do Governo Collor era de que a inflação decorria da falência do modelo de substituição de importações, de modo que para estabilizar a economia seria necessário redefinir os seus parâmetros estruturais. Essa redefinição foi exposta nas diretrizes explicitadas no PCI — Programa de Competitividade Industrial: maior integração internacional, identificação dos setores com maior potencial, setores primários com maior potencial exportador, setores com maior capacidade de incorporar e difundir progresso técnico.

Na visão do governo, era necessário, antes da definição dos “eleitos”, fixar diretrizes; dadas as características do novo padrão de eficiência no mercado, o central seria a capacidade de adaptação e resposta aos novos desafios e à pressão dos consumidores, muito diferente do momento anterior,

12. No Conselho Monetário Nacional, por exemplo, não obstante a frequência dos debates, as decisões de importância significativa eram tomadas *ad referendum* do plenário (o mesmo ocorria no Conselho Interministerial de Preços). Por outro lado, o CMN, como instância ideológica, atuava como organizador de consenso. Neste sentido, a participação de empresários no plenário, mais do que influir com seu parecer para as decisões, servia para legitimá-las. Valorizava-se mais a “experiência profissional” dos participantes do que sua “representatividade” enquanto porta vozes do setor privado [Vianna (1987)].

13. Pode-se dizer que nessa fase as câmaras setoriais permitiram a total indexação dos preços e contribuíram para pavimentar uma rota segura de aceleração inflacionária em direção à hiperinflação.

de mercado fechado e protegido. Esse padrão anterior foi rompido pela exigência da flexibilidade — o que conta não é mais a grande escala, as barreiras à entrada, clientes cativos, custos mais baratos, dados por contratos de exclusividade com fornecedores; o novo padrão de concorrência internacional impõe flexibilidade aos novos desafios, condições que o governo não pode oferecer. Na visão dos formuladores da política, as empresas teriam que se comportar no mercado interno como se estivessem submetidas às pressões da concorrência internacional. Os Geps tinham o objetivo de se constituir como o espaço de legitimação e convencimento da nova diretriz, lugar onde se buscava um consenso mínimo quanto à direção a ser tomada: eram o espaço para definir “a lição de casa de cada um”. A execução do planejamento na democracia deveria ser diferente do período de autoritarismo, não poderia ser autoritária, de acordo com um de nossos entrevistados, particularmente porque o presidente não representava nenhum segmento da elite (*sic*). A política não estava previamente definida por conta disso. O papel do planejamento era de buscar o consenso mínimo em torno de diretrizes. O que caberia ao Estado fazer para viabilizar a estratégia em cada setor dependeria do engajamento conjunto da cadeia produtiva.

Assim como as tentativas de formulação de um pacto social engendradas ainda em 1990, os esforços em torno dos Geps foram infrutíferos, de acordo com a opinião dos empresários, porque faltava confiança e credibilidade mútuas. Não se reconhecendo como interlocutores e como representantes de interesses, públicos ou privados, os participantes dos Geps não poderiam formular projetos em comum acordo. Na opinião dos condutores dos Geps, o fracasso dessa experiência de planejamento consensual deveu-se, em primeiro lugar, por conta da “aversão ao novo”: como as empresas achavam que a abertura comercial não duraria um ano, não tinham porque se ajustar; todos confiavam em seu poder de pressão particular. Os Geps (como as câmaras) acabaram funcionando como forma de representação. O segundo problema foi a questão conjuntural: os mesmos interlocutores que tratavam do longo prazo tratavam do curto prazo, inclusive no lado dos empresários. Por conta dos problemas associados à estabilização da inflação, a opinião empresarial quanto às propostas do governo poderia ser resumida na frase: “interessante, mas inaplicável”. O curto prazo monopolizava as atenções.

As câmaras setoriais foram reconvocadas com essa denominação, em maio de 1991, com o objetivo de organizar o processo de saída do congelamento imposto pelo Plano Collor II. Por sua importância estratégica, de sinalizadora de tendências para o mercado e pelas relações interindustriais promovidas, a indústria automobilística inaugurou essa nova fase das câmaras setoriais. Na opinião dos empresários, o governo ainda não tinha “mudado de mentalidade”, na medida em que ainda insistia em impor reajustes máximos de preços. A mudança de mentalidade surgiu na 2ª fase das câmaras, ainda no Governo Collor.

A mudança de equipe econômica, uma vez concluída a primeira rodada de câmaras setoriais, deu ensejo à redefinição dos seus objetivos. Agora tratava-se de articular a política de estabilização (com base aí na coordenação das decisões de preços) com a política industrial centralizada no binômio qualidade-competitividade. Essa fase foi novamente inaugurada pela indústria automobilística, que acabou por concentrar as atenções do governo ao longo do ano de 1992.

A partir do final de 1991 é possível falar de um arranjo de cunho tipicamente neocorporativo, dado que estão representados os empresários de diversos segmentos da cadeia produtiva, os trabalhadores — através dos representantes das centrais sindicais e assessores técnicos (Dieese) —, além de membros do governo.¹⁴ Note-se que a abertura comercial foi, desde o início, o elemento impulsionador das preocupações e das tentativas de definição de propostas com base na compatibilização dos diferentes interesses envolvidos. Ela atuou como o elemento desestabilizador que, ao introduzir a pressão competitiva dos importados e a concorrência potencial de montadoras ainda não instaladas no país, obrigou a indústria automobilística a reavaliar seu desempenho e suas perspectivas.

Nessa fase, a inovação certamente foi a condução colegiada dos trabalhos, com o empenho do governo em delegar à indústria a sua parcela de responsabilidade na definição dos rumos estratégicos. Representativo dessa mudança foi que a coordenação dos grupos de trabalho ficou a cargo de diferentes segmentos da indústria e dos trabalhadores, apesar de a coordenação geral permanecer nas mãos da Secretaria Nacional de Economia.

As primeiras reuniões, em outubro de 1991, geraram o consenso em torno da necessidade de elaborar um plano estratégico para o setor automotivo, de modo a promover sua reestruturação e modernização. O primeiro passo foi a criação de grupos de trabalho, concentrados em torno dos temas que unificavam as preocupações dos participantes: desenvolvimento do mercado interno, promoção de exportações, investimentos, carga tributária e tecnologia, qualidade e produtividade.¹⁵ Note-se, porém, que a preocupação na indústria automobilística com a reestruturação produtiva e a modernização já se evidenciara em propostas apresentadas ao governo. Os documentos desta-

14 A proposta era definir os rumos a seguir, porque “não fazer nada significaria ver a indústria automobilística desaparecer”, segundo um entrevistado.

15 Essa foi a organização inicial dos grupos, posteriormente modificada com os desdobramentos de questões. Destaca-se a criação de um sexto grupo, para discutir o contrato coletivo de trabalho.

cavam alguns dos pontos debatidos entre governo e empresários e que vieram a se tornar objeto de consenso no âmbito da Câmara Setorial.¹⁶

Em março de 1992, a câmara setorial do setor automobilístico promoveu o Seminário de Reestruturação e Modernização do setor. Antecedido por cuidadosa organização, a cargo de um grupo de consultores especialistas no setor e na organização de eventos, o seminário foi um sucesso, no sentido de que obteve a almejada unificação de discurso, com a definição de um diagnóstico consensual sobre a situação do setor automotivo. O diagnóstico foi elaborado a partir das discussões dos cinco grupos temáticos iniciais. A percepção comum dos participantes era a de que o setor automotivo estaria passando por dificuldades de ordens diversas, exigindo medidas urgentes e integradas para criar as condições que lhe permitissem retomar o crescimento. Os problemas identificados pela indústria podem ser arrolados como se segue:

1) *Estagnação*, com a produção anual girando em torno de 1 milhão de unidades ao longo de toda a década de 80;¹⁷ o mercado interno absorve o mesmo volume de produtos desde a década de 70; as exportações de veículos encontram-se em queda.

2) *Defasagem tecnológica*, com níveis de produtividade e qualidade distantes de padrões internacionais e com tecnologias de processo, produto e gerência pouco compatíveis com as crescentes exigências de competição global.

3) *Pouca competição internacional*, em virtude dos seguintes fatores: a) dificuldade de entendimento entre as partes envolvidas; b) instabilidade do ambiente macroeconômico, com estagnação econômica e concentração de renda; c) distorções tributárias que penalizam consumidores e dificultam a administração das empresas; d) fechamento do mercado brasileiro que, se contribuiu para a instalação da indústria na primeira fase, mais recentemente contribuiu para o seu distanciamento dos padrões internacionais; e) lenta adoção das modernas técnicas gerenciais de melhoria da produtividade e qualidade, bem como necessidade de incrementar os esforços conjuntos de modernização das práticas de gestão e democratização dos sistemas de relações de trabalho; carência de investimentos em educação básica, treinamento e qualificação de mão-de-obra; f) taxas de juros extremamente elevadas e ausência de mecanismos de financiamento adequados ao apoio tanto da produção quanto do consumo, bem como dificuldades na administração do sistema de consórcios; g) políticas restritivas como o contingenciamento da

16 Destacamos o documento da Anfavea "Diretrizes para uma nova era de sólido crescimento", de janeiro de 1991, e os documentos da Fiat Automóveis sobre a incidência de IPI sobre os preços dos automóveis e a tributação sobre veículos de baixa cilindrada, de junho de 1990.

17 Em realidade a cifra de 1 milhão de automóveis foi a máxima obtida pela indústria em 1980; ao longo da década a indústria ajustou para baixo o seu volume de produção.

borracha natural e da reserva de mercado para a informática, além de dificuldades para importação de máquinas, equipamentos e insumos; *h*) instabilidade da política energética, falta de controles normatizados e adequados sobre a qualidade dos sistemas, produtos e matérias-primas e sobre o estado de conservação da frota em circulação e precariedade da infra-estrutura pública (portos, estradas etc.); *i*) dificuldades em gerar e absorver novas tecnologias; inibições legais quanto à transferência de tecnologia, baixo grau de interação entre empresas, entidades de classe, centros de pesquisa e universidades, falta de informação sobre as tendências técnicas mundiais.¹⁸

O consenso entre as partes envolvidas — montadoras, fornecedoras de autopeças e afins, trabalhadores e governo — em torno desse diagnóstico facilitou os trabalhos da câmara setorial. O seminário operou como um fórum de homologação de um conjunto de metas para o setor e do que ficou conhecido como o “Acordo da Indústria Automobilística”, cujo principal ponto era a redução dos preços dos automóveis. Quanto ao primeiro ponto, as metas acordadas foram as seguintes: *a*) produzir 2 milhões de unidades/ano de automóveis até o ano 2000; *b*) estabelecer regras para a abertura do mercado; *c*) modernizar as relações capital-trabalho; *d*) propor redução da carga tributária.

O acordo tinha por objetivo promover a imediata retomada do crescimento no setor através de medidas de curto prazo do seguinte tipo: 1) redução dos preços dos veículos em 22% obtida com: 1.a) -12% mediante redução de alíquotas de IPI e ICMS; 1.b) -7,5% mediante a redução de margens pelo setor produtivo, sendo 4,5% por parte das montadoras, 3% dos fornecedores de autopeças e através de uma redução de 5% nos preços das autopeças; 1.c) -2,5% com a redução da margem de comercialização pelas concessionárias; 2) prorrogação da data base do acordo setorial;¹⁹ 3) contrato coletivo de trabalho (tendo sido criado GT específico para discutir o tema e apresentar propostas); 4) manutenção do nível de emprego e garantia de salário; 4.a) assegurou-se a manutenção do nível de emprego e de salário até 30/6/92 (as negociações no âmbito do ponto dois estenderam até 31/7/92 as garantias). Expirado o prazo de garantia as demissões incluiriam o pagamento de um salário adicional; 4.b) a partir da data do acordo, os salários foram corrigidos mensalmente pela média de variação dos índices da Fipe e do Dieese do mês

18 As conseqüências seriam, de acordo com o mesmo diagnóstico: *a*) produção pouco compatível com as necessidades do mercado, concentrada em veículos de maior valor agregado, para fatia restrita do mercado, compensando o reduzido volume de vendas; *b*) produtos antiquados *vis-à-vis* o padrão internacional, pouco competitivos externamente; *c*) altos custos ao longo de toda a cadeia produtiva; *d*) baixa escala de produção, ciclos de produtos longos, baixo volume de produção por plataforma/modelo; *e*) pouca eficiência na gestão da produção; *f*) altos custos e investimentos, ociosidade inibindo novos investimentos em modernização; *g*) dificuldade em manter níveis de exportação; *h*) perda de posição relativa na competição mundial.

19 A data-base foi prorrogada de 1/4/92 para 1/7/92, com as negociações iniciadas em 1/6/92 e concluídas em 30/6/92.

anterior;²⁰ 5) reabertura de novos grupos de consórcio e promulgação de novas regras;²¹ 6) projeto de estímulo às exportações; 7) implementação de programa de financiamento para automóveis, caminhões, ônibus tratores;²² 8) ampliação de financiamento para ônibus e caminhões²³ com inclusão de veículos leves e médios.²⁴

Em termos dos efeitos imediatos, o principal ponto do acordo foi a redução dos preços dos automóveis mediante a redução de impostos, margens de lucro e contenção de demandas salariais. É importante notar aqui que a alegada redução de margens de lucro é bastante discutível, dado o sigilo com que a indústria sempre encobriu suas estruturas de custo. Mesmo durante o período de controle de preços pelo CIP, o conhecimento sobre a formação de preços na indústria automobilística era precário, dado que os reajustes eram concedidos, setorialmente, a partir de uma planilha "consolidada", que poucos traços guardava dos custos reais de produção de cada modelo em cada unidade produtiva. Não são disponíveis informações fidedignas que efetivamente permitam a verificação da redução de margens de lucro. Por outro lado, tentativas de mensurar as respectivas contribuições para o acordo setorial, como a elaborada por Pinho (1992) questionam a parcela de "sacrifício" realizado pela indústria para a confecção do acordo.²⁵

O acordo para redução de preços foi sucessivamente revalidado e permanece em vigor, tendo reintroduzido o mecanismo de renúncia fiscal para estímulo à indústria — algo que tinha sido extinto no início do Governo Collor.

20 Ao fim das negociações citadas no ponto dois, ajustou-se um aumento diferenciado por setor — montadoras e fornecedoras — e a concessão de correções mensais de salário equivalentes a variações do INPC do mês anterior.

21 A nova regulamentação foi publicada pelo Banco Central em 1/7/92. As entidades de classe envolvidas prepararam sugestões de mudanças, por não concordarem com alguns pontos.

22 Foi eliminado a partir de 1/7/92 o contingenciamento de crédito de pessoas físicas para operações com automóveis, ônibus e caminhões, bem como reduzida a taxa de IOC de 12 para 6% a.a., viabilizando a oferta de CDC — Crédito Direto ao Consumidor — impulsionando as vendas.

23 O BNDES destinou US\$ 150 milhões em junho de 1992 para o financiamento de caminhões médios. Em julho, os caminhões leves foram incluídos nesse programa.

24 Esta última medida não diz respeito ao segmento de automóveis dos veículos automotores, que constitui nosso objeto de interesse. Não obstante, a incorporamos em respeito às informações sobre o acordo.

25 De acordo com o autor "(...) a disposição das várias esferas de governo de conceder uma diminuição da carga tributária mais do que proporcional à queda dos preços foi um elemento crucial para estabelecer a atratividade do acordo para a indústria. Se, por outro lado, não há perspectivas de uma ampliação das vendas tão grande que possa compensar a redução de impostos (como mostram as elasticidades-preço de demanda calculadas pelo autor), não parece haver exagero em afirmar que a renúncia fiscal é a âncora do acordo. Além disso, a possibilidade de obter reduções expressivas dos preços está, nesse contexto, vinculada diretamente à dimensão da carga tributária prévia. (...) Também as margens de lucro invulgarmente elevadas praticadas pelo setor — estruturalmente altas e ainda ampliadas pelas sucessivas remarcações reais realizadas ao final do ano passado (1991) - tornam mais viável uma redução de preços" (p.4-5).

15.5 - O Funcionamento dos Grupos de Trabalho

Nos meses que se seguiram ao seminário de março de 1992, a câmara setorial reuniu-se regularmente, procurando aprofundar os pontos incluídos no acordo e apresentar propostas de políticas ou linhas gerais de estratégia para o setor. Detenhamo-nos um pouco na organização da câmara, tal com tem operado desde então.²⁶

A mecânica dos trabalhos parte da discussão de temas específicos em subgrupos desdobrados dos objetivos e estratégias traçadas no seminário. As conclusões dos subgrupos são debatidas nos respectivos grupos, em reuniões ordinárias mensais, com cronograma previamente definido. A súmula da discussão no GT e o relatório contendo propostas e recomendações são enviados ao grupo de coordenação, que se encarrega de implementá-las ou encaminhá-las à plenária da câmara ou ao governo, conforme o caso. As medidas para reativação do mercado, como a reabertura e a regulamentação de consórcios e o próprio acordo de redução dos preços dos automóveis, mobilizaram a equipe envolvida no GT1 sobre mercado interno.

O GT2 em poucos meses apresentou um projeto para a promoção do comércio exterior, definindo novas bases para a importação de equipamentos e peças e índices de nacionalização mais flexíveis. O projeto incluía, em suas primeiras versões, a definição de cotas para a importação de automóveis, por empenho das montadoras já instaladas. Na versão final as cotas acabaram sendo retiradas por contrariarem o propósito da abertura comercial de introduzir a pressão competitiva sobre as empresas instaladas. A questão não está fechada, entretanto, dado que, apesar de "voto vencido" na Câmara, as montadoras têm intenção de sensibilizar os parlamentares e conseguir a inclusão de uma emenda prevendo o estabelecimento de cotas de importação. O grupo acompanhou também os trabalhos realizados pelo governo em direção à desregulamentação e o aprimoramento das normas de comércio exterior e o projeto de lei em tramitação no Congresso sobre a importação de bens de consumo duráveis usados.

O GT3 (Tecnologia, Qualidade e Produtividade) não obteve um desempenho positivo; o pouco interesse pelos temas aí tratados e o baixo quorum de suas reuniões — principalmente se comparado com o desempenho do GT2 — indicam uma concentração de preocupações em torno de temas de curto

26 A câmara setorial é composta de um grupo coordenador e seis grupos de trabalho. O grupo coordenador é o único onde a condução e a organização dos trabalhos ficam a cargo do governo; a coordenação (até a reforma administrativa) estava a cargo da Secretaria Nacional de Economia e a secretaria a cargo do Departamento da Indústria e do Comércio. Quanto aos GT: O GT1 (Desenvolvimento do Mercado Interno) é coordenado e secretariado pela Fenabrave; o GT2 (Promoção do Comércio Exterior) pelo Sindipeças, bem como o GT3 (Tecnologia, Qualidade e Produtividade) e o GT4 (Carga Tributária); o GT5 (Investimento) pela Abifa; no GT6 a coordenação é compartilhada pela Anfavea e pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, e a secretaria está a cargo da Anfavea.

prazo e de influência imediata nas condições de concorrência da indústria. O caráter essencialmente de médio e longo prazos dos temas tratados no GT3 não atraíram a atenção da indústria, talvez pela proximidade de discussões em torno de soluções imediatas — e, portanto, mais familiares —, como as que ocupavam a agenda dos GT 1 e 2.

O GT4 (Carga Tributária) ocupou-se principalmente do acompanhamento das propostas de reforma fiscal e de seus impactos sobre a indústria. *Definiu* também alguns temas para discussão aprofundada por parte dos subgrupos: a) desenvolvimento de mecanismos de incentivos fiscais para financiamento de pesquisa em qualidade e produtividade; b) eliminação de imposto sobre vendas de veículos usados; c) distribuição da taxa de cobrança do IPVA, de acordo com mês/número de final de placa; d) diferenciação das alíquotas de IPI por cilindragem e outros parâmetros; e) alíquotas de impostos diferenciados para produtos com componentes de tecnologia avançada; f) isenção de impostos para insumos utilizados na fabricação de máquinas agrícolas.

O GT5 (Investimento) foi outro que apresentou *performance* bastante fraca. Aqui também tratava-se de questões relativas a longo prazo, e a participação ativa das montadoras seria fundamental para dinamizar as discussões. No entanto, observou-se, do mesmo modo que no GT3, um grande desinteresse em promover estudos mais acurados, com base em cenários alternativos, projetos de investimento das montadoras, cálculos de capacidade ociosa e requisitos de produção no interior da cadeia. Por trás da desmotivação observada está, certamente, o caráter estratégico das decisões de investimento e do conhecimento a respeito de projetos de concorrentes: manter certas informações em sigilo — como, por exemplo, sobre o *mix* de produção esperado para os próximos cinco anos — é questão fundamental para as montadoras. A Anfavea insistia em que a informação de que a indústria pretendia alcançar a marca de 2 milhões de automóveis investindo US\$ 5 bilhões em cinco anos seria suficiente para orientar as decisões de investimento dentro da cadeia. Ademais, os interesses das montadoras de automóveis no âmbito da câmara setorial estavam concentrados na manutenção do acordo de renúncia fiscal, na confecção de projeto de lei de estímulo às exportações e no estabelecimento de cotas para a importação de automóveis.

Por outro lado, o caráter multinacional das montadoras de automóveis impõe restrições à atuação de seus representantes como atores corporativos. Seu poder de decisão no interior da empresa é extremamente limitado, sobretudo porque as estratégias de crescimento da firma nesse setor são tomadas em nível global e pela matriz. A filial brasileira é apenas um elemento da estratégia competitiva da empresa em nível global; as decisões de investimento e modernização são parte dessa estratégia e não são definidas em separado em cada filial. De outra parte, o critério de desempenho exigido pelas matrizes aos executivos no Brasil baseia-se, em regra, na rentabilidade operacional, que os executivos podem influenciar pressionando por políticas que garantam margens brutas de lucro (seja pelo aumento de preços, seja pelo

aumento de vendas) e seu espaço no mercado. O empenho em torno do acordo de redução de preços via tributos e de estímulo às exportações com a imposição de cotas à importação seria, sob esse ponto de vista, uma nova versão da tradicional "competição por políticas" mencionada no início do trabalho.

Finalmente, no GT6 (Contrato Coletivo de Trabalho) definiu-se um diagnóstico de consenso em torno de dois temas: sistemas de negociação coletiva e de solução de conflitos individuais e jornada de trabalho, reclassificações funcionais e sistema de remuneração. Esse último grupo apresentou resultados bastante positivos, com o empenho dos trabalhadores e a disposição da indústria em modernizar as relações de trabalho. Os acordos coletivos de trabalho na indústria automobilística foram implantados em 1992 com dimensão de médio prazo (três anos).

Durante o período de crise política que o país viveu, entre agosto e outubro de 1992, os trabalhos na Câmara tiveram seu ritmo reduzido. Algumas decisões, que dependiam da aprovação do Congresso, como o ajuste fiscal ou o projeto de lei de estímulos à exportação ficaram virtualmente paralisadas. Como as principais questões de curto prazo já estavam encaminhadas em meados do ano — renovação do acordo de redução de preços e o projeto de lei de exportações —, não se observou o empenho da indústria em dar prosseguimento às propostas de cunho mais estratégico, porque de médio e longo prazos.

Acrescente-se que, com a superação da crise política, criaram-se novos problemas para a continuidade da câmara setorial; basicamente, a confusão que durante algum tempo perdurou em torno da coordenação dos trabalhos. Como operacionalizar as câmaras com o desdobramento do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento em três (a rigor, com quatro ministérios, dada a participação do Ministério do Trabalho)? Quem responderia agora pela condução dos trabalhos? Seriam mantidas as orientações pautadas no programa de governo anterior? O impacto da ausência de definição do governo sobre essas questões foi significativo. Particularmente decisivo para a instalação de um clima de desânimo e de desagregação entre os participantes foi a demora do governo em dar respostas a questões já encaminhadas, como a Regulamentação de Consórcios e o tão citado P.L. de Promoção de Exportações.

Com a definição da condução dos trabalhos das câmaras setoriais a cargo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, criou-se um grupo de sistematização para adaptar os trabalhos até então desenvolvidos à nova realidade. A primeira deliberação do grupo foi fundir os seis grupos existentes em um número menor. Procurou-se, em sua primeira reunião, resgatar o

diagnóstico realizado e das estratégias setoriais definidas por ocasião do seminário e avaliar a sua atualidade.²⁷

Em seguida, definiu-se uma proposta de operacionalização dos trabalhos. Os grupos que já teriam esgotado as fases de diagnóstico e proposição seriam extintos. Aqueles que desenvolvem temas cuja conclusão é esperada apenas no médio prazo teriam continuidade. Assim classificados em duas situações, os antigos grupos de trabalho fundiram-se como: a) subcoordenadoria I - fusão dos GT 1, 2, 4 e 5; b) subcoordenadoria II - fusão dos GT 3 e 6. O documento do Grupo de Sistematização (18/11/92) concluía, observando que, "de uma maneira geral, as partes representadas na câmara setorial concordam com a necessidade de manutenção das tarefas realizadas pelos grupos de trabalho, no entanto acreditam na premência de se gerar um fato novo, como forma de impedir que todo o esforço despendido caia no vazio".

O "fato novo" ansiado pelos integrantes do grupo concretizou-se no início de 1993, com o pedido presidencial da "volta do fusca". A declaração espontânea do presidente, justificada posteriormente como fruto da preocupação com a produção de modelos populares de automóveis, foi a deixa para a rápida reação empresarial; o presidente da Autolatina em poucos dias apresentou projeto para a produção do velho fusca a "preço popular", desde que fosse concedida a isenção total de imposto para o produto. Rapidamente a Fiat reagiu, afirmando que, com a mesma redução de imposto, poderia produzir seu Uno Mille, o modelo básico da montadora, de motor de baixa potência, por preço inferior aos US\$ 6.850 da concorrente Autolatina — a US\$ 6.800 —, ou mesmo trazer para o Brasil o "Cinquecento" fabricado na matriz, veículo compacto que praticamente mantém o mesmo modelo desde seu lançamento nos anos 40. A GM, um pouco mais atrás nesse exemplo de "concorrência por políticas", afirmou também poder produzir um veículo popular, desde que obtivesse a redução de impostos.

O tema da "volta do fusca" concentrou as atenções na última reunião plenária da câmara setorial em que foi renovado o acordo de redução de impostos. Paralelamente à renovação do acordo, a Autolatina e a Fiat assinaram protocolos de intenção com o governo para a fabricação de veículos populares com isenção de impostos.

27 Nessa ocasião, as estratégias comuns foram colocadas nos seguintes termos: definir uma política de investimento para atingir a produção de 2 milhões de veículos/ano até o ano 2000; compatibilizar o preço dos veículos com o poder aquisitivo dos consumidores; desenvolver mecanismos de financiamento ao consumo e à produção; definir uma política de estímulo às exportações; desenvolver programas de modernização tecnológica e de melhoria da qualidade e da produtividade; desenvolver programas de capacitação de recursos humanos; estabelecer regras estáveis de regulamentação da abertura do mercado brasileiro; desenvolver novos padrões na relação capital-trabalho; contribuir para a recuperação do poder aquisitivo da população brasileira, garantindo uma distribuição mais equitativa da renda; contribuir para a manutenção da estabilidade na condução das políticas econômicas.

O episódio causou inúmeras estranhezas: a primeira reação teve como objeto o volume de renúncia fiscal embutido nos protocolos de intenção. A entidade que congrega os interesses da construção civil imediatamente insurgiu-se contra a medida, chamando a atenção para o déficit habitacional da população brasileira, para cuja solução um programa de construção de moradias populares demandaria volume bastante inferior de recursos.²⁸ No âmbito da câmara setorial o desconforto gerado com a decisão presidencial foi também significativo, dado que toda a negociação se deu diretamente entre as empresas e o Planalto, desqualificando, portanto, o fórum da câmara como de representação dos interesses envolvidos. De outra parte, reforçaram-se as desconfianças de que o governo não manteria o programa de qualidade e competitividade da indústria e a abertura comercial. Pode-se especular também que a medida não repercutiu positivamente sobre as empresas — como a Toyota e a Renault — que vinham realizando estudos de viabilidade para a instalação de plantas no país. De sua parte, a Fenabrave, entidade que congrega os interesses das distribuidoras de veículos, acusou as empresas de prática lesiva de cartel, prevista na legislação de defesa da concorrência, dado que, pelos termos dos protocolos assinados, a distribuição dos veículos populares produzidos será feita exclusivamente por meio dos consórcios controlados pelas próprias montadoras. Causa espanto que o fato tenha passado despercebido pelas autoridades governamentais, posto que o esquema de venda constitui flagrante desrespeito à Lei nº 8.158 de 1991.

Note-se que a própria classificação dos automóveis básicos, vendidos a preço em torno de US\$ 7 mil como “populares” não passa de ficção, diante do nível de renda da média da população brasileira e da impossibilidade de funcionamento de mecanismos de financiamento a médio e longo prazos, para a aquisição de bens duráveis em uma economia de alta inflação.²⁹ É interessante notar que, como constatamos nas entrevistas realizadas, não obstante a pronta reação da indústria à reivindicação presidencial e à habilidade com que alterou o foco da discussão das políticas para o setor em direção à retomada de benefícios fiscais, as empresas mantêm seus projetos de modernização e reestruturação industrial. Isto se deve a que, na

28 Trata-se aqui, mais uma vez, da acirrada concorrência por políticas, que caracteriza a indústria brasileira.

29 Apenas no Brasil os automóveis são adquiridos predominantemente à vista, o que reduz a dimensão do mercado. Dados de 1992 mostram que 45% das vendas efetuadas no último ano se deram através de mecanismo dos consórcios, 5% por *leasing* e 50% à vista (de um total de 740 mil unidades). Nos Estados Unidos, em contraste, dos 10 milhões de automóveis vendidos, 62% foram financiados, a juros de 12,4% a.a., ao prazo médio de 55 meses e prestações de US\$ 298 (valor médio do veículo US\$ 12.500); os 38% restantes foram comercializados por meio de *leasing*.

visão das empresas, a abertura comercial, a introdução de novos condicionantes na competição internacional e, por conseguinte, as necessidades de modernização tecnológica e gerencial e a redefinição de mercados e produtos para o enfrentamento de um ambiente mais competitivo são fenômenos irreversíveis e já introjetados pelas empresas em suas estratégias — no nível da matriz, onde são efetivamente tomadas as decisões de investimento.

Entretanto, é possível imaginar, com base na experiência brasileira, que decisões de política venham a arrefecer o ritmo, senão alterar a direção, das estratégias empreendidas pela indústria. O estabelecimento de cotas para a importação, a permissão de importações elevadas de automóveis acabados por parte das montadoras, a criação de novos estímulos à produção de veículos defasados, sob a alegação da sua “popularidade” em detrimento da introdução de inovações tecnológicas e gerenciais, poderão contribuir para reduzir as pressões competitivas sobre a indústria automobilística no Brasil e, por conseguinte, a sua capacidade de dinamizar a economia brasileira, através de seu potencial de difusão tecnológica, demanda industrial, geração de emprego e exportações.

15.6 - Elementos de uma Política de Concorrência para a Indústria Automobilística

A efetividade das políticas de concorrência como braço de um modo de regulação, está ligada à sua generalidade, característica horizontal que não exclui a articulação com políticas verticais, como as políticas industrial e científica e tecnológica. Esta articulação entre política de concorrência e de modernização da indústria é incompatível, entretanto, com o tratamento das empresas como membros de grupos de interesses. A questão é que a decisão de investir e inovar e a escolha de adoção de estratégias são processos eminentemente individuais, em que cada empresa escolhe o seu caminho e o modo de trilhá-lo.

A experiência recente das câmaras setoriais demonstra que as decisões realmente estratégicas, que definem os rumos de investimento, modernização e produção das empresas, não são tomadas de modo conjunto, como corporação. O modelo neocorporativista é eficaz para vocalizar demandas conjuntas dos setores que, por muito concentrados, são capazes de atuar como atores corporativos. Os interesses vocalizados, entretanto, são eminentemente defensivos. O espaço da ruptura com velhos padrões, da inovação, da conquista de novos espaços no mercado — da concorrência shumpeteriana — é o espaço da ação individual, da disputa entre os concorrentes. A dimensão dinâmica da estratégia de competição — associada à ruptura e não à coordenação de

decisões entre os participantes no mercado — é, por definição, individual. É esta dimensão que cabe à política de concorrência buscar influenciar.³⁰

Mesmo em mercados muito concentrados, como o que caracteriza a indústria automobilística no Brasil, as estratégias individuais são muito distintas, porque forjadas a partir de trajetórias empresariais e condições de concorrência particulares. Caberia à política de concorrência, como à política industrial, não organizar o processo de *rent-seeking* promovendo a cartelização dos setores nas câmaras setoriais, mas sim distinguir — a partir de manifestações de interesse — os parceiros potencialmente mais promissores, mais *profit-seeking*, dispostos a concretizar a estratégia de desenvolvimento definida como programa de governo. Não é necessário que os parceiros mais promissores sejam empresas já instaladas. A criação de condições para a instalação de uma nova montadora que promovesse uma “desarrumação” do mercado seria uma alternativa interessante — embora de factibilidade discutível — para redinamizar a indústria.

A política industrial e a de concorrência podem operar de modo complementar, reforçando-se mutuamente. Um exemplo seria o incentivo ao processo de desverticalização (e a “terceirização”). Esse processo tem sido uma das características da modernização industrial brasileira nos anos recentes [Ferraz (1990)]. Fortalecer essa tendência significa criar espaço para pequenas e médias empresas de capital nacional, que compõem a maior parte do universo de fornecedoras de autopeças e afins, e desse modo promover a concorrência no setor. O incentivo à subcontratação estimularia as empresas mais dinâmicas, dentre as montadoras, que já adotam essa inovação organizacional.

Um outro exemplo de complementaridade entre política industrial e de concorrência aparece quando se examina a dinâmica tecnológica da indústria. Erber (1990) agrupa os setores, de acordo com o fluxo interindustrial de inovações, em três grupos: *a*) setores motores de inovação, que geram a maior parte das inovações, que usam e são os principais supridores de inovações para o resto do sistema. Indiretamente, definem o padrão de produção para o resto da economia. São os setores intensivos em ciência, que atuam na ponta da tecnologia; *b*) setores receptores de inovação, cuja demanda por inovações

30. A experiência da câmara setorial da indústria automobilística tem sido ilustrativa. Criada para discutir a modernização e a reestruturação da indústria, e articular as iniciativas de estabilização de curto prazo à política industrial, apresentou como resultado um acordo de redução de preços e manutenção de emprego e salários no setor e um projeto de lei para a promoção de exportações que recedita o finado Programa Beflex. O projeto prevê condições favorecidas de importação e depreciação acelerada contra desempenhos em exportação. Note-se que, em ambos, o elemento de viabilização é a renúncia fiscal. Por outro lado, os grupos de trabalho organizados em torno dos temas investimento, tecnologia, qualidade e produtividade — que deveriam concentrar as atenções se realmente fosse possível às câmaras coordenar decisões estratégicas — não apresentaram qualquer resultado.

é atendida principalmente por outros setores; e c) setores intermediários, cuja demanda por inovações é suprida, em parte, por esforços internos (inovações incrementais) e em parte por inovações geradas nos setores motores (as inovações radicais).

Com base nessas distinções, o autor oferece uma taxonomia de políticas industriais por setores, a saber: estruturante — com a atuação direta do Estado na montagem do setor e na criação do mercado; normalizadora — atuando em nível de produtos e processos e definindo suas características; e de fomento, com a definição de incentivos para certas atividades e condições para o seu uso. De acordo com essa taxonomia, caberia ao setor fornecedor de autopeças e afins uma política de fomento e uma política normalizadora para as montadoras de autoveículos.

As sugestões de Erber auxiliam a organizar as impressões recolhidas durante as entrevistas da pesquisa que deu origem a este texto. As empresas de autopeças correspondem aos setores intermediários da tipologia. A incorporação de inovações tecnológicas e o desenvolvimento de produtos se dão nesse nível da cadeia produtiva, enquanto as inovações gerenciais concentram-se nas montadoras, receptoras, por sua vez, das inovações técnicas incorporadas pelas autopeças. Por outro lado, as multinacionais são infensas a estímulos para transferências de suas atividades de P&D da matriz para a filial, enquanto as empresas nacionais podem responder bem a incentivos para realização de P&D. A concorrência indireta a que estiveram expostas as empresas de autopeças por conta do Programa Befiex durante as décadas de 70 e 80 deixou um saldo de vigoroso dinamismo, representado pelos espaços de mercado conquistados no exterior pelas empresas líderes de autopeças e pela rentabilidade que apresentaram ao longo da década. Em contraste, as montadoras apresentaram durante a década de 80 um quadro de estagnação, desestimuladas pelo caráter “incontestável” de suas fatias de mercado no Brasil, que é ponto de partida para as avaliações de estratégias futuras.

Isso nos leva a sugerir que as políticas devem ser adequadas às especificidades do setor. Assim, para as empresas receptoras de tecnologia e multinacionais, aponta-se o *stick* de uma política de competição: proibição *per se* de práticas restritivas,³¹ abertura comercial garantindo a pressão competitiva das importações, criação de condições à instalação de outra(s) montadora(s) que desafie(m) o potencial dinâmico das instaladas, controle da importação de veículos prontos por parte das montadoras. Para as fornecedoras de autopeças, os *carrots* de uma política de competição devem ser: incentivos fiscais e creditícios às atividades de P&D (com a definição de metas

31 Através do fortalecimento do aparato institucional e legal hoje disponível em antitruste.

e prazos para alcance de objetivos), estímulo à formação de parcerias entre fornecedoras de autopeças e entre estas e montadoras, critérios para a geração de demanda para as empresas fornecedoras em contratos de exportação e, como medida geral para o setor, uma política de desverticalização, com estímulo aos programas conjuntos de desenvolvimento de produtos, de redução de custos e aumento de qualidade.

A abertura comercial foi, dos aspectos que caracterizam o novo ambiente institucional, o que mais influenciou a redefinição das estratégias competitivas na indústria automobilística. As tentativas de superação do padrão de conflito nas relações entre fornecedores e montadoras e empresas e trabalhadores, em direção a relações de parceria e à introdução de inovações tecnológicas e de gestão da produção, são movimentos que os atores envolvidos consideram como impulsionados pelo novo ambiente de exposição à concorrência internacional. Esta influência certamente é reforçada pelo consenso entre os atores com relação à inevitabilidade e à irreversibilidade da abertura comercial. Acrescente-se ainda a concorrência potencial representada por montadoras que, através do mecanismo das exportações, testam o mercado e avaliam a possibilidade de instalação de plantas no país. Essa ameaça, embora desdenhada verbalmente pelas empresas — com a alegação de que o mercado é pequeno —, certamente tem contribuído para a dinamização do comportamento das empresas instaladas.

Os demais aspectos que comporiam o conjunto de medidas de pressão competitiva sobre as empresas — a legislação antitruste e de defesa do consumidor — não têm exercido maior influência sobre o comportamento. Com relação à lei antitruste, as dificuldades operacionais que o governo vem encontrando para sua efetiva aplicação são parte da resposta; mas dois aspectos em especial chamam a atenção nas entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, nossos entrevistados respondem sobre a importância da política antitruste com alguma referência à necessidade de aperfeiçoamento da legislação anti-*dumping* — introduzida em 1987 no Brasil com base nas normas do Gatt — e mesmo ao projeto recentemente apresentado pela Fiesp ao Congresso com vistas ao fortalecimento da lei. Ora, a legislação anti-*dumping* busca realizar objetivos diametralmente opostos aos da legislação antitruste. A motivação para aplicação da lei é sempre o temor da concorrência externa para os fabricantes já instalados no país (concorrência que, eventualmente, pode vir a se apresentar como desleal). Em jurisdições onde a legislação anti-*dumping* é aplicada frequentemente e com muito rigor — impondo medidas retaliatórias, sobretaxas, exigindo contenção voluntária por parte do exportador —, não raro as medidas são instadas pela baixa competitividade dos produtos domésticos *vis-à-vis* fornecedores estrangeiros. A preocupação com o aperfeiçoamento da legislação anti-*dumping*, com a maior rapidez dos procedimentos administrativos e das decisões, reflete a preocupação com a reintrodução de algum mecanismo protecionista, que possa vir a ser utilizado desde que a indústria julgue-se efetivamente ameaçada pela concorrência externa.

Em segundo lugar, ouviu-se de parte dos mais variados atores a alegação de que a iniciativa de recurso à lei antitruste é inconveniente no interior da indústria automobilística, dada a possibilidade de retaliação envolvida — cessação do fornecimento de um produto ou cancelamento de um contrato de distribuição —, não obstante exemplos de abuso de poder econômico sejam freqüentes ao longo da história da indústria. A extrema concentração do mercado entre as montadoras de automóveis — apenas três empresas — lhes confere poder de mercado dificilmente questionado por seus parceiros comerciais — distribuidores ou fornecedores. As relações tradicionalmente conflituosas dentro da cadeia têm sido atenuadas, entretanto, pelas parcerias induzidas pelo novo paradigma produtivo. Tal atenuação não deve, porém, evitar uma atitude de vigilância por parte das autoridades antitruste — uma vez efetivamente constituído esse espaço institucional — para impedir eventuais abusos de posição dominante.

Com relação ao Código de Defesa do Consumidor, as montadoras afirmam que o respeito ao consumidor é parte já incorporada de suas filosofias de trabalho. O consumidor é fonte importante de informações sobre qualidade dos veículos e provocador de mudanças importantes nas linhas de produção. As empresas dispõem de setor de atendimento ao consumidor, instalado anteriormente à entrada em vigor da legislação. Essa “reverência” ao consumidor, porém, vem sendo acentuada no ambiente de maior pressão competitiva que a indústria enfrenta; os conflitos envolvendo montadoras e clientes são ainda freqüentes nos consórcios, campeões de queixas nos serviços de atendimento ao consumidor espalhados pelo país: ausência de modelos básicos, atrasos na entrega, cartas de crédito de difícil transação, problemas no rateio de saldo remanescente, diferenciação de preços entre mercado varejo e consorciado etc. Os consórcios, inovação brasileira na ausência de condições de financiamento a longo prazo numa economia de alta inflação, são o principal mecanismo de aquisição de automóveis no país. Como vimos, a definição de novas regras para esse mecanismo é uma das principais reivindicações da indústria, em termos de política regulatória para o setor. Um afinamento entre regulamentação de consórcio e legislação de defesa do consumidor é imprescindível para a adequação das regras de aquisição de automóveis ao novo ambiente institucional.

Bibliografia

- BOYER, R. *A teoria da regulação - uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BONER, R. e Krueger, R. *The basics of antitrust policy: a review of ten nations and the EEC*. Washington, D.C.: World Bank, 1990.
- CARDOSO, F.H. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

- MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. *Diretrizes da política industrial de comércio exterior, exposição de motivos*. Brasília, jun. 1990.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*. São Paulo: USP, 1980 (Tese de Doutorado).
- ERBER, F.S. *Desenvolvimento industrial e tecnológico na década de 90 - uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento*. Campinas: Unicamp, 1990.
- . A política industrial: paradigmas teóricos e modernidade. *Aquarella do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- FIORI, J.L. *Sonhos prussianos, crises brasileiras*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1989, mimeo.
- FRITSCH, W. e FRANCO, G. *The quest for efficient industrialization in a technologically dependent economy: The current brazilian debate*. Rio de Janeiro: PUC, 1989 (Texto para Discussão, 229).
- LIPIETZ, A. *Mirages et miracles: problèmes de l'industrialization du tiers monde*. La Decouverte, 1985.
- MACAVOY, P.W. *Industry regulation and the performance of the american economy*. 1ª ed. Inc. USA, Norton & Company, 1992.
- NOLL, R. Economic perspectives on the policies regulation. In: *Handbook of Industrial Organization*. Amsterdam: North-Holland, 1990.
- PINHO, M. *O acordo de preços da indústria automobilística*. Campinas: Unicamp, 1992, mimeo.
- PORTER, M. Choix strategiques et concurrence - techniques du analyse de secteurs. *Economica*, Paris, 1985.
- SHAPIRO, H. *State intervention and industrialization: the origins of the Brazilian automotive industry*. New Haven: Yale University, 1988.
- STIGLER, G.J. The theory of economic regulation. *The Bell Journal Economics and Management Science*, v.2, n.1, p.3-21, 1971.
- SUZIGAN, W. *A indústria brasileira após uma década de estagflação*. Campinas: IE-Unicamp, 1991, mimeo.
- VIANNA, M.L.W. *A administração do milagre: o Conselho Monetário Nacional*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

