

O SETOR AUTOMOBILÍSTICO NOS ANOS 90

De volta para o futuro: política e reestruturação industrial do complexo automobilístico nos anos 90, de Alexandre Comin. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1998, 228 pp.

Roberto Bernardes

Em uma época em que as ações dos governantes da nação e seus tecnocratas são presididas por uma "paixão pelo possível" — e sob este *slogan* são justificadas as diretrizes governamentais perante os dogmas contemporâneos de supremacia das forças do mercado, a inexorável globalização da economia, o declínio dos Estados-nações e a ineficácia das políticas industriais de corte clássico —, este livro de

Alexandre Comin insere-se na contramão do *mainstream* econômico e político, notabilizando-se pelo conjunto de informações reunidas e pela vitalidade e originalidade analítica.

Trata-se de obra abrangente, direcionada não exclusivamente aos *experts* em economia e sociologia industrial, mas a todos os leitores interessados na história recente do complexo automobilístico brasileiro, na compreensão dos fatores de transformação de um setor que, em processo de regressão e defasagem tecnológica em relação às matrizes estrangeiras na década de 1980, acabou por superar essa crise ao inaugurar um padrão dinâmico de desenvolvimento industrial, que o lançou a uma posição de destaque no *ranking* dos mercados mundiais de autoveículos. Mas se tal processo pautou-se inicialmente, e de modo inovador, pela inclusão das classes trabalhadoras na dinâmica processu-

al de negociação, posteriormente elas se viram dele excluídas em grande medida pelo próprio governo Fernando Henrique Cardoso, que operou o desmonte de uma das experiências mais democratizantes e realmente modernas que se construíram na história política do Brasil contemporâneo: os acordos tripartite entre capital, trabalho e Estado, substanciados nas chamadas câmaras setoriais.

Comin procura demonstrar como as câmaras setoriais "lograram criar um jogo de soma positiva, permitindo ganhos para todos os agentes envolvidos: as empresas, os trabalhadores, os consumidores, até mesmo o Estado" (p. 20). Como apontou Francisco de Oliveira, essas novas relações se caracterizaram por inaugurar uma nova contratualidade, pela transição de uma relação social conflitante de anulação do outro para uma relação conflitante de reconhecimento mútuo, que ele chamou de "antagonismo convergente"¹.

A partir de um levantamento histórico-prospectivo sobre os quase cinquenta anos do setor automobilístico no país, o autor desenvolve como núcleo analítico a década de 1990 e projeta visões sobre o futuro do setor. O resultado é um rico estudo composto por descrições detalhadas, quantificadas e contextualizadas em que estão solidamente documentadas a bibliografia, os depoimentos, as medidas de política e o marco político-institucional que moldou o comportamento dos atores envolvidos. O renascimento do mercado interno é interpretado como o principal fator do dinamismo no complexo automobilístico, mas os elementos que permitem a compreensão de tal processo têm origem nos acordos setoriais, os quais o autor analisa com profundidade, recriando o macroambiente institucional e os conflitos que envolveram a gênese, a crise e a extinção das câmaras setoriais.

Ao focar a indústria automobilística, um dos poucos setores do país a expressar um ciclo robusto de novos investimentos nos anos 1990, com a abertura de novas plantas, o lançamento de novas plataformas² e o ingresso no mercado de novos

fabricantes, Comin demonstra que apesar do desenvolvimento econômico e da modernização produtiva a sociedade brasileira permaneceu sob a mesma estrutura hegemônica, reacionária e conservadora de poder que conduziu a história da industrialização brasileira, só que agora sob o manto de um novo figurino de organização das elites.

As montadoras multinacionais foram agraciadas por estados e municípios com benefícios fiscais sem precedentes, provocando uma competição interestatal desenfreada pela atração dos novos investimentos. Pesquisas têm questionado frontalmente os ganhos em termos de geração de emprego, renda e tecnologia advindos deste "novo ciclo de investimentos" e desconcentração regional, demonstrando que essa competição territorial desregulada, ao mesmo tempo que dissipa recursos públicos, "enseja a construção de novas fábricas em algumas regiões sem tradição industrial [...] e gera o encolhimento — ou mesmo o fechamento — de unidades produtivas em outros estados industrializados [...], com aumento do desemprego e diminuição da atividade econômica"³.

Ademais, se com o Novo Regime Automotriz (NRA) — formalmente a única medida de política industrial aplicada no atual governo — foram gerados estímulos para a indução de fluxos de investimentos na produção especializada local, abrindo novas oportunidades para as exportações futuras, negligenciaram-se mecanismos de contrapartida para os aportes de capital, transferência e desenvolvimento de tecnologia das empresas recém-instaladas no país⁴. Tal ambiente tem desencadeado uma série de efeitos erosivos sobre as finanças do setor público, o pacto federativo, a organização dos trabalhadores e a própria capacidade de implemen-

Sérgio R. R. "Mudança estrutural e globalização na indústria automobilística brasileira nos anos 90". In: Oliveira, Francisco de e Comin, Álvaro (orgs.). *Os cavaleiros do antiapocalipse: trabalho e política na indústria automobilística*. São Paulo: Cebrap/Entrelinhas, 1999.

(3) Arbix, Glauco e Rodríguez-Pose, Andrés. "A guerra fiscal e as incertezas do desenvolvimento". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 54, julho de 1993.

(4) Estudos sobre o setor no Brasil têm identificado e confirmado uma tendência à desnacionalização e à centralização das rotinas de P&D nas matrizes situadas nos países centrais. Cf. Furtado, J. *Le transformation des conditions d'insertion des économies à industrialisation tartinée dans l'économie mondiale: examen des facteurs généraux suivi de leur particularisation dans cinq secteurs industriels*. Paris: tese de doutorado em Ciências Econômicas, Universidade de Paris XIII, 1997.

(1) Oliveira, Francisco de e outros. "Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 36, julho de 1993.

(2) Em pesquisa sobre o setor automobilístico, Carvalho e Queiroz demonstraram o crescimento substancial dos lançamentos dos modelos básicos das montadoras na década de 1990, quando foram lançados quatorze novos modelos, contra apenas sete na década anterior. Cf. Carvalho, Rui Q. e Queiroz,

tar políticas públicas, especialmente aquelas negociadas. Além disso, mesmo considerando toda a problemática que envolve o debate metodológico sobre a "autenticidade" do crescimento da produtividade industrial na década de 1990, é indiscutível que as montadoras obtiveram ganhos fenomenais de produtividade e que estes não foram repassados proporcionalmente aos trabalhadores, seja em termos de salários reais, participação nos lucros ou redução da jornada de trabalho. E neste ponto Comin não deixa dúvidas: é a sociedade que está custeando os despropositados benefícios a esta indústria. A mensagem do livro é concisa: o "Brasil vai mal, até quando parece que está bem. Ao examinar o Brasil que dá certo, o Brasil do futuro, mesmo aí encontramos o fardo do passado. A recorrente capacidade das velhas elites de conduzir o país, alargando quando necessário o arco político, dir-se-ia antigamente 'à esquerda'. [...] As negociações nebulosas no Congresso, as relações incestuosas entre o Executivo e os grandes interesses econômicos, a exclusão da sociedade dos processos de decisão econômica, está tudo aí de volta" (p. 17).

As transformações estruturais implementadas na economia nos anos 1990, fundamentadas no trinômio abertura comercial/desregulamentação/privatização, constituíram o eixo para a alteração da política econômica, com reflexos profundos no setor automobilístico. Seus desdobramentos imediatos foram a expansão do mercado interno e a crescente especialização da produção brasileira em veículos de baixa gama ou conteúdo tecnológico. A tônica no período dos governos Collor e Itamar (1990-94) foi o abandono de políticas verticais e setoriais para a edição de políticas de corte horizontal. O ponto central sustentado pelo autor é que o renascimento do complexo automobilístico deve ser associado à adoção de uma política industrial própria num momento em que o país estava abandonando sua forte tradição de políticas setoriais, ou seja, aquelas medidas foram adotadas na contramão do contexto da política industrial, contrariando sua orientação mais geral, direcionada para um recorte horizontal.

Um segundo ponto importante refere-se ao modo como a política setorial foi implantada: por meio de ações negociadas entre Estado, segmentos empresariais e sindicais integrados ao complexo automobilístico organizados em um novo arranjo institucional, as câmaras setoriais. São destacadas

três dimensões (p. 30): a forma democrática de tomada e implementação de decisões da política econômica, permitindo a inclusão dos interesses dos trabalhadores e alargando o espaço de negociação capital-trabalho para além da agenda trabalhista convencional; o avanço na negociação capital-capital, ao incluir os interesses empresariais envolvidos no complexo automobilístico, constituindo uma segunda forma de democratização das relações entre Estado e sociedade; a mudança na própria postura do governo, que passou a pautar-se pela negociação e por compromissos pactuados, fazendo do processo decisório uma via de mão dupla. Destaca-se ainda o uso da oferta estrangeira de produtos como instrumento contra a elevação de preços no mercado interno. Antes da abertura das fronteiras econômicas do mercado nacional, considerado um dos mais fechados do mundo para a importação de veículos, o índice médio de nacionalização era estimado em 95%.

Em 1995 o governo Cardoso editou o NRA, uma política industrial para o setor automobilístico, na prática um instrumento setorial que destoava de sua estratégia mais geral para o conjunto da indústria. "A grande diferença é que desta vez as câmaras setoriais não servem mais como fórum que permite o tratamento diferenciado por parte do governo" (p. 75). Além disso, o NRA introduziu uma nova dimensão à política industrial do setor: "agora os interesses externos à economia do país passam a pesar de forma considerável". A contestação e a pressão constantes por parte das montadoras norte-americanas, européias e asiáticas junto à Organização Mundial do Comércio sobre a legalidade do NRA vêm reduzindo o campo de ação consideravelmente nos anos 1990. Neste aspecto, é crescente a dependência do Estado brasileiro em face dos grandes oligopólios mundiais, especialmente as montadoras norte-americanas, evidenciando como as negociações internacionais se pautam pelos interesses dos agentes globais.

Constata-se que o NRA produziu uma profunda assimetria na cadeia produtiva, conferindo um grau de proteção extremamente elevado para as montadoras e penalizando o segmento de autopeças. Podemos acrescentar que o movimento de desnacionalização das empresas de autopeças, especialmente aquelas poucas com alguma vocação inovativa e com um histórico competitivo, como a Metal Leve e a Cofap, adquiridas por empresas concorren-

tes, é exemplar desta nova etapa da economia. Apesar de todas as vantagens competitivas que estas empresas detinham, não dispuseram de escala, centralização de capitais e mercado suficientes para fazer frente à concorrência internacional. A própria lógica perversa da política econômica acaba estimulando a desnacionalização das empresas, uma vez que elas se tornam extremamente baratas e atraentes ao capital multinacional, não dispondo das condições que as suas concorrentes usufruem no mercado mundial, tais como acesso a crédito e a linhas de financiamento, taxas de juros favoráveis, infra-estrutura, centros mundiais de P&D, escala técnica e acesso à rede de distribuição/logística global. O ponto de inflexão é que a voracidade do processo de desnacionalização da economia gera uma falta de controle sobre os rumos econômicos do país, conduzindo a uma perda de soberania nacional.

O processo de globalização e de regionalização dos mercados, mais especificamente a formação do Mercosul, se dá por meio de um movimento assimétrico. Para Comin a assimetria é definida pela "globalização, entendida como um intercâmbio crescente entre os países, e encontra no Mercosul uma aplicação muito peculiar, em que os países-membros ampliam suas exportações dentro do bloco, mas a região como um todo amplia suas importações do resto do mundo de forma muito mais rápida do que suas exportações [...]. A abertura comercial unilateral, o abandono da política industrial, a sobrevalorização cambial como filosofia econômica impediram a globalização não dos padrões de consumo, mas dos de produção num dos poucos países da periferia latino-americana que tinha alguma chance de fazê-lo. Ao subordinar as decisões de investimento e de produção internas às estratégias globais, perde-se o pouco de autonomia que havia sobrado da fase de industrialização por substituição de importações" (pp. 148-149).

No teatro de guerra concorrencial do mercado é patente o desequilíbrio de forças entre as médias e pequenas empresas nacionais e os grandes oligopólios globais. Os trabalhadores nada ganharam com a reestruturação nos anos 1990, sobretudo os do setor de autopeças, que, embora beneficiados pelos efeitos indiretos do crescimento das montadoras, não conseguiram evitar a redução expressiva do estoque de empregos, a precarização e insegurança progressiva das relações de trabalho. Mesmo os

trabalhadores das montadoras não têm muito o que comemorar. O balanço geral é de adversidade. Enquanto as câmaras setoriais funcionaram, para o conjunto dos trabalhadores foi ao menos possível estancar as perdas de renda e de emprego.

O embate entre a democracia política e a globalização da economia revela como as tensões produzidas pelo choque entre as forças sociais e de mercado impõem novos limites para a política industrial. Para o autor, a experiência da globalização negociada não prospera no ambiente rarefeito da democracia brasileira; antes, cede lugar à globalização assimilada de cima para baixo. Assim, "o NRA é um monumento à globalização subordinada, a institucionalização mais bem elaborada da estratégia de adaptação passiva ao avanço do poder econômico dos países da Tríade" (p. 191).

A globalização é um processo político que desde os anos 1980 envolve pressões crescentes de governos das nações centrais e dos organismos multilaterais sobre a condução doméstica das economias periféricas. Com efeito, os ajustes estruturais encetados pelas nações não são exclusivamente econômicos, mas passam por apoios e negociações políticos entre o governo, o Congresso e a sociedade. Nesse sentido, os Estados nacionais têm de decidir como se adaptam e se conectam ao novo contexto econômico mundial. Na década de 1990 o governo brasileiro optou pela aplicação de um projeto macroeconômico neoliberal e, no caso do governo FHC, por um bloco de sustentação política de centro-direita que, além de não viabilizarem o processo de retomada do desenvolvimento econômico e tecnológico e de reconstrução do Estado, acabaram por intensificar a sua destruição, desacreditando qualquer iniciativa de um projeto nacional de desenvolvimento negociado. Tal estratégia levou a cabo um projeto anti-social e quase sempre autoritário, sustentado por meio de uma aliança política conservadora, voltado à aprovação de reformas constitucionais especialmente perversas para as classes trabalhadoras, com as medidas de "flexibilização" dos direitos trabalhistas.

As experiências dos países centrais evidenciam que uma estrutura econômica equilibrada pressupõe a existência de grandes grupos nacionais, mas também de um ambiente que favoreça a inovação e o engajamento dos trabalhadores por intermédio de compromissos negociados com a participação dos sindicatos, permitindo o desenvolvimento de outros

competidores nacionais, pequenos e médios, e a preservação dos direitos sociais. O que importa aqui ressaltar é a importância da conquista da legitimidade dos compromissos celebrados democraticamente entre o governo, o capital e o trabalho para o desenvolvimento econômico e tecnológico contemporâneo.

Em face de todas essas questões, o livro de Alexandre Comin, ao tratar dos erros e acertos da política industrial e econômica adotada nos anos

1990, aponta novos rumos para a intervenção política e social, sobretudo a partir de uma perspectiva democratizante. Por isso, merece ser debatido por todos aqueles que anseiam construir um novo projeto de desenvolvimento para o país, socialmente mais justo e economicamente sustentável.

Roberto Bernardes é sociólogo e analista da Fundação Seade.