

A Atuação Política Empresarial Frente à Abertura Comercial

Arthur Barrionuevo Filho*

O presente estudo analisa as reações políticas do setor empresarial no Brasil ao programa de abertura comercial iniciado com o governo Collor em 1990 até o ano de 1993. Para tanto, o trabalho se estrutura da seguinte maneira: na seção 1, são apresentados rapidamente as medidas que efetivaram o processo de abertura comercial. Na seção 2, são discutidos estudos que analisam a competitividade dos setores industriais no Brasil. Na seção 3, temos os resultados empíricos sobre a atuação política das associações empresariais. Finalmente, na seção 4, conclui discutindo o comportamento das associações empresariais frente ao processo de abertura.

A seção 1 apresenta as principais medidas que formataram o processo de abertura comercial no Brasil durante o governo Collor, incluindo o fim das restrições quantitativas e o cronograma de reduções de alíquotas acordado no âmbito do Mercosul. Estas medidas são a concretização da iniciativa política tomada pelo governo à qual os vários setores empresariais reagem.

Na seção seguinte foram utilizadas pesquisas sobre a competitividade da indústria, com o objetivo de avaliar o impacto da abertura sobre os diferentes setores industriais e os incentivos para sua ação política. Para tanto, iniciamos pela pesquisa que engloba as 500 maiores empresas brasileiras, efetuada anualmente pelo Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria (descrita no Anexo IV), que permite mapear como as grandes empresas percebem as ameaças trazidas pelo programa de abertura e quais as suas estratégias de adaptação ao novo ambiente competitivo. Estes resultados são confirmados por outras pesquisas recentes, como as de Tavares de Araújo Jr. *et alii* (1990), Bielschowsky (1993) e Coutinho e Ferraz (1994), que discutem os principais fatores setoriais e sistêmicos de competitividade.

Na terceira seção, são apresentados os resultados das entrevistas realizadas com dirigentes das principais Associações Empresariais¹, que permitem uma visão da ação política desenvolvida pelas mesmas, seja em termos de objeto de reivindicações, antes e após a abertura e de formas de encaminhamento de reivindicações, em especial da participação nos canais oficiais.

Por fim, se faz uma avaliação do processo de abertura, considerando as condições de competitividade dos diversos setores e dos incentivos à mudança percebidos pelos mesmos.

1. O Processo de Abertura Comercial

A formulação da políticas industrial e de comércio exterior no Brasil manteve uma coerência no sentido de incentivar a substituição de importações (embora agregando posteriormente estímulos à exportação), desde os anos 1950 até o final dos anos 1980. O II PND, no Governo Geisel, foi o programa que viabilizou a etapa final do processo de substituição de importações em um contexto de endividamento crescente. No início dos anos 1980, a administração econômica do governo Figueiredo preocupou-se apenas com questões de curto prazo, em especial com o Balanço de Pagamentos, ficando esquecida qualquer tentativa de alteração da estratégia de desenvolvimento.

A "Nova República", oriunda do processo de democratização, inicialmente não alterou as linhas básicas da estratégia de desenvolvimento. Neste sentido, o programa de governo para o presidente eleito Tancredo Neves, realizado pela Comissão para o Plano de Governo (COPAG)

* Professor do Departamento de Economia da EAESP/FGV.

(¹) Os setores industriais utilizados para definir as Associações, a partir do Censo Industrial de 1985, estão no Anexo I. O questionário é descrito no Anexo II e, os dirigentes entrevistados estão listados no Anexo III.

e a "Política Industrial da Nova República" do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) na gestão de Roberto Gusmão, no início do governo Sarney, explicitavam uma estratégia de fortalecimento do capitalismo industrial nacional via substituição de importações. Com exceção de referências à distribuição de renda, os objetivos e instrumentos não eram substancialmente diferentes de uma atualização do II PND.

A política industrial proposta em 1988 (MF, 1988) e a reforma tarifária de 1988/89, na gestão de Mailson da Nóbrega, apresentavam um discurso que apontava na direção de algumas mudanças como a prioridade ao incentivo à produtividade e desenvolvimento técnico-científico, ao invés de subsídios generalizados ao aumento de produção para substituir importações.

Contudo, uma avaliação global dos programas de política industrial, na segunda metade dos anos 1980, mostra que as propostas iniciais no governo democrático eram absolutamente "conservadoras" da estratégia de desenvolvimento, enquanto a partir de 1987/88 é consensual que as propostas apresentam uma dissonância entre discurso e objetivos pretendidos ou realizados (vide Mourão, 1994). Seja porque não atingiu os objetivos, modestos, a que se propunha, como a reforma tarifária, seja porque, sob uma aparência inovadora, a "nova política industrial" apresentava todos os vícios da estratégia de desenvolvimento vigente.

Note-se que a ausência de qualquer mudança significativa permitia também uma grande previsibilidade neste ambiente: as propostas de política industrial não eram implementadas mas também não apresentavam qualquer ameaça aos ganhos do setor privado. De outro lado, a partir de 1986, o descontrole inflacionário e os constantes congelamentos fizeram que a atenção e os interesses empresariais fossem deslocados para as agências de controle de preços.

A idéia da abertura comercial esteve presente em algumas propostas de mudança no final dos anos 1980, como os cenários do BNDES (vide Mourão, 1994), que em 1987 passou a defender junto a outros foros estatais um programa de integração competitiva e de documentos da CNI como os do "Grupo de Avaliação da Competitividade da Indústria Brasileira" (1988), que reclamava uma revisão gradual e racionalização das barreiras não tarifárias, com o objetivo de reduzir o viés anti exportação e tornar o ambiente econômico mais competitivo.

Todavia, como veremos no resultado das entrevistas com as associações empresariais, tiveram pouca influência sobre as expectativas dos agentes econômicos. Apenas o início efetivo da abertura comercial teve um impacto significativo.

A política industrial proposta pelas "Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior" do Governo Collor (MEFP em 26/06/90) pretendia atuar através de: desregulamentação, privatização e apoio ao progresso técnico-científico. No que se refere à desregulamentação, deveria atingir tanto o mercado interno, via uma nova legislação anti-truste, como o comércio externo, através da substituição de barreiras quantitativas por tarifas e, posterior rebaixamento das mesmas.

Um estudo de Guimarães (1992) sumariza a evolução das principais medidas de política industrial tomadas para viabilizar os objetivos do governo Collor. Dentre as que tratam da abertura do comércio exterior², vale ressaltar:

- 1) Lei 8.032 de 12/04/90 (fruto de medida provisória de 15/03/90): revoga os regimes especiais de importação, que isentavam de IPI e Imposto de Importação, com exceção para

(2) No que concerne às exportações, os benefícios foram na sua maior parte extintos inicialmente, e depois reafirmados, como por exemplo: Lei 8034/90, limita o IR sobre exportações a 30%; Lei 8402/92, define a não incidência de PIS/PASEP e FINSOCIAL; Lei 8402/92, define a isenção de ICMS e IPI e o crédito de IPI sobre os bens de fabricação nacional que compõem as exportações etc.

- drawback*, bens de informática, zonas de livre comércio (Zona Franca de Manaus) e de processamento de exportações (ZPE);
- 2) Portaria MEFP 56/90 de 15/03/90: revoga o Anexo C da CACEX (bens com importação suspensa) e as exigências de programas de importação por empresa e de anuência governamental prévia para importações;
 - 3) Resolução CMN 1.749/90 de 13/09/90: termina com a exigência de financiamento externo para a compra de bens de capital;
 - 4) D.L. 99.541 de 21/09/90: reduz a lista de bens de informática, definida pelo CONIN, que necessitavam de anuência prévia para importação;
 - 5) Portarias MEFP 58 de 31/01/91 e MEFP 131 de 18/02/92: a primeira estabelece um cronograma de redução das tarifas de importação, que deveria se estender até 1994 e a segunda antecipa os prazos, conforme tabela 1 a seguir;
 - 6) Portarias MEFP 363 de 26/06/90 e MEFP 126 de 27/02/91: estabelecem, para concessão de benefícios e financiamentos, a definição de bens de capital nacionais como aqueles com índices de nacionalização de 70%, reduzido para 60% na segunda portaria.

Tabela 1

Cronograma de Redução das Tarifas de Importação

Inicial	1990	15/02/91	1/01/92	1/01/93	1/01/94
Modificado	1990	15/02/91	1/01/92	1/10/92	1/07/93
M dia	32,2	25,3	21,2	17,1	14,2
Moda	40	20	20	20	20
Desvio Padr/‰o	19,6	17,4	14,2	10,7	7,9

Fonte: Guimarães (1992)

A abertura à concorrência externa deveria ser complementada, de acordo com as "Diretrizes", por medidas de apoio ao setor privado, como o Programa de Competitividade Industrial (PCI), o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria e o Plano Brasileiro para a Qualidade e Produtividade (PBQP). Os primeiros, que dependiam de apoio governamental, não se concretizaram, ao passo que o PBQP tornou-se um movimento de divulgação de métodos de qualidade.

Com o objetivo de envolver o setor privado na formulação da política foi criada, em fevereiro de 1991, a Comissão Empresarial de Competitividade (CEC), integrada por 210 empresários para realizar estudos e discutir temas referentes à política industrial. Posteriormente, a Lei 8.178 de 1/03/91 instituiu as Câmaras Setoriais, com o objetivo de administrar a saída do congelamento do Plano Collor II. Entretanto, essas câmaras ampliaram seu raio de ação e foram o único foro efetivo de discussão de política industrial.

Merece comentário a política de informática, pois o término da reserva de mercado é símbolo da mudança de regime de comércio. Apesar do dismantelamento progressivo da reserva, iniciado em setembro de 1990, o setor não ficou sem apoio de uma política de governo³. A Lei 8.248 de 23/10/91 criou a Política Nacional de Informática para empresas brasileiras de capital nacional, incluindo os seguintes incentivos: a) redução de até 50% do IR para gastos em P&D;

(³) Embora, este não tenha partido do executivo e sim do legislativo, atendendo à reivindicações dos representantes do setor.

b) isenção do IPI para compra de bens de capital; c) depreciação acelerada; d) isenção de IPI nas vendas para o resto do país de produtos da Zona Franca de Manaus (ZFM).

Além disso, a Lei 8.387 de 30/12/91 alterou a legislação relativa à ZFM, omitindo a exigência de índice mínimo de nacionalização, desde que atendido o processo produtivo básico e o Decreto 613 de 21/07/92 aumentou o IPI em 10% para os principais produtos da ZFM. Note-se que a isenção do IPI para produtos fabricados com processo produtivo básico na ZFM é uma vantagem competitiva em relação aos importados, induzindo à fabricação no país.

Para avaliar o programa de abertura comercial no Brasil, devem ser consideradas as seguintes questões como as mais relevantes: a) conflitos entre objetivos de estabilização e da abertura comercial, b) baixa resposta da oferta no curto prazo, c) compromisso inadequado do governo com a reforma e d) fraqueza institucional ou administrativa do governo.

No primeiro item, merece atenção a taxa de câmbio, pois quando a liberalização comercial vem acompanhada de políticas de estabilização que utilizam âncora cambial, o reflexo sobre o Balanço de Pagamentos é negativo. No caso brasileiro, após 1990, houve forte desvalorização da taxa efetiva de câmbio (vide tabela 2) em 1991, que se manteve em 1992, quando atingiu praticamente o mesmo nível de 1988, valorizando-se posteriormente. Portanto, no período que estamos analisando, 1990-93, o problema de sobrevalorização da taxa de câmbio é importante apenas em 1993, já que 1990 é um ano de recessão e a liberalização recém havia sido iniciada.

O segundo aspecto, a resposta de produção e emprego dos setores competitivos, é possivelmente onde o programa apresentou sua maior fraqueza, pois os objetivos do PCI e daquele de Capacitação Tecnológica da Indústria não foram atingidos. Também as mudanças prometidas na área fiscal, de infra-estrutura e de crédito não foram efetivadas, o que provavelmente reduziu as vantagens da maior integração e diminuição do viés anti-exportação.

Finalmente, quanto à credibilidade da política e à situação institucional do governo, pode-se dizer que a sequência e os compromissos da reforma da política comercial seguiram uma estratégia que procurava ressaltar a irreversibilidade da mudança, como o compromisso com o GATT de respeitar a tarifa máxima de 35% e os acordos do Mercosul para o estabelecimento de uma tarifa externa comum.

2. A Competitividade dos Setores Empresariais

A reação do setor privado à proposta de liberalização depende de sua capacidade de enfrentar a competição externa. A competitividade pode ser mensurada de várias formas: uma, mais direta, se baseia no conceito de padrões de eficiência vigentes, utiliza indicadores como comparação dos preços dos bens produzidos internamente com o preço dos importados, produtividade e nível de salários e outra, mais ampla, procura analisar os fatores que impactam a capacitação de uma determinada indústria, como gastos em P&D, investimentos em capital físico e humano, inovações organizacionais etc. e a economia como um todo, atingindo fatores sistêmicos como infra-estrutura, disponibilidade de financiamentos, instituições de apoio à exportações etc.

No caso brasileiro, os trabalhos de Tavares de Araújo Jr. *et alii* (1990) e Tavares de Araújo Jr. (1991) discutem a competitividade do ponto de vista mais direto e Bielschowsky (1993) e Coutinho e Ferraz (1994) pretendem uma avaliação mais ampla.

Tavares de Araújo Jr. (1991), ao discutir uma estratégia de abertura para a economia brasileira, afirma que, apesar dos baixos gastos em P&D, portanto de capacidade inovadora, "é falsa a crença tão difundida recentemente, de que o parque industrial esteja em vias de ser sucateado" pois as evidências em Tavares de Araújo Jr. *et alii* (1990) e documento da Associação Brasi-

leira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE) sugerem que os setores não habilitados a enfrentar a concorrência dos importados representam apenas de 10 a 15% da capacidade instalada no país.

Tabela 2

Importações no Brasil (1989-93)

(Valores em US\$ Milhões Correntes)

	1989	1990	1991	1992	1993	1989/93 Var %
1. Importações	18.263	20.661	21.041	20.554	25.480	39,5
a) Bens de Consumo	2.639	2.941	3.072	2.450	3.021	14,5
- Alimentos	1.249	1.379	1.275	850	1.090	(12,7)
- Vestuário	85	131	169	116	159	87,1
b) Matérias Primas	6.998	7.053	7.930	7.628	9.469	35,3
- Produtos Químicos	2.739	2.904	3.142	3.084	3.844	40,3
- Petróleo e Derivados	3.754	47.635	4.073	4.141	3.282	(12,6)
c) Bens de Capital	4.872	5.932	5.966	6.335	8.591	76,3
- Veículos Automóveis, Tratores	357	422	634	890	1.809	406,7
- Máquinas e Material Elétrico	4.179	5.176	4.971	5.052	6.271	50,1
2. Importações Prod. Industriais	11.757	13.262	14.033	13.735	18.595	
3. PIBp.m.	447.078	437.722	383.253	386.633	436.292	
4. % Import. Industr. no PIB (3)/(4)	3	3	4	4	4	
5. Tx. Efetiva de Câmbio (1988=100)	84	75	95	95	85	

Obs.: A taxa efetiva é calculada deflacionando a taxa nominal de câmbio por índices de preços ao atacado, no Brasil e exterior.

Fonte: Elaboração a partir do Boletim do Banco Central do Brasil, Março 1995, Indicadores IESP, Maio 1995 e Conjuntura Econômica, Janeiro de 1995.

Na tabela 2, se observa a evolução das importações no período 1989/93, onde seu valor sofreu um acréscimo de quase 40%, contudo, esta variação expressiva tem como origem uma base extremamente reduzida. O total das importações de bens industrializados, em torno de US\$ 18,6 bilhões em 1993, representa apenas 4% do PIB contra 3% em 1989, ano anterior à abertura. Entretanto, alguns segmentos apresentaram rápido crescimento do nível de importações, como material de transporte, química, bens de capital e vestuário. Todavia, até 1993, mesmo nestes setores, as importações não representavam parcela significativa em relação ao valor da produção doméstica.

Na tabela 3 reunimos três indicadores de competitividade para inferir as possibilidades de sobrevivência dos setores industriais. O primeiro é baseado em Tavares de Araújo Jr *et alii* (1990) - denominado T.A., daqui para a frente - que mede o grau de competitividade dos principais complexos industriais no Brasil baseado nos seguintes indicadores: a) comparação entre os preços internos e de exportação, a nível de item da Norma Brasileira de Mercadorias (NBM) para o período 1983/85, b) crescimento da produtividade, dado por valor da produção menos despesas operacionais por pessoal ocupado na produção, c) crescimento das exportações, dado pela taxa anual de crescimento das exportações entre 1980 e 1987, d) rentabilidade, definida pela razão entre valor da produção e salários mais despesas operacionais, equivalente a uma margem bruta e, e) participação dos salários no valor da produção⁴ em 1984.

(⁴) Os salários brasileiros situavam-se em um valor entre 10 e 20% dos níveis dos países desenvolvidos, estando entre os mais baixos do mundo.

Estes indicadores permitiram traçar a seguinte tipologia: a) setores cuja competitividade seja inequívoca, sustentável a médio prazo, b) setores cuja sobrevivência necessita de muita proteção ou de reestruturação e, c) setores não avaliáveis facilmente.

O segundo indicador é resultado do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB) patrocinado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia cujos resultados principais foram resumidos em Coutinho e Ferraz (1994) - denominado C&F, daqui para a frente - que analisou a competitividade de 34 setores industriais, considerando os seguintes fatores: 1) internos às empresas - gestão, capacidade produtiva e de inovação e recursos humanos, 2) setoriais - configuração da indústria e o grau de competição e 3) sistêmicos, como ambiente macroeconômico, infra-estrutura, instituições políticas e econômicas.

O conjunto de estudos setoriais permitiu realizar a seguinte classificação das indústrias: a) competitivas, b) deficientes e c) deficientes, mas geradores de progresso técnico.

O terceiro indicador, por fim, é o aumento de importações no período 1990-94, comparado ao ano base de 1989, último antes da liberalização, conforme dados da tabela 2.

Daremos ênfase aos indicadores de T.A., pois eles mostram a competitividade no curto e médio prazo e portanto a capacidade de sobrevivência do setor. Na tabela 3, estes indicadores são apresentados nas seis primeiras colunas, para um conjunto de segmentos dos principais setores industriais. A partir deles, os setores competitivos são definidos com um *mix* das seguintes condições: preços internos menores do que os de exportação, bom desempenho exportador, índices crescentes de produtividade e alta rentabilidade.

A classificação depende também da comparação com índices de outros setores do mesmo complexo industrial. As indústrias não competitivas são aquelas onde os preços internos são superiores aos externos, o desempenho exportador nulo e os índices de produtividade com evolução nula ou declinante. Finalmente, um terceiro grupo é formado por aqueles setores cuja competitividade é duvidosa.

O estudo de T.A. define seis complexos industriais (conjunto de setores interrelacionados) na economia brasileira: químico, metal-mecânico, agroindústria, construção civil, têxtil e calçados e papel e celulose, base para as comparações. Contudo, apresentarmos os resultados de acordo com a classificação de atividades do IBGE ou por categoria de uso, mais adequados para a análise sobre as associações empresariais apresentadas posteriormente.

No caso das indústrias relacionadas à química, a de produtos químicos diversos e a de produtos farmacêuticos apresentam diferença significativa entre preços internos e de exportação, 92% e 76% respectivamente. Entretanto, na primeira há um forte acréscimo das exportações e da produtividade, o que pode significar o uso de *dumping* nas exportações (prática comum nesta indústria, devido à importância da ocupação de capacidade) ou poder de monopólio interno.

Na farmacêutica, a relação desfavorável de preços e queda da produtividade têm como contrapartida uma das mais altas rentabilidades da indústria, indicando neste setor capacidade de fixação de preços. Para os setores de plásticos, laminados e artefatos, e perfumaria, também ligados à química, a relação favorável de preços é equilibrada por índices declinantes de produtividade e rentabilidade, de modo que foram classificados no grupo de competitividade indefinida.

Esta avaliação é consistente com o aumento das importações de matérias primas químicas de 40% entre 1989 e 93, mas nos outros segmentos não há sinais de acréscimo de importações. Também C&F consideram as indústrias ligadas à química como deficientes em competitividade, com exceção da petroquímica, que é competitiva.

Para as indústrias englobadas na produção de bens de capital, que inclui o setor metal-mecânico e de material elétrico e de comunicações, o segmento de material eletrônico, apesar do aumento de produtividade, apresentava preços internos 308% acima daqueles de exportação, sendo claramente não competitivo.

Tabela 3

Competitividade de Setores Industriais de Acordo com Indicadores

Setor	Pi/Pe	Produtiv.		Export % a.a.	Rentab.		Avalia AEO		
		1975	1984		1975	1984	T.A.	C&F	Imprt.
1. Extra AEO de Minerais									
2. Prod. Min. N AEO Met licos									
- Cimento e Artefatos	1,12	164	127	N.D.	1,92	1,85	C	D	
- Vidro	1,33	134	203	11,0	1,79	2,24	C		
3. Metalúrgica									
- Laminados de A o	1,25	163	372	13,0	1,48	1,39	C	C	
- Metalurgia dos N AEO Ferrosos	1,31	186	341	36,0	1,31	1,36	C	C	
4. Mecânica									
- M quinas Industr. e Comerc.	1,21	154	186	1,0	1,58	1,70	+/-	DP	X
- Pe as p/M quinas	0,98	162	174	7,0	1,57	1,52	C	DP	
5. Mat. Elétrico e de Comunic.									
- Material Eletr nico	4,08	168	354	(1,0)	1,57	1,78	NC	DP	X
- Equip. de Comunica AEO	1,05	276	277	11,0	1,62	1,85	+/-	DP	
- Motores e Apar. El tricos	1,04	245	400	5,0	1,58	1,72	C		
6. Material de Transporte									
- Automoveis e Utilit rios	0,90	158	176	16,0	2,42	1,49	+/-	D	
- Autope as e Motores	0,50	188	354	11,0	1,34	1,67	C	D	
7. Madeira e Mobili rio								D	
8. Celulose, Papel e Papel AEO									
- Celulose	0,75	315	771	1,0	1,62	2,24	C	C	
- Papel e Papel AEO	1,11	140	267	15,0	1,56	1,79	C	C	
9. Borracha									
- Arts. Borracha (exceto Pneus)	1,20	157	195	15,0	1,40	1,70			
10. Couros e Peles									
11. Química									
- Petroq. B sica e Intermed.	1,33	181	145	24,0	1,59	1,50	+/-	C	X
- Elem. Químicos	1,13	140	179	15,0	1,63	1,80	+/-	D	X
- Prod. Químicos Diversos	1,92	206	317	13,0	1,71	2,03	NC	D	X
- Adubos e Fertilizantes	1,17	118	258	22,0	1,39	1,53	+/-	D	X
12. Prods. Farmac. e Veterin rios	1,76	136	107	9,0	2,47	2,23	+/-	D	
13. Perfum., Sabões, Det. e Velas	0,78	139	110	(1,0)	1,76	1,59	C		
14. Produtos de Mat. Pl sticas									
- Laminados de Pl stico	0,47	178	128	0,0	1,60	1,26	+/-		
- Artefatos de Pl stico	0,71	166	155	3,0	1,70	1,69	+/-		
15. T xtil									
- Fia AEO Fibras Naturais	0,72	186	442	1,0	1,34	1,55	C	D	
- Fia AEO Fibras Artificiais	1,44	180	461	(3,0)	1,40	1,67	NC	D	
16. Vest., Cal ., Artef. Tecidos									
- Malharias	0,24	168	276	4,0	1,40	1,42	C	D	X
- Cal ados	1,50	125	446	16,0	1,51	1,66	C	D	
17. Produtos Alimentares							C		
- Soja								C	
- Laticínios	1,24	147	174	(10,0)	1,21	1,40	+/-	D	
- Refino e Moagem do A Ecar	0,57	196	261	(17,0)	1,49	1,55	+/-		
- Panific. e Massas Aliment.	1,20	116	150	2,0	1,48	1,79	NC	D	

Obs.: C: competitivo; NC: não competitivo; +/-: competitividade duvidosa; D: deficiente;
DP: deficiente e difusor de progresso técnico.

Fonte: Elaboração a partir de Tavares de Araújo Jr. *et alii* (1990), Coutinho e Ferraz (1994) e tabela2.

No grupo indefinido, temos os equipamentos de comunicações e máquinas mecânicas, o primeiro com preços próximos aos externos, rentabilidade crescente mas produtividade estagnada; máquinas industriais, com preços 21% acima dos externos e crescimento moderado da produtividade e rentabilidade. Motores e aparelhos elétricos é claramente competitivo, com preços levemente superiores aos externos, mas com significativo aumento da produtividade.

Estes setores apresentaram algumas das taxas mais elevadas de importação entre 1990-93. Todavia, com exceção da informática, onde houve clara queima de ativos, isto não deve ser verdadeiro para outros tipos de equipamento, pois as importações de bens de capital não produzidos no país foram beneficiadas com alíquota aduaneira zero, não competindo com a produção nacional. Para C&F, estes setores têm competitividade deficiente, sendo também difusores de inovação tecnológica. Para eles, neste setor, o país deveria usar uma estratégia de especializar-se em algumas linhas de produção.

No setor de material de transporte, o segmento automobilístico apresentava preços internos competitivos, mas com acréscimo de produtividade insignificante e rentabilidade declinante, caracterizando competitividade indefinida. O problema maior neste segmento, considerando o posterior aumento de importações, é o de comparação de qualidade, que distorce a análise.

Já o segmento de autopeças era competitivo em termos de preços, produtividade e desempenho exportador. C&F, por sua vez, considera tanto as montadoras quanto autopeças como segmentos com deficiências competitivas, ressaltando como pontos fracos o relacionamento inadequado entre produtores e fornecedores e a resistência ao investimento tecnológico.

Em insumos básicos, incluímos segmentos dos setores de produtos de minerais não metálicos: cimento e vidro; metalúrgicos, laminados de aço e não ferrosos; e papel e celulose. Para minerais não metálicos, cimento e vidro, T.A. os considera competitivos, apesar dos preços internos acima dos externos, 12% e 33% respectivamente, e queda de produtividade no cimento. Ambos apresentam alta rentabilidade, indicando poder de monopólio no mercado interno, e portanto, capacidade de competir por preços. Além disso, devido ao alto custo do transporte, a produção doméstica nestes segmentos tem uma vantagem significativa contra os importados. C&F consideram o segmento produtor de cimento com deficiências competitivas. Entretanto, este setor não apresentou acréscimo significativo de importações no período 1990-93.

Em metalurgia, os laminados de aço e de não ferrosos apresentam alto crescimento da produtividade e das exportações, mas rentabilidade em baixa e preços de exportação menores do que os internos. Apesar do indicador preço, é consenso que estes setores são muito competitivos. Os preços de exportação se mantiveram baixos devido ao esforço exportador (aço, alumínio) realizado pelo país no início dos anos 1980, gerando inclusive vários processos *anti-dumping*. Papel e celulose, por seus indicadores, também é caracterizado consensualmente como competitivo.

Finalmente, temos os setores tradicionais de bens de consumo, como agroindústria, têxtil, vestuário e calçados. A agroindústria é definido como competitiva por T.A., com exceção de alguns segmentos importantes, não competitivos - farinha de trigo, massas e panificação - ou de competitividade duvidosa - laticínios. Estes também foram classificados como de competitividade deficiente por C&F, embora, o setor alimentício, à exceção de massas, não tenha acusado nenhuma ameaça por parte dos importados até 1993.

Em têxtil, vestuário e calçados, apesar do grande aumento de produtividade, dois segmentos apresentam um indicador de falta de competitividade, as fibras artificiais e os calçados, com preços internos muito superiores aos de exportação, na ordem de 44% e 50%. Para T.A., no primeiro caso, a explicação é dada pelo atraso tecnológico dos equipamentos, mas, no segundo,

indica o poder de monopólio no mercado interno derivado da grande proteção, haja visto a grande expansão das exportações. Do mesmo modo, C&F também consideram ambos como de competitividade deficiente. As importações de têxteis, por sua vez, não foram expressivas no início do programa de abertura (sofrendo forte acréscimo a partir de 1994, em especial de tecidos de fibras artificiais). Somente malharia, dentro do setor de vestuário, apresentou aumento significativo de importações, entre 1990 e 93.

O quadro traçado da competitividade dos grandes setores da indústria mostra que, pelo menos no curto/médio prazo, a confirmação de que apenas uma pequena parcela da indústria brasileira seria claramente não competitiva. Apesar das deficiências competitivas apontadas para grande parte da indústria, ligada aos baixos gastos em P&D, treinamento etc. que afetam sua posição em um horizonte mais largo.

Esta capacidade de sobrevivência foi melhorada após o início da abertura pois, como afirma Bielschowsky (1993), a atividade de manufatura aumentou sua produtividade em 14% entre 1991-92 e ainda mais em 1993. Ele mostra que no final de 1988 e início de 1989 já havia um começo tímido de ajuste e consciência do atraso por parte das empresas brasileiras.

Entretanto, a partir de uma amostra de entrevistas realizadas no início de 1993 com 104 firmas (parte de uma amostra do ECIB), responsáveis por 25% da produção e 28% das exportações industriais no Brasil, conclui que houve uma forte racionalização de atividades no início da década, incluindo: redução dos serviços de suporte, diversificação de produtos, desverticalização e especialização de linhas de produto. Embora, sem resolver ainda, os problemas de investimento, treinamento e P&D que melhoram a competitividade no longo prazo. De qualquer modo, os resultados do ajuste, com certeza, incrementaram a capacidade entre aqueles setores que eram classificados como de competitividade indefinida.

Ainda no trabalho de Bielschowsky, chama a atenção os motivos que levaram as empresas da amostra a empreender mudanças gerenciais, respectivamente para empresas nacionais e multinacionais, temos: a) recessão, 76% e 70%, b) globalização, 48% e 70% e c) liberalização comercial, 18% e 28%, mostrando que a ameaça dos importados não foi o fator que mais influenciou, diretamente, a adaptação das empresas.

Além da avaliação da competitividade feita por especialistas, a impressão que as próprias empresas têm de sua capacitação é um fator importante para determinar a atuação das associações empresariais. Neste sentido, a CNI faz levantamento anual sobre a visão dos líderes empresariais a respeito das estratégias usadas para enfrentar a abertura comercial. Consideramos as pesquisas realizadas em 1991 e 93 para compreender a evolução das expectativas empresariais⁵.

As respostas são consolidadas por setor de atividade e a sua distribuição é vista na tabela IV.1 do Anexo IV. Escolhemos cinco questões, relacionadas aos impactos da liberalização sobre suas empresas e usamos a técnica de *cluster* para entender a postura setorial frente à liberalização. No Anexo V temos os dendogramas, calculados de acordo com o método da distância média, para cada uma das cinco questões nos anos de 1991 e 93. Os resultados da agregação são apresentados na tabela 4.

As questões são respondidas conforme uma pontuação de 1 a 6, onde 1 significa baixa intensidade e 6 o valor máximo. Utilizamos para compreender como os empresários avaliam o programa de abertura, as respostas às seguintes questões: 1) velocidade da abertura; 2) concor-

(⁵) Em 1991, responderam 699 dirigentes de uma lista de 2.300 entre as maiores empresas brasileiras, que empregavam em torno de 1 milhão de pessoas e com faturamento era igual a 57% do PIB industrial. Em 1993, responderam 532 dirigentes de 2.200 empresas, com 670.000 empregos e faturamento igual a 27% do PIB.

rência de produtos importados; 3) capacidade para enfrentar a concorrência; 4) decisões de adaptação e ajuste e 5) impacto sobre as decisões de investimento.

Tabela 4

Clusters de Setores Industriais de Acordo com as Estratégias das Empresas para Enfrentar a Abertura Comercial

Setor \ Quest/Ano	Q 1		Q 2		Q 3		Q 4		Q 5	
	91	93	91	93	91	93	91	93	91	93
1. Extração de Minerais	--	C	B	A	--	B	C	A	B	D
2. Prod. Min. Não Metálicos	B	B	A	B	B	A	A	A	B	C
3. Metalúrgica	B	C	B	B	B	A	C	C	B	B
4. Mecânica	B	C	B	B	B	B	C	C	A	C
5. Mat. Elétrico e de Comunic.	C	B	C	C	A	B	C	C	--	B
6. Material de Transporte	B	C	B	C	B	B	C	C	B	C
7. Madeira e Mobiliário	B	A	A	A	B	B	C	A	--	C
8. Celulose, Papel e Papelão	B	C	A	A	C	A	C	C	B	D
9. Borracha	C	C	B	B	A	--	C	--	B	C
10. Couros e Peles	B	B	--	C	B	B	B	A	B	B
11. Química	B	C	C	C	B	B	C	C	B	C
12. Prods. Farmac. e Veterinários	A	A	B	A	B	C	C	B	A	D
13. Perfum., Sabões, Det. e Velas	B	B	B	B	C	B	B	--	B	C
14. Produtos de Mat. Plásticas	B	B	A	C	B	A	A	A	A	C
15. Têxtil	B	C	C	B	B	A	C	A	A	C
16. Vest., Calç., Artef. Têxteis	B	C	B	B	B	B	C	B	B	D
17. Produtos Alimentares	A	B	A	A	C	C	A	A	B	C

Obs.: 1) Avaliação da Velocidade da Abertura
 2) Concorrência de Produtos Importados
 3) Capacidade para Enfrentar a Concorrência
 4) Decisões de Adaptação e Ajuste
 5) Impacto sobre as Decisões de Investimento

Fonte: Elaboração Própria (Vide Anexo V)

Na questão 1, em 1991, o grupo A é aquele que considerou a velocidade da abertura como de moderada para lenta, incluindo setores farmacêutico e de alimentos, o grupo B, que inclui a maioria (70%) dos setores, como essencialmente moderada. Neste grupo, estão as empresas dos setores têxtil, automobilística, vestuário, química e mecânica que apresentam segmentos com competitividade duvidosa.

Por fim, no grupo C temos os setores de material elétrico e comunicações e de borracha, que já no primeiro ano consideram a abertura de moderada a veloz. Nestes setores, estão localizados os bens de informática, entre os menos competitivos da indústria e, no caso dos artefatos de borracha, a obrigatoriedade da compra de matéria prima no Brasil com preço muito superior ao asiático inviabilizou uma parcela significativa deste setor.

Em 1993, a resposta à mesma questão apresentou a seguinte configuração: o grupo A considerou a velocidade da abertura como de moderada para lenta, incluindo setores farmacêutico e de móveis. O B continua representando os setores (41%) que consideram a velocidade moderada. Observe-se que este grupo sofreu uma redução abrupta de 70% para 41% dos setores. Nele, estão empresas do setor alimentício (que achavam a abertura lenta em 1991), de material elétrico, comunicações (que neste período realizou um *write off* de ativos) e vestuário. O grupo C passou de 12% para 47%, englobando setores de borracha (novamente), têxtil, química, automobilística, mecânica (que antes achavam a abertura moderada) e, até mesmo, papel e celulose, tido como um dos mais competitivos no país.

Na questão 2, concorrência dos importados, em 1991, o grupo A (29%) é aquele onde se considerou esta concorrência praticamente inexistente. O grupo B (47%), considera uma competição entre fraca e moderada (com mais ênfase em fraca), englobando setores como borracha, automobilística, mecânica e vestuário. São respostas coerentes com a questão 1, com exceção de borracha, que considerava rápida a abertura, mesmo sem sofrer competição acirrada.

O grupo C, minoritário, representa os que sofrem competição moderada e forte são a maioria. Apenas os setores de material elétrico e comunicações, química e têxtil são classificados neste agrupamento. Os dois primeiros mostram isto nas estatísticas de importação entre 1990/93, têxtil, entretanto, apresentou problemas maiores apenas em período posterior.

A visão sobre a concorrência dos importados em 1993 apresentou mudanças: o grupo A (29%) é onde a imensa maioria considerou que a concorrência é praticamente inexistente. Neste grupo, o setor de papel e celulose apresenta um conjunto significativo de respostas (21%) que considera forte esta competição, o que deve indicar problemas em alguns nichos de mercado. O grupo B continua do mesmo tamanho (47%) embora considere ainda uma competição entre fraca e moderada, a ênfase se altera e aquelas empresas que acham a competição moderada ou forte aumentam sua participação nas respostas. Continua englobando os setores de borracha, mecânica e vestuário, além de têxtil que antes pertencia ao grupo C.

Entretanto, esta mudança, ao invés de apontar uma alteração nas respostas do setor, mostra a mudança na média dos grupos B e C entre 1991 e 93 (com B se deslocando em direção a C). Por fim, o grupo C cresceu em número de setores e na proporção dos que consideram a competição moderada ou forte. Além de material elétrico e comunicações e química, passou a incluir a automobilística, couros e peles e produtos de matéria plástica. Estes setores, como vimos, estão entre os que apresentam o maior acréscimo de importações em 1991-93, com exceção de matérias plásticas (já que o de couros e peles não é significativo em tamanho).

A questão 3, sobre a capacidade para enfrentar a concorrência dos importados, mostra em 1991, os seguintes resultados: o grupo A que se considera pouco ou medianamente capaz de enfrentar a competição externa, inclui setores de borracha e de material elétrico e comunicações, que como vimos pelas outras respostas, estavam entre os mais afetados pelas importações. No grupo B (65% dos setores), a maioria das empresas se considera medianamente preparada para a competição externa. Neste ano, englobava setores como o automobilístico, mecânica, química, têxtil e vestuário. São respostas coerentes com a questão 1 sobre a velocidade da abertura, embora, na questão 2, química e têxtil estivessem agrupados com aqueles que pensavam sofrer competição mais acirrada.

O grupo C, com três setores, representa os que se consideravam muito capazes de enfrentar a competição de fora. Basicamente, papel e celulose e produtos alimentares, considerados competitivos nos trabalhos que revisamos. Embora, no segundo caso, ajudado pelas barreiras não tarifárias dadas pela regulamentação, pois apresenta segmentos não competitivos.

Para 1993, a visão sobre a capacidade de enfrentar a concorrência mostrou mudanças significativas: o grupo A foi redefinido, incluindo aqueles onde a distribuição dos que se consideram pouco, moderadamente ou muito capazes de enfrentar a competição externa é bastante igualitária, embora, com uma concentração um pouco maior no segmento médio. Inclui os setores têxtil, plásticos, metalúrgica, papel e celulose, sendo que os dois últimos eram sempre considerados entre os mais competitivos da economia.

No grupo B (53% dos setores), houve concentração ainda maior (acima de 60%) dos que se consideram medianamente preparados para a competição externa, reduzindo tanto os que se achavam muito, como os que se avaliavam pouco preparados. Em 1993, abrangia setores como

automobilístico, mecânica, material elétrico e comunicações, química e vestuário. O grupo C, com apenas dois setores, representa também os que se consideravam muito capazes de enfrentar a competição de fora: farmacêuticos e produtos alimentares. A grande surpresa é a mudança do papel e celulose, sempre considerado competitivo e mudou a sua auto avaliação em 1993.

As questões 4 e 5 refletem as decisões de mudar para competir. A questão 4 é sobre a intensidade das decisões de ajuste, englobando o tipo de mudança gerencial colocado por Bielschowsky e a questão 5 sobre o nível de investimentos. Em 1991, a respeito da questão 4 temos a seguinte situação: no grupo A, a maioria das empresas com baixa adaptação, incluindo produtos minerais não metálicos e de alimentos. O grupo B, onde a imensa maioria das empresas (acima de 75%) teve resposta moderada e algumas com baixa intensidade, inclui apenas couro e peles e perfumaria. O grupo C (70% dos setores), onde em cada setor a maioria das empresas (entre 50 e 60%) também responderam por adaptação moderada, mas com número expressivo respondendo por baixa ou por alta adaptação. Incluiu automobilístico, mecânica, material elétrico e comunicações, borracha, química, têxtil e vestuário.

Ainda em 1991, a questão 5 sobre decisões de investimento apresentou apenas dois grandes grupos. O grupo A, onde a concentração das respostas é de baixo ou médio investimento, com mecânica e têxtil. O grupo B (65% dos setores) se caracteriza por respostas concentradas em decisões de investimento médias. Destaca-se material elétrico e comunicações, que não pertenceu a nenhum grupo, onde respostas forte e média foram maioria.

Em 1993, na questão 4 sobre as decisões de adaptação, a configuração é a seguinte: no grupo A (6 setores), agora a maioria (entre 40 e 60%) das empresas com média adaptação, e as outras respostas com divisão tendendo levemente para baixa decisão de adaptação. Inclui produtos alimentares e têxtil. O grupo B, com apenas dois setores, onde a imensa maioria das empresas (acima de 80%) teve resposta média e o restante com forte intensidade, inclui apenas couro e peles e vestuários.

O grupo C (35% dos setores), onde em cada setor a maioria das empresas (50 a 60%) também responderam por adaptação moderada mas com número expressivo (acima de 30%) com alta adaptação, o que praticamente eliminou as respostas de baixa adaptação. Incluiu os setores automobilístico, mecânica, material elétrico e comunicações e química. O setor de borracha, não pertencente a nenhum grupo, teve 57% das respostas das empresas indicando forte decisão de adaptação. Como se pode ver, quando comparado a 1991, o conjunto das empresas evoluiu no sentido de aumentar a intensidade da adaptação. Entre os de maior adaptação, coerentemente, estão aqueles onde a penetração das importações foi mais expressiva.

Relativamente às decisões de investimento em 1993, a questão 5 apresentou quatro grupos, mostrando uma dispersão significativa de comportamentos. No grupo A, com apenas dois setores, farmacêutica e vestuário, as empresas continuavam na maioria (acima de 60%) com baixa resposta nos investimentos. O grupo B, com três setores, incluindo metalúrgica e material elétrico e comunicações, se caracteriza por respostas dispersas entre as três possibilidades, com leve tendência à baixa e média decisão de investimento. O grupo C (58% dos setores), onde em cada setor a maioria das empresas (entre 50 e 60%) responderam por investimento moderado, e a restante com leve tendência ao baixo investimento. Incluiu setores como o automobilístico, mecânica, borracha, química, plásticos e têxtil. Por fim, o grupo D, com o setor de papel e celulose, teve quase 70% de decisão média de investimento.

Estas respostas sobre o nível de investimentos são consistentes com os estudos que revisamos, que mostram que a reação à maior competição tem priorizado, por enquanto, as mudanças gerenciais de menor custo, organizacionais e de sistema de qualidade. De qualquer, modo as deci-

ções de investimento em 1993 são de maior intensidade do que em 1991, indicando evolução na estratégia das empresas. Quanto aos setores com maior incremento de investimentos, são praticamente os mesmos de maior adaptação, que já comentamos.

Na tabela 5 abaixo fazemos um exercício para agregar a reação dos diversos setores industriais à abertura. Vimos anteriormente que, em geral, os setores que se agrupavam no *cluster* "A" eram aqueles menos afetados pela abertura, os do "B", medianamente afetados e, os de "C" e "D", os mais afetados. Assim, no grupo "A" estavam aqueles setores que na questão 1) avaliavam a velocidade da abertura como lenta; na questão 2) consideravam uma baixa concorrência de produtos importados; na questão 4) mostravam a média mais baixa de decisões de adaptação e na questão 5), apresentavam o menor impacto sobre as decisões de Investimento. De modo que, atribuímos aos participantes do *cluster* "A" um peso "1", para os participantes do *cluster* "B", um peso 2 e, para "C" e "D", o peso 3.

Tabela 5

Clusters de Setores Industriais de Acordo com as
Estratégias das Empresas para Enfrentar a Abertura Comercial

Setor	Quest/Ano	Q 1		Q 2		Q 3		Q 4		Q 5		M dia	
		91	93	91	93	91	93	91	93	91	93	91	93
1. Extração de Minerais		3	2	1		2	3	1	2	4	2,3	2,2	
2. Prod. Min. Não Metálicos		2	2	1	2	2	3	1	1	2	3	1,6	2,2
3. Metalúrgica		2	3	2	2	2	3	3	3	2	2,2	2,6	
4. Mecânica		2	3	2	2	2	2	3	3	1	3	2,0	2,6
5. Mat. Elétrico e de Comunic.		3	2	3	3	3	2	3	3	3	2	3,0	2,4
6. Material de Transporte		2	3	2	3	2	2	3	3	2	3	2,2	2,8
7. Madeira e Mobiliário		2	1	1	1	2	2	3	1		3	2,0	1,6
8. Celulose, Papel e Papelão		2	3	1	1	1	3	3	3	2	4	1,8	2,8
9. Borracha		3	3	2	2	3	3	3	4	2	3	2,6	3,0
10. Couros e Peles		2	2		3	2	2	2	1	2	2	2,0	2,0
11. Química		2	3	3	3	2	2	3	3	2	3	2,4	2,8
12. Prods. Farmac. e Veterinários		1	1	2	1	2	1	3	2	1	4	1,8	1,8
13. Perfum., Sabões, Det. e Velas		2	2	2	2	1	2	2		2	3	1,8	2,3
14. Produtos de Mat. Plásticas		2	2	1	3	2	3	1	1	1	3	1,4	2,4
15. Têxtil		2	3	3	2	2	3	3	1	1	3	2,2	2,4
16. Vest., Calç., Artef. Tecidos		2	3	2	2	2	2	3	2	2	4	2,2	2,6
17. Produtos Alimentares		1	2	1	1	1	1	1	1	2	3	1,2	1,6
Média Setorial		2,0	2,4	1,9	2,0	1,9	2,2	2,5	2,1	1,8	3,1	2,0	2,4

Obs.: 1) Avaliação da Velocidade da Abertura
2) Concorrência de Produtos Importados
3) Capacidade para Enfrentar a Concorrência
4) Decisões de Adaptação e Ajuste
5) Impacto sobre as Decisões de Investimento

Fonte: Elaboração Própria (Vide Anexo V)

A questão 3), sobre a capacidade para enfrentar a concorrência externa, não diz respeito nem à avaliação de efeitos da abertura, como as questões 1) e 2), nem a decisões de reação, como as questões 4) e 5). Além disso, esta avaliação deve ter uma relação inversa com as demais questões, pois o fato de não haver competição dos importados pode levar à conclusão (não verdadeira) de alta capacidade competitiva. De modo que, invertemos a pontuação neste caso, onde o *cluster* "A" recebe 3.

Os casos discrepantes, nas diversas questões, foram aproximados de acordo com os critérios discutidos, ou ignorados no cálculo da média.

Como vimos, apesar do indicador não ser sofisticado, ele mostra que em quase todos os setores há um acréscimo dos efeitos percebidos do processo de abertura, sendo os setores mais afetados, os de Material Elétrico e Comunicações, que em 1991 mostrava o mais forte impacto, reduzido em 1993 pelas decisões de ajuste e "queima" de ativos; Química e Borracha, com impacto significativo tanto em 1991 como em 1993; e, os de Material de Transporte, Mecânica e de Vestuário e Calçados, que sentem os efeitos só em 1993.

Na próxima seção, discutiremos a atuação política das entidades empresariais e, como poderemos ver, tanto a definição dos setores competitivos que revisamos na tabela 3, quanto a percepção das grandes empresas em relação aos impactos da abertura comercial, que resumimos nas tabelas 4 e 5, aliados a outras características dos setores industriais, ajudam a compreender as reações ao processo de liberalização.

3. A Atuação das Associações Empresariais

Nossa pesquisa envolveu entrevistas com dirigentes das principais associações empresariais no Brasil. As entrevistas foram realizadas entre julho de 1994 e maio de 1995, envolvendo 21 entidades. Os dirigentes entrevistados eram membros das diretorias com mandato em vigência ou do período entre 1989-93 (a lista dos entrevistados está no anexo III).

Para escolher as principais associações, utilizamos o censo industrial de 1985, último disponível. Para cada gênero industrial, definido a nível de classificação de atividade a 2 dígitos do IBGE, escolhemos os dois ou três maiores grupos de atividade de acordo com o valor da transformação industrial.

Procuramos então, para cada grande grupo, qual a associação mais representativa. Quando existia mais de uma entidade, por exemplo, associação civil e sindicato, associação nacional e regional ou estadual, a prioridade foi dada a entidades nacionais e de associação voluntária⁶. A existência de uma entidade deste tipo, além do sindicato patronal, obrigatório por lei, é indicador da capacidade organizativa do setor. Algumas entidades representam o total do gênero, como a ABIT (têxtil) e a ABIQUIM (química) e, outros, grandes grupos da indústria, como a ANFAVEA, da indústria automobilística, um grupo dentro do gênero de material de transporte.

Não foi dada muita atenção a entidades gerais como a FIESP e a CNI, por dois motivos, o seu processo eleitoral tem critérios que distorcem a representatividade (como o regional), e além disso, estas entidades têm posições que são muitas vezes genéricas ou indefinidas devido à pressão dos diversos setores em seu interior.

Para um resumo indicativo da importância de cada gênero industrial e as associações empresariais a ele vinculados, que foram entrevistadas, temos na tabela 6 a participação no total da indústria para cada gênero, dos seguintes indicadores: valor da transformação industrial (valor agregado), emprego, número de firmas e o valor de CR4, calculado por Travassos (1994), que indica a participação nas vendas das quatro maiores firmas por segmento.

Como vemos nesta tabela, os setores que se destacaram na análise sobre a competitividade, estão entre os maiores da indústria. O grupo onde alguns segmentos apresentavam problemas de capacitação ou de aumento de importações, mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte, borracha, química e têxtil representam 44% do valor da transformação

(⁶) Embora, possa acontecer, como no caso do Sindipeças, do sindicato oficial ser a organização mais representativa.

industrial e 33% do emprego. Contudo, como já vimos, apenas parcela destes setores sofreram perdas com a abertura.

Outro indicador importante para medir o potencial de atuação política de um setor é o CR4, que define o quanto as principais empresas ganharão com sua atuação política. Entre os setores apontados acima, apenas química e têxtil têm CR4 menor do que 0,4 (usualmente considerado como valor de corte para setores concentrados, em estudos de organização industrial), com borracha e automobilística apresentando valores acima de 0,7, que são bastante elevados.

Também foram as associações destes setores as que exerceram a maior influência durante a constituinte de 1988. Conforme Aragão (1994), as associações empresariais mais atuantes naquele evento foram: ABIMAQ (mecânica, bens de capital), ABINEE (material elétrico e de comunicações), ANFAVEA (automobilística) e ABICOMP (computadores). As quatro atuaram no tema do papel do estado na economia e, ABINEE e ABIMAQ atuaram nos temas de sistema tributário e propriedade privada, onde também a ANFAVEA participou. Finalmente, no tema capital estrangeiro, atuaram ABINEE, ABICOMP e ANFAVEA.

Tabela 6

Valor da Transformação Industrial (V.T.I.), Emprego e Grau de Concentração na Indústria Brasileira no Censo Industrial de 1985

Classes, Gêneros, Grandes Grupos e Grupos de Indústria	V.T.I. (%)	N.º Empr. (%)	N.º Firms (%)	V.T.I. p/Empr. (Ml US\$)	CR4	Associações
Indústrias Extr. Mineral e Transformação	100,0	100,0	100,0	15		
1. Extração de Minerais	8,8	1,9	1,6	69		
2. Prod. Minerais Não Metálicos	3,9	6,5	1,6	9	0,45	SNIC
3. Metalúrgica	11,1	10,1	10,7	17		
- Prod. de Laminados de Aço					0,57	
- Prod. de Lamin. de Não Ferrosos e Ligas					0,53	ABAL
4. Mecânica	8,4	9,8	10,3	13	0,42	ABDIB / ABIMAQ
5. Material Elétrico e de Comunicações	6,9	5,6	4,3	18	0,48	ABICOMP / ABINEE
6. Material de Transporte	5,9	6,1	3,3	14	0,78	Sindipeças / ANFAVEA
7. Madeira	1,4	3,9	7,9	6	0,20	
8. Mobiliário	1,3	3,3	6,3	6	0,20	ABIMÓVEL
9. Celulose, Papel e Papelão	2,7	2,4	2,1	17	0,39	ANFPC / ABRE
10. Borracha	1,7	1,3	1,7	20	0,75	ABIARB
11. Couros e Peles	0,5	1,0	1,1	9		
12. Química	15,8	5,1	4,0	46		ABIQUIM
- Fabr. Elem. e Prod. - Excl. Deriv. Petróleo					0,37	
- Produtos do Refino do Petróleo					0,78	
13. Prods. Farmac. e Veterinários	1,5	0,9	0,8	27		ABIFARMA
14. Perfumaria, Sabões, Deterg. e Velas	0,8	0,7	1,0	19		SIPATESP
15. Prod. de Materias Plásticas	2,0	2,6	3,5	12	0,30	ABIPLAST
16. Têxtil	5,4	6,3	4,1	13	0,29	ABIT
17. Vestuário, Calçados, Artif. Tecidos	4,7	11,7	17,2	6		
- Confeção de Roupas e Tecidos					0,26	Sind. Vest SP
- Fabr. Calçados c/Sola de Qqer. Material					0,23	Sind. Calçados SP
18. Produtos Alimentares	11,0	13,1	25,0	13		ABIA
- Prep. e Resfr. de Leite e Fabr. Laticínios					0,39	
- Fabr. Massas Alimentícias e Biscoitos					0,58	
19. Bebidas	1,1	1,4	1,4	12		ABRABB
20. Fumo	0,7	0,5	0,1	21		
21. Editorial e Gráfica	1,8	2,9	6,0	9		
22. Diversas	2,4	3,0	4,4	12		

Fonte: Censo Industrial do IBGE (1985) e Travassos (1994).

De modo que, ao discutir os resultados das entrevistas, faremos uma distinção sobre a posição deste conjunto que inclui ABIMAQ, ABINEE, ABICOMP e ANFAVEA, associações com atividade política elevada, representando setores com participação significativa no produto e

emprego industrial (exceção da informática), CR4 elevado e com segmentos que sofrem competição dos importados, (vide tabela 7).

A eles deve ser agregado um segundo conjunto, incluindo ABIQUIM, ABIT e ABIARB, as duas primeiras representando os setores de química e têxtil, que têm participação elevada no produto industrial, mas CR4 baixo (menor que 0,4), já o setor de borracha da ABIARB, tem baixa participação no PIB industrial, mas elevado CR4. Eles serão agregados ao grupo anterior, pois apesar de diferenças estruturais dos setores e atuação política de menor intensidade, possuem uma característica comum: estão entre os mais atingidos pelas importações. Denominaremos estas sete associações de grupo "E" (Especial), daqui para a frente.

O questionário utilizado para as entrevistas com as Associações está no Anexo II e, a tabela II.1 mostra como foram consolidadas as questões presentes na entrevista. Na tabela 8 construímos um quadro resumo com os resultados das entrevistas, com destaque para o grupo "E".

Tabela 7

Grupo Especial "E"

	Atividade Política	PIB e Emprego	CR4 (> 0,4)	Crescto. Import.
ABIMAQ	X	X	X	X
ABINEE	X	X	X	X
ABICOMP	X		X	X
ANFAVEA	X	X	X	X
ABIQUIM		X		X
ABIT		X		X
ABIARB			X	X

Fonte: Elaboração própria.

A questão I discute a mudança na pauta das reivindicações da associação após a abertura. Entre os 18 que responderam, 65% declaram não haver modificações profundas na lista de reivindicações no período posterior ao governo Sarney. O que poderia indicar que o impacto da abertura não modificou substancialmente a pauta de reivindicações dos setores frente ao governo.

Entretanto, as entrevistas mostraram que a ênfase das reivindicações muda do controle de preços para outros fatores, mudança que, indiretamente, é resultado do processo de abertura, pois outras variáveis passam a ter impacto prioritário sobre as empresas. Pode-se considerar também, que a liberalização comercial reduz a necessidade de controle direto sobre os preços devido à competição externa. Todavia, em geral, se avalia como pouco significativa a influência direta do processo de abertura no período 1991-93.

No grupo "E", 3 em 7 alteraram as suas reivindicações, indicando maior influência do programa de abertura e, maior percepção dos impactos deste sobre os resultados das empresas.

As reivindicações mais citadas pelas associações na questão II foram, além do controle de preços, apontado por 35% das entrevistas (em especial durante o Governo Sarney), as seguintes: impostos, citado por 53% das associações, há a reclamação de tributação excessiva e inadequada, incidindo sobre exportações e investimentos; e, financiamento, citado por 41%, dada a necessidade de modernização.

No grupo "E", 3 em 7 citaram também o item proteção (tarifa de importação, cotas) como importante para o seu setor, em especial a ABIT e ABIQUIM, que reclamaram de uma política *anti-dumping* mais efetiva e, melhor aparelhamento e agilidade governamental na área.

Assim, as reivindicações mais lembradas apresentaram um viés no sentido de incluir variáveis com impacto mais direto na vida das empresas, como preços, tributação, financiamento, deixando em segundo plano fatores como: infra-estrutura; Política Industrial etc. mais ligados ao desenvolvimento no longo prazo.

Como observamos, apesar da declaração de pouca mudança na pauta de reivindicações, o processo de abertura reduziu a ênfase em temas como preços, reforçando reivindicações sobre carga tributária e financiamento de longo prazo, fundamentais para maior competitividade.

A questão III procurou medir a importância para a atuação das associações, durante o Governo Sarney, de organismos como o CDI, CPA, CIP e Ministérios, como o MIC e o da Fazenda (MF). A Comissão Interministerial de Preços (CIP) era o mais importante (assim considerado por mais de 80% das entrevistas) contato junto ao governo, devido aos controles vigentes no período e aos congelamentos nos diversos planos de estabilização. De modo que, mesmo tendo sido pouco citado na primeira resposta sobre reivindicações, o controle de preços vem à tona quando se trata da prática concreta das associações.

Tabela 9
Tabulação das Entrevistas

Questionário	Total	Grupo Especial
1. Relações entre o Governo e o Setor Privado		
I) Houve mudança nas reivindicações após a abertura?	35%	43%
II) Houve mudança nas reivindicações após a abertura?		
i) Impostos (ICMS, IPI)	35%	
ii) Financiamento	41%	
iii) Proteção (tarifas de importação, cotas)		43%
iv) Outros (Política Industrial, Infra-Estrutura, Controle do Capital Estrangeiro, Estabilização da Economia)		
III) Foram importantes para a atuação de sua Associação/Sindicato durante o Governo Sarney, organismos como:		
i) Conselho Interministerial de Preços (CIP)	80%	100%
ii) Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)		
iii) Conselho de Política Aduaneira (CPA)	38%	
iv) Ministério da Indústria e Comércio	33%	
v) Ministério da Fazenda (MF)	29%	
IV) Expectativas geradas em seu setor pela reforma aduaneira de 1988:		
i) Sinalizou a possibilidade de um programa de abertura:	50%	
ii) Sinalizou mudanças a curto prazo:	5%	
2. O Governo Collor e a Abertura		
V) A Associação/Sindicato discutiu propostas com equipe de Collor:	35%	57%
VI) Houve reação negativa ao programa de abertura?	30%	71%
Se sim, tentou:		
i) Maior prazo para redução tarifária;	70%	
ii) Outros		
VII) Evolução da relação entre o setor e o governo Collor entre 1990/92:		
i) Participou das Câmaras Setoriais:	88%	100%
ii) A participação trouxe ganhos concretos:	19%	29%
iii) Reivindicações nas Câmaras:		
a) Impostos (ICMS, IPI)	31%	
b) Financiamento	25%	
c) Proteção (tarifa de importação, cotas)	31%	
VIII) Participou das negociações do Mercosul:	81%	100%
Se sim, relativamente a:		
i) Tarifa Externa Comum (TEC)	90%	100%
ii) Outros	10%	
IX) O Governo Collor, relativamente às decisões foi:		
i) inflexível (negociador)	100%	
ii) imediatista (estratégico)	90%	

Tabela 9 (Continuação)
Tabulação das Entrevistas

Questionário	Total	Grupo Especial
3. Poder Legislativo e as Associações Empresariais		
X) A associação tem trabalho junto ao Congresso: Se sim, ajudou em alguma reivindicação:	76% 41%	100% 71%
4. Representatividade e Recursos das Associações Empresariais		
XI) Características da Associação/Sindicato:		
i) Faturamento de empresas representadas é > 50% do setor:	100%	
ii) N.º de Empregados da Associação/Sindicato:		
a) Menor do que 20:	66%	
b) Maior do que 20:	34%	
membros do Executivo e Legislativo:		
iii) Valor Aproximado do Orçamento Anual:		
a) Menor do que US\$ 500 mil:	47%	
b) Entre US\$ 500 mil e US\$ 1 milhão:	43%	
c) Maior do que US\$ 1 milhão:	10%	
5. Impactos da Abertura Comercial sobre o Setor		
XIII) Hove write-off significativo de ativos?	40%	86%
XIV) Impactos sobre a rentabilidade do setor:	Não Conclusivo	
i) A margem caiu devido às importações:		
ii) As vendas caíram devido às importações:		
XV) Avaliação dos efeitos do programa de abertura comercial sobre a indústria brasileira e do seu setor, a partir de 1990?		
Notas de (1) a (6): Muito Negativa (1) - Muito Positiva (6)		
Notas de (4) a (6):	71%	57%

Fonte: Elaboração própria.

O CDI teve importância mínima na participação das associações naquele período, dada a incapacidade do governo em formular uma política industrial eficaz. A CPA foi importante (em 38% das entrevistas) para as requisições de isenção ou diminuição de alíquotas para a importação de máquinas e insumos. Finalmente, o MIC foi citado por um terço das entrevistas e o MF, por um número um pouco menor, mas apenas para reivindicações ocasionais.

O grupo "E" não apresentou padrão diferente do geral no contato com os órgãos governamentais citados, a exceção é a ABICOMP, dada a existência do Conselho Nacional de Informática (CONIN) e à maior politização dessa associação.

A questão IV trata das expectativas geradas pela reforma das tarifas aduaneiras em 1988 e 89, se teria, naquela época, sinalizado a possibilidade de um programa de liberalização comercial. Neste sentido, chegamos a uma conclusão oposta a de Oliveira e Allain (1992), para quem esta reforma tarifária sinalizou a possibilidade de abertura.

Embora 50% das associações tenham declarado que a reforma, de alguma forma, indicou uma possibilidade de liberalização, era um aviso genérico, devido ao nível de tarifas praticado no país⁷, que não condizia com a realidade mundial e as normas do GATT. Não havia, consensualmente, expectativas de um programa de liberalização no curto prazo, inclusive pela existência da dívida externa e necessidade de geração de excedentes cambiais. Como nota um diretor da ABIMAQ, com a rodada do Uruguai e a abertura em vários países, ficava claro o “descompasso das tarifas aduaneiras do Brasil em relação ao resto do mundo”.

A questão V procurou entender a participação das associações no programa pré-eleição de Collor, se houve, pelo menos, a discussão de propostas com a sua equipe de assessores. Somente as associações mais articuladas politicamente (6 em 17 que responderam) afirmaram ter discutido pontos do programa de governo do então candidato a presidente. Contudo, mesmo os que participaram desta discussão, não esperavam as reformas que foram implementadas.

No grupo “E”, 4 em 7 participaram da discussão, mostrando a maior articulação política do grupo, contudo, foram igualmente surpreendidos pelas reformas. Conforme uma associação deste grupo, “em reunião com Zélia Cardoso de Mello (antes da posse) foi tema a competitividade, a produtividade e a modernização da indústria nacional, porém continuava-se com a idéia de que a abertura não seria tão radical”. O diretor de outra associação diz que se sabia da intenção de “modernização”, mas não se sabia exatamente o que isto significaria.

A questão VI trata da reação das associações à reforma do comércio externo. Cerca de 58% dos entrevistados disseram não se posicionar contra o programa de abertura, contudo, 30 % reagiram negativamente. Entre estes, que tinham restrições, 75% tentaram alongar o prazo de redução de aliquotas de importação. É interessante observar que dois setores, mesmo anteendo problemas com o processo de abertura, não reagiram de modo negativo, por avaliarem como um risco para suas empresas, continuar sob o regime de economia fechada.

No grupo “E”, a reação foi muito maior, com 5 em 7 (71%) solicitando um prazo maior para a adaptação à competição externa. Reclamações ainda maiores vieram da alteração do cronograma de redução tarifária introduzido no período de Marcílio Marques Moreira, devido às negociações com o Mercosul. O argumento de um diretor da ANFAVEA, é de que a redução inesperada provocou flutuações abruptas no nível das tarifas aduaneiras, que é incompatível com o planejamento das empresas.

A questão VII examina como evoluiu a relação entre as associações e o governo Collor no período 1990/92, em particular nas câmaras setoriais. A grande maioria (88%) fez parte das câmaras, mas considerou que esta participação não trouxe ganhos concretos, somente 19% apontaram ganhos neste relacionamento com o governo.

No grupo “E”, todos participaram, mas apenas 2 em 7 consideraram os seus resultados importantes para o setor. Entre estas associações, encontra-se a maior crítica em relação às câmaras setoriais, não só no que diz respeito aos resultados alcançados, mas, no caso específico da câmara automobilística, em relação à forma de condução (“assembleísmo”).

Entre as reivindicações encaminhadas através das câmaras, a ênfase recaiu novamente na questão tributária (31% das respostas dos que participaram) e financiamento (25% das respostas). Desta vez, os temas ligados ao comércio exterior como: tarifa de importação, cotas, isenção para importação de insumos e máquinas e o estabelecimento de procedimentos anti-dumping receberam o mesmo número de respostas que o item financiamento.

(7) Nível que continuou elevadíssimo, mesmo depois da reforma implantada.

A questão VIII abordou a participação nas negociações do Mercosul e o seu escopo, se relativo à lista de exceções, Tarifa Externa Comum (TEC) e normas técnicas. Uma parcela significativa afirmou ter participado das negociações (81%), especialmente em relação à TEC (mais de 90% dos que participaram).

Contudo, apesar do governo brasileiro ter ouvido o setor empresarial, uma queixa generalizada, foi a não participação no processo de decisão. Várias associações consideram a influência empresarial quase zero nas negociações. No caso do grupo "E", a participação foi total, mas também existem queixas de não participação nas decisões.

A questão IX visou compreender como o governo Collor tomava decisões, se era inflexível ou negociador e, se tinha uma visão estratégica ou imediatista. Entre os que responderam, existe quase um consenso de que Collor, e por extensão sua equipe econômica, tinha uma posição inflexível, por implementar as decisões sem que os setores tivessem chance de mudá-las. Além disso, foi também considerado imediatista, pela rápida velocidade com que conduziu o programa de abertura, sem um planejamento consistente, dificultando o ajuste das empresas.

As maiores reclamações são do período de Zélia Cardoso de Mello, posteriormente, melhoram os canais de diálogo com o governo. Mas, em decisões importantes na área de comércio exterior, como a revisão do prazo de redução tarifária e negociações para fixação da Tarifa Externa Comum do Mercosul, as associações se sentiram excluídas do processo.

A questão X examinou a atuação das associações junto ao Congresso e a sua efetividade no atendimento de reivindicações. O trabalho junto ao Congresso é freqüente para a maioria das associações (76%), porém só aquelas mais articuladas politicamente, pelo contato constante com deputados e senadores, conseguem resultados efetivos (7 em 17 que responderam).

No grupo "E", todos atuam junto ao legislativo, contudo, 2 das 7 associações não achavam esta atividade profícua. Um caso de sucesso a ser salientado é o da ABICOMP, que conseguiu a aprovação da nova lei de estímulo à informática em 1991, mesmo sem o apoio do executivo.

A questão XIII inquiriu sobre a existência de *write-off* significativo de ativos, como o fechamento de fábricas. Cerca de 40 % dos representantes apontaram *write-off* de ativos. Todavia, mesmo os que levantaram este ponto, existem respostas de que estas se deram de maneira defensiva, com os empresários preocupados em concentrar a produção em unidades mais eficientes. Ou ainda, o fechamento de unidades que não teriam sobrevivido longa mesmo sem a abertura, como salientou um diretor do Sindipeças. Também a conjuntura recessiva é considerada como mais prejudicial à sobrevivência das empresas do que a abertura comercial.

No grupo "E", com a exceção de um setor, houve fechamento de fábricas, resposta coerente com a maior pressão das importações sofrida pelos membros deste conjunto. Mas, alguns também ressaltaram a existência de plantas defasadas tecnologicamente, que inevitavelmente seriam desativadas.

As respostas à questão XIV, a respeito do impacto das importações sobre a margem de lucro são semelhantes às da questão sobre *write-off*, pois considera-se que a perda de lucratividade está mais associada ao período recessivo do que à liberalização comercial em si.

A questão XV é onde os entrevistados fizeram uma avaliação dos efeitos do programa de abertura comercial sobre a indústria brasileira, dando uma nota de 1 a 6 ao programa. Assim, apesar da queda de margens de lucro, fechamento de fábricas, das críticas à condução da abertura e dificuldade de diálogo com o governo, mais da metade dos entrevistados atribuiu uma nota positiva (entre 4 e 6) ao programa, com apenas 20% atribuindo nota entre 1 e 3.

No grupo "E", quatro deram uma nota entre 4 e 6, e três, uma nota entre 1 e 3, uma avaliação pior do que a média geral. Entretanto, mesmo entre os setores mais prejudicados, raras foram as manifestações de completa oposição (apenas uma). Mesmo no setor de informática, que tem muitas críticas ao processo, a ABICOMP afirmou que "O problema não foi com a abertura, e sim com o modo pela qual foi implementada, sem planejamento e com pouca organização".

Foram ressaltadas entre as vantagens da liberalização, a possibilidade de importação de matérias primas e equipamentos. Muitos produtores de bens exportáveis, como a ANFPC, colocaram que, em geral, o custo de investimento em equipamentos e máquinas no Brasil é mais alto do que no exterior e, que a CPA antes de 1990 apenas concedia isenção de impostos para máquinas sem similar nacional e com novas tecnologias.

Deve-se frisar que o processo de abertura e de modernização veio acompanhado de conflitos políticos internos às associações e entre elas. No primeiro caso, o Sindipeças, o Sipatesp e a Abre, passaram por mudanças de diretrizes e de diretorias no início dos anos 1990 (em dois destes casos, via disputa eleitoral). A Eletros foi fundada como uma dissidência da ABINEE, devido à discordâncias em relação à Zona Franca de Manaus, que certamente se acirraram em um mercado mais aberto. Além disso, outras disputas foram administradas internamente, como aquelas relacionadas à TEC no Mercosul.

Nos conflitos entre as associações, várias reclamaram no caso das importações de máquinas, contra a "influência dos lobbies da ABIMAQ e ABINEE nesta questão", que dificultavam e encareciam os investimentos na época do mercado fechado. Além disso, existem desentendimentos entre fornecedores e produtores finais como p.ex., entre a ABIT da área têxtil e o Sindivest representante das pequenas e médias empresas de confecção.

Por fim, a questão XI permite uma caracterização das associações entrevistadas: todas representam um número de empresas que respondem por mais de 50% do faturamento do setor; 66% têm menos de 20 empregados; 40 % das entidades possuem escritório em Brasília; apenas 2 têm orçamento anual superior a US\$ 1 milhão, e 43% entre US\$ 500 mil e US\$ 1 milhão. Estes números apontam para o funcionamento ainda pouco profissional das entidades que cuidam da atividade política empresarial, dependentes do trabalho voluntário dos associados.

Para concluir, devemos colocar que os resultados destas entrevistas, são, em nosso entender, consistentes com as hipóteses sobre o esgotamento do padrão de desenvolvimento anterior, a competitividade imediata da maioria da indústria e a posição inflexível por parte do governo, que vimos nos capítulos anteriores. Mesmo a resistência de parte das associações mais influentes, no grupo "E", não alterou o ritmo do processo.

Entretanto, isto não implicou *write off* generalizado, mas, significativo apenas em alguns segmentos. Apesar dos problemas, a abertura da economia promoveu uma busca de adaptação pelas empresas, que se tornaram mais competitivas e, que ganharam com a possibilidade de importação de matérias primas e equipamentos, considerando positivos os efeitos da mudança.

Inclusive, como vimos, pela consciência de se adaptar às regras impostas pela globalização. Isto não significa que sem uma reordenação institucional a viabilidade de longo prazo da indústria esteja resolvida, apenas que o suposto "sucateamento" não era uma consequência necessária da maior integração ao mercado internacional, nem que a atuação política das empresas, fosse necessariamente conservadora do *status quo*.

5. Conclusão: As Associações Empresariais e o Processo de Abertura

O comportamento do setor privado é examinado através de dois indicadores: entrevistas com dirigentes das principais Associações e por pesquisas realizadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). A definição das Associações entrevistadas está baseada no Censo de 1985, o último disponível, de acordo com participação no valor da transformação industrial, emprego e valor da produção. O objetivo básico das entrevistas é compreender como os setores estão enfrentando o processo de abertura comercial; quais os seus ganhos e perdas em relação à estratégia de substituição de importações, qual a sua participação na política governamental e suas principais demandas. Estas entrevistas foram realizadas entre agosto de 1994 e maio de 1995, algumas delas foram anteriores ao crescimento da pressão das importações. Hoje, provavelmente, os resultados apresentariam algumas diferenças.

As pesquisas da CNI, por sua vez, analisam a estratégia das empresas para se adaptar ao novo ambiente econômico, incluindo sua percepção da capacidade de enfrentar os importados e medidas tomadas para aumentar a sua competitividade. As respostas são agrupadas por setor, o que permite realizar uma comparação entre condições competitivas e de atuação política.

Concluindo, o principal resultado alcançado por este trabalho, é que os resultados do questionário aplicado às Associações empresariais, sobre os objetivos de sua atuação política e a pesquisa empírica da CNI, que levanta a avaliação das empresas sobre suas condições de competitividade internacional, são compatíveis com a hipótese básica que no Brasil, o processo de abertura comercial teve oposição pouco significativa, devido aos seguintes fatores:

1. As distorções e o esgotamento da estratégia de substituição de importações reduziram os ganhos do protecionismo, desestimulando a pressão política em seu favor;
2. A ação do governo, atuando de forma rígida e inesperada, estabelecendo compromissos internacionais com o GATT e o Mercosul (que dificultam recuos nos compromissos de liberalização) e, o gradualismo do processo, implicaram em uma postura tida como não reversível por parte das empresas;
3. Finalmente, a nova postura do governo e os ganhos trazidos com redução de preços de insumos e equipamentos importados, implicaram em respostas ótimas por parte dos segmentos empresariais, que não mais privilegiavam a simples proteção, mas sim, a mudança de condições (infra-estrutura, financiamento, regras tributárias, trabalhistas etc.) de competitividade sistêmica, dificultando a construção de um bloco anti-reforma.

A pesquisa que realizamos sobre a atuação do setor empresarial chega a conclusões diversas daquelas de Faucher (1993). Embora no início do governo Collor, os canais de comunicação entre os setores público e privado tenham se reduzido, não há evidência que o isolamento do setor público tenha sido ocasionado por sua fraqueza, ao invés de um distanciamento com a intenção de sinalizar a irreversibilidade das políticas anunciadas. Além disso, a reação pouco intensa do setor privado, pode refletir não a fraqueza e divisões das organizações, mas o conflito de interesses entre ganhadores e perdedores com a mudança e baixo incentivo para a defesa do *status quo*.

As entrevistas com as principais associações empresariais chegaram a resultados que mostram que as mesmas tiveram uma postura defensiva com relação a abertura comercial. Entretanto, com raras exceções, elas não tiveram como objetivo uma oposição forte ao programa. Pelo contrário, as reivindicações são no sentido de criar condições institucionais que permitam acréscimo de competitividade em um ambiente mais liberal. Para esta postura contribuiu, com certeza a postura de não negociação do governo Collor, que através de uma série de compromissos conseguiu sinalizar a irreversibilidade do programa.

BIBLIOGRAFIA

- Aragão, M. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional*. São Paulo: Maltese, 1994.
- Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil, 31(3), Março de 1995.
- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)/ Banco Mundial. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. New York: Oxford University Press (versão em português publicada para o Banco Mundial por Fundação Getúlio Vargas), 1987.
- Berlinski, J. *Choice of Growth Strategies: Trade Regime and Export Promotion*. In Martirena-Mantel, A.M. (ed.) *External Debt, Savings and Growth in Latin America*. Washington: IMF e Instituto Torcuato di Tella, 1986.
- Bielschowsky, R. *Adjusting for Survival: Domestic and Foreign Manufacturing Firms in Brazil in the Early 1990s*. Santiago de Chile: ECLAC/UNCTAD, s.c.p., 1993.
- Child, D. *The Essentials of Factor Analysis*. London: Cassels, 1990, 2nd Edition.
- Clements, B. J. *Foreign trade strategies, employment, and income distribution in Brazil*. Westport, Conn. and London: Praeger, 1988.
- Clements, J. C. and McClain, J. S. *The Political Economy of Export Promotion in Brazil*. In Graham, L. S. and Wilson, R. H. (eds.) *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*. Institute of Latin American Studies Symposia on Latin America Series, Austin: University of Texas Press, 1990.
- Coes, D. V. *Liberalizing Foreign Trade: The Experience of Brazil*. In Papageorgiou, D.; Michaely, M. and Choksi, A. (eds.) *Lessons of Experience in Developing World: Liberalizing Foreign Trade*. Volume 4. Cambridge (Mass.): Basil Blackwell, 1992.
- Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina*. Santiago: CEPAL, 1993.
- Coutinho, L. e Ferraz, J.C. (Coord.) *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas e São Paulo: Papirus e Ed. da Universidade de Campinas, 1994.
- Faucher, P. *Políticas de Ajuste ou Erosão do Estado no Brasil*. Dados Revista de Ciências Sociais, 36(3): 393-418, 1993.
- Guimarães, E. A. *A Política Industrial do Governo Collor: Uma Sistematização*. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX), Texto para Discussão n.o 72., 1992.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos.
- Instituto de Economia do Setor Público (IESP) do Estado de São Paulo. Indicadores IESP, 4(40), Maio de 1995.

- Kume, H. *A Reforma Tarifária de 1988 e a Nova Política de Importação*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Texto para Discussão Interna n.º 20), s.d.
- McDonough, P. *Developmental Priorities among Brazilian Elites*. *Economic Development and Cultural Change*, 29(3): 535-59, April 1981.
- Mourão, J. O. F. *A Integração Competitiva e o Planejamento Estratégico no Sistema BNDES*. *Revista do BNDES*, 1(2): 3-26, Dezembro 1994.
- Oliveira, G. e Allain, M. *The Recent Brazilian Trade Liberalization in Historical Perspective*. Texto para Discussão EAESP/FGV, N.º 15, April, 1992.
- Tavares de Araújo Jr., J. *Uma Estratégia Não Liberal para a Abertura da Economia Brasileira*. IEI/UFRJ (Texto para Discussão n.º 255), 1991.
- Tavares de Araújo Jr., J., Haguénaguer, L. e Machado, J.B.M. *Proteção, Competitividade e Desempenho Exportador da Economia Brasileira nos Anos 80*. *Pensamento Iberoamericano*, 17: 13-38, 1990.
- Travassos, F. C. *Margens de Lucro e Concentração na Indústria Brasileira*. *Revista do BNDES*, 1(2): 115-30, Dezembro 1994.
- Zini Jr., A. A. *Taxa de Câmbio e Política Cambial no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Bolsa de Mercadorias & Futuros, 1993.

2. Documentos

- Comissão Empresarial de Competitividade. *Balanços, Desafios e Perspectivas do Trabalho da Comissão Empresarial de Competitividade*. Brasília: II Seminário da CEC, s.c.p., 1991.
- Comissão Empresarial de Competitividade (CEC): Comitê Temático de Comércio Exterior. *Uma Política de Comércio Exterior para a Estabilização e a Retomada do Crescimento: Resumo e Propostas*. Brasília: Comissão Empresarial de Competitividade (CEC), s.c.p., 1992.
- Comissão para o Plano de Governo (COPAG). *Subsídios à Política Industrial*. Brasília: s.c.p., 1985.
- Confederação Nacional da Indústria - Departamento Econômico. *Abertura Comercial e Estratégia Tecnológica - A Visão de Líderes Industriais Brasileiros*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1991, 1992 e 1993.
- Confederação Nacional da Indústria. *Estado Atual da Gestão pela Qualidade e Produtividade nas Indústrias Brasileiras*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1992.
- Confederação Nacional da Indústria - Departamento Econômico. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira - A Visão Empresarial*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1992.
- Confederação Nacional da Indústria - Grupo de Avaliação da Competitividade. *Competitividade Industrial - Uma Estratégia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1989.
- Confederação Nacional da Indústria - Grupo de Avaliação da Competitividade da Indústria Brasileira. *Competitividade Industrial: Sumário Executivo*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1988.

Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior*. Gazeta Mercantil, 27/06/90.

Ministério da Fazenda. *Decreto Lei n.º 2.433 (Política Industrial)*. Folha de São Paulo, 29/07/88.

Ministério da Indústria e Comércio (MIC). *A Política Industrial da Nova República*. Brasília: Coordenadoria de Comunicação Social do Ministério da Indústria e Comércio, 1985.