TCC/UNICAMP
B774m
IE/709

1290000709
IE
TCC/UNICAMP B774m

RSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

AS MUDANÇAS NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA A PARTIR DE 1990: SEUS CONDICIONANTES EXTERNOS, PRINCIPAIS MEDIDAS E ALGUNS RESULTADOS

Monografia

Aluna: Luciana Brischi RA: 920801
Orientador: Cláudio Schuller Maciel
Banca: Rinaldo B. Fonseca

Novembro/1995

CEDOC/IE

TCC/UNICAMP
B774m
IE/709

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todas as pessoas que me auxiliaram na elaboração deste trabalho e mesmo na delimitação do tema. Ao meu orientador Prof. Cláudio S. Maciel devo agradecer a atenção e a ajuda indispensáveis. A todos do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT), local onde obtive conhecimentos importantes na minha formação, agradeço o apoio. Agradeço, em particular os professores João Furtado, Mariano Laplane, Ana Lúcia G. Silva e Mário F. Presser pelas consultas iniciais relevantes a este trabalho; e ao Prof. Rinaldo B. Fonseca pelas importantes sugestões finais.

Finalmente agradeço à UNICAMP e ao Instituto de Economia, pela organização nas bibliotecas e no serviço de processamento de dados; e ao CNPq que me concedeu um auxílio relevante na forma de bolsa de Iniciação Científica.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 4

CAP. 1: AS TRANSFORMAÇÕES NA ECONOMIA INTERNACIONAL 6

CAP. 2: A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA 25

CAP. 3: ALGUNS EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL NA INDÚSTRIA BRASILEIRA 39

CONCLUSÃO 57

BIBLIOGRAFIA 60

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar a evolução das políticas de comércio exterior no Brasil, num período abrangendo o início do anos 90 até 1994. Este período é destacado pois retrata a modificação de uma política de comércio administrado e fortemente protegido para políticas de liberalização comercial com regionalização (que culmina com maior aceleração nos entendimentos em torno do Mercosul).

Pretende-se contextualizar principalmente as sucessivas mudanças na política comercial brasileira neste rumo à abertura, com o cenário internacional e com a conformação das políticas macroeconômicas interna que as influenciam; ademais, verificar os efeitos colaterais que esses mecanismos de comércio exterior causam a estrutura produtiva do país e aos fluxos de comércio.

Com estes objetivos, o trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo versa sobre o contexto internacional modificado pela *globalização*. Mudanças no paradigma tecnológico, nas finanças mundiais e no comércio internacional são focadas para melhor compreender as transformações em curso no setor industrial brasileiro. A questão da regionalização também foi comentada pois afeta as estratégias dos grupos industriais internacionalizados e suas relações comerciais, dadas as transformações na geografia do comércio mundial. Contudo, a extensão do tema do trabalho e a complexidade envolvida, não permitiram analisar a constituição do Mercosul e as conseqüências das relações deste com os outros blocos, para o melhor entendimento da inserção internacional brasileira, atualmente.

Com o segundo capítulo, seguiu-se a análise, do ponto de vista interno, da evolução da política comercial brasileira nas décadas anteriores e as mudanças a

partir de 1990. O objetivo foi compreender mais de perto a política comercial e o uso de seus instrumentos.

No último capítulo, seguem considerações gerais sobre as estratégias de reestruturação industrial provocadas pela abertura da economia. Existe um estudo mais detalhado das características do "ajuste" no setor automobilístico brasileiro, a título de ilustração para o trabalho.

CAPÍTULO 1

AS TRANSFORMAÇÕES NA ECONOMIA INTERNACIONAL

Introdução

Este capítulo tem por objetivo situar as principais mudanças na economia e no jogo político internacional que influenciaram o movimento de abertura comercial de países latino-americanos, em especial o do Brasil.

Os aspectos envolvidos neste capítulo são amplos e remontam a fatos históricos passados e conhecidos. Fatos como o endividamento externo brasileiro, a estatização dessa dívida e a crise estranguladora que esta impôs ao país, são relevantes para a análise mas não fazem parte deste capítulo, pois trata-se de processos mais específicos às economias subdesenvolvidas.

Dada a amplitude do assunto, tentaremos discorrer sobre as dimensões financeira e tecnológica que deram origem a um novo padrão de acumulação nas sociedades capitalistas. Este novo padrão tem influências globais sobre o sistema produtivo dos países, modificando até mesmo as relações econômicas e geo-políticas. Além dessa mudança de ordem macroeconômica, há os aspectos microeconômicos.

A reestruturação que se rebate no setor produtivo (aliado às transformações nos mercados financeiros) determina novas estratégias das grandes empresas multinacionais. A corrida pelo desenvolvimento tecnológico em produtos sofisticados, utilizando-se para isso de altos gastos com P&D e envolvendo riscos, fazem despontar novos países dinâmicos no comércio internacional.

Características do processo de globalização em curso, essas mudanças na economia internacional se contrapõem em certos momentos com o movimento de integração regional.

E nesses "tempos modernos", onde não há mais uma só potência hegemônica na economia mundial, rebatem-se nos países da América Latina novas exigências. Por um lado, há toda uma ideologia política - o Consenso de Washington - pregando a redução do tamanho do Estado e a abertura da economia para os produtos importados. Por outro lado, há a necessidade de reduzir as barreiras e abrir a economia de modo a ajudar a tão importante reestruturação de nossa indústria, a fim de adequá-la ao novo padrão tecnológico imposto.

Estudar essas condições externas à economia brasileira é o objetivo deste primeiro capítulo.

1.1 A nova ordem política mundial

Iniciaremos este capítulo sobre as mudanças políticas do contexto internacional que influenciaram a abertura da economia brasileira concordando com Robert Gilpin (1993) quando este afirma que os fatores econômicos vão ter um efeito profundo e até mesmo decisivo sobre a natureza da nova ordem mundial.

De um ambiente político marcado pela bipolaridade, onde o poderio militar das potências hegemônicas era um fator decisivo - passamos, com o fim da Guerra Fria, a liberar espaço maior para as questões econômicas.

"Em lugar de um mundo liderado pelos americanos, a concorrência ideológica entre capitalismo e comunismo está sendo suplantada por uma concorrência de diversas formas de capitalismo e, de modo especial entre as formas americana e japonesa de sistemas capitalistas. Enquanto as primeiras enfatizam a importância do mercado livre da intervenção estatal, as últimas são baseadas em uma parceria maior entre a empresa privada e o Estado" (Gilpin, 1993: 147).

Neste novo cenário a partir do qual analistas otimistas interpretam que estaríamos entrando numa "idade de ouro" do capitalismo mundial, com mercados unidos, submetidos à ordem democrática das Nações Unidas; outros, menos otimistas, enxergam tempos onde a concorrência na economia internacional se acirrará, podendo trazer conflitos.

De fato, "*el mundo avanza hacia la globalización económica, aunque sin un proyecto claro de reforma de la institucionalidad política y económica heredada de la posguerra y del mundo bipolar. Ese proceso descansa en el acelerado desarrollo científico y tecnológico, en particular en las comunicaciones y los transportes, lo que facilita la operación mundial de las corporaciones, y su impulso proviene de las fracciones más poderosas del capital de las naciones desarrolladas y del Tercer Mundo, así como de los grupos gobernantes de esas economías y de los países otrora socialistas. Estos grupos demandam un espacio económico internacional abierto, de preferencia sobre bases multilaterales*" (Guillén, 1994: 379).

Portanto, nesta nova ordem política e econômica, as empresas transnacionais são agentes poderosos que influenciam a abertura dos mercados, pois são as detentoras do capital e difusoras do progresso técnico, hoje acentado em novas bases dinâmicas. A desconcentração do capital e do conhecimento

científico em três pólos hegemônicos distintos gera uma nova ordem econômica cheia de rivalidades, que portanto rebatem na dimensão política.

Nesse processo mundial global em curso, a periferia é impulsionada a seguir a opção neo-liberal de política econômica preconizada pelo chamado "Consenso de Washington", segundo a definição de Williamson. De acordo com Braga (1995:4), aproximadamente 60 países do segundo e terceiro mundo adotaram as mesmas políticas. Estas se articulavam sob a necessidade de um programa de "ajuste" macroeconômico - com estabilização monetário-fiscal ortodoxa - seguido de um pacote de reformas "estruturais" contendo seqüências lógicas à retomada do desenvolvimento. A obtenção de um superávit fiscal primário, através do modelo de contenção de demanda seria o primeiro estágio. Como segundo estágio, implementam-se as políticas liberalizantes dos mercados financeiros, do câmbio, do trabalho e de bens e serviços; privatizam-se estatais. Somente após a plena execução destas políticas, as economias poderiam retomar o crescimento e restaurar a credibilidade internacional. Ademais, apenas aquelas que mostrassem uma firme vontade política na implantação das reformas estruturais poderiam esperar algum apoio das instituições oficiais e/ou multilaterais de crédito. Assim, em nome da liberdade de mercado, impôs-se à América Latina uma desregulamentação financeira e cambial, uma abertura comercial indiscriminada, ajustes fiscais ortodoxos e privatizações generalizadas.

1.2 A dimensão financeira e tecnológica

A reestruturação da economia mundial dos anos 80 no sentido do progresso técnico proporcionado pelos avanços na microeletrônica e na informática não pode ser compreendida somente a partir da perspectiva tecnológica *stricto sensu*. O papel das instituições financeiras na década de 80 e da retomada dos investimentos pelos Estados Unidos, detentores da moeda-

divisa internacional, são fatores que devem ser considerados para o entendimento da difusão da nova base tecnológica.

Miranda sustenta que desde os anos 50 o complexo militar americano vinha desenvolvendo avanços na microeletrônica. Mas as condições político-institucionais, econômicas e financeiras do final dos anos 60 não permitiram que os avanços científicos e de pesquisa se difundissem pelo sistema produtivo (Miranda, 1993).

O enfraquecimento do dólar e a queda da produtividade do trabalho nas indústrias dinâmicas dos EUA e Europa quando comparadas ao Japão, aliadas às instabilidades financeiras e cambiais contra o dólar (agravadas com o primeiro Choque do Petróleo), bloqueiam qualquer chance de difusão da nova base técnica em desenvolvimento.

Em 1979, com a política de Volcker, apesar desta dar efeitos negativos do ponto de vista do crescimento e dos investimentos, há uma retomada do poder de gestão dos EUA sobre o sistema financeiro internacional e uma coordenação das taxas de juros e paridades cambiais pelos EUA, Japão e Alemanha (Miranda, 1993). Coutinho aponta uma "tendência à coalizão deliberada dos Estados capitalistas frente às crises econômicas e políticas" (Coutinho, 1992: 70) capazes de proporcionarem uma estabilidade macroeconômica sob coordenação das políticas e uma aceleração da acumulação produtiva de capital com inovação, alimentando um ciclo virtuoso para as economias avançadas, no período 1983-90. Novos setores dinâmicos surgem: a microeletrônica e a informática com maior peso; e a biotecnologia, a fabricação de novos materiais e novas fontes de energia também despertam os investimentos.

Com a volta da estabilidade cambial e de taxas das juros, o ciclo inovativo encontra espaço para difusão, através das multinacionais. Isso acontece porque

as estratégias de curto e médio prazos das transnacionais quanto à definição de novos investimentos levam em consideração sua capacidade de reagir a choques externos e o *quantum* da produção destinado aos mercados internos e externos. Ou seja, os indicadores taxa de juros e estabilidade cambial têm um peso importante na conformação de expectativas favoráveis ao ambiente macroeconômico que possibilite a difusão lucrativa da inovação, compensando assim os riscos assumidos em seu desenvolvimento.

À medida que se tem um ambiente macroeconômico favorável e com variáveis financeiras estáveis, a difusão das novas tecnologias se dão num espectro amplo de indústrias, reorganizando a produção, redefinindo a competitividade, mudando a produtividade do trabalho a ponto de afetar níveis de preço e margens de lucro dessas indústrias. Isso caracterizou a difusão do novo paradigma tecnológico da microeletrônica.

Mas, segundo Coutinho, apenas a cooperação entre as potências capitalistas não é suficiente para a sustentação dos fluxos privados de investimento produtivo. O papel da microeletrônica como base tecnológica comum é relevante para tal sustentação pois configura um novo paradigma tecnológico no sentido neo-schumpeteriano[1].

Coutinho aponta tendências que emergem do novo cenário mundial. São elas: (1) o peso crescente do complexo eletrônico; (2) um novo paradigma de produção industrial - automação integrada flexível; (3) revolução nos processos de trabalho; (4) transformação das estruturas e estratégias empresariais; (5) novas bases da competitividade; (6) "globalização" como aprofundamento da

[1] Isto é verdadeiro na medida em que este novo paradigma fornece amplo espectro de aplicação em bens e serviços; tem oferta crescente com rápida queda dos preços relativos, trazendo fortes impactos sobre as estruturas organizacionais, financeiras e nas relações de trabalho. Além de ter efeitos sobre redução dos custos de capital e de ampliação da produtividade.

internacionalização; e (7) as "alianças tecnológicas" como nova forma de competição.

No cenário em que as indústrias do complexo eletrônico têm um dinamismo superior às do complexo automotriz, há também uma mudança nos processos industriais. A automação dedicada, repetitiva e não programável dá lugar aos mecanismos digitalizados capazes de programar o processo de automação (Coutinho: 1992:72). Ou seja, há uma automação flexível totalmente integrada por computadores hierárquicos de controle que atinge (rá) todos níveis da produção à administração.

"Essa tendência à flexibilidade, já caracterizada nas economias líderes, responde às necessidades oligopolísticas de competir em qualidade e em diferenciação de produtos, sofisticando e adequando suas linhas às características e demandas dos mercados das economias desenvolvidas" (Coutinho, 1992: 74), incorporando com criatividade os avanços tecnológicos.

Com isso, novas exigências se dão nos processos de trabalho. Os ajustamentos necessários na operação e reprogramação dos equipamentos digitais exigem uma participação e compreensão global do processo produtivo por parte dos trabalhadores. Isto implica em níveis médios muito mais elevados de qualificação requeridos no trabalho.

"A evolução das novas formas flexíveis de produção; a necessidade de garantir e ampliar fatias de mercado através da oferta de bens diferenciados ou "customizados", a preços cadentes acessíveis às classes médias abastadas das sociedades desenvolvidas; a possibilidade de montar redes internas computadorizadas para centralizar as informações (...); a possibilidade de estabelecer novas relações proveitosas com fornecedores, clientes e prestadores de serviços, institutos de pesquisa, universidades, ou mesmo com concorrentes

tradicionais, em certas áreas - tudo isso vem induzindo modificações relevantes nas estruturas e nas estratégias empresariais (Coutinho, 1992: 76).

Um aspecto interessante é que "mudanças na organização das multinacionais, a partir da telemática, vêm induzindo o abandono das clássicas estruturas multidivisionais em busca de novos arranjos *globais*, combinando-se formas de descentralização regional ou por grupos de produtos com centros de serviço globais para finanças, "trading", P&D, processamento de dados, transportes" (Coutinho, 1992: 76).

As técnicas dos grandes grupos japoneses, os *keiretsu* - com suas conotações de valorização da cooperação (na forma do *ka-ban, just-in-time, total quality),* permitindo redução dos custos com estoques - estão mostrando vigor entre as transnacionais do mundo ocidental[2]. Além disso, há uma relação especial banco-empresa. "O enquadramento do banco aos objetivos do conjunto explica a capacidade de financiar a longo prazo sem que pressões imediatistas para maximização de lucros/juros imponham decisões empresariais e tecnológicas perversas (Coutinho, 1992: 78).

Neste ponto, a interação banco-empresa é beneficiada pelas inovações financeiras fruto da globalização das finanças mundiais, a ponto de facilitar a captação de recursos, não só através do lançamento de ações, como também através de debêntures conversíveis e outros instrumentos que proporcionam liquidez às empresas.

---

[2] A conjugação das características "cooperação, coordenação, qualidade, valorização dos recursos humanos, descentralização de responsabilidades com participação dos trabalhadores, elevado nível de qualificação, interação em P&D, produção, marketing, diferenciação de produtos em atenção às preferências dos usuários, utilização de técnicas de automação flexível (...) tem sido descrita como uma nova forma de organização da produção capitalista, denominada como toyotismo" (Coutinho,1992 :77)

Uma forte característica da globalização nas finanças é a vigorosa interconexão dos mercados cambiais, financeiros e de aplicações tipo "portfólio", promovida por fluxos maciços e continuados de capitais (e juros) entre as principais praças financeiras do globo. A desregulamentação dos sistemas financeiros - com o objetivo de estimular os fluxos compensatórios de capitais necessários ao financiamento dos países cronicamente deficitários, especialmente os EUA - foi um estímulo a interconexão entre os países (Coutinho, 1992: 81). Além disso, esse movimento massivo de capitais é beneficiado pelo notável progresso das telecomunicações via satélite e dos equipamentos de computação.

Coutinho aponta novas bases da competitividade. A dimensão sistêmica da competitividade é relevante porque a inovação privada flui com maior dinamismo nas economias em que há presença de externalidades benignas, combinando-se interações acentuadas entre empresas privadas e instituições públicas de ciência e pesquisa aplicada. Como segunda constatação há o reconhecimento de que a competitividade em larga medida independe da dotação de "fatores" e de recursos naturais e tende a ser cada vez mais um resultado deliberado de estratégias privadas e/ou públicas de investimento com inovação. As vantagens comparativas, além de serem essencialmente dinâmicas, tendem a ser vantagens *construídas* (Coutinho, 1992: 80).

Nesse ambiente destaca-se no plano produtivo, os oligopólios internacionais em várias indústrias importantes os quais montam uma estrutura de sofisticadas redes globais informatizadas de gestão, dentro das empresas internacionalizadas, permitindo a prática de várias formas de *global sourcing*. Entre estas alinham-se: (a) o *sourcing* para suprimento de peças e componentes padronizados ou de matérias-primas, especialmente em fases de escassez geral; (b) o *sourcing* das preferências e das características dos mercados consumidores, para determinar planos de produção antecipando as tendências detectadas e

garantir fatias de mercado com o fortalecimento das marcas comerciais; (c) finalmente, o *sourcing* de conhecimentos tecnológicos, incluindo-se aí o de recursos humanos qualificados (Coutinho, 1992: 83).

Como característica desse ambiente globalizado, a formação de "alianças tecnológicas" vem a ser uma tendência importante, através de acordos de cooperação, projetos conjuntos, consórcios de pesquisa e *joint-ventures*. Isso se deve aos custos crescentes em P&D, induzindo o compartilhamento dos mesmos com os participantes do oligopólio; riscos elevados de determinados projetos dispendiosos em pesquisa, e à luta para impor padrões tecnológicos no mercado.

É importante perceber o caráter nacional ou regional das alianças. "O caráter dominantemente concentrado, do ponto de vista geográfico, revela que as alianças inter-oligopolistas representam uma nova forma de reforçar o poder competitivo de "grupos" de parceiros, especialmente de uma mesma origem nacional, para enfrentar a intensa concorrência pelos mercados mundiais" (Coutinho, 1992:81), em função das motivações apresentadas acima.

Mas há alianças entre empresas de diferentes origens que operam e concorrem em mercados mundiais fazendo parte de oligopólios globais ou entre empresas líderes em segmentos distintos de mercado, permitindo complementaridade em seus perfis tecnológicos.

1.3 O comércio internacional no novo contexto

O final dos anos 70 marca-se por uma desaceleração no ritmo de crescimento do produto, da produtividade, dos investimentos, da inovação e do emprego. Há um aumento da capacidade ociosa nos setores siderúrgico, de bens de capital e automotriz dos países desenvolvidos. Mas ao mesmo tempo há o

surgimento de setores líderes: a microeletrônica e a informática despontam novos poderosos agentes no comércio internacional: Japão, Alemanha e Sudeste Asiático vão competir com os Estados Unidos.

A tabela 1 mostra a evolução das exportações dos EUA, da Alemanha, do Japão e dos países em desenvolvimento; em relação às exportações mundiais, abrangendo o período de 1980 a 1993. Pode-se notar que a tríade dos países mais dinâmicos detém parcela parecida à do conjunto de países, denominado Países em Desenvolvimento. Ou seja, somente 3 países dominam mais de 30% do comércio mundial e, além disso, dominam a parcela dinâmica destas transações (produtos com alto conteúdo tecnológico e valor agregado); em contraposição ao quadro que mostra que mais de 70 países detêm parcela igual do comércio internacional, mas sabidamente composta por uma infinidade de produtos heterogêneos.

TABELA 1

Exportações(billions)														
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Mundo (IFS)	1.899,40	1.864,70	1.727,50	1.678,40	1.778,30	1.795,10	1.992,50	2.415,10	2.763,10	2.990,40	3.424,60	3.533,20	3.759,80	3.751,40
EUA	239,562	250,912	227,628	256,45	316,832	325,579	354,733	398,125	429,286	460,887	491,186	476,987	517,081	582,353
JAPÃO	123,667	124,13	114,91	113,54	120,778	115,69	112,607	130,877	162,628	185,393	206,967	209,727	209,083	215,802
ALEMANHA	166,399	144,955	135,958	137,078	138,902	144,278	176,657	209,359	231,911	245,51	318,345	358,632	362,634	326,669
Tríade	529,628	519,997	478,496	507,068	576,512	585,547	643,997	738,361	823,825	891,79	1016,5	1045,35	1088,8	1124,82
P.em Desenv	555,148	588,077	534,311	494,662	499,861	488,537	495,888	623,073	739,268	794,747	887,172	982,363	1094,95	1.190,34
Particip. das Exportações(%)														
EUA	12,61	13,46	13,18	15,28	17,82	18,14	17,80	16,48	15,54	15,41	14,34	13,50	13,75	15,52
JAPÃO	6,51	6,66	6,65	6,76	6,79	6,44	5,65	5,42	5,89	6,20	6,04	5,94	5,56	5,75
ALEMANHA	8,76	7,77	7,87	8,17	7,81	8,04	8,87	8,67	8,39	8,21	9,30	10,15	9,65	8,71
Tríade	27,88	27,89	27,70	30,21	32,42	32,62	32,32	30,57	29,82	29,82	29,68	29,59	28,96	29,98
P.em Desenv	29,23	31,54	30,93	29,47	28,11	27,22	24,89	25,80	26,76	26,58	25,91	27,80	29,12	31,73
Fonte: DIRECTION OF TRADE STATISTICS - Yearbook 1987 e 1994														
International Monetary Fund														

Esta desconcentração do dinamismo do comércio mundial para outros pólos inovativos (que não se chamam Estados Unidos), aliados às mudanças que se referem a maior participação dos serviços na produção e no comércio, mostram uma reestruturação e redistribuição substancial das vantagens comparativas em que se baseiam o crescimento econômico e a capacidade competitiva das economias industriais (Tomassini, 1988: 18).

As mudanças tecnológicas, políticas (principalmente o fim da bipolaridade) e financeiras (desregulamentação dos mercados nos anos 70) já comentadas, contribuíram para uma maior integração das economias nacionais numa economia transnacional. O comércio, as finanças e a alocação da produção fazem substituir a economia mundial composta por mercados nacionais relativamente isolados, havendo sim uma integração em mercados globais (Gilpin, 1993: 148).

O motor dessa globalização é a grande empresa multinacional que toma a decisão de alocar o capital de investimento, localizando a produção onde for mais interessante, usando-se das vantagens[3] de cada país. Esse processo é fruto da mudança das estratégias empresariais[4], que avançam no sentido das alianças entre empresas, aumentando o investimento estrangeiro direto.

O comércio internacional tem um aumento significativo nos 80 além de aumentar o peso que este tem sobre o PIB das economias. Mas um fato importante é que a fatia de maior valor agregado e conteúdo tecnológico está altamente concentrada nos países avançados[5].

---

[3] Ou seja, as transnacionais utilizam-se do *global sourcing*, envolvendo então, fornecedores de todas as partes do mundo, inclusive de países subdesenvolvidos, cuja mão-de-obra barata é interessante.

[4] Entretanto, as estratégias as vezes se mostram contraditórias. Nos dias atuais, a proximidade com os fornecedores e mesmo uma relação mais íntima com os clientes é valorizada num cenário de produção "flexível". A entrega de componentes e partes já prontas e a colocação das mesmas no produto final por parte dos próprios fornecedores é um exemplo que vem ocorrendo em algumas importantes montadoras de veículos. A valorização da proximidade nesses casos é contraditória à estratégia do "*global sourcing*", havendo pois uma tendência de construção de *networks* regionais.

[5] A ALADI, por exemplo, conta apenas com 3% de participação no comércio internacional. Além de que é grande a dependência de seu comércio com o hemisfério norte, sendo que o contrário não é verdadeiro.

Dados mostram uma concentração do comércio mundial em três grandes zonas em processo de integração. Em 1970, as exportações totais dos países dos blocos excederam 209.600 milhões de dólares, isto é , 72% do total mundial (290.500 milhões). As transações intra-blocos forma de 149.100 milhões de dólares, o que equivale a 71.2% do comércio total desses países e 51% das exportações mundiais do período. Em 1989, as exportações totais dos países dos blocos foram de 2.240.000 milhões de dólares, 77% das exportações mundiais. As exportações intra-blocos representaram 78.1% de suas vendas totais do ano em questão. (Guillén, 1994).

Tabela 2 - Exportações Intra-blocos (miles de millones de dólares)

	1970		1980		1989	
Bloco	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Americano						
Todos países	22.3	36.8	98.8	33.4	204.2	41.0
Sem os EUA	11.5	66.3	50.1	63.9	101.5	74.0
Europeu						
Todos países	61.8	53.8	382.3	55.6	672.2	59.6
Sem a Alem.	44.7	54.6	284.7	57.4	484.2	61.5
Asiático						
Todos países	9.7	29.7	83.6	32.7	230.7	37.6
Sem o Japão	5.3	38.9	52.1	41.3	159.3	47.1

Fonte: Guillén, R. Bloques regionales y globalización de la economía. *Revista Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC. México, Vol 44, nº 5, maio, 1994.

Os dados da Tabela 2 mostram claramente que quando são excluídos os países-líderes, o peso relativo do comércio intra-zonal é maior. Excluindo as exportações do Japão que também se dirigem aos mercados norte-americanos (18.8% do total) e

europeu (17.1%), percebemos a maior dependência das exportações dos outros países do bloco ao mercado asiático.

Esse processo de regionalização tem sido considerado por alguns autores como uma reação à globalização no sentido da movimentação de mercadorias e serviços numa economia global. De fato a desintegração do poder de *rent-seeking* dos oligopólios e cartéis de distribuição instalados nos países seja um objetivo explícito da regionalização *de jure* - muitas vezes não o é -, o enfraquecimento desse poder é com freqüência necessário para estimular as forças competitivas dentro de uma região.

Enquanto acontece este processo de globalização e integração transnacional, o protecionismo econômico e as alianças entre Estados e empresas também se expande rapidamente. Estas alianças econômicas estão sendo usadas para influenciar e, em alguns casos, determinar relações de mercado e resultados econômicos. As tarifas foram reduzidas, as restrições quantitativas sobre as importações aumentaram. Em 1980, por exemplo, apenas 5% das importações americanas eram afetadas por restrições quantitativas e em 1986, 18% eram afetadas. A Europa ocidental e muitos países em desenvolvimento também intensificaram o uso de restrições-não-tarifárias em suas importações. Setores importantes da economia japonesa estão e certamente continuarão a estar, assim protegidos. De modo geral, talvez uns 40% do comércio mundial sejam algum tipo de "comércio gerenciado" (Gilpin, 1993 :148).

Entretanto, "a presença de forças competitivas mais vigorosas pode, por sua vez, acelerar o crescimento e o dinamismo competitivo da região em mercados globais. Por conseguinte, a regionalização pode ser, simultaneamente, uma resposta à globalização e um estímulo às forças microeconômicas que a impulsionam. A regionalização e a globalização têm pois o poder de se reforçarem mutuamente, o que fazem com freqüência"(Oman, 1994:10).

A regionalização, revigorando a competição interna, força o nível microeconômico a se adaptar a nova realidade da globalização; e ao mesmo tempo a regionalização enfraquece os poderes dos cartéis de distribuição instalados aumentando a efetividade das políticas em relação as do mercado global. Também o interesse das empresas e governos em relação aos blocos regionais se referem aos ganhos no comércio "negociado" e acordos de investimento ou associações com firmas globalmente competitivas.

Faremos em seguida alguns comentários sobre os três principais processos de regionalização:

O Regionalismo Americano

A política externa dos Estados Unidos na década de 90 continua fortemente comprometida com a liberalização do comércio e o movimento por uma economia mundial multilateral. Os poderosos setores americanos possuem interesses, sendo portanto favoráveis a um regime de comércio liberal.

Esse compromisso permanente dos americanos com uma economia mundial liberal e multilateral está na raiz da iniciativa americana que leva às negociações da Rodada Uruguai do GATT. Nessas negociações, os Estados Unidos têm perseguido certos objetivos na tentativa de remover as barreiras e práticas econômicas que eles consideram prejudiciais aos interesses americanos. Entre outras exigências, os EUA desejavam liberalizar o comércio agrícola, abrir as economias estrangeiras no setor serviços e proteger os direitos de propriedade intelectual (Gilpin, 1993:149-150).

Em outra frente, temendo o fracasso nas negociações multilaterais, os Estados Unidos encorajaram acordos bilaterais e regionais. O NAFTA é o exemplo mais importante dessa política. O atrativo de um enorme mercado norte-americano, com um

produto anual bruto de 6 trilhões de dólares (comparados com os 4.5 trilhões de dólares da UE) têm despertado o interesse dos setores detentores de poder econômico. E ainda, "com a erosão da competitividade econômica internacional dos EUA, a idéia de um mercado continental protegido tem se tornado mais atraente"(Gilpin, 1993:150).

O Regionalismo na Europa Ocidental

A integração completa dos diversos mercados internos europeus em um único mercado de mais de 300 milhões de pessoas, mostra o esforço europeu a procura de melhoramento de sua posição de negociadores na economia internacional.

Esse poderoso mercado atraiu a atenção de empresas americanas e japonesas que estão investindo grandes somas para estabelecer uma posição forte neste mercado.

"Seja por mero protecionismo ou para fins de barganha, pode-se acreditar que os europeus ocidentais mantenham um controle firme sobre o acesso de concorrentes de fora ao mercado interno ampliado, através do uso de regras *anti-dumping* e de conteúdo doméstico (*local-content*), restrições quantitativas e "períodos de transição", além da exigência de uma maior reciprocidade por parte dos outros países" (Gilpin, 1993:154).

O Regionalismo no Leste Asiático

Como as economias capitalistas asiáticas são altamente dependentes de mercados mundiais e não regionais, os fenômenos de regionalização podem ser prejudiciais a estas economias exportadoras[6].

Entretanto, é bom observar que o comércio dentro da bacia do Pacífico tem crescido muito mais rápido nos últimos anos que o comércio com o mundo de fora. O crescimento econômico está se difundindo na direção sul, a partir do Japão e dos países recém-industrializados (NIC's) para os países da ASEAN[7]. Vale notar que tanto Formosa como a Coréia do Sul, que já forma meros recipientes de investimentos estrangeiros, se tornaram agora investidores no exterior por mérito próprio, e suas importações passaram a constituir um grande estímulo ao crescimento de outras economias na região (Gilpin, 1993: 156).

Isto posto, podemos afirmar que os processos de regionalização não podem ser considerados -única e exclusivamente - tentativas de barrar as forças inexoráveis da unificação global. Também supor a rápida fragmentação da economia internacional em blocos regionais girando em torno de três potências dominantes e que enfatizam apenas os conflitos econômicos (fazendo uso de restrições quantitativas e barreiras-não-tarifárias) se mostra um tanto exagerado.

É necessário entender que tanto a regionalização econômica quanto a globalização ocorrem simultaneamente, de modo complementar e reagindo uma a outra. Ambas refletem um mundo no qual as nações desejam benefícios absolutos de uma economia global, ao mesmo tempo em que procuram aumentar seus próprios ganhos relativos por meio do protecionismo econômico, formação de acordos regionais e comércio dirigido (Gilpin, 1993: 158).

---

[6] É claro que existem interesses divergentes, a esse respeito, na área. A Nova Zelândia e a Austrália, por exemplo, não sendo grandes exportadoras, apoiam o bloco regional.

[7] ASEAN é a Associação das Nações do Sudeste Asiático que abrange Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas.

As novas regras do GATT e algumas implicações aos países

O crescimento do comércio internacional, causado em grande parte pela retomada do crescimento nos países avançados, foi beneficiado pelo movimento de liberalização comercial e redução das medidas unilaterais. Neste sentido, a conclusão da Rodada Uruguai onde se instituiu a Organização Mundial de Comércio (OMC) como substituta do *General Agreement of Trade and Tarifs* (GATT), irá contribuir para maior liberalização.

Além disso, o fim de exigências de desempenho exportador e de conteúdo nacional nos produtos; os acordos quanto ao respeito à propriedade intelectual; o arcabouço jurídico claro sobre *dumping* e anti-subsídios; e a proibição de incentivos diretos às exportações são alguns dos resultados acordados na Rodada Uruguai que mostram uma limitação evidente para as políticas industriais tradicionais.

Neste contexto, a exigência dos países avançados por reciprocidade no tratamento com os países da periferia barra o acesso destes aos mercados avançados e à aquisição de novas tecnologias e investimentos. A condição preconizada pelos países desenvolvidos a este acesso seria a abertura comercial e financeira além de adaptação às novas regras do jogo.

Assim a autonomia das políticas comerciais/industriais das nações foram reduzidas tanto por causa das novas regras do GATT ou por causa dos acordos de integração regional. Neste novo contexto do início dos anos 90, as tendências apontaram para uma rápida aceleração no processo de liberalização e regionalização[8] como política a ser seguida pelo Brasil, culminando com o Mercosul.

---

[8] Em 1991, com o Tratado de Assunção tem-se a constituição do Mercosul. Os instrumentos para a sua solidificação deveriam seguir, segundo Presser (1993), um Programa de Liberalização Comercial que estabelece rebaixas tarifárias progressivas e eliminação das barreiras não tarifárias; a coordenação de políticas macroeconômicas; acordos setoriais; e a Tarifa Externa Comum (TEC).

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

Introdução

Este capítulo versa sobre a Política Comercial brasileira, no conjunto das políticas macroeconômicas vigentes, focando-se o período de 1990-1994.

A primeira parte trata das políticas antecedentes ao período em questão, onde brevemente analisamos a situação referente ao "gerenciamento" do Comércio Exterior feito pelas autoridades políticas. É visível já nesta parte inicial do trabalho, que a Política Comercial é muitas vezes subordinada aos objetivos prioritários de política econômica do governo, que se movem condicionados pela instabilidade: ora o objetivo central é o equilíbrio externo, ora a estabilidade doméstica é enfatizada. E conforme o objetivo macroeconômico a ser perseguido, diferente é a orientação da política comercial.

Ou seja, justifica-se estudar as políticas comerciais anteriores ao período em questão, para entender a magnitude das mudanças ocorridas a partir de 1990. Mais ainda, é útil comparar se há maior grau de autonomia dessas políticas em relação aos aspectos conjunturais e ainda, se há alguma interação com a política industrial e com as estratégias de inserção do país.

A segunda parte trata das medidas de Política Comercial propriamente dita: reforma tarifária, incentivos, crédito e comportamento da taxa de câmbio, que influem sobre o nível de compras e vendas externas e sobre a indústria nacional.

2.1 Antecedentes

No pós-guerra, com a estratégia de desenvolvimento econômico do Brasil baseada na substituição de importações, a Política de Comércio Exterior confundia-se com um mero mecanismo de administração de exportações de bens primários e com a gestão das importações. Prevalecia a visão do racionamento ou controle administrativo das compras externas, de forma a compatibilizar os esforços de industrialização com a escassez de divisas (FUNCEX, 1992).

Tentativas de periodização conforme o grau de estímulo concedido aos fluxos comerciais classificam os anos 1947 a 1964 como uma época de introversão. O quadro era de câmbio valorizado e deterioração de reservas, o que condicionou políticas de centralização cambial e rígido controle quantitativo sobre importações.

Em 1957, com a Lei de Tarifas há certa modernização do sistema e criação de uma estrutura institucional que de alguma forma perdurou até o fim dos anos 80. As modificações da época se referem aos leilões de divisas, à substituição de tarifas específicas por tarifas *ad valorem* (relativamente protecionistas), e à adoção de regulamentos específicos. "A administração desta estrutura tarifária ficaria a cargo do recém-criado Conselho de Política Aduaneira (CPA), ativando-se, além disso, a Lei do Similar Nacional. A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) ficaria incumbida dos controles sobre os fluxos de comércio. O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) seria responsável pela aplicação do sistema de incentivos fiscais (principalmente isenções e reduções tarifárias) para projetos aprovados de substituição de importações" (Oliveira, 1993).

De fato, esta política de introversão comercial e elevada proteção tarifária, viabilizava o desenvolvimento de atividades manufatureiras no país num grau maior que o proporcionado pelos diferenciais de produtividade com os produtos estrangeiros, além de atrair a entrada de capital estrangeiro na atividade industrial (beneficiados

também por subsídios estatais e pelo promissor mercado interno). E ainda, o contexto de reduzidas oportunidades aos países menos desenvolvidos no mercado mundial, não favorecia economias mais abertas.

O período que compreende os anos de 1964 a 1973 caracterizou-se por relativa liberalização comercial. No bojo das reformas que se seguem no início do regime autoritário, destacam-se as alterações na política cambial, introdução de diversos incentivos exportadores e liberalização do regime de importações (Oliveira, 1993).

Ao aprofundamento da estratégia de substituição de importações perpuseram-se mecanismos de apoio e promoção às exportações não tradicionais, concentrados nos fatores de ajustamento de preços de exportação - câmbio, tributos e financiamento. Enquanto as políticas de investimento e de ampliação da oferta doméstica continuavam a ser pautadas pelo paradigma da substituição de importações e pela prioridade concedida ao atendimento da demanda doméstica, incentivos, subsídios fiscais e creditícios eram introduzidos para corrigir o viés anti-exportador das políticas de oferta e para alavancar exportações de manufaturados (FUNCEX, 1992: 5).

O contexto externo, marcado por elevadas taxas de expansão do comércio e reestruturação do sistema financeiro internacional, era favorável à penetração de economias com industrialização recente.

A liberalização, no âmbito das importações, era percebida pela redução na imposição de restrições-não-tarifárias, fim do sistema de depósito prévio e eliminação de sobretaxas. Em 1967 há uma transformação na estrutura tarifária com reduções de tarifas, criação de isenções favorecendo linhas específicas de produto e fim de redundâncias tarifárias, além dos mecanismos de *draw-back* já em 1969.

Quanto às exportações, a relativa desburocratização nos procedimentos para exportação, o *draw-back*, a isenção de impostos (IPI, IOF, IUCL e IRPJ) além da

criação de mecanismos de financiamento como Finex, Fungiro e linhas junto ao Banco do Brasil, contribuíram para o fortalecimento do segmento exportador neste período.

Além desses incentivos, o regime de mini-desvalorizações cambiais (1968) reduziu a magnitude das oscilações do câmbio, diminuindo os riscos do setor. Em 1972, há novos incentivos à exportação, cujo mais importante foi o Befiex, que vinculava as compras externas às exportações e onde os próprios setores demandantes de bens estrangeiros pudessem gerar divisas necessárias para sua aquisição (Oliveira, 1993: 11).

Com esta política comercial, a estrutura industrial se expandia ao abrigo da proteção administrativa com custos irrealistas aos padrões internacionais, mas ajudada *ex-post* com uma "correção de custos", beneficiando enfim, a conclusão do processo de constituição do parque industrial brasileiro no final dos anos 70. Quando isso ocorresse, já se poderia substituir o aparato de proteção à indústria por outro mais sofisticado, com graus diferenciados de proteção. No entanto, naquele momento, a crise do balanço de pagamentos iria impor o rumo inverso, o de intensificar o esforço de restringir importações independentemente das demandas por proteção advindas dos produtores locais (FUNCEX, 1992: 5).

Ou seja, a quadruplicação dos preços do petróleo em 1973, ocasionando uma retração no comércio internacional, foi um fato que pressionou a conta corrente ao déficit e à desvalorização cambial em vários países. Entretanto, essa não foi a política cambial adotada logo após o 1º choque do petróleo. Insistiu-se numa política fiscal expansionista financiada pelo endividamento externo. O ajuste interno à nova realidade de preços relativos da economia internacional só viria anos mais tarde, quando buscou-se a contração das importações pela elevação de tarifas e através de restrições quantitativas e não-tarifárias[9]

[9] O estabelecimento de um mecanismo de depósitos prévios para importações; as restrições da CACEX no fornecimento de guias de importação e do CDI na concessão de exceções tarifárias para programas de incentivo industrial; controles diretos sobre aquisição de bens importados pelas empresas públicas; maior rigor na

Assim, 1974 marca a volta do fechamento comercial, não por razões de industrialização interna, mas impostas pela necessidade de equilíbrio externo, agravadas que estavam pela piora do déficit comercial. Em face a isto, o governo brasileiro adotou subsídios e incentivos às exportações e restrições às importações. Contudo, ante retaliações de parceiros comerciais, as autoridades viram-se obrigadas efetuarem uma maxidesvalorização de 30% no câmbio (1979), após anos no regime de minidesvalorizações.

Com a suspensão de novos empréstimos internacionais em 1982, o ajuste interno se acirra via política fiscal e monetária restritivas e maior fechamento comercial para os produtos estrangeiros. Na ausência de uma negociação externa mais abrangente da dívida, a geração de superávits comerciais se fez imperativa, dado o crescente serviço da dívida e exaustão de novas fontes de financiamento.

Segundo Oliveira (1993: 12) implementaram-se quatro importantes inovações visando à contenção das importações: (a) o estabelecimento das "suspensões temporárias" das guias de importação emitidas pela Cacex, que englobam as importações proibidas do "Anexo C" e de produtos individuais (como eletrônicos e de informática); (b) necessidade de financiamento externo das importações, segundo o tipo de produto e o volume da transação; (c) controles sobre o comércio exterior, exercidos pelo Banco Central; e (d) os *Programas de Importação*, através dos quais as firmas deveriam, a cada ano, negociar individualmente com a Cacex seus níveis de importações anuais.

Apesar da restrição fiscal do Estado (encargos da dívida externa e interna) e resistência dos parceiros comerciais, foram aprovadas medidas visando incentivar as exportações. São exemplos disso, as facilidades de financiamento e o retorno do

---

interpretação de "similaridade nacional" para efeito de veto nos pedidos de importação; os Acordos de Participação Nacional, que determinavam, para cada produto a razão percentual entre bens importados e os adquiridos domesticamente; foram práticas não-tarifárias adotadas no período (Oliveira, 1993:11).

crédito-prêmio à exportação, com alíquotas de 15% em 1981, 9% em 1982 e 3% em 1983 (Oliveira, 1993:13).

Assim já em 1984 há obtenção de saldos comerciais decorrentes da administração restritiva da demanda e dos acentuados controles e restrições às importações, com intensas restrições quantitativas.

Quanto à manutenção do câmbio com desvalorização real, através de várias políticas descontínuas[10], o fato é que isto sustentou os índices de remuneração das exportações mas colaborou com a aceleração inflacionária. O paradoxo da geração de mega-superávits privados e uma dívida externa estatizada e as pressões da base monetária levaram a instabilidade macroeconômica com indexação da economia.

Assim, a segunda metade dos 80 marca a retomada dos objetivos de combate à inflação doméstica, que subordinarão os rumos da política de comércio exterior (principalmente no que se refere às exportações), uma vez conseguido retomar os saldos comerciais.

Os planos de estabilização que se seguiram, entretanto, não foram capazes de eliminar os fatores que sustentavam a dinâmica inflacionária; desgastaram a credibilidade do Estado e acentuaram os desalinhamentos dos preços relativos. Há degradação do instrumento cambial enquanto mecanismo de política de exportação com a sobrevalorização da moeda nacional entre 1986 e 1990 e aumento da volatilidade da taxa de câmbio real neste período.

---

[10] A política de minidesvalorizações iniciada em 1968 sofreu várias descontinuidades na década de 80: maxidesvalorização (1979); prefixação da correção cambial em 40% e da correção monetária em 45% para 1980; minidesvalorizações em 1981/82; maxidesvalorização de 30% (1983); novamente minidesvalorizações, congelamento cambial (março a dezembro de 1986); uma mididesvalorização no Plano Bresser (1987), novo congelamento (jan./abr. de 1989); e outra mididesvalorização, em julho de 1989.

O *stop and go* provocado pelos programas de estabilização não deterioram gravemente as vendas externas graças ao dinamismo da demanda externa, aumento dos preços internacionais de produtos relevantes na pauta brasileira e de uma inflexão da relação câmbio-salário inferior àquela verificada nos índices da taxa de câmbio real.

Quanto à política de importações, não houve mudanças significativas com a volta do regime democrático. Permaneciam as restrições não-tarifárias como um poderoso instrumento para proteger a indústria nacional.

Houve em 1988 eliminação de sobretaxas e uma relativa redução tarifária com alíquota máxima de 85% e média para manufaturados estimada em 51%, em agosto de 1988 (Oliveira, 1993: 13). Entretanto para padrões internacionais, o quadro tarifário permanecia elevado, sinalizando que a reforma tarifária de 1988 apenas buscou uma racionalização e não liberalização comercial. A seguir temos uma análise das principais medidas de abertura, tomadas a partir de 1990.

2.2 Principais Medidas da Abertura

O contexto de globalização econômica e mudanças políticas e financeiras já comentados no primeiro capítulo influenciaram a disposição do governo Collor de liberalizar o comércio. A atração do investimento estrangeiro direto tornou-se difícil para mercados altamente protegidos como o Brasil, neste quadro de maior grau de abertura mundial.

Dentro de um programa dito ambicioso de política industrial com objetivos na direção do crescimento da produtividade, se encaixa a reforma no regime comercial deste governo.

Segundo FUNCEX (1992: 40), as principais medidas foram:

- eliminação de regimes especiais de importações. Não altera as relacionadas com o BEFIEX e ZFM.

- eliminação de restrições administrativas para importações pela CACEX incluindo a lista de produtos de importação proibida (Anexo C), composta por bens de consumo, cujas tarifas foram substancialmente rebaixadas.

- fim de muitos incentivos fiscais, incluindo algumas isenções concedidas para a ZFM e redução à metade do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (ADFRMM).

- taxas de câmbio flutuantes.

- cronograma de reduções de tarifas para início em 1991, juntamente com anúncio das reduções programadas até 1994: tarifa média de 20%, mínima de 0% e máxima de 40%.

- remoção da exigência de financiamento externo imposto sobre importações de bens de capital e de grande valor e modesta redução na exigência de conteúdo nacional praticada nos financiamentos subsidiados para aquisição de bens de capital de produção local oferecidos pelo BNDES.

- redução da lista de produtos de informática, cuja importação era proibida, para 47 itens até o fim da Lei de Informática.

- recriação de esquemas de financiamento às exportações e fim do programa BEFIEX, sem prejuízo dos contratos em vigor.

Reforma nas Barreiras Comerciais na Fronteira

A liberalização das barreiras aduaneiras às importações foi realizada em duas etapas. Em 1990 ocorreu a primeira, que consistiu na "tarifação" das barreiras não-tarifárias existentes, pela qual foram eliminadas as proibições à importação de certos itens (Anexo C), o velho controle discricionário de guias de importação exercido pela CACEX, bem como alguns regimes especiais de importação, com isso dando às tarifas um papel mais central na estrutura de proteção (FUNCEX, 1992:41). A segunda fase iniciada de 1991 até 1994, tratou da liberalização comercial propriamente dita, onde se buscou reduzir a tarifa média e sua variação intersetorial.

A primeira fase teve importância decisiva pois envolveu o risco de que o fim dos controles quantitativos e a flexibilização, provocasse um surto de importações com efeitos indesejáveis sobre o Balanço de Pagamentos ou sobre alguns setores. Portanto, buscou-se uma mudança radical nos instrumentos e não nos níveis de proteção. Ou seja, substituiram-se as restrições administrativas para níveis tarifários que reproduziam os mesmos graus de proteção - os chamados "equivalentes tarifários". Entretanto, além do número exagerado de itens da tarifa brasileira (13.000), havia a dificuldade de se calcular a proteção efetiva para cada item. Isso implicava em riscos não desprezíveis na estrutura de proteção, e as conseqüências em relação aos níveis de importação seriam incertas.

A estrutura tarifária resultante dessa primeira fase conduziu um grande número de produtos manufaturados à média de 20% com redução da proteção nominal apenas para categorias de produtos concorrentes com similar nacional de grande vantagem comparativa ou que se utilizassem de insumos de livre importação (o que já significava uma alta proteção efetiva). Acima de 20% de proteção, somente alguns produtos específicos como material de transporte (35%) e produtos de informática (40%) (FUNCEX, 1992: 41).

Tabela 3

Tarifas por categorias:

TARIFA	*TIPO DE BEM*
0%	sem produção nacional nítida vantagem comparativa commodities com pequeno valor
5%	produtos que já estavam em 5%
10-15%	com insumos com tarifas de 0%
20%	manufaturados em geral
30%	química fina, trigo descascado, biscoitos, bolachas, massas alimentícias, toca-discos, videocassetes, aparelhos de som
35%	automóveis, caminhões, motos
40%	produtos de informática

Fonte: Oliveira, 1993: 16

Percebe-se, portanto que a primeira etapa da reforma manteve altos os níveis de proteção para viabilizar politicamente o processo, sem atrair oposição logo no início. Mas é claro o esforço em dar maior transparência à estrutura e possibilidades de mudanças futuras.

Segundo Oliveira (1993:26), diferentemente dos programas de abertura do Chile e da Argentina nos anos 70, o cronograma de redução tarifária no Brasil foi mais lento. Tarifas de importação da ordem de 20% para a maioria dos setores, no prazo de três anos não representavam uma redução excessiva.

À medida que o setor industrial se adaptava às mudanças tarifárias pôde-se iniciar a rebaixa projetada para o início de 1991. Essa nova etapa necessitava de estreita coordenação com outros instrumentos como os de apoio à reestruturação

industrial e de condução à política cambial. Neste momento, evitar uma apreciação cambial era imprescindível para aliviar o aumento das pressões contra o processo de liberalização. E isto era difícil num contexto de programas de estabilização interna, onde o combate a inflação se dava muitas vezes com contração de demanda e valorização cambial, causando custos ao processo.

Tabela 4

Cronograma de Reforma Tarifária - 1991-1994 (Em %)

Anos	Tarifa Média	Tarifa Modal	Desvio Padrão
1990	32.2	40	19.6
1991	25.3	20	17.4
1992	21.2	20	14.2
1993	17.1	20	10.7
1994	14.2	20	7.9

Fonte: Horta, 1991: 76

Um aspecto que penalizava importações, restringindo investimentos e aquisição de tecnologia do exterior, é a estrutura fiscal em cascata[11] que não foi modificada no processo conduzido no início dos anos 90. Além disso, não se buscou adequar a legislação aos modernos instrumentos de proteção - os códigos *anti-dumping* e anti-subsídios.

A reforma de 1990 efetivamente reduziu as **border measures**, que são barreiras não-tarifárias (BNT) praticadas pela autoridade aduaneira. O excesso de controle na

[11] Segundo a FUNCEX (1992:42), um equipamento estrangeiro pagava os seguintes impostos e taxas na importação: (a) Imposto de Importação (tarifa) que incide sobre o valor CIF; (b) IPI incidente sobre o valor (CIF +II)x % IPI; (c) ICMS incidente sobre CIF + II + IPI + ATP + AFRMM; (d) ATP que corresponde a 50% das despesas portuárias; (e) AFRMM (25% do frete de importação; (f) Taxa de Expediente, incidindo em 1,8% do valor FOB.

emissão de guias por parte da antiga CACEX e a lista de compras externas suspensas (definidas no Anexo C), são exemplos das BNT removidas, não só por vontade política, como também por pressões internacionais.

Já as **non border measures**, que são praticadas por outras agências não diretamente ligadas ao comércio exterior, subsistiram à mudança da política comercial em questão.

O tipo de barreira não-fronteiriça mais conhecido é a exigência de índices de nacionalização como condição de acesso a créditos de instituições oficiais, incentivos fiscais e compras de órgãos públicos. Segundo a FUNCEX (1992:44) houve maior flexibilização nessas práticas como, por exemplo, no tocante aos créditos para compra de máquinas sob o FINAME, para os quais houve uma redução dos níveis de nacionalização exigidos (de cerca de 80% para um máximo de 60%) por parte do BNDES.

2.3 A aproximação com os países do Cone Sul

Além das medidas de aspecto tarifário e de fronteira, outra mudança de direção da política comercial brasileira foi a aproximação com os países do Cone Sul. Motivações políticas focando o contexto de desenvolvimento internacional, buscando-se a reestruturação industrial e ampliação dos mercados, de modo a se adequar ao mundo em mutação, são razões apontadas para explicar essa aproximação. Apesar da modesta participação dos países do sul do continente nas exportações brasileiras, o esforço de integração procurava atingir a ampliação dos mercados nacionais visando a chamada "inserção competitiva nos mercados internacionais" (Barbosa, 1993).

Existiram várias tentativas[12] de integração regional anteriores à experiência do Mercosul. A própria CEPAL as apoiava defendendo que trariam ganhos de escala, especialização inter-setorial, redução de capacidade ociosa nos novos setores industriais em desenvolvimento na América Latina dos anos 60 e 70. Além do que o estímulo ao aumento das exportações na região poderia atenuar as restrições ao crescimento destes países, advindas da crise do balanço de pagamentos.

Em 1985, com objetivos visando interesses políticos - consolidação da democracia, união frente aos desafios internacionais e concentração de esforços em relação aos recursos globais de Brasil e Argentina - levam os presidentes Sarney e Alfonsín à Declaração de Iguaçu.

Com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), em 1986, o relacionamento entre os dois países se fortalece. Em seus protocolos há ênfase nas relações que envolvem o comércio de bens de capital e siderúrgico e acordos quanto à complementaridade no abastecimento alimentar. No período de 1986 a 1990, conhecido como o do "método de protocolos", o comércio bilateral Argentina-Brasil passou de US$1,2 bilhões em 1986 para US$1,9 bilhões de dólares em 1990 (Presser, 1993: 6).

No contexto das políticas macroeconômicas que atendem ao denominado Consenso de Washington, os novos governos de Collor, no Brasil, e Menem na Argentina, firmaram em julho de 1990 a Ata de Buenos Aires, fixando a data de 31 de dezembro de 1994 para a constituição final do mercado comum entre os dois países. Como vimos esta aproximação diplomática que se rebate no lado das relações

[12] Segundo Presser (1993:2), a idéia de uma zona de livre comércio esteve presente nos esforços de estabelecimento da ALALC, pelo tratado abrangente costurado em Montevidéu em 1960, e na menos ambiciosa tentativa de negociações em torno da ALADI (1980). Acordos parciais de liberalização, bilateralmente negociados, também não tiveram sucesso e em 1983, o primeiro ano de endividamento da América Latina, o comércio intra-regional reduziu-se para apenas 8,5% das exportações totais latino-americanas.

comerciais do Brasil não se iniciou propriamente com o governo Collor, mas tomaram um impulso institucional neste período.

Utilizando-se de acordos bilaterais anteriores, Brasil e Argentina convidam Uruguai e Paraguai a assinarem em abril de 1991 o Tratado de Assunção, constituindo o Mercosul. Presser (1993:8) afirma que as duas menores economias do Mercosul tem mais de 1/3 de suas exportações dirigidas ao mercado regional. Em 1990, 29,4% das exportações do Uruguai iam para o Brasil e 32,5% das exportações paraguaias tinham mesmo destino. Para essas duas economias já existia uma integração de fato ao mercado regional.

CAPÍTULO 3

ALGUNS EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL NA INDÚSTRIA BRASILEIRA

Introdução

A indústria brasileira permaneceu fechada às importações e só elevou seu coeficiente de exportação à custa de um oneroso sistema de incentivos e subsídios, gradualmente reduzidos na década passada. Houve perda de dinamismo, redução do esforço de capacitação tecnológica (com acentuação das heterogeneidades inter e intra-setoriais), redução do esforço de capacitação tecnológica, excessiva verticalização, ausência de um padrão nítido de especialização, deficiências de qualidade. Daí as dificuldades de competir, tanto em preços quanto através da inovação e diferenciação de produtos, e uma inserção internacional predominantemente em *commodities* e bens intensivos em recursos naturais, energia e mão-de-obra barata (Suzigan, 1992: 5).

Dado este quadro, as reformas iniciadas em 1990 no governo Collor, principalmente a reforma comercial e as privatizações, tinham como objetivo divulgado a melhoria da competição no mercado interno, o estímulo ao crescimento visando a exportação, induzindo a modernização/reestruturação industrial.

Entretanto, a coesão entre os objetivos que visavam a modernização da indústria e ações concretas gestadas de um conjunto de políticas macroeconômicas, industrial e comercial, não foi realizada. Na verdade, até existiram tentativas, no plano das intenções, de se encaixar a política comercial como parte de um conjunto harmônico de medidas de competição, fomento e regulação, articulado à política macroeconômica e à políticas de estruturação do sistema nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, dos sistemas educacionais e da infra-estrutura econômica.

Este esquema parece ter influenciado as diretrizes da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) e as metas setoriais do Programa de Competitividade Industrial (PCI) que prometiam organizar as políticas instrumentais de modo a acirrar a competição interna e apoiá-la com financiamentos e incentivos à capacitação tecnológica. Mas as intenções não se concretizaram devido a falta de conciliação da política de estabilização (num ambiente de juros altos e crise fiscal) às estratégias de política industrial (Suzigan, 1992: 8,9) que dependiam de recursos e iniciativa política (mas não os tiveram) para tal fim.

Neste contexto, "a abertura comercial avança como ponta-de-lança de um sistema desarticulado de políticas e instrumentos que não obedece suas próprias diretrizes e objetivos nem se orienta por uma estratégia estabelecida. Seria ingênuo esperar que esse arremedo de política industrial fosse capaz de induzir as transformações necessárias para tornar a indústria brasileira moderna, competitiva, dinâmica e integrada ao mercado internacional" (Suzigan, 1992: 12).

Estudar algumas conseqüências desta liberalização comercial desarticuladas das outras políticas internas, num contexto internacional globalizado e de competição sob um novo paradigma tecnológico, é objetivo deste capítulo.

3.1 Alguns aspectos

Pela tabela 1 abaixo, extraída de Canuto (1994: 58), queremos situar o peso de diferentes grupos industriais quanto à sua importância na estrutura produtiva do Brasil, Chile e países da OCDE, comparando o estado recente da composição do valor agregado com períodos anteriores aos respectivos processos de abertura comercial.

TABELA 1

Nível e composição do valor agregado (%)

	CHILE		BRASIL		OCDE	
Composição do valor agregado	1972	1992	1980	1993	1975	1992
Grupo 1	30.7	22.5	35.1	36.6	41.4	46.5
*metalmecânica/eletroeletrônica	9.7	5.1	18.7	17.3	22.8	25.3
*equipamentos de transporte	8.0	2.4	7.8	8.3	10.7	11.5
Grupo 2	14.4	20.7	19.9	23.6	18.9	17.4
Grupo 3	21.3	28.4	13.6	14.9	11.5	11.1
Subtotal (2)+(3)	35.7	49.1	33.5	38.5	30.4	28.5
Grupo 4	33.6	27.4	31.4	24.9	28.4	25.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Índice de variação do valor agregado	100.0	141.0	100.0	100.0		

Fonte: Canuto (1994: 58)

Obs: grupo 1 - bens de capital mecânicos, eletroeletrônicos e instrumentos científicos, material de transporte, química fina, borracha, tabaco e vidro;
grupo 2 - siderurgia, metalurgia básica de não-ferrosos, química básica e petroquímica, papel e celulose e combustíveis;
grupo 3 - alimentos e bebidas e
grupo 4 - têxteis, calçados e vestuário, madeira e móveis, minerais não-metálicos (exceto vidro), produtos metálicos e outros produtos manufaturados.

Podemos perceber que para o Brasil, o Grupo 1 teve uma pequena expansão relativa quando comparamos o período de 1980 com o de 1993, graças ao estado de desenvolvimento técnico[13] e o caráter defensivo da política comercial e cambial nos 80 que impediram grandes impactos da reestruturação internacional sobre grupo. Já no Chile, onde a desproteção se verifica já nos 80, o impacto neste grupo é devastador. (30,7% em 1980 para 22,5% em 1992) e o dinamismo é transferido para os grupos 2 e

[13] Segundo Laplane & Silva (1994: 95), "neste bloco de setores (mecânica tradicional, eletroeletrônica, material de transporte e instrumentos de precisão) o Brasil conta com base produtiva diversificada, cadeias produtivas integradas, mão-de-obra qualificada e, principalmente, mercado de grandes dimensões, embora instável e crescentemente pauperizado. Convivem nesses setores filiais de empresas estrangeiras de várias origens e empresas nacionais líderes no mercado doméstico e crescentemente internacionalizadas. Essas vantagens determinam que a fabricação de produtos finais no Brasil seja competitiva em segmentos como ônibus e caminhões, tratores e colheitadeiras, eletrodomésticos e televisores. Embora a participação de componentes importados na montagem desses produtos tenha aumentado, em função da abertura, a produção local de algumas autopeças, compressores, motores elétricos, fundidos, motores de combustão interna e outros componentes é competitiva".

3. Diferentemente, os países da OCDE têm uma evolução em sua estrutura produtiva graças a suas dinâmicas tecnológicas.

O peso do grupo 1 na estrutura industrial brasileira continua o mais significativo na América Latina. Para garantir o emprego neste grupo e pela importância que este têm na inserção internacional do país, é necessário evitar impactos fortes como o do Chile (onde o segmento da metalmecânica e eletroeletrônico só representavam 5,1% de sua estrutura industrial em 1992).

Abaixo retiramos ainda de Canuto (1994:60) a Tabela 2 que mostra a composição das exportações e importações do Chile, Brasil e países da OCDE, revelando as inquietações já comentadas da Tabela 1.

TABELA 2

Composição das exportações e importações (%)

	CHI LE		BRA SIL		OC DE	
	1970	1992	1980	1992	1980	1992
Composição das exportações						
Grupo 1	11.3	9.3	26.1	31.7	48.6	58.9
Grupo 2	46.3	33.0	14.7	33.0	25.6	19.7
Grupo 3	25.0	41.6	44.1	19.2	7.1	6.0
Grupo 4	17.4	16.1	15.1	16.1	18.7	15.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Composição das importações						
Grupo 1	60.3	59.4	47.8	50.5	40.4	52.4
Grupo 2	19.1	21.3	42.8	29.5	28.8	21.7
Grupo 3	8.4	4.5	4.8	8.7	8.0	6.6
Grupo 4	12.2	14.8	4.7	11.3	22.8	19.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Canuto (1994: 60)

A composição das importações brasileiras ainda mostra o forte peso dos setores do Grupo 1 e com ligeiro aumento. O Grupo 4 sofre alterações significativas.

TABELA 3

Importações- FOB

US$ milhões

Discriminação	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	18263	20661	21041	20554	25480	33168
Bens de Consumo	2639	2941	3072	2450	3021	4901
Matérias Primas	6998	7053	7930	7628	9469	11643
Petróleo e derivados	3754	4735	4073	4141	4399	4044
Bens de Capital	4872	5932	5966	6335	8591	12580
Material de transporte	693	756	995	1283	2320	3505
Veículos automóveis, tratores	357	422	634	890	1809	3162
Máquinas e material elétrico	4179	5176	4971	5052	6271	9075

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, julho, 1995.

A Tabela 3, nos mostra a evolução das importações brasileiras em milhões de dólares. Pela discriminação feita, observamos que o aumento no item "Veículos automóveis, tratores" é de quase nove vezes, comparados os anos de 1989 (antes da abertura) e o de 1994. Este número grandioso é estímulo para um estudo mais detalhado das conseqüências da abertura no setor automobilístico, no final deste capítulo, onde novamente voltaremos a enfatizar que uma cuidadosa harmonização entre a abertura e estratégias de política industrial, são imperativas para evitar uma "desindustrialização".

Suzigan (1992:13) aponta que o impacto da abertura comercial sobre a indústria tende a ser claramente diferenciado segundo setores, dependendo: (1) do grau de atraso tecnológico; (2) do nível de proteção atual e programada (tarifa aduaneira); (3) da existência de vantagens comparativas, naturais ou adquiridas; (4) da extensão em que a competitividade do setor ou segmento é afetada pelas deficiências sistêmicas. A partir das diferenças setoriais os ajustes seriam mais ou menos intensos na estrutura produtiva, na gestão da produção ou nas estratégias tecnológicas.

Seguindo uma classificação de Suzigan (1992) que identifica, a partir da estrutura da indústria de transformação e levando em conta o conhecimento adquirido, pode-se observar segmentos diferenciados segundo os possíveis impactos da abertura: competitivos, reestruturáveis e ameaçados. "O primeiro reúne setores relativamente modernos, em geral voltados ao mercado internacional, fortemente concentrados e que têm sua competitividade determinada por proteção natural decorrente de custos de transportes ou vantagens comparativas baseadas em uso intensivo de recursos naturais e mão-de-obra barata. Entre outros encontram-se nesse grupo: cimento, metais não-ferrosos (estanho e alumínio), produtos siderúrgicos (aços planos, semi-acabados, fundidos), celulose, chapas e placas de madeira aglomerada, pneus, produtos alimentares agroindustriais (carnes, sucos cítricos, óleos vegetais), além de outros produtos alimentares, bebidas e fumo. Por serem razoavelmente competitivos, esses segmentos tendem a ser pouco afetados. Entretanto, há nessas indústrias uma crescente defasagem nas tecnologias de processo. No caso das indústrias de processo contínuo, esse atraso se verifica na incorporação de equipamentos e sistemas digitais de controle de processos e na capacitação em projeto de processamento, e nas indústrias de processo discreto na introdução de equipamentos de automação da manufatura e de métodos modernos de gestão da produção" (Suzigan, 1992: 13). Há obstáculos para o enobrecimento dos produtos relacionados às deficiências de capacitação em P&D; insuficiência da integração produtiva, comercial e financeira das empresas brasileiras quando comparadas às líderes internacionais.

O segundo segmento tem sua competitividade limitada por forte defasagem tecnológica, tanto em termos de equipamentos e processos quanto de introdução de inovações gerenciais e organizacionais. Demonstram também fraca capacidade de inovação/diferenciação de produtos e deficiências de qualidade e de performance de produtos, elementos determinantes do padrão de competição dessas indústrias. São exemplos deste grupo as montadoras de automóveis, autopeças, construção naval e material ferroviário, couros, calçados, tecidos e confecções. Voltados principalmente

ao mercado interno, têm predominado nestes setores equipamentos obsoletos e elevados níveis de capacidade ociosa que postergam a introdução de inovações de produtos.

Finalmente, o terceiro segmento incluiria os setores ameaçados pela abertura comercial desvinculada de uma política industrial, dada sua fragilidade. Destacam-se: segmentos da eletrônica (eletrônica de consumo, eletrônica embarcada comandos numéricos para máquinas-ferramenta, microeletrônica), segmentos da petroquímica, química fina, biotecnológicos, novos materiais aplicáveis à eletrônica e a outras indústrias, e segmentos fornecedores de partes e peças para máquinas, equipamentos, veículos, produtos eletrônicos, etc. Sobretudo, a pequena/média empresa nesses (e em outros) segmentos terá maior dificuldade de sobrevivência, em razão da falta de escala, baixa capacitação tecnológica e falta de especialização (Suzigan, 1992: 14). E são justamente estes segmentos ameaçados, os considerados estratégicos na capacitação tecnológica. A proteção e apoio, através de financiamento e incentivos fiscais para P&D, a essas firmas inovadoras não foram verificados na política industrial dos anos 90, apesar dos projetos com intenções neste sentido.

Apesar de um cenário de distintas capacidades competitivas nos diversos segmentos industriais, uma política de liberalização comercial (num ambiente recessivo) que elimina restrições administrativas e as sobretaxas de importação, pode influenciar estratégias de ajuste parecidas.

Segundo Miranda (1994:24), a reestruturação dos anos noventa centrou-se em quatro direções básicas: concentração seletiva nas áreas de competência; redução dos níveis de agregação local com ampliação das importações de partes e componentes de custos mais elevados; reorganização e compactação de processos e lay-outs; e redução das hierarquias. Prevaleceram, consequentemente, estratégias de especializacão setoriais e intra-setoriais.

As estratégias para o setor de informática, por exemplo, foram afetadas não só pela abertura, como também pela mudança na lei de reserva de mercado para o setor. A estratégia de especialização produtiva da indústria de informática ganhou um novo sentido. Buscou-se o estreitamento do leque de produtos e o enxugamento das atividades produtivas a partir da possibilidade de importação dos subconjuntos e módulos que integram os equipamentos ou sistemas de informação. Parcerias com empresas líderes mundiais e racionalização das estruturas das empresas, foram percebidas no setor (Miranda, 1994:24).

O ajuste que vêm sendo realizado na indústria brasileira centra-se fundamentalmente em mudanças organizacionais das plantas, racionalização do processo produtivo, especialização de produtos e redução do nível de integração vertical da produção, buscando queda dos custos e aprimoramento da qualidade dos produtos. Embora haja ganhos com aumento da eficiência e qualidade na indústria, a atualização e renovação do parque industrial não são tais, a ponto de elevar a competitividade. Em alguns setores reduziu-se o suprimento de partes, peças e componentes, por importações. Esse processo de *downgrading* da produção vem provocando significativo descolamento da estrutura industrial nacional em relação aos segmentos mais dinâmicos da pauta de consumo dos países industrializados e do comércio internacional (Miranda, 1994: 25).

Segundo Miranda (1994: 26), quanto às exportações há competitividade nos setores líderes que se reestruturaram nos anos 80, mas estas se concentram em produtos padronizados e de baixo valor agregado cujos mercados apresentam tendência a um baixo dinamismo, excesso estrutural de oferta e acirrada concorrência por preços.

3.2 O caso da indústria automobilística

A) Panorama Geral

Dada a amplitude do objeto em foco - os efeitos da abertura na indústria brasileira - e já feitas algumas considerações iniciais, esta última parte do trabalho será um esforço de entendimento, de efeitos considerados bons advindos da liberalização comercial (uma certa modernização do parque industrial, mudanças nas estratégias organizacionais, acompanhando as tendências internacionais) e outros considerados perversos como o desemprego, o abandono de linhas nobres de produtos com maior conteúdo tecnológico, para outros onde as vantagens comparativas sustentam a lucratividade.

Para melhor compreender esses efeitos optamos por analisar um setor-chave do Grupo 1 (vide Tabela 1): o setor automobilístico.

Este segmento da indústria tem certas especificidades, que por si só não permitem que as conclusões retiradas de seu estudo possam ser inferidas para a indústria em geral. Para começar, trata-se de um oligopólio global, composto por grandes empresas internacionalizadas. No Brasil, as estratégias para o setor são reflexo das resoluções das matrizes quanto a participação do país na reorganização das firmas em nível mundial, dadas circunstâncias locais. Portanto, a reação das automobilísticas nacionais à abertura são condicionadas pelas estratégias globais das matrizes e assim amparadas com aportes de capital estrangeiro (diferentemente de outros setores, onde apenas predomina o capital nacional).

A nível mundial, a difusão de novas tecnologias de produtos e processos é intensa, principalmente nas áreas eletrônicas e novos materiais. No entanto, as transformações tecnológicas de maior impacto têm ocorrido nas técnicas de

organização da produção devido à difusão mundial acelerada da produção enxuta[14], como reação ao sucesso inovativo das empresas japonesas (Ferro, 1993: 1).

No Brasil, após décadas de mercado protegido, desempenho instável e uso de tecnologias antiquadas, a indústria brasileira de veículos vem passando, ultimamente, por uma profunda reestruturação para poder sobreviver a abertura do mercado e ao acirramento da competição internacional. O setor havia chegado a um empasse, pois com o avanço da globalização, seria impossível manter, por muito tempo, o grau de defasagem tecnológica e organizacional, que impunha aos consumidores produtos obsoletos e de preços elevados, em comparação com os padrões internacionais.

Na verdade, a boa capacidade de manufaturar competitivamente, mesmo com tecnologias de processos defasadas, além dos recursos naturais e matérias-primas abundantes e relativamente baratos; eram alguns dos fatores que garantiam a lucratividade do setor no Brasil. Outro fator é que a mão-de-obra do setor é flexível e interessada em aprender, embora necessite maior qualificação técnica.

Apesar de os níveis salariais no Brasil serem relativamente baixos quando comparados com outros países, esta vantagem era anulada pela baixa produtividade. A nova onda tecnológica implementada pela empresas líderes mundiais tende a reduzir o peso dos custos com a mão-de-obra, em função da elevação da produtividade, mas requer maior qualificação da força de trabalho.

Uma das principais desvantagens da indústria automobilística brasileira é a menor escala de produção por modelo de veículo em comparação aos padrões internacionais, em particular, quando se considera a igualmente menor flexibilidade produtiva das linhas de montagem.

---

[14] Devido a progressiva diferenciação e maior instabilidade da demanda por automóveis nos principais mercados, a produção "enxuta" é valorizada. Esta, busca trabalhar com menor nível de estoques e de capacidade ociosa e com grande agilidade de resposta às mudanças do mercado (Laplane & Sarti, 1995:1).

O mercado fechado e sua estagnação, devido a recessão da década de 80 completam o quadro de dificuldades no processo de melhorias, gerando uma indústria defasada e pouco competitiva principalmente no caso dos automóveis, e menos no de veículos comerciais[15].

A abertura do mercado brasileiro às importações em 1990 (com alíquotas caindo de 85% em 1990, para 40% em julho de 1992 e 35% a partir de julho de 1993), resultou em uma pequena participação de veículos importados no mercado doméstico - cerca de 3% em 1992. A recessão interna, o câmbio desvalorizado e as tarifas ainda relativamente altas, não permitiram o crescimento desta participação no mercado, que continuou em 3%. Porém a composição das importações mudou, com a proliferação de marcas de diferentes origens. Apesar do pequeno volume de importações, a sua influência simbólica foi fundamental, na medida em que colocou lado a lado modelos nacionais antigos e estrangeiros modernos, evidenciando para o consumidor o atraso do produto nacional (Ferro, 1993: 7).

Além da queda de tarifas, foram suspensos programas de incentivos como o BEFIEX (Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação), que tinham beneficiado notadamente o setor automobilístico. Ao mesmo tempo, o governo Collor estabeleceu um incentivo fiscal (redução do imposto sobre produtos industriais - IPI - para os modelos até 1.000 c.c.), beneficiando fortemente a FIAT que já contava com este veículo (Laplane & Sarti, 1995: 9). Em 1992 houve o Acordo da Câmara Setorial[16]

---

[15] "No mercado de veículos pesados, as montadoras locais assumiram papel mais ativo nas estratégias das matrizes que no caso dos automóveis. Dadas as dimensões do mercado doméstico e o baixo custo da produção local de ônibus e caminhões, o Brasil transformou-se em importante plataforma de exportação para a América Latina e os EUA. Também no caso das autopeças, a exportação ofereceu uma saída para as condições desfavoráveis no mercado local. Ao longo dos anos 80, os fabricantes de autopeças tornaram-se relativamente menos dependentes das encomendas das montadoras locais e ganharam acesso direto ao mercado norte-americano" (Laplane & Sarti, 1995: 9).

[16] Contemplavam-se redução de preços (a margem de lucro das montadoras foi reduzida em 7,5% e das distribuidoras em 2,5%), mudanças nos mecanismos e prazos de financiamento, manutenção dos níveis de emprego, reposições salariais e redução de custos via redução de tributos (redução do IPI e do ICMS para 6%).

envolvendo montadoras, fornecedores, trabalhadores e governo; como uma forma de dimanizar o setor.

A queda da tarifa para 35% em 1993 ainda permitia uma relativa proteção do mercado. Previa-se que o volume de veículos importados aumentaria lentamente na medida em que os distribuidores estruturassem melhor suas redes e que os consumidores se sentissem mais seguros com os produtos importados. Entretanto, o descontrole cambial que permitiu excessiva valorização no final de 1994 e a antecipação no cronograma de redução de tarifas (de 35% para 29%), impuseram mudanças no cronograma tarifário, anteriormente fixado para o setor[17].

B) O processo de ajuste

Apesar de estagnado, o setor mantinha altas taxas de rentabilidade, sem a necessidade de realizar grandes investimentos em produtividade e qualidade. A situação era de baixos níveis de automação dos processos produtivos, conflitos no interior da cadeia produtiva, conflitos permanentes com trabalhadores, modelos antigos e defasados, entre outros (Ferro, 1993: 39).

A partir de 1990, com a gradual abertura do mercado interno e, principalmente a partir de 1992, com os acordos da Câmara Setorial, iniciou-se um processo de mudança nas estratégias das empresas do setor automobilístico. Em 1993, a relativa recuperação do mercado doméstico favorecia a estratégia de ampliacão da capacidade de produção das montadoras locais e/ou a entrada de novas montadoras. Por isso, as montadoras aqui instaladas implementaram estratégias com o objetivo de fortalecer suas posições. Segundo Laplane & Sarti (1995:10), *"de modo geral, tomaram a iniciativa na importação de veículos, ampliando o leque de modelos ofertados, ao*

[17] A proposta de aliquotas era a seguinte: 1993, 35%; 1994, 35%; 1995, 32.5%; 1996, 30%; 1997, 27.5%; 1998, 25%; 1999, 22.5%; 2000, 20%, segundo Ferro (1993: 51),. Temendo os altos déficits comerciais gerados neste quadro do final de 1994, decidiu-se pelo aumento das tarifas em 1995, de 20% para 32% e posteriormente para 70%.

mesmo tempo que atualizaram os produtos produzidos no país (Tabela 4). *Portanto, o argumento de que as transformações em curso no setor devem-se preponderantemente ao acirramento da concorrência, provocado pelas importações de novos veículos deve ser qualificado. Embora as importações tenham crescido exponencialmente em 1993/1994, atingido o patamar de 190 mil veículos, 2/3 deste total foi internalizado pela próprias montadoras instaladas no país. Portanto, as empresas instaladas mostraram-se mais ágeis para se aproveitarem das oportunidades criadas pela abertura comercial, através do comércio intra-firma. A rigor, a política de tarifas para o setor parece ter afetado negativamente as expectativas dos agentes envolvidos, adiando decisões de investimento".*

Tabela 4

Participação das importações de veículos, segundo a empresa importadora

	1992	**em (%)**	**1993**	**em (%)**	**1994**	**em (%)**
ABEIVA	10.388	32	34.444	43	73.289	38
MONTADORAS	14.545	45	40.444	50	120227	62
INDEPENDENTES	7.309	22	5050	6	N.D.	N.D.
TOTAL	32.242	100	79.938	100	193.516	100

Fonte: Laplane & Sarti (1995: 10)

Características da reestruturação

- Modernização da linha de produtos: substituir produtos obsoletos com idade três vezes acima da média mundial por modelos alterados, "maquiados" ou novos lançamentos.

- Redução de custos e aumento da produtividade: só entre 1990 e 1993, houve redução de 30% do volume de pessoal empregado (Ferro, 1993: 42). O

relacionamento mais estreito com os fornecedores em busca de racionalização é parte da estratégia de redução de custos, atuando sobre os tempos, métodos, estoques, equipamentos e duplicidade de operações. Além disso, as montadoras têm diminuído seus fornecedores diretos (30% de redução) atribuindo-lhes maiores responsabilidades e exigindo maior eficiência, além de terceirizar serviços internos e no processo produtivo.

- Novas políticas de recursos humanos e de relações industriais: busca por maior cooperação e envolvimento da mão-de-obra, estimulando participação direta dos trabalhadores na solução de problemas a partir de práticas como CCQ ou trabalho em grupo (Ferro, 1993: 43).

- Concentração nos carros populares. Apesar dos bons resultados do setor em 1994 e a expansão do mercado interno[18], percebemos pela Tabela 5 a concentração das montadoras nacionais nos carros populares, segmento no qual as montadoras focalizaram esforços, alterando o *mix,* em detrimento da produção de carros médios e de luxo, que representavam maior lucratividade e melhor se adaptavam ao perfil de renda concentrado.

Tabela 5

Distribuição da produção brasileira de automóveis, por segmentos em (%)

VEÍCULO	1995	1994	1993	1992
1.000 C.C.	60	45	29	16
Até 100 hp	20	35	51	66
Acima de 100 hp	20	20	20	18

Fonte: Laplane & Sarti (1995: 11)

[18] A produção de autoveículos atingiu 1.582.900 unidades (13,8% maior que em 1993); foram exportadas cerca de 380 mil unidades; as importações, por sua vez, atingiram 193.516 unidades, representando um crescimento explosivo de 142% (deste total, 62% foram importadas pela próprias montadoras). O mercado interno foi, desta forma, de aproximadamente 1,4 milhões de unidades (Laplane & Sarti, 1995:11).

No contexto de crescimento do mercado, promovido em grande parte pelo Acordo da Câmara Setorial, as reações à abertura da economia foram mais fortes. "Na prática, as montadoras demonstraram que têm condições de enfrentar os concorrentes externos tomando a iniciativa das importações" (Laplane & Sarti, 1995: 12), e internamente tentando tirar proveito do "boom" do carro popular. Segundo estes autores, a continuar o atual regime de promoção dos carros populares e dado o nível de renda da grande maioria dos compradores potenciais, a produção local de automóveis tenderá a ser especializada em veículos de pequeno porte, para abastecer basicamente os mercados doméstico e regional. No caso dos ônibus e caminhões, o Brasil já possui e continuará a ter uma inserção internacional favorável, atendendo os mercados doméstico e regional com produção local (Laplane & Sarti (1995: 18).

- Aumento dos investimentos. Os investimentos previstos para 1995 totalizam 2 bilhões de dólares, mais que o dobro do nível do investimento anual do período 1990-94, sendo que parte importante deveria ser destinada à construção de novas plantas, além da modernização das existentes, o que pode significar em capacidade de produção de 1,7 milhões de veículos em 1995. Essa ampliação do mercado doméstico é primordial para permitir a combinação de economia de escala e de escopo, contribuindo para tornar competitiva internacionalmente a produção de veículos das montadoras hoje instaladas.

- Elevação do conteúdo importado de componentes

- Reorganização das cadeias de produção e distribuição, favorecendo a posição das montadoras. O sentido geral da reorganização é, no que tange aos fornecedores, a redução do tempo de desenvolvimento de novos produtos, o aumento da qualidade, a redução de estoques e do capital imobilizado e a maior especialização das montadoras via desverticalização e terceirização. Quanto aos distribuidores, os esforços visam aumentar a flexibilidade e agilidade de resposta às demandas do mercado, bem como

diferenciar o produto via eficiência, preço e diversidade dos serviços pós venda (assistência técnica, manutenção, etc.).

Neste contexto há uma tendência de redução no número de fornecedores diretos (as montadoras aqui instaladas contavam com 500 fornecedores diretos nos anos 80 e 300 em 1994), com maior interação entre montadoras e fabricantes de autopeças.

Na nova estrutura, aumenta-se o poder de mercado e o controle que as montadoras exercem sobre os fornecedores diretos e exige-se destes capacidade de atender a demanda das montadoras em termos de prazos de entrega, qualidade, especificações. Em contrapartida, os fornecedores diretos recebem suporte das montadoras, na forma de treinamento, assistência técnica e principalmente encomendas regulares (Laplane & Sarti (1995: 24).

"Em que pese a importância desses fatores, as tendências recentes no setor quanto às inovações de produto e à adoção de novas técnicas de organização da produção - "produção enxuta e flexível" para *layout*, logística, suprimentos, estoques, - não privilegiam apenas proximidade geográfica e sim custos, qualidade e tecnologia do produto e dos serviços. Desta forma, é possível que determinados componentes ou sistemas sejam fornecidos por fabricantes de outras regiões ou do exterior" (Laplane & Sarti, 1995: 24).

Assim há tendência de concentração no setor de autopeças com efeitos de redução do emprego, tanto em função da especialização das montadoras, como da modernização da produção local de autopeças e do aumento dos coeficientes de importação.

Concluindo, a reação das montadoras à abertura e à ameaça de novos concorrentes (com produtos modernos e com preços competitivos) foi bem sucedida,

superando a estagnação anterior do mercado após sobreviver a instabilidade dos anos 80. Realizou-se um esforço de atualização de modelos, no processo produtivo e nos métodos de gestão. Ganhos de produtividade e redução de custos proporcionaram uma queda de preços dos veículos. Enfim, com um mercado estimulado, planejam-se novos investimentos.

Deve-se ressaltar a importância dos Acordos da Câmara Setorial para revitalizar a demanda por automóveis, forçando maior resposta das montadoras em termos de produtividade e modernização. Apesar deste trabalho não se aprofundar no estudo dos "Acordos", estes nos parecem ser um bom esboço de política industrial para um setor que se encontrava estagnado.

A abertura, porém, não desarticulou o oligopólio automobilístico local, acirrando a concorrência; visto que grande parte das importações de veículos foram iniciativa das filiais aqui instaladas. Mas, a volta das tarifas de importação de veículos para níveis elevados em 1995, protegendo novamente os produtores nacionais, têm estimulado interesse de outras firmas pelo país (Renault, Toyota, Daihatsu, Hyundai, Asia, Kia e Mercedes Benz).

Apesar do dinamismo potencial do mercado brasileiro, alguns problemas têm preocupado os participantes da cadeia produtiva do setor automobilístico. A crescente importação de componentes, matérias-primas e equipamentos (visando a modernização dos veículos e aumento de exportações) preocupa o segmento de autopeças, que alertam para os riscos de sucateamento, se a percentagem de peças importadas por veículo aumentar ainda mais. Os sindicatos alertam para a redução e informalização do emprego promovidas pela abertura e pela terceirização no setor de automóveis (Laplane & Sarti, 1995: 26).

Este caso ilustrativo da indústria brasileira parece estar de acordo com as formulações de Miranda (1994). Em geral ocorreu um ajuste defensivo e até mesmo

anterior à entrada de novos concorrentes, o que fica claro com o fato de que a maior parte das importações de veículos foi efetuada pelas próprias montadoras. Houve uma certa concentração nas áreas de competência, no caso os carros populares. Há redução dos níveis de agregação local com a maior importação de componentes de custo elevado.

Enfim, a abertura do mercado interno, no caso das automobilísticas, trouxe um esforço de modernização das companhias aqui instaladas, juntamente com um aumento de importações. Parece predominar a importação de veículos mais sofisticados (intensificando o comércio intra-firma) e uma concentração na produção dos veículos populares na estratégia de especialização das montadoras no contexto de internacionalização, onde o P&D é concentrado nas matrizes.

CONCLUSÃO

Este trabalho foi uma tentativa de se compreender o processo de abertura da economia brasileira dentro de uma visão maior, englobando a chamada globalização econômica que influi na liberalização comercial, difusão tecnológica e integração financeira internacional.

Até o início dos 70 a política comercial sinalizava que, assim concluído o processo de industrialização no país, haveria redução dos níveis de proteção às firmas aqui instaladas.

Contudo, o choque do petróleo foi um fator que levou à contração do comércio internacional, num processo de ajuste de vários países que envolveu desvalorizações cambiais e forte contenção das importações. No Brasil, este ajuste só se dá após o déficit comercial em 1974 e a suspensão dos empréstimos externos anos depois. Neste quadro, a volta do fechamento comercial é observada com as múltiplas restrições quantitativas e não tarifárias. A situação macroeconômica interna de recessão é voltada para a contenção da demanda, estimulando exportações e segurando as compras externas, contribuindo no ajuste de Balanço de Pagamentos.

A política comercial dando alto nível de proteção à indústria perdurou por toda a década de 80. E esta década marca a volta da estabilidade das variáveis financeiras nos países desenvolvidos, conformando um ambiente propício à difusão de um novo paradigma tecnológico - a microeletrônica. Os setores dinâmicos deste paradigma, fortemente intensivos em P&D, criam um cenário de mudanças organizacionais nas transnacionais - elementos ativos do ambiente globalizado - que as levam à alianças estratégicas e formação de *networks* globais de produção.

Este trabalho defende que o quadro de mudanças resumidamente comentado acima influiu fortemente nas resoluções sobre política comercial tomadas no governo

Collor. O discurso liberal foi sem dúvida um motor às mudanças rumo à liberalização, mas o contexto de globalização forçava uma redução do nível de proteção.

Assim, houve em 1990 a tarifação das barreiras não tarifárias e remoção de listas com importações suspensas (Anexo C) e fim do controle de emissão de guias pela antiga CACEX. Com a tarificação passou-se para um cronograma de reduções nas alíquotas e maior exposição dos produtos nacionais aos concorrentes externos.

A indústria brasileira, neste contexto, apresenta um esforço de reestruturação diverso. Alguns setores que detém vantagens relacionadas a custos de transporte ou recursos naturais ou que se lançaram à exportação nos anos 80, já possuem estruturas relativamente competitivas capazes de enfrentar a concorrência. Um segundo grupo de setores, marcados por defasagem tecnológica e acostumados com o mercado protegido vão seguindo estratégias de reestruturação, aumentando importações, efetuando cortes de custos, inclusive diminuindo o nível de emprego, na busca por sobrevivência. E existe um terceiro grupo da indústria local nos ramos da eletrônica, química fina ou biotecnologia (que conformam a chamada *Terceira Revolução Industrial*), ainda frágil e que com a desproteção relativa estão sofrendo um *downgrading*.

O que se buscou, principalmente, foi dar algumas características do ajuste à desproteção do mercado interno. Ajustes que embora distintos, mostram claramente o aumento do conteúdo importado de muitos produtos, que em alguns ramos pode levar ao perigo de sucateamento das cadeias produtivas e ao aumento dos níveis de desemprego.

Existem limitações claras na análise para a indústria como um todo devido a heterogeneidade da mesma e pela impossibilidade de acesso (ou mesmo inexistência) a bibliografia setorial abrangendo as conseqüências da abertura num número mais amplo de setores.

Assim, optou-se por fazer um breve estudo sobre os efeitos da abertura da economia no setor automobilístico nacional. Representante do segundo segmento na classificação de Suzigan (1992), este setor vem sofrendo mudanças estruturais desde 1990. Percebeu-se aumento no componente importado dos carros e que o crescimento exponencial da importação de veículos, desde o início da década, provém em grande parte da iniciativa das próprias montadoras já instaladas. Por outro lado, há mudança nas estratégias organizacionais acompanhando a tendência mundial da produção enxuta, para fazer frente aos novos tempos.

Então no caso das montadoras há reestruturação e modernização, acompanhadas pela concentração em produtos mais baratos e com menor nível de sofisticação. Isto pode ser considerado um *downgrading*, mas não é pacífico defender este ponto de vista pela importância que esses carros "populares" tiveram na revitalização do mercado e do próprio setor.

Enfim há reestruturação industrial defensiva no setor de automóveis mas há uma estratégia pesada de se antecipar nas importações de veículos antes das outras marcas. Este último fator é sem dúvida peculiar deste setor analisado. Uma conclusão geral que se tem também é a importância da política industrial em parceria com a política comercial liberalizante. Apesar de não ser objeto deste trabalho, foi clara a participação dos Acordos da Câmara Setorial para reestimular o mercado de automóveis.

Finalizando, o período de mudanças analisado na política comercial (1990-1994) mostrou a manutenção dos superávits comerciais, que foram regra desde 1981[19]. Entretanto, a extrema valorização cambial a partir do Plano Real, modificou a situação nos últimos meses de 1994, levando a uma transformação na conta de comércio exterior.

---

[19] De 1984 até o ano passado, só uma vez o saldo comercial ficou abaixo dos US$10 bilhões (O Estado de São Paulo, 19 de novembro de 1995).

Bibliografia

BARBOSA, R. A. Liberalização do comércio, integração regional e Mercado Comum do Sul: o papel do Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 13, n.1, jan/março 1993

BOLETIM do Banco Central do Brasil, Brasília, vol. 31, n.1, jan./1995, p. 122-125.

BRAGA, J. C. S., Cintra, M. A. M., Sulamis, D. A instabilidade das finanças públicas da América Latina. Campinas, março, 1995, pp. 4, UNICAMP.IE, mimeo.

CANUTO, O. Abertura comercial, estrutura produtiva e crescimento econômico na América Latina. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.3, 1994.

COUTINHO, L. G. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudanças. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.1, 1992.

FERRO, J. R. Competitividade da indústria automobilística. In: COUTINHO & FERRAZ. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas, 1993.

FISHLOW, A. Regionalização: nova direção da economia mundial. In: VELLOSO, J.P.R., MARTINS,L. *A nova ordem mundial em questão.* Rio de Janeiro, 1993.

FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR - FUNCEX. Uma política de comércio exterior para a estabilização e a retomada do crescimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior,* Rio de Janeiro, v.8, ed. especial, fev., 1992.

GILPIN, R. A nova ordem política e econômica mundial. In: VELLOSO, J.P.R., MARTINS,L (coords.). *A nova ordem mundial em questão.* Rio de Janeiro, 1993.

GUILLÉN, A. Bloques regionales y globalización de la economía. *Revista Comercio Exterior* - Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, Colonia del Carmen, Coyoacán, México, mayo de 1994, vol. 44.

HORTA, M. H., Piani, G., Kume, H. A política cambial e comercial. In: *PERSPECTIVAS da economia brasileira - 1992*, Brasília, IPEA, 1991, cap. 4, p. 59-79.

LAPLANE, M. & SARTI, F. A reestruturação do setor automobilístico brasileiro nos anos 90. Campinas: UNICAMP.IE, mimeo, nov/1995.

LAPLANE, M. & SILVA, A.L.G. Dinâmica recente da indústria brasileira e desenvolvimento competitivo. *Economia e Sociedade*, Campinas, nº.3, 1994.

MALAN, P. Uma crítica ao Consenso de Washington. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 1, nº 3 - jul/set/1991, ed. Braziliense.

MIRANDA, J. C. Reestruturação industrial em contexto macroeconômico instável: A experiência brasileira contemporânea. Campinas: UNICAMP.IE, mimeo.

MIRANDA, J. C. O papel das novas tecnologias no processo de reestruturação da economia mundial. *Indicadores Econômicos FEE* - Análise Conjuntural (1º Trim. 1993), Porto Alegre, RS - Março 1993.

MOREIRA, B. F. A modernização do comércio exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n.27, jan./fev. 1990.

O ESTADO DE SÃO PAULO, 19 de novembro de 1995.

OLIVEIRA, G. (coord.) Condicionantes e diretrizes de política para a abertura comercial brasileira. Brasília, IPEA, 1993. (Texto para discussão, n.313).

OMAN, C. Globalização/Regionalização. O desafio para os Países em Desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 39, abril, maio e junho, 1994,

PRESSER, M. F. Abertura externa e integração regional. O caso do Mercosul. Campinas: UNICAMP.IE.CECON, 1993 (*Estudos Especiais*, n.2).

SUZIGAN, W. Política comercial e Perspectivas da indústria brasileira. Campinas: UNICAMP.IE, dez/1992 (Texto para discussão, n.13).

TOMASSINI, L. La cambiante inserción internacional de America Latina en la década de los 80. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economia Política.* Madrid, 1988.

UNCTAD - *Trade and Development Report*, 1993