



Pedro Raffy Vartanian
Vladimir Fernandes Maciel
Organizadores

ESTUDOS ECONÔMICOS SETORIAIS: Máquinas e Equipamentos, Ferrovias, Têxtil e Calçados



PEDRO RAFFY VARTANIAN
VLADIMIR FERNANDES MACIEL
(Organizadores)

ESTUDOS ECONÔMICOS SETORIAIS:
Máquinas e equipamentos, ferrovias,
têxtil e calçados

2019

Blucher

Estudos Econômicos Setoriais: Máquinas e Equipamentos, Ferrovias, Têxtil e Calçados.

© 2019 Pedro Raffy Vartanian, Vladimir Fernandes Maciel (Organizadores)

Editora Edgard Blücher Ltda.

Capa: Mariangela Ghizellini

Diagramação: Laércio Flenic Fernandes

Revisão: Davi Pacheco Alves de Souza

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar
04531-934 – São Paulo – SP – Brasil
Tel 55 11 3078-5366
contato@blucher.com.br
www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.
do Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa,
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer
meios, sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Estudos econômicos setoriais: máquinas
e equipamentos, ferrovias, têxtil e calçados /
organizado por Pedro Raffy Vartanian, Vladimir
Fernandes Maciel. -- São Paulo: Blucher, 2019.
232p.

Bibliografia

ISBN 978-85-8039-404-7 (e-book)

ISBN 978-85-8039-407-8 (impresso)

Open Access

1. Economia 2. Indústria brasileira - Análise
econômico-financeira I. Vartanian, Pedro Raffy II. Maciel,
Vladimir Fernandes

19-1841

CDD330.0981

Índices para catálogo sistemático:
1. Estudos econômicos setoriais - Brasil

APRESENTAÇÃO

A primeira atividade econômica desenvolvida em solo brasileiro ocorreu no período pré-colonial – o extrativismo e a exportação da madeira que deu origem ao nome do nosso País – e, nas diferentes fases da evolução econômica, desde a agricultura mono exportadora até o início do desenvolvimento do setor industrial na terceira década do século XX, vários setores foram se desenvolvendo de forma gradual. A intensidade da atividade agrícola no modelo primário-exportador, em crescimento desde o início do século XX, associada às transformações demográficas e econômicas no país permitiram, entre outros fatores, o desenvolvimento mais extensivo e intensivo do setor industrial, impactado, na década de 1930, pelos efeitos da Grande Depressão sobre a economia mundial.

Com o fim dos efeitos da Grande Depressão, o setor industrial evoluiu de forma paralela e, também, com o apoio do setor agrícola. Nas décadas seguintes, a economia brasileira contaria com um parque industrial moderno e bem diversificado, mas com atuação relativamente limitada ao mercado interno, enquanto o setor agrícola continuou representando um peso importante na pauta de nossas exportações.

Já na última década do Século XX, e como em todas as economias que apresentam progressão e avanço produtivo, ocorreu uma ampliação da participação do setor de serviços na economia. A ampliação do setor de serviços ocorreu de forma paralela ao crescimento do nível de renda médio e aos avanços tecnológicos que caracterizaram o período. No entanto, a presença de problemas estruturais da economia brasileira, como o elevado custo do capital, o endividamento excessivo do setor público e a complexidade do sistema tributário, entre outros fatores, resultou em baixo crescimento ao longo da década de 2010, que afetou diretamente a atuação das empresas em praticamente todos os setores da economia.

Mais do que focar nos grandes preços macroeconômicos e em eventual “desalinhamento”, entende-se que os incentivos criados pelas instituições e pelas políticas públicas têm, em nível microeconômico, afetado a competitividade nacional ao imporem elevados custos de transação, complexidade tri-

butária, normas e legislações que geram insegurança jurídica e dubiedade de interpretações. Por fim, o resultado é a criação um ambiente contraproducente de negócios.

Como uma das respostas aos problemas econômicos e sociais que a economia brasileira vem enfrentando, a Universidade Presbiteriana Mackenzie lançou um conjunto de iniciativas que visassem ao aprimoramento do ambiente econômico e de negócios no país. Duas das iniciativas tiveram início em 2016 e estão relacionadas: o Mestrado Profissional em Economia e Mercados, aprovado pela CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - e o Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, que é um centro de pesquisas voltado aos estudos dos problemas que afetam o desenvolvimento econômico do país.

Nesse contexto, os professores-pesquisadores iniciaram projetos de pesquisa de natureza de análise setorial, apoiados, em grande parte, por financiamento do Fundo Mackenzie de Pesquisa (Mackpesquisa), ao qual os coordenadores da obra e autores dos estudos externalizam seus agradecimentos. Os resultados dos primeiros estudos setoriais podem ser conferidos nesta obra, que contou, também, com a participação de mestrandos e mestres já egressos do Programa de Pós-Graduação em Economia e Mercados.

Dividida em cinco capítulos, a obra contempla, no primeiro capítulo, uma abordagem teórica do funcionamento do Modelo Estrutura-Conduto-Desempenho (Modelo ECD), que foi aplicado, no decurso dos quatro capítulos seguintes, como a base para a análise dos fatores macroeconômicos e microeconômicos que afetam o funcionamento dos distintos mercados e setores.

A organização dos demais capítulos buscou seguir a lógica das etapas da cadeia produtiva. Desse modo, o segundo capítulo contempla o setor de máquinas e equipamentos, que fornece maquinário e equipamento industrial para os demais setores produtivos e que apresenta importante contribuição para inovação de produtos e processos que possa garantir avanços ao país. O terceiro capítulo, por seu turno, dedica-se ao setor ferroviário, modal de extrema relevância no escoamento de grandes volumes de produção por longas distâncias e que, a despeito das dimensões continentais do país, apresenta pequena participação no transporte brasileiro de cargas. Os capítulos 4 e 5 se aproximam mais do consumidor final ao tratarem das cadeias têxtil-confecção e calçados respectivamente, dois setores tradicionais no país e importantes na geração de postos industriais de trabalho.

Aos que se interessam pela economia brasileira, a obra apresenta a evolução, as dificuldades e os desafios de quatro importantes setores da economia. Além de contar com entrevistas envolvendo representantes dos setores, os estudos detalham quais são os obstáculos e possíveis caminhos de superação para permitir o desenvolvimento sustentado desses setores ao longo das próximas décadas.

Os coordenadores

PREFÁCIO

A economia brasileira ocupa posição de destaque na economia mundial e, sobretudo, na América Latina. Com o início de um processo de industrialização relativamente tardio a partir da terceira década do século passado, a produção de bens manufaturados foi ampliando, gradativamente, a importância do setor industrial na composição do Produto Interno Bruto brasileiro. A agricultura, que já foi a única atividade econômica no modelo agrário-exportador, ganhou contornos de sofisticação e avanços tecnológicos que permitiram que o setor permanecesse importante até os dias atuais, especialmente na pauta exportadora do país. Paralelamente, como em todas as economias que evoluíram ao longo dos anos, o setor de serviços foi se ampliando e diversificando.

Desse modo, o Brasil pode ser considerado um país com ampla diversificação de produtos e serviços, o que resulta na presença de inúmeros setores atuantes e bem desenvolvidos na economia brasileira. Estes setores incluem atividades ligadas à agricultura, à indústria e ao setor de serviços. Entretanto, do ponto de vista macroeconômico, algumas variáveis, como a taxa de juros historicamente elevada da economia, que afeta diretamente o custo de capital das empresas, além de uma carga tributária que assumiu trajetória crescente especialmente após meados da década de 1990, dificultam o desenvolvimento de praticamente todos os setores de atividade econômica.

Já do ponto de vista microeconômico, o sistema tributário complexo, associado, entre outros fatores, às dificuldades para abrir e gerir uma empresa, tornam-se um obstáculo ao empreendedorismo e à ampliação de novos negócios, o que contribui, em eventual cenário de retração econômica ou recessão, em ampliação substancial e persistente do desemprego no país.

Passados mais de 25 anos da publicação do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB), promovido pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, viu-se a necessidade de atualizar o diagnóstico sobre o desempenho de diferentes setores da economia brasileira sob a perspectiva, principalmente, das intervenções governamentais que os afetam. Nesse contexto, o Centro Mackenzie de Liberdade Econômica - inaugurado em 2016 – propôs, em seu

planejamento estratégico quinquenal, efetuar um conjunto de estudos que tratasse da competitividade setorial, das políticas macro e microeconômicas que a afetam e da percepção dos agentes que compõem as respectivas cadeias produtivas. Anualmente, a partir de 2017, por meio de projetos de pesquisas apoiados pelo Fundo Mackenzie de Pesquisa (Mackpesquisa), um grupo de setores tem sido analisado.

Os **Estudos Econômicos Setoriais** desta coletânea contemplam a análise detalhada dos primeiros quatro setores da economia brasileira cujos projetos de pesquisa foram finalizados (ferroviário, máquinas e equipamentos, têxtil e, por último, o setor calçadista). A obra busca, por meio de distintos referenciais e metodologias, com destaque para o uso do Modelo ECD (Estrutura-Conduto-Desempenho), apresentar um panorama de cada um dos setores supracitados, com os desafios enfrentados e as dificuldades a serem superadas, sem deixar de destacar, obviamente, os avanços já obtidos ao longo dos últimos anos.

Além do panorama setorial realizado, um aspecto propositivo das análises que destacam as dificuldades e os desafios enfrentados pelos diversos setores tem o objetivo de gerar reflexões sobre possibilidades de mudanças, tanto no espectro microeconômico quanto macroeconômico, que podem ser discutidas e até implementadas no Brasil com o objetivo de permitir que o desenvolvimento e a evolução das atividades ocorram da melhor forma possível, em um ambiente de negócios que seja mais favorável à livre iniciativa e ao empreendedorismo.

O caráter inovador das análises, bem como a dedicação dos autores em investigar, cuidadosamente, as dificuldades e desafios de cada um dos setores, associando, em muitos casos, os problemas detectados às entrevistas e questionamentos com os próprios representantes do setor, cercam a obra de ineditismos que mais do que justificam a leitura.

Os coordenadores da obra – Dr. Pedro Raffy Vartanian e Dr. Vladimir Fernandes Maciel – vêm se engajando, nos últimos anos, na condução e participação de estudos aplicados que visam contribuir, no âmbito do papel das Universidades, para o desenvolvimento econômico e social do país. Não menos importante foi o papel dos autores das pesquisas setoriais, entre os quais os organizadores também se encontram.

Os autores dos estudos, que também vêm conduzindo e participando de pesquisas que visam contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, são Pesquisadores do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e Professores do Programa de Mestrado Profissional em Economia e Mercados

da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Adicionalmente, alguns estudos contaram com a participação de mestrands e mestres do referido programa de pós-graduação, além de um representante de um dos setores analisados. Todos os autores estão ligados diretamente à Unidade Acadêmica que tenho o prazer de conduzir nesses últimos anos, o Centro de Ciências Sociais e Aplicadas (CCSA) da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Prof. Dr. Adilson Aderito da Silva

*Diretor do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas da
Universidade Presbiteriana Mackenzie*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração do
Desenvolvimento de Negócios da Universidade Presbiteriana Mackenzie*

*Doutor em Administração de Empresas pela
Universidade Presbiteriana Mackenzie*

Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica

SUMÁRIO

1. MODELO ESTRUTURA-CONDUTA-DESEMPENHO COMO ESQUEMA ANALÍTICO DE ANÁLISES SETORIAIS.....	13
<i>Paulo Rogério Scarano</i>	
<i>Roberta Muramatsu</i>	
<i>Andresa Silva Neto Francischini</i>	
2. UMA VISÃO DO SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS NO BRASIL	25
<i>Joaquim Carlos Racy</i>	
<i>Álvaro Alves de Moura Júnior</i>	
<i>Pedro Raffy Vartanian</i>	
<i>Felipe Galves Ferrari</i>	
3. DESAFIOS PARA O TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NO BRASIL: UMA ANÁLISE SETORIAL INFORMADA PELA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA.....	59
<i>Roberta Muramatsu</i>	
<i>Paulo Rogério Scarano</i>	
<i>Fabício Zacche Siqueira</i>	
<i>Rodrigo Guerreiro e Silva</i>	
<i>Alexandre Rodrigues Duarte Angelico</i>	
4. CADEIA TÊXTIL-CONFECÇÃO: COMPETITIVIDADE E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI NO BRASIL.....	129
<i>Vladimir Fernandes Maciel</i>	
<i>Maurício Loboda Fronzaglia</i>	
<i>Ana Lúcia Pinto da Silva</i>	
<i>Haroldo da Silva</i>	
<i>Karolina Wachowicz Orlandi</i>	

**5. BARREIRAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA O SETOR CALÇADISTA
NO BRASIL, SOB A ÓTICA DA LIBERDADE ECONÔMICA.....169**

Paulo Rogério Scarano

Roberta Muramatsu

Andresa Silva Neto Francischini

COORDENADORES.....221

AUTORES.....223

ÍNDICE REMISSIVO.....227

MODELO ESTRUTURA-CONDUTA- DESEMPENHO COMO ESQUEMA ANALÍTICO DE ANÁLISES SETORIAIS¹

Paulo Rogério Scarano²

Roberta Muramatsu³

Andresa Silva Neto Francischini⁴

-
- ¹ Este trabalho é fruto de pesquisa financiada pelo Fundo MACKPESQUISA da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- ² Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia Política pela PUC/SP e Doutor em Ciências Sociais (área de concentração: Relações Internacionais) pela PUC/SP. É Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.
- ³ Economista pela Universidade de São Paulo, Mestre em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, MPhil e PhD em Economia e Filosofia pela Erasmus University of Rotterdam. É Professora Doutora do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisadora do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, Membro da Mont Pelerin Society, Society for the Advancement of Behavioral Economics e International Network of Economic Methodology.
- ⁴ Economista pela Universidade de São Paulo, Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos, Doutora em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e Pós Doutora em Economia pela Fundação Getúlio Vargas. É Professora nos Cursos de Graduação em Administração e Economia na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e Coordenadora Adjunta no curso de Administração na UPM.

RESUMO

O objetivo do presente capítulo é apresentar de maneira sintética o modelo Estrutura-Condução-Desempenho (ECD). Tal modelo será utilizado em diferentes trabalhos que compõem o presente livro, como um esquema analítico útil para descrever as características dos setores econômicos em suas interações com o mercado e com o governo. A estrutura de um determinado mercado está relacionada com o número de vendedores e compradores que nele operam, seu grau de participação e influência e os fatores associados ao poder de mercado de cada agente. A condução, por sua vez, está relacionada com as estratégias empresariais que prevalecem ou se destacam em um determinado setor. Já o desempenho industrial está relacionado com os resultados observados no setor (que podem ser medidos em termos de lucratividade, nível de produção ou vendas e progresso técnico, entre outros).

Palavras-chave: estrutura de mercado; condução das firmas; estratégia empresarial; desempenho de mercado; competitividade.

Classificação JEL: L1; L10

O MODELO ESTRUTURA-CONDUTA-DESEMPENHO

O Modelo Estrutura-Condução-Desempenho (ECD) foi desenvolvido a partir do trabalho de Edward Mason, no final dos anos 1930, para quem o tamanho da firma influenciava suas políticas competitivas de diferentes maneiras (MASON, 1939). Assim, o modelo parte das condições básicas de oferta e demanda de um setor e avalia as interações entre as variáveis que afetam a dinâmica setorial. Entre as condições básicas de oferta de um setor destacam-se a disponibilidade de matérias-primas e tecnologia, além do ambiente institucional. As condições básicas da demanda englobam as taxas de crescimento do consumo, a elasticidade-preço da procura, a disponibilidade de bens substitutos, além das características cíclicas ou sazonais (HASENCLEVER e TORRES, 2013).

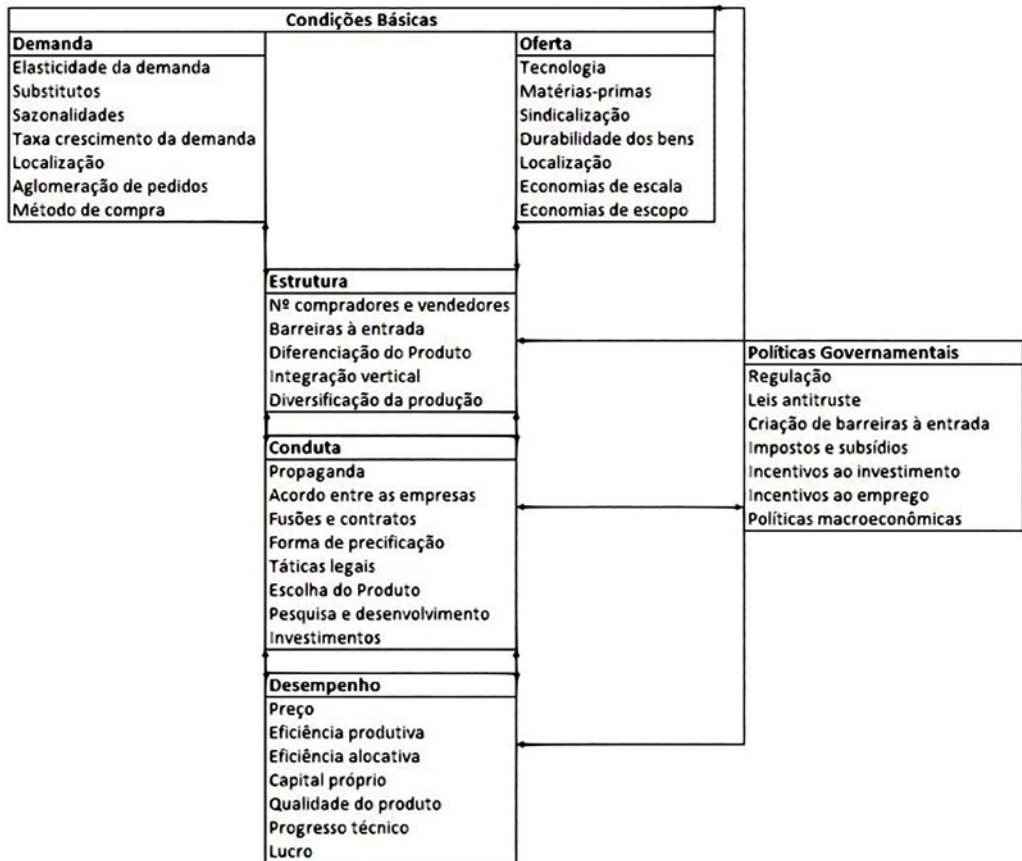
Além das condições básicas da oferta e da demanda, as políticas governamentais também podem influenciar todos os componentes do modelo ECD. Entre as políticas governamentais, podem ser destacadas:

- a regulamentação, que envolve as regras e normas para operar em um determinado setor;
- as políticas de incentivos ao investimento, à produção e ao emprego, que muitas vezes fazem uso de subsídios ou de tributação diferenciada;

- as políticas de comércio internacional, que fazem uso de regras, tarifas de comércio e quotas de importação, para “regular” a entrada de produtos concorrentes;
- a legislação antitruste, com o intuito de estimular a concorrência e evitar o abuso do poder econômico;
- a regulação em setores cuja exigência de elevada escala para operação implica concentração econômica;
- as políticas macroeconômicas e suas consequências sobre as variáveis básicas para a tomada de decisões nas empresas, como a taxa de juro, o câmbio e o nível de atividade econômica.

O modelo ECD objetiva compreender as interações entre a estrutura de um setor, a conduta de suas firmas e seu desempenho (CARLTON e PERLOFF, 1994). A estrutura de mercado envolve a quantidade de produtores e compradores, o grau de concentração, a diferenciação de produtos, as barreiras à entrada, as estruturas de custos, o grau de integração vertical, a diversificação, entre outros. Do lado da oferta as estruturas básicas de mercado variam da concorrência perfeita (que pressupõe inúmeros vendedores e compradores, tomadores de preços; simetria de informações; inexistência de barreiras à entrada e à saída; e produto homogêneo), passando por concorrência monopolística (livre entrada e saída de vendedores, diferenciação do produto) e oligopólio (poucos vendedores dominam o mercado, podendo haver ou não diferenciação do produto) até as estruturas que envolvem monopólio (apenas um vendedor domina o mercado, existindo barreiras à entrada).

Figura 1 - O Modelo Estrutura-Conduto-Desempenho



Fonte: Elaboração baseada em Carlton; Perloff, (1994, p.4)

Do lado da demanda também podem existir estruturas que diferem da concorrência perfeita, envolvendo oligopsônio (poucos compradores dominam o mercado) e monopsônio (apenas um comprador domina o mercado). Já a conduta considera questões como políticas de preços, investimentos, estratégias mercadológicas. Por sua vez, o desempenho normalmente é medido em termos de lucratividade, nível de produção e vendas, progresso técnico, etc. Na mesma linha de raciocínio, Scherer e Ross destacam que o modelo ECD permite analisar as variáveis que podem interferir no desempenho econômico (SCHERER e ROSS, 1990). A Figura 1 esquematiza e sintetiza o funcionamento do modelo Estrutura-Conduto-Desempenho.

Originalmente, o modelo Estrutura-Conduto-Desempenho foi utilizado nos Estados Unidos como apoio para as políticas antitruste, comparando a lucratividade dos oligopólios e estruturas de mercado mais concentradas com o resultado esperado de um mercado concorrencial, para avaliar como as imperfeições de mercado afetam a demanda e oferta de bens e serviços, bem como identificar conluios para a maximização de lucros. Objetivava-se, assim, a formulação de políticas de regulação e defesa da concorrência.

No entanto, diversas limitações foram apontadas ao modelo Estrutura-Conduto-Desempenho, como apontaram Hasenclever e Torres. Entre tais limitações, destacam-se a fragilidade dos argumentos teóricos para a inclusão de determinado aspecto estrutural das variáveis explicativas; e problemas de causalidade e simultaneidade envolvendo estrutura, conduta e desempenho, não sendo possível apontar um sentido único de determinação (HASENCLEVER e TORRES, 2013).

Diante de tais limitações, Hasenclever e Torres argumentam que o modelo Estrutura-Conduto-Desempenho foi evoluindo para uma abordagem mais dinâmica da concorrência, que incorpora uma visão ativa da conduta empresarial, que, utilizando-se de estratégias de pesquisa e desenvolvimento, investimentos, preços, entre outras é capaz de influenciar resultados e alterar as condições de demanda, oferta e a própria estrutura do mercado. O papel relevante da conduta empresarial pode ser observado em qualquer estrutura de mercado, contribuindo para seu dinamismo (HASENCLEVER e TORRES, 2013). Para Scherer e Ross (1990), os efeitos de *feedback* ou retorno analisados a partir do abandono do sentido único de causalidade, no modelo E-C-D, se tornaram igualmente relevantes para a avaliação dos setores econômicos.

Assim, mesmo considerando o caráter dinâmico do modelo, que impede de apontar um sentido único de determinação entre seus componentes, trata-se de um referencial que fornece um esquema para análise de mercados, sistematizando e articulando os aspectos significativos para análise do setor e dos graus de poder de mercado das firmas nele operantes. Desse modo, constitui-se em uma estrutura analítica útil para análises de caráter setorial (CABRAL, 1994). É a partir desta perspectiva que as análises setoriais componentes deste livro utilizarão o modelo, com a finalidade de descrever as características e especificidades de cada setor.

A adoção do modelo Estrutura-Conduto-Desempenho, como esquema analítico, não implica compartilhar da visão estrita de que os graus de monopólio podem ser meramente caracterizados pelo número reduzido de ofertantes ou de como eles conseguem enxergar a elasticidade de suas curvas de demanda. Nesse

sentido, Kirzner (2012) lembra que a atividade puramente empresarial é sempre competitiva e só pode ser obstaculizada por alguma barreira que impeça os empresários de perceber e adotar um determinado plano. Assim, a inexistência de barreiras à entrada é que caracteriza o caráter competitivo do mercado. Nas palavras de Kirzner:

O monopólio, então, num mercado livre de obstáculos governamentais à entrada, significa para nós a posição de um produtor cujo controle exclusivo sobre insumos necessários bloqueia a entrada de competidores na produção de seus produtos. O monopólio, assim, não se refere à posição de um produtor que, sem qualquer controle sobre recursos, acha-se como o único produtor de um determinado produto. Esse produtor está inteiramente sujeito ao processo competitivo de mercado, já que outros empresários estão inteiramente livres para competir com ele. Decorre daí, também, que a forma da curva de demanda com que o produtor se depara não tem, por si só, relação com o fato de ele ser um monopolista, no sentido em que defini o termo. Se um produtor sem controle monopolista sobre recursos percebe a curva de demanda diante dele como sendo a de todo o mercado para esse produto, isso significa simplesmente que ele acredita que descobriu a oportunidade de vender para todo esse mercado antes que outro a descobrisse. Já que ele não possui nenhum monopólio sobre o estado de alerta empresarial, o processo competitivo não sofre nenhum impedimento pelo declive descendente da curva de demanda diante desse produtor no momento. (KIRZNER, 2012, p. 95)

Nesse sentido, Kirzner (2012) entende que a competição é um processo e não uma situação de equilíbrio. Deste modo é fundamental observar a dinâmica intertemporal, pois o que é monopólio no curto prazo pode se tornar competitivo no longo prazo, abrandando as preocupações com os efeitos curto prazistas do monopólio. Como destaca Barbieri (2001), por esse motivo, Kirzner rejeita prescrições de política antitruste e, portanto, interferências governamentais, uma vez que baseadas no que seria o estado final de equilíbrio, sem considerar o processo em direção a esse equilíbrio, o que excluiria toda a atividade competitiva envolvida e toda a concorrência potencial associada ao estado de alerta (*alertness*) dos empresários. Ademais, ao interferir no livre funcionamento do mercado, o governo pode criar barreiras artificiais a possíveis novos ingressantes.

As subseções seguintes descreverão as características do modelo, em termos de estrutura, de conduta e do desempenho.

A ESTRUTURA DE MERCADO

Se Mason (1939) foi um dos pioneiros dessa abordagem, Bain (1956) a aprofundou, demonstrando que a estrutura de mercado é relativamente estável no curto prazo, mas pode se alterar no longo prazo, em decorrência das dinâmicas

empresariais. Nesse sentido, para a caracterização das diferentes estruturas de mercado é fundamental analisar a existência de barreiras à entrada. Tais barreiras são impedimentos, naturais ou gerados, que dificultam a entrada de novas empresas no mercado, caracterizando “imperfeições” na estrutura concorrencial, como a concorrência monopolística, os oligopólios e os monopólios. Contribuem para a criação de barreiras à entrada:

- a diferenciação de produtos, por características técnicas, proteção por patentes, ou por ações mercadológicas (estabelecimento de marcas dominantes);
- vantagens absolutas de custos⁵, decorrentes de métodos de produção mais eficientes, relacionados à utilização de mão de obra, insumos (inclusive por integração vertical), plantas produtivas e equipamentos;
- economias de escala⁶;
- elevadas exigências de capital;
- acesso exclusivo a mercados.

Bain teve o mérito de mostrar que a concorrência não se restringe às firmas já estabelecidas, devendo-se considerar os potenciais entrantes (KUPFER e HASENCLEVER, 2013). Brumer (1981) lembra que a estrutura de mercado está associada às seguintes características:

- o grau de diferenciação de produto, considerando-se características como: qualidade, *design* e reputação;
- grau de dificuldade de entrada naquele mercado;
- mudanças no tamanho de mercado, considerando-se as quantidades ofertadas e demandas;
- o grau de concentração de compradores;

⁵ As vantagens absolutas de custos podem também ser associadas a técnicas de produção protegidas por patentes ou que não são facilmente reproduzíveis e à maior facilidade de acesso a fatores de produção e à matéria-prima, ou insumos com disponibilidade limitada, que implicaria aumento de preço com a entrada de novos competidores (BAIN, 1956).

⁶ Os fatores associados às economias de escala podem garantir às firmas já estabelecidas a vantagem de já terem se beneficiado de custos decrescentes para a produção e distribuição em larga escala (incluídos os custos de publicidade e divulgação); bem como suas vantagens em termos de poder de negociação, decorrentes do grande volume negociado com fornecedores (BAIN, 1956).

- grau de concentração de vendedores, considerando-se a quantidade e o tamanho das firmas que operam no mercado.

Em relação à mensuração da concentração, existem diferentes indicadores, dentre os quais destacam-se:

- as razões de concentração (CR), por exemplo CR(4), que indica a parcela de mercado detida pelas 4 maiores firmas da indústria. Quanto mais próximo de 1, maior a concentração naquela indústria. Esse indicador pode ser expresso pela fórmula abaixo:

$CR(k) = \sum_{i=1}^k s_i$, em que s é parcela de mercado de cada empresa e k é a k -ésima maior empresa daquele mercado.

- e o índice de Herfindahl–Hirschman (IHH), que mede a dimensão das firmas em relação à indústria, dada pela soma dos quadrados da participação das firmas que compõem aquela indústria⁷. Quanto mais próximo de 1, maior a concentração naquela indústria. Esse indicador pode ser expresso pela fórmula abaixo:

$IHH = \sum_{i=1}^n s_i^2$, em que s é parcela de mercado de cada empresa e n é a n -ésima empresa daquele mercado.

CONDUTA DAS FIRMAS

O componente “conduta” do modelo ECD está associado à estratégia competitiva das firmas. Envolve, portanto, escolhas entre alternativas de decisão relacionadas às variáveis que estão sob controle da empresa. Originalmente, a conduta das empresas era relegada a um segundo plano e a concentração do mercado era apontada como o principal elemento determinante do desempenho (KUPFER, 1992, p. 5). No entanto, a conduta passou a receber mais atenção, diante das evidências de sua capacidade de afetar o desempenho e, inclusive, a estrutura setorial, revelando o protagonismo da ação empresarial nas transformações do ambiente concorrencial. Por exemplo, estratégias utilizadas pelas empresas podem criar dificuldades à entrada de novos participantes no mercado e acordos com fornecedores podem beneficiar algumas empresas específicas do setor (PORTER, 1990). Por outro lado, investimentos em pesquisa e desenvolvimento podem promover mudanças tecnológicas, afetando

⁷ O índice de Herfindahl–Hirschman, ao considerar os quadrados das participações de cada empresa, acaba dando mais peso às empresas maiores.

estruturas de custos e diferenciação de produtos, dificultando novos ingressos. Nesse sentido, para Brumer:

A conduta de mercado refere-se aos padrões de comportamento que as empresas seguem para se adaptar ou ajustar aos mercados nos quais elas atuam, ou seja, ao complexo de atuações, práticas e políticas que os vendedores utilizam para, coordenando suas diversas decisões, chegar à conclusão dos preços que deverão fixar, das produções que deverão fabricar, dos custos em que poderão incorrer, dos desenhos dos produtos que irão oferecer, entre outros. (BRUMER, 1981, p. 22)

Destacam-se diversos aspectos da conduta de mercado (BAIN, 1968), como:

- adequação da política de preços e método para atingi-la aos objetivos da firma;
- política da firma relacionada à diversidade da oferta de produtos;
- políticas para divulgação e venda dos produtos;
- meios de coordenação para atingir os objetivos

O DESEMPENHO

O desempenho refere-se aos resultados atingidos pelas firmas da indústria e é, ao mesmo tempo, consequência da interação entre estrutura e conduta e insumo para as decisões que realimentarão a conduta e a estrutura. É uma variável *ex-post facto*, avaliada após seu acontecimento (SCHERER e ROSS, 1990).

O desempenho pode ser avaliado por diferentes perspectivas, como: 1) a perspectiva técnica, relacionada à capacidade de operar eficientemente a planta industrial, avaliando-se o grau de utilização da capacidade instalada; 2) a perspectiva financeira, podendo ser medida em termos de taxas de retorno, margem de preço-custo ou pelo Q de Tobin⁸; 3) a perspectiva da inovação, avaliada em termos dos resultados dos investimentos das firmas em pesquisa e desenvolvimento e na elaboração de novos produtos e processos; 4) a perspectiva promocional, medida pelo tamanho dos custos de promoção de vendas em relação aos custos de produção (BRUMER, 1981). Vale ressaltar, no entanto, que a perspectiva mais utilizada em trabalhos empíricos é a financeira.

⁸ O Q de Tobin é dado pela relação entre o valor da firma (valor de mercado mais as dívidas) e o valor de reposição dos seus ativos (CARLTON e PERLOFF, 1994).

REFERÊNCIAS

BAIN, J. S. **Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing.** Cambridge: Harvard University Press, 1956.

BAIN, J. S. **Industrial Organization.** 2. ed. New York: John Wiley & Sons, 1968.

BARBIERI, F. **O Processo de Mercado na Escola Austríaca Moderna.** Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2001.

BRUMER, S. Estrutura, conduta e desempenho de mercado da indústria metal-mecânica gaúcha -1977. **Fundação de Economia e Estatística**, Porto Alegre, v. n. 2, p. 1-147, ago 1981.

CABRAL, L. **Economia Industrial.** Madrid: Mc-Graw-Hill, 1994.

CARLTON, B.; PERLOFF, J. **Modern industrial organization.** California: Harper Collins, 1994.

HASENCLEVER, L.; TORRES, R. O Modelo Estrutura, Conduta e Desempenho e seus Desdobramentos. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KIRZNER, I. M. **Competição e atividade empresarial.** 2. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2012.

KUPFER, D. **Padrões de concorrência e competitividade.** Anais do XX Encontro Nacional da ANPEC. Campos do Jordão: ANPEC. 1992.

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MASON, E. S. Price and production policies of large-scale enterprise. **The American Economic Review**, v. 29, n. 1, p. 61-74, 1939.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

SCHERER, F. M.; ROSS, D. **Industrial market structure and economic performance**. 3. ed. Chicago: Rand McNally & Co, 1990.

UMA VISÃO DO SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS NO BRASIL

*Joaquim Carlos Racy¹
Álvaro Alves de Moura Júnior²
Pedro Raffy Vartanian³
Felipe Galves Ferrari⁴*

-
- ¹ Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre e Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisador Líder do Núcleo de Análise de Economia Contemporânea/Mackenzie e Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.
- ² Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia e Doutor em Ciências Sociais (Área de Concentração: Política) pela PUC-SP. É Professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie, da Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Editor Acadêmico da Revista de Economia Mackenzie (REM). É Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e do Núcleo de Análise de Economia Contemporânea/Mackenzie. Tem experiência profissional em consultoria nas áreas de diagnóstico e avaliação de impactos socioeconômicos e análises setoriais.
- ³ Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia Política pela PUC/SP e Doutor em Integração da América Latina pelo PROLAM/USP. É Coordenador e Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e do Núcleo de Análise de Economia Contemporânea/Mackenzie.
- ⁴ Graduado em Economia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Mestre em Economia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atua profissionalmente como especialista de produtos digitais no mercado financeiro.

RESUMO

A aquisição de uma máquina ou equipamento industrial para empresas em economias em desenvolvimento pode significar inovação de processos e produtos que acarretam importantes avanços para um país. Nesse sentido, a indústria de máquinas e equipamentos cumpre papel fundamental no processo de crescimento e desenvolvimento econômico de um país. No Brasil, esse setor industrial teve sua história intrinsecamente vinculada ao próprio desenvolvimento industrial brasileiro, sendo contemplada nos debates econômicos de diferentes períodos de governos e assumindo destacada condição nas políticas econômicas levadas a efeito. Sua dimensão em termos de diversidade produtiva atesta essa situação. Nesse sentido, o presente trabalho tem o objetivo de realizar um estudo do setor a partir do modelo ECD (Estrutura-Condu-ta-Desempenho), que permita uma compreensão de sua posição na realidade econômica industrial do país. Naturalmente, como a indústria de máquinas e equipamentos guarda uma forte relação com a taxa de investimento e as atividades econômicas do país como um todo, seu comportamento tem sofrido alguma oscilação ao longo da história.

Palavras-chave: Indústria de bens de capital, desenvolvimento industrial, inovação.

Classificação JEL: L1; L10; L51; E22.

INTRODUÇÃO

O objetivo da pesquisa é realizar uma análise do setor de Máquinas e Equipamentos do Brasil. Sua importância decorre do fato de que a indústria de Máquinas e Equipamentos abrange um amplo escopo de produção, alimentando setores importantes da economia brasileira tais como o da indústria de infraestrutura e sendo responsável por 1,8% do PIB.

A análise do setor será feita a partir do Modelo Estrutura-Condu-ta-Desempenho (ECD), originada em perspectiva teórica da Organização Industrial, e visa relacionar indicadores conectando as características estruturais do segmento às estratégias ou condutas dos principais *players* que nele atuam, considerando suas implicações para o desempenho da atividade.

Para tanto, o estudo estruturado, conforme o modelo ECD, contará com avaliações a partir de indicadores quantitativos calculados com base em dados secundários do IBGE, IPEA, Word Bank, ABIMAQ, ANFAVEA, Lafis, OCDE, entre outras bases.

O artigo está dividido em seis partes, além desta breve introdução. Na primeira seção será apresentado o referencial teórico utilizado; na segunda o setor de Máquinas e equipamentos será analisado segundo o modelo ECD; na terceira parte do trabalho, na perspectiva do modelo, será apresentada a estrutura da Indústria de Bens de Capital; na quarta seção a conduta dessa indústria; na quinta seção seu desempenho; e na sexta seção, por fim, serão feitas as considerações finais.

1. REFERENCIAL TEÓRICO – MODELO ESTRUTURA-CONDUTA-DESEMPENHO (ECD)

O modelo Estrutura-Conduto-Desempenho (ECD) pode ser considerado uma vertente de estudo da Organização Industrial (OI). Indispensável para a compreensão e avaliação dos diversos setores produtivos da economia, o modelo tem o objetivo entender de maneira linear como a estrutura de um setor, dependendo de condições básicas como tecnologia e demanda, teria afetada sua conduta e como esta influenciaria seu desempenho (CARLTON e PERLOFF, 1999).

Considerado o precursor de estudos sobre a atividade industrial, Joe Bain (1956 *apud* FAGUNDES; PONDE, 1998) partiu da hipótese básica (do paradigma ECD) de que a estrutura de um mercado determina os padrões de conduta das firmas que acabam por afetar seu desempenho. Nesse sentido, o modelo ECD destaca a importância do elemento estrutural no conjunto da indústria ao determinar a conduta das empresas que impactam ou definem o desempenho apresentado.

Assim, segundo Farina (1997), o modelo permite identificar as forças responsáveis pela organização da indústria e das firmas e como estas se alteram ao longo do tempo. Ainda, segundo Scherer e Ross (1990), o objetivo principal do modelo ECD é compreender as variáveis que podem interferir no desempenho econômico de um determinado setor de atividade. E confirmando tal afirmação, Cabral (1994) sustenta ser o modelo um paradigma ao fornecer um esquema para análise de mercados que permite a elaboração de um sistema com pontos relevantes para uma análise setorial.

O modelo ECD passou por revisão, uma vez que a ideia original de a estrutura de uma determinada indústria poder influenciar o desempenho das empresas que dela fazem parte poderia excluir o fato de que o próprio desempenho das firmas pode ocasionar mudanças na variável estrutura. Um exemplo disso seria a ocorrência de altas taxas de lucratividade de uma determinada firma, que pode direcioná-la a uma economia de escala, isto é, uma maior eficiência produtiva e alocativa que permite a instituição de barreiras à entrada de novos

participantes no setor, levando ao aumento do grau de concentração e uma alteração de sua estrutura.

Mas uma vez que o modelo ECD está vinculado ao conceito de competitividade como um dos elementos que determinam o desempenho das empresas, mantém a ênfase na estrutura do mercado como fator decisivo nas estratégias e, como resultado, no desempenho apresentado. Entretanto, a estrutura é realimentada pelas estratégias e pelo desempenho, demonstrando a existência de relações dinâmicas entre tais variáveis inclusive na questão da competitividade.

Nessa medida, a ideia tradicional do modelo, que considerava um sentido de causalidade unidirecional, acabou sendo adaptada no decorrer dos anos por versões mais novas e coadunadas com a realidade das firmas, assumindo que a estrutura pode ser determinada por fatores exógenos, mas realimentada ou modificada por elementos do próprio modelo, ou seja, endogenamente.

Eliminando a possibilidade de interpretações erradas e as críticas a que foi submetido, esse foi um passo importante para o avanço do conhecimento nesse campo e a validação do modelo. Os efeitos de *feedback* ou retorno passam a ser então igualmente importantes para a análise dos setores (SCHERER; ROSS, 1990).

Partindo desses pressupostos, é importante enfatizar, segundo Possas (1985), o consenso dos teóricos do Modelo ECD em torno da concentração da economia como o elemento básico da Estrutura do mercado e a intensidade das barreiras à entrada como o principal indicador do poder de mercado das firmas e das empresas oligopolistas.

Remontando ao modelo em si, em cada parte da análise estão presentes elementos próprios de estudo relacionado ao setor em questão. Assim, no diagnóstico da “Estrutura” encontram-se elementos que o representam como: grau de concorrência existente no setor, forma de organização e de relação das empresas, como as empresas procuram diferenciar seus produtos umas das outras, além de outros.

Parece claro, conforme Bain (1956 *apud* FAGUNDES; PONDE, 1998), que as características determinantes da estrutura de mercado são relativas e não sofrem alterações expressivas em curto prazo. Assim, a estrutura é relativamente estável em curto espaço de tempo, podendo se modificar a longo prazo devido à dinâmica das relações industriais.

Baseada na análise de diversas variáveis, a estrutura de mercado do modelo ECD, segundo Carlton; Perloff (1994), pode ser circunscrita em torno de: número

de compradores e vendedores, barreiras à entrada, diferenciação do produto, integração vertical, diversificação da produção, etc.

Conforme as teorias relacionadas à Barreira à Entrada de Novos Concorrentes (FAGUNDES; PONDE, 1998), destacando-se o modelo Preço Limite, uma estrutura de mercado deve ser avaliada tanto pela atuação das empresas já estabelecidas quanto pelos potenciais concorrentes. A rivalidade entre concorrentes já existentes em uma indústria está condicionada a diversos fatores tais como o grau de concentração, que permite condutas diversas para manter ou elevar vantagens das maiores empresas em relação ao mercado.

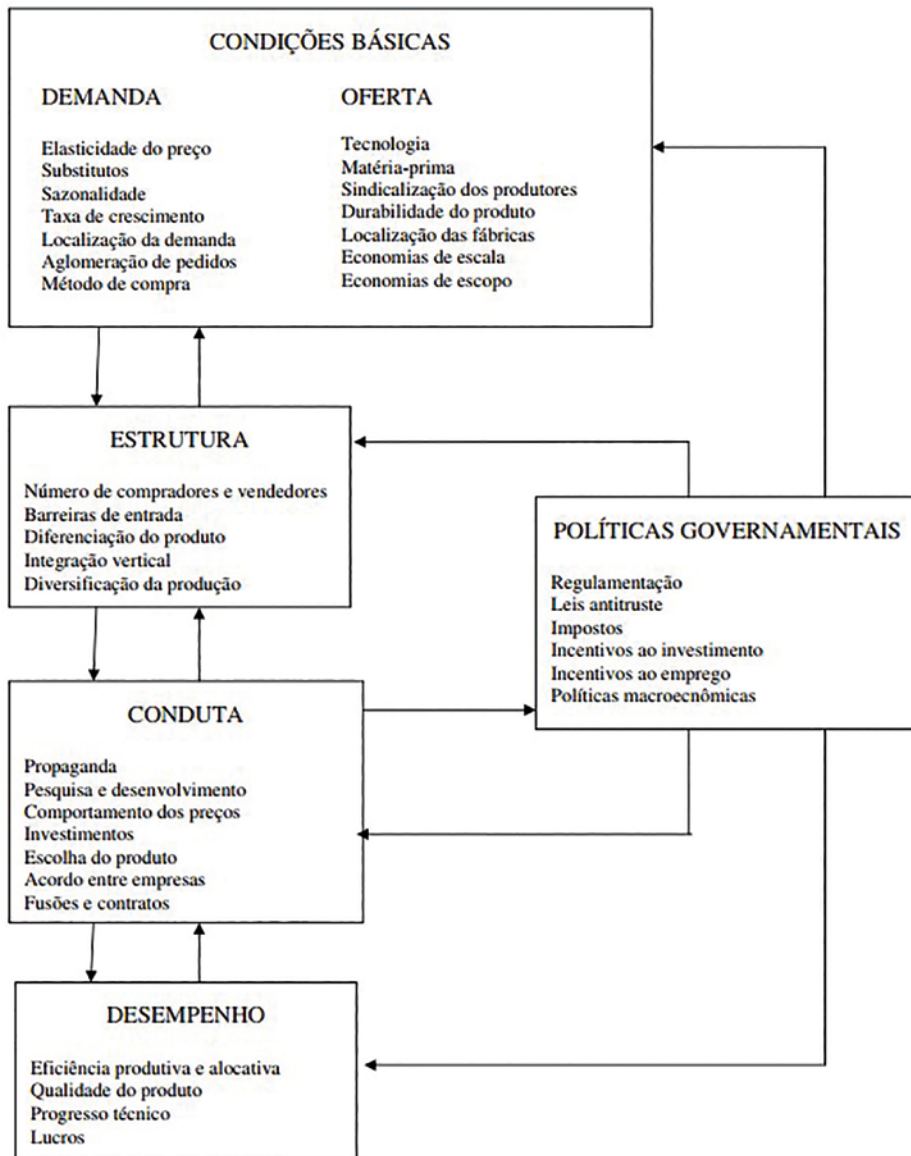
Por outro lado, a concorrência pode ser afetada pelos potenciais entrantes representando ameaças às empresas já estabelecidas num setor ao trazerem capacidade adicional de produção, desejo de conquista de *market share* e, frequentemente, recursos para investimento. Vale ressaltar que a intensidade da ameaça de empresas entrantes geralmente está inversamente relacionada às barreiras existentes e à reatividade das empresas já estabelecidas no setor.

Após a exploração do elemento Estrutura, segue-se no Modelo com a conceituação da conduta. A conduta é constituída das ações adotadas pelas empresas para operar no setor. Por isso pode ser tratada como um sinônimo de estratégia competitiva. É o processo de escolha entre diferentes alternativas de decisão diante de variáveis sob controle da empresa.

Conforme afirmação anterior, a conduta das empresas era deixada de lado nas primeiras versões do modelo ECD. De acordo com Kupfer (1992), isso ocorria porque os elementos estruturais, sobretudo a concentração de mercado, eram vistos como os principais responsáveis pelo desempenho. Mas também como se disse, as versões atuais do modelo consideram sua importância da conduta, admitindo que ela, além de influenciar o desempenho, pode alterar a própria estrutura industrial.

Assim, é possível afirmar que as estratégias empresariais podem influenciar a maneira como ocorre a concorrência entre as empresas, indicando que as firmas têm papel ativo nas transformações ocorridas no ambiente concorrencial. Dependendo do contexto, as empresas podem ser responsáveis até mesmo pelas alterações no padrão concorrencial, uma vez que ao invés de simplesmente se adaptarem ao mercado em que operam, também podem estabelecer ações capazes de modificá-lo.

Figura 1 - Modelo ECD



Fonte: Carlton e Perloff, 1994.

Nesse sentido, a atuação das empresas em questões como a relação com os preços cobrados, investimentos em pesquisas e desenvolvimento (P&D) ou até mesmo diferenciação de produto dentro de uma mesma categoria, tem como objetivo fundamental elevar o seu *market share*. Assim também acontece com

outras decisões empresariais tais como fusões, aquisições e investimentos em propaganda. De uma forma geral, supõe-se que a conduta que deriva da estrutura define o desempenho setorial, embora as relações causais não sejam unidimensionais.

Finalmente, nessa perspectiva, o desempenho pode ser visto como o resultado dos elementos anteriores. Porém, o modelo prevê um ciclo, no qual os resultados observados de “Desempenho” funcionam como insumo para tomadas de decisão que influenciam “Conduta” e “Estrutura”, realimentando o processo. A figura abaixo representa um esquema analítico do modelo, incluindo uma atuação exógena às empresas, que é a atuação governamental, por meio de políticas e destacadamente regulação.

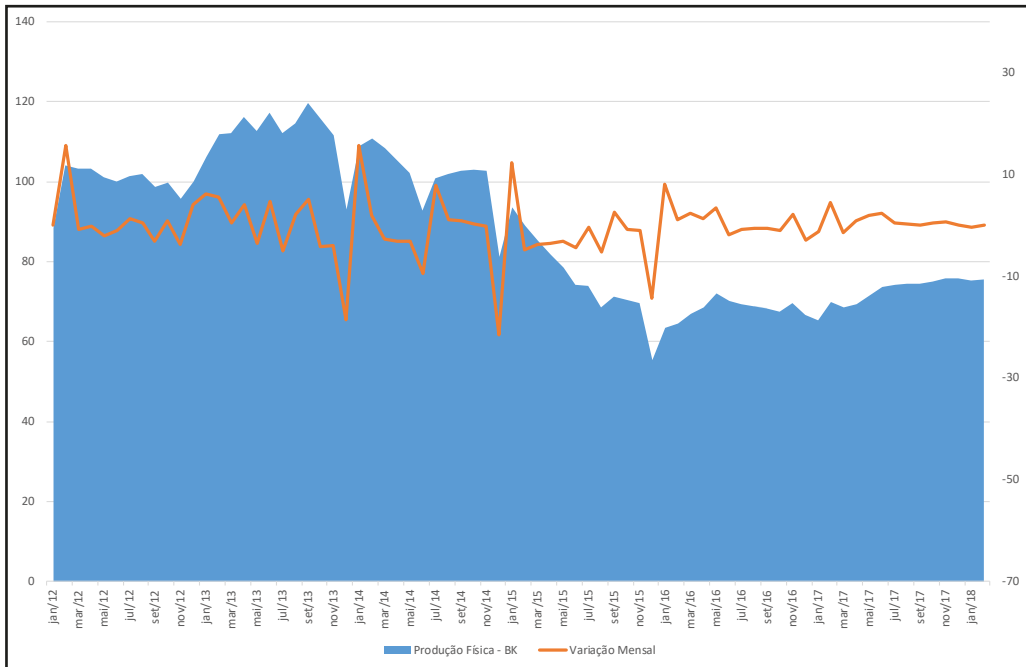
Parte dos elementos do modelo ECD serão utilizados para a elaboração do presente estudo setorial da Indústria de máquinas e equipamentos.

2. SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO ECD

A indústria de máquinas e equipamentos, também conhecida indústria de bens de capital (BK), é de vital importância para todos os demais setores da economia. A importância desse setor é dada justamente pelo fato de que os bens produzidos por ele são, na verdade, produtos utilizados na fabricação de outros bens, ou seja, são bens intermediários. O setor é responsável por cerca de 1,8% do PIB brasileiro.

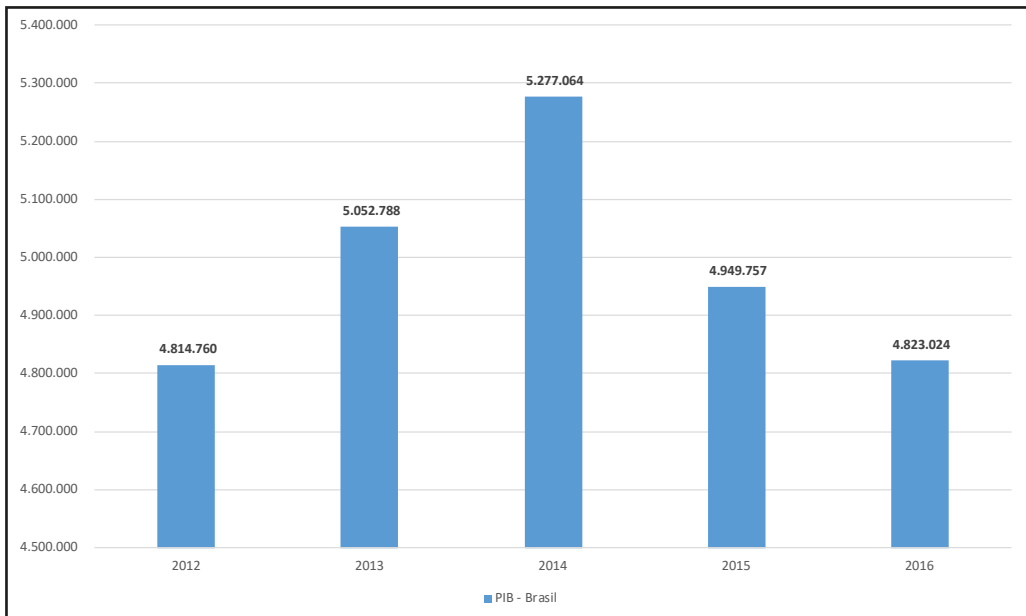
Logo, podemos citar a grande diversidade de produção que o mercado de bens de capital incorpora, de fábricas a ferramentas, construções a peças. Vale ressaltar que a vasta gama de produtos considerados como máquinas e equipamentos (talvez o último grupo que faça o setor tão abrangente) ilustra o quão importante é este setor para o desempenho de todos os outros. Assim, podemos dizer que esse setor pode ser visto como um bom indicador do panorama da tendência do Produto Interno Bruto de um país, assim como um indicador de sustentabilidade dessa tendência, uma vez que o volume de investimento nesse setor específico indica a tendência da capacidade instalada de um país, essa última possibilidade sendo ressaltada inclusive pela CEPAL.

Figura 2 – Índice de Produção Física (2012 = 100)



Fonte: IBGE – Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física

Figura 3 – PIB Brasil (deflator IGP-DI, 2012 - 100)



Fonte: FGV

Nos gráficos anteriores fica evidente a grande importância do setor, principalmente a grande ligação que este tem para com os demais (queda na produção de bens de capital coincide com a tendência de queda de PIB), uma vez que se pode notar que, a partir de 2013, a produção física de bens de capital apresentou tendência de queda, variável essa que já auxiliaria a prever que a economia como um todo entraria em declínio.

2.1 CONDIÇÕES BÁSICAS DO SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS: OFERTA E DEMANDA

Como dito no tópico anterior, o setor de máquinas e equipamentos é, realmente, muito abrangente, uma vez que engloba todos os bens fabricados e consumidos na fabricação de outros bens, e que podem ser bens finais ou ainda mais um tipo de bem de capital. Assim, podemos citar alguns setores como sendo altamente dependentes de máquinas e equipamentos, como: Construção Civil, Agrícola (peças e equipamentos, como tratores e colheitadeiras, por exemplo), Indústria em geral, Energia, Equipamentos de transporte.

Como os bens de capital destinam-se à formação de capital fixo das empresas e são utilizados em seus processos produtivos, normalmente representam equipamentos de alto custo e sua comercialização é dependente de financiamentos de médio e longo prazo.

Tabela 1 – Bens de capital Seriados

Produtos e componentes	Participação BK
Rolamentos de esferas, agulhas, cilindros ou roletes - incl. Cônicos	13,00%
Máq. Portáteis p/furar, serrar, cortar e aparafusar (ferram. elétr. manuais)	5,64%
Máq. p/moldar borracha/plást. (prensa, máq.p/recauchutagem pneu, moldar)	4,47%
Eletrodos, escovas e outros artigos de carvão/grafita p/usos elétricos	4,23%
Centros de usinagem para trabalhar metais	4,07%
Máquinas para encher, fechar, embalar	2,99%
Tornos	2,83%
Balanças para pesagem, dosagem ou contagem	2,69%
Caixas de transmissão e redutores e variadores de velocidade	2,68%
Ferramentas de furar (brocas, mesmo diamante.; berbequins, puas, etc.)	2,26%
Barris, tambores e recip.semelh.de ferro/aço p/acondic.de prods.< 50L	2,11%
Recipiente ferro e aço, qualquer capac..p/transp./armazen. Gás	2,01%
Máq. p/trabalhar matéria-prima, p/fabricar pasta de celulose	1,94%
Ferramentas hidráulicas de motor não-elétr., de uso manual	1,70%
Máquinas para perfuração e sondagem, usadas na prospecção de petróleo	1,70%
Compressores de gases	1,65%
Aparelhos p/filtrar ou depurar líquidos (filtros p/piscinas e outros)	1,58%
Plaqueta ou pastilha, vareta, ponta e semelh., p/ferramentas	1,46%
Máquinas e aparelhos p/esmagar, moer ou pulverizar subst. minerais	1,44%
Reservatórios, barril, tambor, lata de ferro e aço >= 50 e < 300 L	1,36%
Outros	10,49%

Fonte: IBGE – LAFIS (2016)

Para fins industriais (seriados e não-seriados, que veremos adiante) – Exemplos de produtos: máquinas para moldes, máquinas agrícolas, discos hidráulicos, dentre outros.

Para a infraestrutura, que abrange os subsetores de energia elétrica, construção e transportes – Exemplos de produtos: *no-breaks*, tratores, motoniveladores, escavadeiras, transformadores, geradores, dentre outros;

Para uso misto - Exemplos de produtos: centrais de comutação de telefonia, transceptores de telefonia celular, motores elétricos, dentre outros.

Dentro das três divisões acima, os principais subsetores são: máquinas industriais; máquinas e equipamentos pesados; máquinas agrícolas; máquinas-feramenta; motores e componentes elétricos; geração, transmissão e transformação de energia; compressores e bombas; deslocamento de pessoas; deslocamento de cargas; refrigeração; instrumentos de medição e de precisão; relógios e cronômetros; outros equipamentos de mecânica.

A maneira como é estruturada a oferta nos leva a segregar os bens de capital voltados para os setores industriais em duas categorias: os bens de capital seriados, que em geral são produzidos em escala e são padronizados, e os bens de capital não-seriados ou sob encomenda, que têm um grau de complexidade tecnológica maior e são produzidos de acordo com a necessidade específica da empresa cliente, incorrendo assim em um tempo de espera bastante elevado e fatores como assistências técnicas diminutas, sendo mais concentrada em mecânica pesada, segundo a ABIMAQ.

Tabela 2 – Bens de capital Não Seriados

Produtos e componentes	Participação BK
Caldeiras para aquecimento central	0,35%
Caldeira geradora de vapor (gerador vapor), excl.p/aquecimento central	2,20%
Turbinas e rodas hidráulicas	2,17%
Fornos industriais não-elétricos, exclusive para padarias	1,62%
Fornos industriais elétricos e aparelhos semelhantes	0,61%
* Brocas para perfuração – especiais	2,14%
Apar.e dispos. p/tratam.matéria que implique mudança temper.	0,34%
Máquinas para indústria de açúcar	1,48%
Moldes para fabricação de peças de borracha ou plástico	1,90%
Silos metálicos p/cereais, fixos, incluindo as baterias	1,90%

Fonte: IBGE – LAFIS (2016)

Portanto, pode-se dizer que a demanda desse setor responde proporcionalmente ao nível de aquecimento econômico dos setores produtores de bens finais. Outro ponto que deve receber atenção é o de que as máquinas e equipamentos em geral são investimentos bastante vultosos e, portanto, têm sua demanda dependente não somente do aquecimento dos demais setores da economia, mas também de um crédito mais acessível para que o investimento seja feito.

Por se tratar de um setor difusor de novas tecnologias, o mercado de bens de capital pode ser considerado também um dos instrumentos para que a concorrência no mercado em geral se acirre, uma vez que pode, de fato, aumentar a produtividade das firmas e a qualidade nos produtos, exemplificando ainda mais o caráter altamente estratégico do setor.

Sendo um dos alicerces mais importantes para um crescimento econômico sustentável (uma vez que a produção deste setor serve de “insumo” para a produção dos demais setores), portanto seu desenvolvimento tem uma enorme importância para que países apresentem crescimentos econômicos mais “linearizados” e autossuficientes, desvencilhando-se dos crescimentos gerados por fatores externos, como por exemplo um grande aumento nas exportações de commodities. Vale lembrar que países que figuram como grandes economias, como Estados Unidos e China, têm uma indústria de máquinas e equipamentos com grande participação, demonstrando assim a força que este setor apresenta no sentido de servir como base para o desenvolvimento econômico. No Brasil, este setor, mesmo sofrendo com a grande importação de máquinas e equipamentos em geral, tem chances de ocupar maior participação justamente devido a esta importância.

Tabela 3 – Produção, Consumo aparente e comércio externo de bens de capital dos principais produtores (2010)

Pais	Produção (US\$ milhões)	% do total	Consumo Aparente (US\$ milhões)	% do total	Coefficiente de exportação (%)	Coefficiente de importação (%)
China	19.980,0	30,1	27.280,0	45,6		33
Japão	11.841,7	17,9	4.445,3	7,4	176	10
Alemanha	9.749,9	14,7	5.033,9	8,4	132	38
Itália	5.166,4	7,8	2.768,7	4,6	119	33
Coreia	4.498,0	6,8	4.264,0	7,1	39	34
Taiwan	3.803,3	5,7	1.505,5	2,5	199	46
Suíça	2.185,4	3,3	824,3	1,4	221	56
Estados Unidos	2.026,2	3,1	2.752,3	4,6	50	77
Áustria	908,9	1,4	487,9	0,8	149	63
Espanha	812,0	1,2	494,1	0,8	122	57
Brasil	714,2	1,1	1.488,3	2,5	8	60
Turquia	555,0	0,8	834,0	1,4	48	82
Índia	525,0	0,8	1.740,0	2,9	2	72
França	503,4	0,8	680,9	1,1	73	99
Reino Unido	471,0	0,7	401,5	0,7	148	131

Tabela 4 – PIB, PIB Indústria, e PIB Máquinas e Equipamentos – em R\$ valores correntes e em %

Ano	PIB a preços de mercado (A)	Produto interno bruto (PIB) - Indústria - extrativa, transformação e construção civil (B)	Produto interno bruto (PIB) - formação bruta de capital fixo - máquinas e equipamentos (C)	B/A	C/A	C/B
2010	3.885.847,00	904.158,00	310.656,00	23,3%	7,99%	34,36%
2011	4.376.382,00	1.011.034,00	342.874,00	23,1%	7,83%	33,91%
2012	4.814.760,00	1.065.682,00	362.281,00	22,1%	7,52%	34,00%
2013	5.331.619,00	1.131.626,00	421.649,00	21,2%	7,91%	37,26%
2014	5.778.953,00	1.183.094,00	420.240,00	20,5%	7,27%	35,52%
2015	5.995.787,00	1.160.787,00	365.623,00	19,4%	6,10%	31,50%
2016	6.267.205,00	1.150.207,00	317.711,00	18,4%	5,07%	27,62%
2017	6.553.842,69	1.202.841,95	333.778,00	18,4%	5,09%	27,75%
2018	6.827.585,91	1.259.199,14	413.740,00	18,4%	6,06%	32,86%

Fonte: NEIT/Unicamp

A indústria de bens de capital do Brasil acabou por perder participação com a abertura econômica, fazendo com que a produção nacional, que se especializou em bens de baixo nível tecnológico, invertesse seu papel e virasse um complementar de importações (que chegavam com maior grau de avanço em inovação e tecnologia e acabava por se tornar vantajosa em praticamente todos os pontos). Uma prova disso é o fato de que o Brasil perdeu o posto de quinto produtor mundial de máquinas e ferramentas e chegou, em 2010, ao décimo primeiro lugar, sendo que apresenta um coeficiente de importação de cerca de 60% (quando comparado com a China que, além de liderar o ranking de produção e consumo desses bens, apresenta um coeficiente de importação de cerca de 30%). (ABIMAQ, 2012).

Ao longo da última década, o que se observou foi uma tendência de decréscimo da participação do setor de Máquinas e Equipamentos do produto interno, tendência que seguiu a atividade industrial como um todo (extrativa, transformação e construção civil), que passou de 23,3% do PIB em 2010 para 18,4% em 2018. Analisando separadamente o setor, observa-se que sua participação no PIB passou de 8% em 2010 para 6,1% em 2018. Ainda, a participação do setor na indústria registrou uma tendência de queda que foi revertida em 2018, apesar de não ter recuperado o patamar de 2010 (34,4%), uma vez que em 2018 este foi de 32,9%,

conforme mostra a Tabela 4. Com relação ao consumo aparente do setor, que se refere ao total da sua produção adicionada das importações e subtraída das exportações, o que se observa é uma forte queda do indicador, fato que, por um lado se explica pela perda de seu “*market share*” no consumo brasileiro, concomitantemente à expressiva redução do volume de importações, certamente esses resultados estão associados ao declínio da atividade econômica do país. Vale registrar, também, que após amargar uma sequência anual de redução do volume exportado, o ano de 2018 houve um crescimento deste, conforme mostra a Tabela 5.

Tabela 5 – Consumo Aparente, Exportações e Importações – em valores correntes e em %

Ano	Consumo Aparente	Exportações FOB US\$ milhões	Importações FOB US\$ milhões
2010	97,175	7.941,70	19.851,10
2011	104,5092	10.257,30	24.106,60
2012	99,77273	10.509,20	24.568,60
2013	104,155	8.946,30	25.408,00
2014	99,11917	8.579,90	22.081,40
2015	81,63667	7.274,30	16.920,30
2016	73,07917	7.350,50	13.949,00
2017	71,10833	8.862,60	11.802,00
2018	73,53083	9.078,60	13.636,40

Fonte: IPEADATA

De uma forma geral, deve se destacar que há atualmente no Brasil um regime tributário para a aquisição de bens de capital, tendo como objetivo a suspensão de incidência de certos tributos (seja a aquisição feita de produção nacional ou importação de ativos imobilizados), que incidem da seguinte forma: Imposto de Importação (redução, ou isenção, de alíquotas), Imposto sobre Produtos Industrializados. Neste tipo de regime cria-se especificamente para produtos nacionais, um efeito chamado “crédito acumulado de tributos”, uma vez que os impostos que incidem na fabricação dessas máquinas (crédito fiscal para matéria-prima, componentes e materiais mas não há débito fiscal na saída do bem fabricado) são cobrados de maneira normal, fazendo com que eles sejam embutidos no preço final do bem, além da responsabilização do produtor pelo emprego e utilização dos bens por parte do cliente, PIS e COFINS (mercado interno e importação).

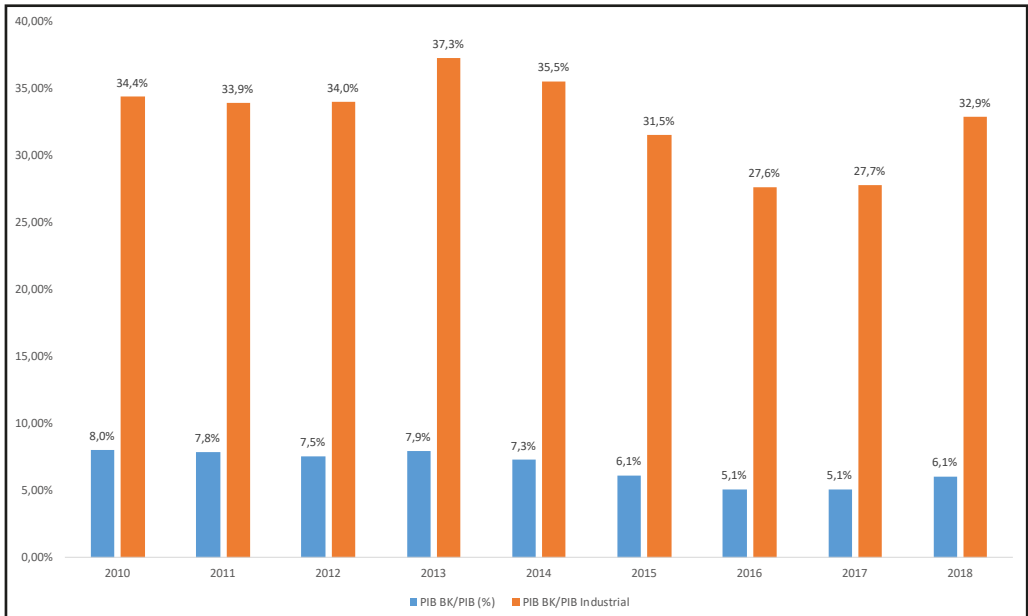
Já para bens importados, a suspensão da tributação se dá no momento do desembaraço alfandegário, fazendo com que a compra não apresente nenhum ônus posterior. Assim, pode-se notar que o regime tributário atual não visa fomentar a indústria brasileira produtora de bens de capital, mas acaba por ajudar a manter e até a aumentar o nível de coeficiente de importação (que representa a porcentagem de bens de capital importados no universo de utilização desse tipo de bem pela indústria nacional) deste setor.

3. ESTRUTURA DA INDÚSTRIA DE BENS DE CAPITAL BRASILEIRA

Para que seja possível avaliar a conduta de uma empresa, se faz necessário analisar a estrutura do setor em que ela se encontra. Segundo Scherer e Ross (1990), os pontos estruturais que devem receber atenção nessa análise são: Quantidade de Produtores e Compradores, diferenciação de produtos, barreira à entrada, estrutura de custos, integração vertical e diversificação.

De uma forma geral, deve-se observar que o setor vem, como já se observou antes, perdendo sua participação na produção nacional, apesar de ter crescido, neste mesmo período, sua participação no segmento industrial como um todo, conforme mostra a Figura 4.

Figura 4 – Participação Setorial de Máquinas e Equipamentos no PIB brasileiro



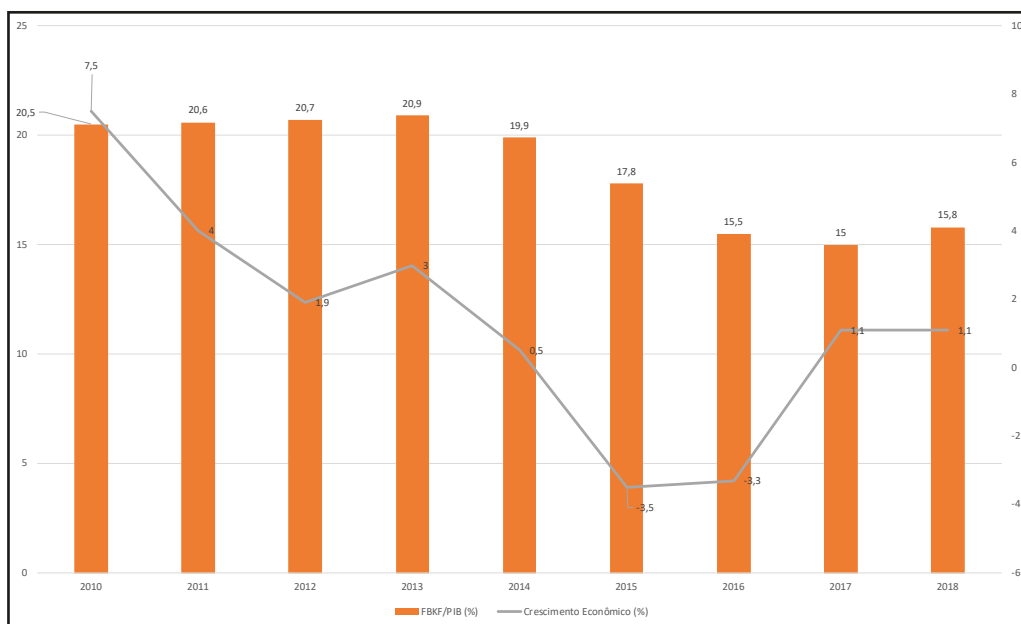
Fonte: IPEADATA/IBGE

Quando analisamos a concentração de mercado (quantidade de produtores e compradores), esbarramos na principal característica do mercado de bens de capital, sua enorme abrangência. Portanto, nos ateremos a analisar o principal nicho desde setor, os bens de Capital Mecânicos, que segundo diagnóstico elaborado pela CUT, podem ter os seguintes produtos concatenados no grupo: Mecânica, equipamentos mecânicos, equipamentos industriais, máquinas e implementos agrícolas, máquinas de mineração e máquinas rodoviárias.

Assim, podemos dizer que a importância desse subsetor se dá diretamente pela importância do PIB que os setores demandantes (indústria e agricultura) apresentam. Em 2018, a indústria representou, aproximadamente, 18,4% do PIB brasileiro, enquanto a agropecuária cerca de 5%. Apesar de a tendência ser de diminuição da importância dessas duas frentes, é necessário ressaltar que isso ocorreu, majoritariamente, por conta do ganho constante de expressividade do setor de serviços.

Diante de uma conjuntura econômica recessiva e de baixa recuperação, o que se tem observado é a queda na taxa de investimento da economia, que afeta de forma direta o setor de bens de capital nacional. Tais indicadores podem ser observados na Figura 5.

Figura 5 – Formação Bruta de Capital Fixo/PIB (%) e Taxa de Crescimento Econômico (%)



Fonte: World Bank.

Analisando a estrutura de demanda de BK mecânicos industriais, podemos assumir que há, relativamente, mercado consumidor extenso, uma vez que em 2011 segundo o SEBRAE, a participação de micro, pequenas e médias empresas no setor industrial se aproximava de 50%. Nos últimos anos a proporção dessa participação diminuiu, devido à crise que se iniciou em 2015 que castigou fortemente pequenos e médios empreendedores. Apesar disso, a demanda de bens de capital nesse setor ainda se mantém, relativamente, pulverizada, uma vez que a indústria em geral sempre busca a modernização das máquinas e equipamentos visando um incremento na produtividade e qualidade do produto.

Já para a indústria de máquinas e equipamentos ligados ao setor agrícola, podemos dizer que há um grande mercado consumidor, uma vez que além das grandes plantações e corporações do ramo, a agricultura familiar ainda tem papel de grande importância neste setor. A oportunidade de mercado, no que tange o Brasil, pode ser mensurada pela baixa mecanização das propriedades rurais, como podemos verificar na tabela a seguir, denotando que ainda há espaço para aumento desse índice e, portanto, mercado consumidor potencial para os produtores deste tipo de bem de capital.

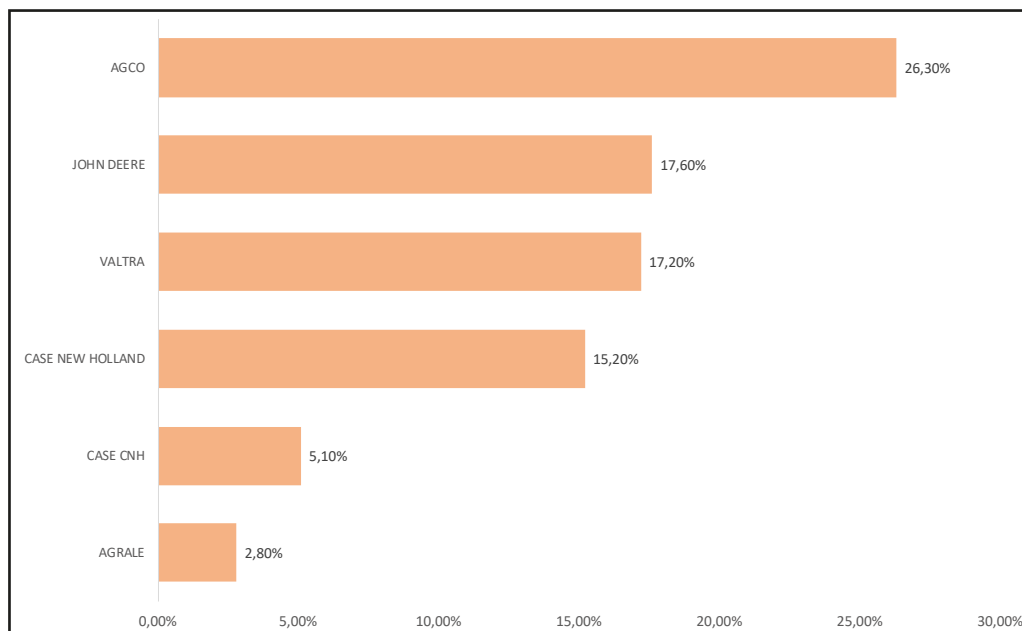
Tabela 6 – Mecanização por Hectare plantado

País	Tratores de Rodas	Colheitadeiras	Área Cultivada (1000 ha)	Ha/trator	Ha/colheitadeira
Brasil	460.000	49.600	53.500	116,3	1.078,60
Argentina	280.000	50.000	25.000	89,3	500
Canadá	740.000	155.000	45.360	61,3	292,6
EUA	4.800.000	662.000	175.000	36,5	264,4
França	1.312.000	154.000	18.288	13,9	118,8
Reino Unido	500.000	47.000	6.090	12,2	129,6

Fonte: Anfavea (2006)

Conforme dito anteriormente, a demanda desse setor é altamente dependente de duas variáveis, aquecimento econômico e crédito acessível, uma vez que essas têm grande importância na decisão de investir no poderio produtivo de uma firma. Assim, podemos dizer que os produtores de bens de capital, com uma sinalização de melhora da economia, terão demanda pelas máquinas e equipamentos de modo generalizado e não muito concentrado.

Figura 6 – Produção de máquinas agrícolas em 2015



Fonte: ANFAVEA

Observando os números da Figura 6, nota-se que não há uma empresa genuinamente nacional no rol de principais produtores, isso se dá devido à abertura econômica que se deu na década de 1990, uma vez que em tempos anteriores a importação de BK tinha serventia somente para complementar a produção nacional, conforme discorrido anteriormente no presente trabalho.

Antes de analisarmos o setor de bens de capital sob a ótica da oferta, devemos analisar a presença de barreiras de entrada nesse mercado, uma vez que a presença delas pode efetivamente modificar a maneira que uma empresa se comporta e como o mercado se organiza com essas características.

Segundo Fagundes e Pondé, 1998, as barreiras podem ser divididas em quatro grupos, que serão apresentados a seguir.

O primeiro grupo pode ser denominado de **diferenciação de produto**, essa barreira consiste em uma série de fatores que fazem com que o consumidor veja maior vantagem de consumir produtos de empresas já estabelecidas do que o produto similar de novos *players*. A intensidade dessas barreiras se dará por algumas características como:

- (i) Controle de tecnologias para a produção de inovação no setor, como segredos industriais e etc.;
- (ii) Gastos com publicidade das empresas atuantes, visando a fidelização dos clientes, impõe custos muito altos para novos entrantes;
- (iii) Acordos de exclusividade
- (iv) Reputação do produto e das marcas já estabelecidas.

O segundo grupo pode ser denominado de **vantagens absolutas de custo**. Essa barreira, como o próprio nome diz, remete à presença de características que fazem com que as empresas já atuantes consigam produzir na mesma escala do que as entrantes a um custo muito mais baixo:

- (i) Capacitação de capital humano (dificulta o recrutamento de MDO qualificada para novos entrantes);
- (ii) Patentes, propriedade intelectual ou dificuldade de engenharia reversa dos produtos (dificultando ou impossibilitando a imitação);
- (iii) Acordos de exclusividade com vendedores dos insumos necessários
- (iv) Verticalização da produção.

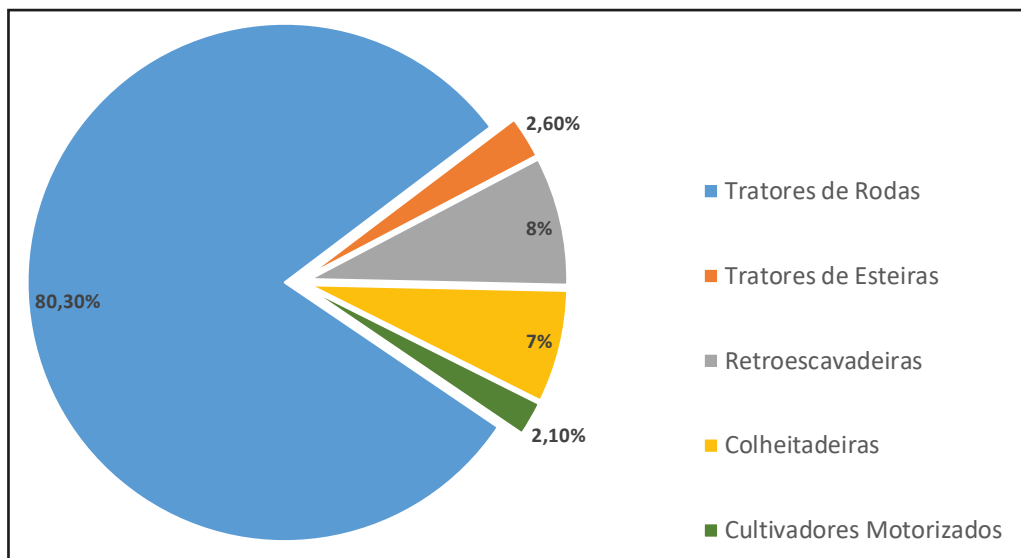
O terceiro grupo pode ser denominado de **economias de escala**. Essa barreira, como o próprio nome diz, remete à presença de características que fazem com que as empresas estabelecidas no mercado reduzam a quantidade de fatores de produção ou insumos por unidade de produto. Isso pode derivar da utilização de equipamentos mais produtivos ou aumento da especialização do trabalho.

O quarto e último grupo pode ser denominado de **investimentos iniciais elevados**, em que o investimento necessário para a montagem da firma e para a compra das máquinas necessárias (criação de nova capacidade) é muito alto, fazendo com que a tomada de empréstimos com bancos seja inviável devido à maior taxa de juros cobrada pelos bancos (dado o grande risco de negócio), e a captação via mercado de capitais também seja inacessível (dada a falta de reputação da empresa entrante).

Uma vez que a produção bens de capital mecânicos – tidos como o principal representante do setor – se assemelha à produção de maquinário pesado ou automobilístico (insumos são similares, segundo a ABIMAQ, e a vasta maioria deles são produtos transformados do aço, alumínio e outros metais), pode-se dizer que a configuração de mercado é similar, ou seja, um oligopólio (confirmado pela figura 5), uma vez que a entrada propriamente dita no mercado é marcada

por uma série de barreiras, sobretudo a necessidade de um imenso investimento inicial para a instalação da planta produtiva (gerando assim os chamados *sunken costs* uma vez que grande parte desses são irrecuperáveis), presença de empresas sólidas e consolidadas (que detém, individualmente, uma fatia considerável do *market share*), fazendo assim com que a conquista efetiva de clientes e, posteriormente, a consolidação no mercado. Outro fator de imensa relevância é a altíssima necessidade de capital necessário para operacionalização de uma planta produtora de bens de capital, ou seja, necessidade de mão de obra com uma certa qualificação (capaz de operar máquinas presentes ao fluxo de produção) e de insumos, muitas vezes bastante caros e disponíveis somente na compra via atacado, o que demanda, também, um amplo espaço, além do que para planta fabril em si, para eventuais estoques.

Figura 7 – Produção de máquinas agrícolas (2015)



Fonte: ANFAVEA

Tal característica de mercado faz com que os preços sejam mantidos em patamares mais elevados do que uma competição pulverizada entre empresas menores e sem grande parcela de *share* de mercado, uma vez que uma eventual “guerra de preços” faria com que a rentabilidade dos participantes do mercado caísse como um todo. Para ilustrar essa característica, pode-se levar em conta a Figura 7, em que vemos um nicho de bens de capital de máquinas agrícolas.

Aliando a maior abertura econômica com as políticas de fomento à importação de bens de capital (como os Ex-Tarifários de hoje) vê-se uma diminuição

ainda maior de *players* nacionais na participação em alguns nichos desse setor (principalmente em máquinas e ferramentas).

Há de se citar a ausência de um órgão regulador particular desta indústria, porém a indústria de máquinas e equipamentos é regulamentada pela Norma Reguladora 12, que implica as condições de uso de máquinas e equipamentos, características necessárias de fabricação e a importação destes componentes, visando garantir, de certa forma, algum tipo de uniformização de normas de segurança e padrões mínimos de qualidade.

4. CONDUTA DA INDÚSTRIA DE BENS DE CAPITAL BRASILEIRA

Quando se discute a conduta das empresas pertencentes ao setor de bens de capital, é de extrema importância ressaltar qual o principal objetivo do mercado consumidor desses bens, por mais que isso se torne repetitivo. A compra de uma máquina e/ou equipamento, seja motivada por uma troca de maquinário ou expansão da linha produtiva, visa um ganho de produtividade e qualidade. Para que isso seja possível, é necessário que os ofertantes dos bens de capital também ofereçam produtos que tenham novas tecnologias e que entreguem a esperada melhora na produção.

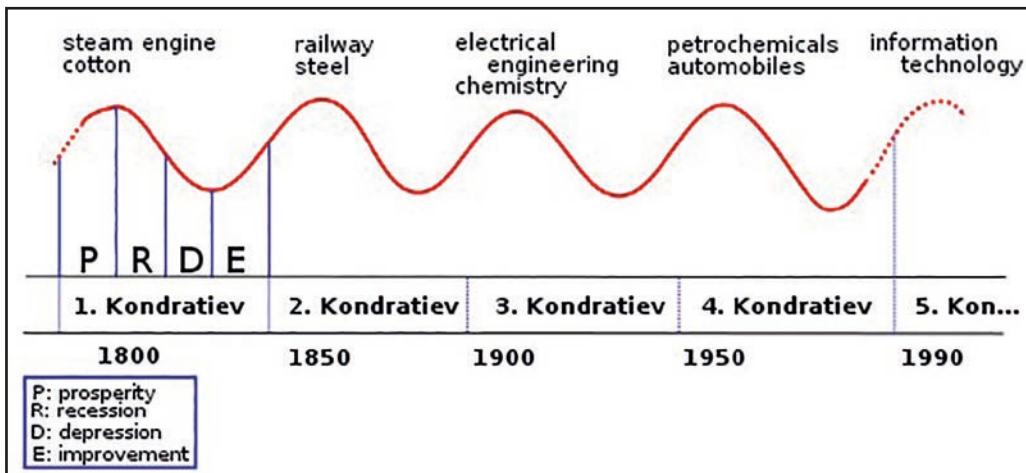
Assim, pode-se dizer que uma das principais estratégias das maiores empresas de bens de capital do mundo é manter os investimentos em P&D, de forma a colher os frutos das inovações que acabam por sempre conferir uma diferenciação aos produtos. Logo, pode-se dizer que essa inovação pode acirrar a competitividade no mercado (algo bastante benéfico para os consumidores de bens de capital) assim como fomentar o crescimento econômico como um todo, como dito por Schumpeter, que considerava a inovação como o motor propulsor do mercado capitalista (quebrando o ciclo e fomentando a demanda por novos bens, gerando crescimento econômico, como pode ser visto na figura 8, inovação essa que pode ser vista como “contagiosa”, levando a grande vantagem a empresa que implementa novas tecnologias primeiro.

No início do boom os custos se elevam nas empresas antigas; mais tarde suas receitas são reduzidas, primeiramente nas empresas com as quais concorre a inovação, mas, depois, em todas as empresas antigas, na medida em que a demanda dos consumidores se altera em favor da inovação” (SCHUMPETER, 1997).

Podemos citar como alguns exemplos de inovação no setor de bens de capital a introdução de sistema de GPS nas colheitadeiras, o que tornou possível a operação remota dessas máquinas e a otimização da colheita propriamente

dita. Ou até mesmo a introdução de *features* de “bem-estar” nas máquinas, como por exemplo ar-condicionado em tratores e gruas (esse último como um exemplo de bem de capital voltado à construção civil). Apesar de não visarem melhora na produtividade do equipamento, são vistos como diferenciação e inovação efetivas de produto.

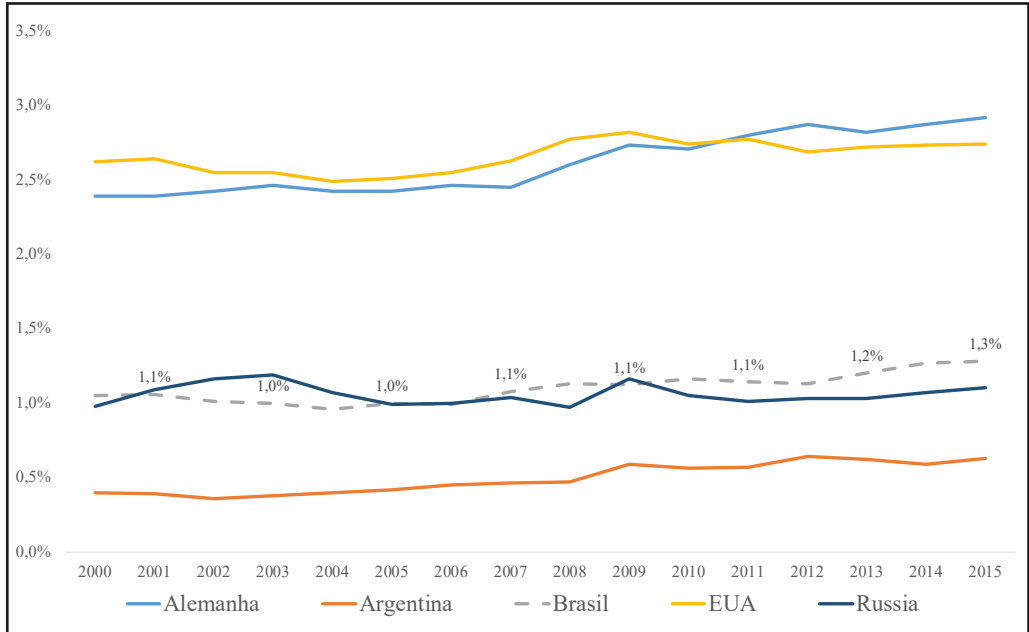
Figura 8 – Ciclos econômicos de Kondratiev



Mesmo a inovação sendo um dos principais fatores de diferenciação no mercado de bens de capital, muitas das empresas nacionais acabaram por deixar de investir no P&D justamente pela grande perda de mercado para as empresas estrangeiras após a abertura econômica, investimento que poderia ter sido fundamental para que firmas brasileiras tivessem mantido sua posição e não tivessem se tornado meros representantes de empresas internacionais, ou pior, parado suas operações. Um trabalho do BNDES datado do ano de 2005 já incluía o aumento de investimento em P&D como vital para que as empresas nacionais pudessem expandir seu *share* de mercado.

É importante ressaltar que o investimento em pesquisa e desenvolvimento vem apresentando um aumento na participação no PIB brasileiro com o passar do tempo, apesar de ainda se manter muito abaixo quando comparado com a parcela de importância que esse investimento recebe em economias de países desenvolvidos, sobretudo pelo fato de que o P&D no Brasil é majoritariamente efetuado por universidades e não efetivamente pela indústria.

Figura 9 – Parcela de gastos com P&D em relação ao PIB



Fonte: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

Além dos esforços em P&D, as grandes firmas que compõem o lado ofertante de bens de capital visam aumentar sua rentabilidade pelo meio de investimentos pesados no pós-venda de seus produtos, uma vez que na fabricação de máquinas e equipamentos as margens de lucro de manutenção e peças de reposição podem ser até cinco vezes maiores do que as vendas primárias do bem (COHEN, AGRAWAL E AGRAWAL, 2006). No trabalho de Sellito *et.al.* (2011) há uma grande exemplificação sobre os principais fatores de pós-vendas que podem ser observados (quadro 1) como fonte de diferenciação de produtos e, logo, como uma estratégia de maior rentabilização para as empresas em geral.

Quadro 1 – Fatores de pós-vendas como fonte de diferenciação de produtos.

	Tema	Fatores de competição
1	Assistência técnica	Capacidade de fazer reparo de partes danificadas em bancada, na fábrica
2		Capacidade de fazer reparo de sistemas, em campo
3		Procedimentos de entregas técnicas, com testes de equipamento e desempenho
4		Atendimento a consultas técnicas e orientação de clientes quanto ao uso do produto
5		Treinamento de clientes no uso e instalação do produto
6		Apoio documental ao cliente (manual de instalação e de <i>troubleshooting</i>)
7	Confiabilidade	Uso de testes acelerados para detecção de problemas de projeto
8		Uso de testes na fábrica (<i>burn-in</i>) para detecção de problemas de fabricação
9		Aproveitamento de informações de desempenho de campo para melhoria de projeto
10		Conhecimento dos modos de falha do produto como arma de competição
11		Conhecimento da confiabilidade do produto como arma de competição
12		Uso da noção de confiabilidade para cálculo da garantia normalmente usada
13	Gestão do relacionamento com clientes	Uso da noção de confiabilidade para cálculo de modelos avançados de garantia
14		Sistema de informação para apoio ao relacionamento com clientes
15		Sistema de informação para apoio à prospecção de mercado, vendas e negociação
16		Apoio documental ao relacionamento (jornais internos, informativos, mala direta)
17		Acompanhamento de desempenho de produtos e pesquisas de satisfação de clientes
18		Estrutura física e material, e ambientes adequados para atendimento a clientes
19	Logística de retorno e reposição	Coleta e retorno de embalagens e de resíduos de instalação e uso do produto
20		Coleta e retorno de equipamentos danificados, antes e após o conserto
21		Armazenagem de peças de reposição para consertos em garantia
22		Armazenagem de peças de reposição para consertos sem garantia
23		Armazenagem de peças descontinuadas ou obsoletas para consertos sem garantia

Fonte: SELLITTO, Miguel Afonso et al. Prioridades estratégicas em serviços de pós-venda de uma empresa de manufatura de base tecnológica. Gest. Prod, São Carlos, v. 18, n. 1, p. 131-144, jan. 2011.

De acordo com a Pesquisa de Inovação do IBGE (PINTEC), o número de empresas do setor que realizaram esforços inovativos, que são mensurados pelos gastos em P&D, passou de 5.551 em 2008 para 6.588 em 2014 (último ano da pesquisa). Todavia, observa-se que há uma queda na participação do número de empresas em relação ao total de empresas analisadas, que passou de 5,2% em 2008 para 5% em 2014. Se comparados os resultados com a indústria, verifica-se um pequeno aumento da participação, que passou de 5,6% em 2008 para 5,7% em 2014, conforme mostra a Tabela 7.

Tabela 7 - Número de empresas que realizaram dispêndios em P&D

Ano	Total (A)	Indústria de Transformação (B)	Fabricação de Máquinas e Equipamentos (C)	C/A	C/B
2008	106.862	98.420	5.551	5,2%	5,6%
2011	128.699	114.212	6.228	4,8%	5,5%
2014	132.529	115.268	6.588	5,0%	5,7%

Fonte: Pesquisa de Inovação – PINTEC/IBGE

Analisados os valores de dispêndio em P&D do setor, observa-se uma queda ainda mais acentuada da participação do setor, de 4,8% em 2008 para 3,5 em 2014, quando comparados os resultados em relação a todos os setores pesquisados. Em comparação à indústria de transformação, a queda na participação dos esforços em inovação passam de 6% para 5,2%, conforme mostra a Tabela 8.

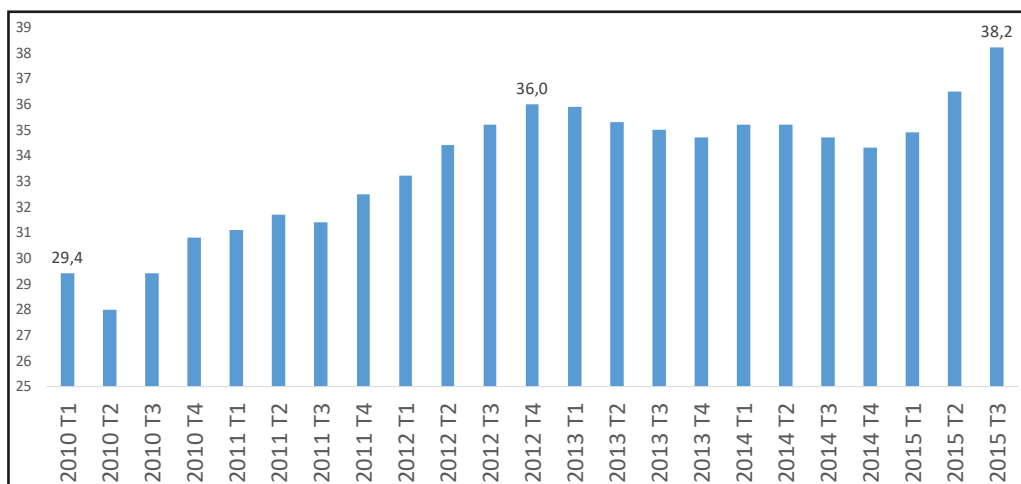
Tabela 8 – Valor dos dispêndios em P&D (em R\$ mil)

Ano	Total (A)	Indústria de Transformação (B)	Fabricação de Máquinas e Equipamentos (C)	C/A	C/B
2008	54.103.620	43.231.063	2.574.721	4,8%	6,0%
2011	64.863.726	50.124.930	2.173.764	3,4%	4,3%
2014	81.491.645	55.891.758	2.835.718	3,5%	5,1%

Fonte: Pesquisa de Inovação – PINTEC/IBGE

Outro importante indicador relacionado à conduta do setor são os preços, que apresentaram um expressivo crescimento nos últimos anos, em boa medida pela influência dos insumos importados, que também registraram crescimento nos últimos anos, conforme mostra o coeficiente de penetração (que mede a participação dos importados no consumo doméstico) que passou de 29,4% em 2010 para 38,2% em 2018, conforme mostra a Figura 10.

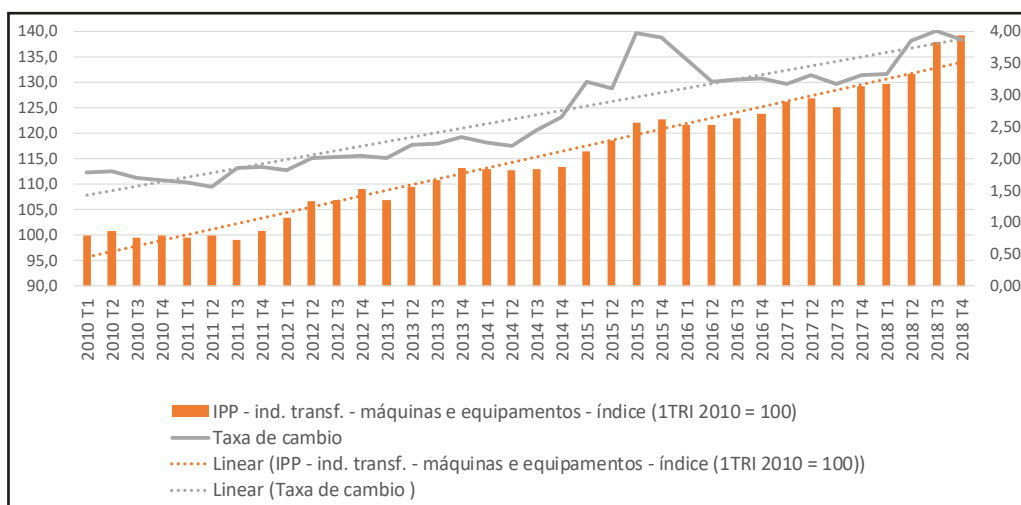
Figura 10 – Coeficiente de Penetração das Importações (em %)



Fonte: IPEADATA

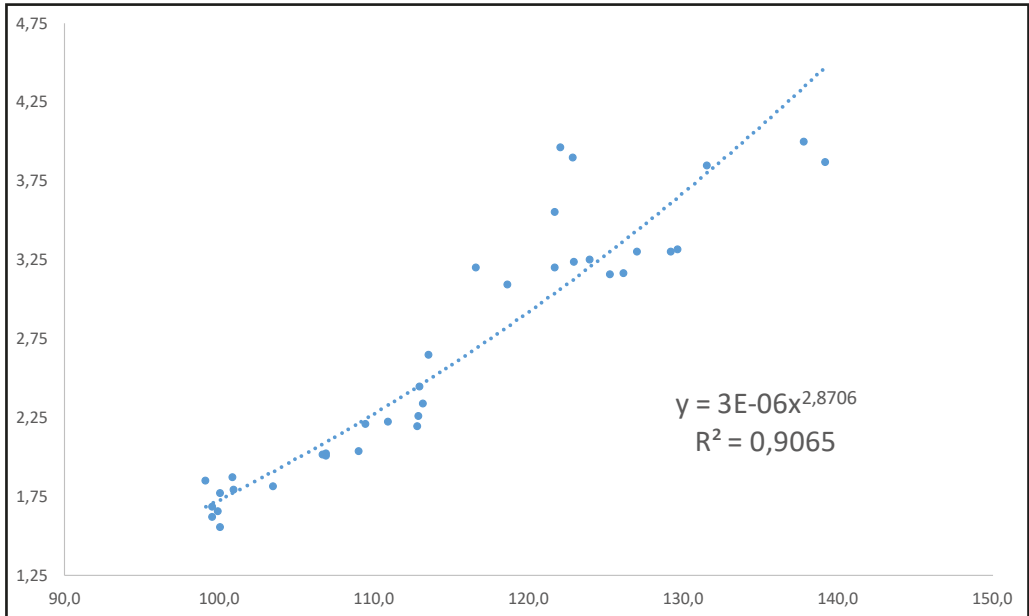
A conduta de preços é avaliada a partir do Índice de Preços ao Produtor do IBGE, o qual sabe-se que não mede apenas dos bens de capital, mas tem neste indicador uma *proxy* do que ocorre no segmento, sobretudo porque esses preços são fortemente influenciados pela taxa de câmbio, que apresentou uma significativa desvalorização nos últimos anos. Na figura abaixo observa-se o comportamento das duas variáveis, que apresentam curvas de tendência crescentes e semelhantes, conforme mostra a Figura 11.

Figura 11 – IPP/IBGE (em %) e Taxa de Câmbio (R\$)



Fonte: IPEADATA

Figura 12 – IPP/IBGE x Taxa de Câmbio (R\$)



Fonte: IPEADATA

A Figura 12 reforça a ocorrência de forte correlação entre as variáveis IPP e Taxa de Câmbio, o que corrobora a hipótese de que o setor, em termos de determinação dos preços, é impactado pela taxa de câmbio, que também num contexto de elevação do coeficiente de penetração levou o segmento a realizar expressivas majorações de preços. O coeficiente de determinação entre as duas variáveis, levando em consideração a função estimada a partir da linha de tendência, é de quase 91%.

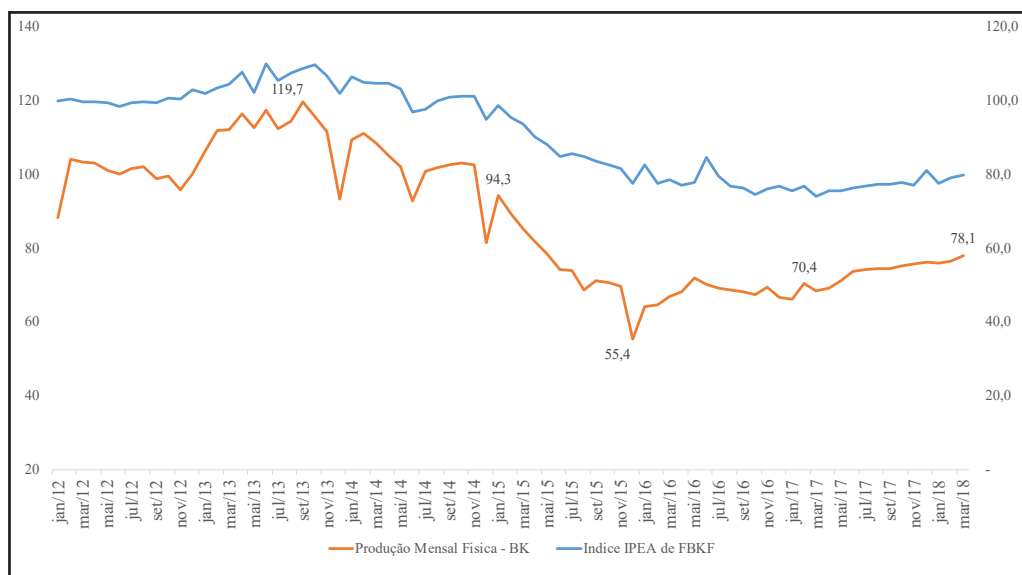
5. DESEMPENHO DA INDÚSTRIA DE BENS DE CAPITAL BRASILEIRA

Conforme tratado anteriormente no presente trabalho, o setor de bens de capital é altamente estratégico, respondendo de maneira direta com o aquecimento da economia, uma vez que investimento em máquinas e equipamentos é de grande valia para que os níveis de crescimento econômico sejam sustentáveis, uma vez que são esses bens que farão com que a capacidade produtiva seja aumentada, conforme podemos verificar na imagem abaixo, a tendência de movimentação das curvas são, de fato, bastante correlatos.

Portanto, com a tendência de retomada de investimentos produtivos, com uma indústria se recuperando, mesmo que a passos curtos da crise instaurada

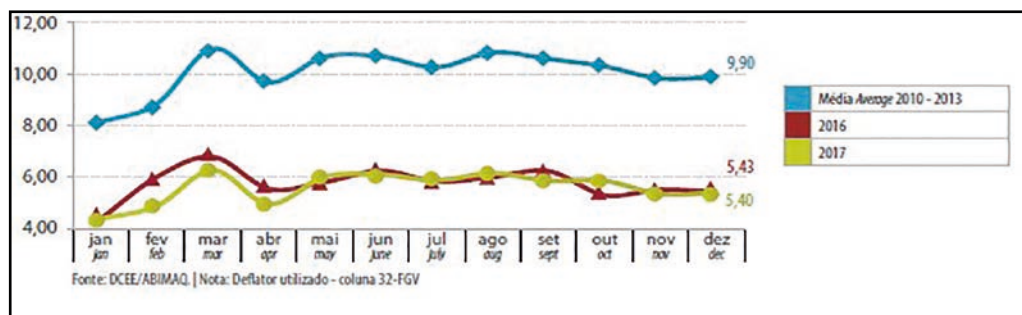
no ano de 2015, é a de que a procura, e logo a produção, de máquinas e equipamentos em geral tenda a acompanhar a movimentação. Pode-se notar, na Figura 14, o impacto que a crise teve na curva de receita líquida média do setor, caindo cerca de 45% quando comparamos a média do período de 2010-2013 com o ano de 2017.

Figura 13 – Produção mensal BK x Índice IPEA de FBKF



Fonte: IBGE / IPEA

Figura 14 – Curva de Comportamento - Receita Líquida Média 2010-2013 vs. 2016 e 2017



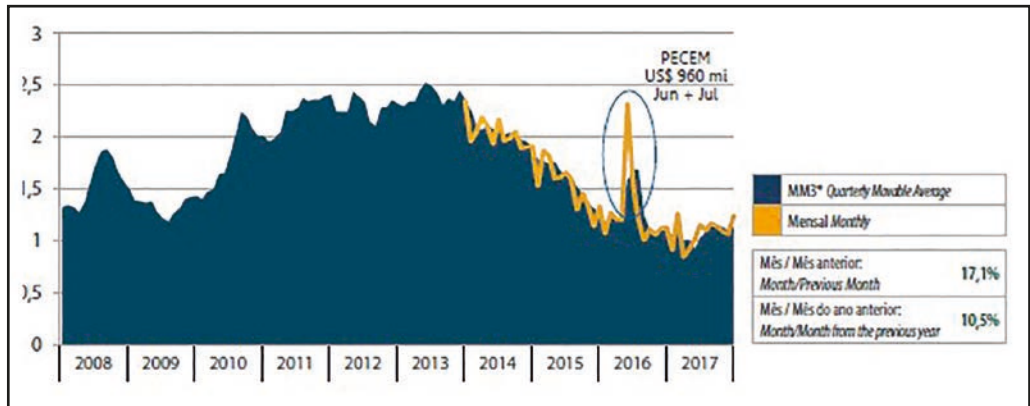
Fonte: Anuário ABIMAQ – 2017-2018

Conforme tratado anteriormente, os produtores nacionais de máquinas e equipamentos tendem a sofrer bastante com a concorrência de produtos importados, uma vez que geralmente esses apresentam uma série de vantagens quando

comparados com os nacionais, como o grande diferencial de maior emprego de tecnologia no produto (trazendo maior produtividade e/ou formas de “bem-estar” para o consumidor).

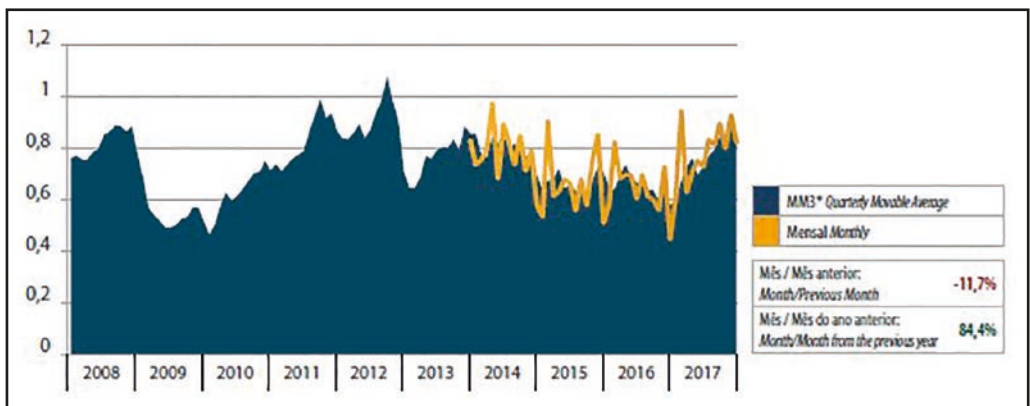
É necessário ressaltar que, apesar de que o produto importado ser diferenciado, isso não garante que ele ganhe volume de *market share*, uma vez que a tendência, ao menos para 2018, é de que o real se desvalorize frente a outras moedas, fazendo com que a importação desses bens, que já representam um alto investimento, fique ainda mais custosa. Segundo o anuário de 2018 da ABIMAQ, 18,7% da importação de BK mecânico vinha da China, seguida por Alemanha e EUA, com 18,4% e 16,1%, respectivamente.

Figura 15 – Importação – US\$ bilhões FOB



Fonte: Anuário ABIMAQ – 2017-2018

Figura 16 – Exportação – US\$ Bilhões FOB



Fonte: Anuário ABIMAQ – 2017-2018

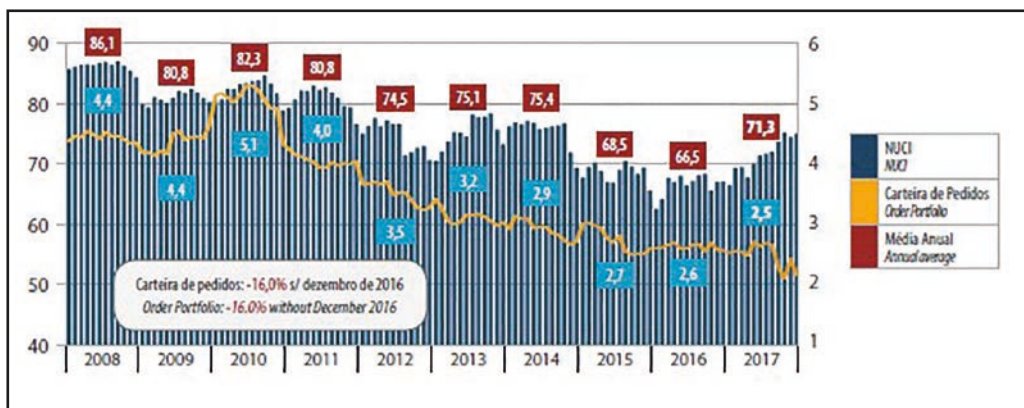
Como podemos ver nas Figuras 15 e 16, tanto as importações quanto as exportações aumentaram a partir da metade de 2017. Entretanto, é possível notar a grande disparidade entre o valor importado e o valor exportado. Ainda, segundo a ABIMAQ, o principal destino das exportações brasileiras se restringe à América Latina. Essa disparidade pode ser agravada ou até mesmo amainada dependendo da taxa de câmbio corrente no Brasil, ou seja, com o real desvalorizado, a importação de bens de capital pode se tornar pouco vantajosa devido aos altos custos inerentes na operação.

Segundo os principais executivos do setor, há uma série de políticas que podem ser tomadas para fomento do setor em âmbito nacional, ações como:

- (i) Reduzir tarifas e spreads bancários, eliminando a cunha fiscal e fomentando a competitividade no mercado;
- (ii) Completar a desindexação de contratos, salários e setor financeiro;
- (iii) Criar instrumentos de controle de capitais e do boom de commodities
- (iv) Priorizar investimento público em infraestrutura;
- (v) Redução contínua do “Risco Brasil”.

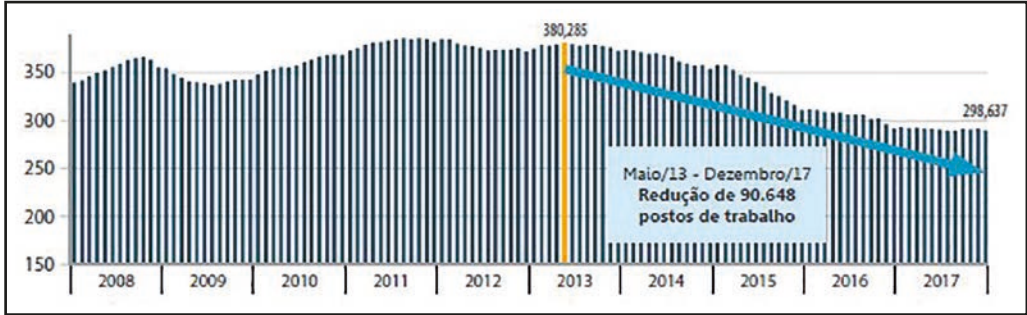
Como vimos anteriormente, a produção física reverteu a tendência de queda e apresentou crescimento no ano de 2017, fazendo com que o NUCI (Nível de Utilização da Capacidade Instalada) a acompanhasse no comportamento, como pode ser visto na Figura 17.

Figura 17 – NUCI – Nível de Utilização da Capacidade Instalada



Fonte: Anuário ABIMAQ – 2017-2018.

Figura 18 – Postos de Trabalho (mil) do setor



Fonte: Anuário ABIMAQ – 2017-2018

No que tange à criação de empregos, não houve um aumento de vagas de fato, porém a tendência crescente, presente desde o início de 2009 foi, de certa forma, estancada, fazendo com que o ano de 2017 apresentasse uma manutenção bastante linear. O esperado é que com a melhora da economia em geral o número de empregos tenda a aumentar, entretanto com salário médio inferior, uma vez que, dada a grande quantidade de desempregados, os salários solicitados para recolocação tendem a ser mais baixos do que os salários recebidos anteriormente.

CONCLUSÃO

O setor de máquinas e equipamentos tem enorme importância para a atividade econômica de um país, justamente por se tratar de um setor cuja produção acaba municiando os demais setores para que as produções possam ser aumentadas e/ou melhoradas.

Justamente por essa enorme importância, o setor pode ser visto como altamente estratégico, uma vez que seu desempenho pode, em tese, dar noções de como e quão aquecida será a atividade econômica futura, dado que quando as empresas passam a investir em tais produtos há um forte indicio de aumento da produção, uma vez que há aumento da capacidade produtiva. Os principais bens produzidos por esse setor são as máquinas para fins industriais e agrícolas, como máquinas para moldes, prensas, tratores, empilhadeiras, colheitadeiras e, até mesmo, guindastes.

Por muitos anos, quando não havia abertura econômica, a indústria de bens de capital conseguia suprir a demanda interna em sua grande maioria. No entanto, a partir dos anos 1990, com a abertura econômica, os produtos de firmas nacionais passaram a ser vistos como atrasados tecnologicamente, o que acabou

fazendo com que os produtos importados dominassem o mercado e fizessem com que firmas nacionais acabassem por se transformar em meras revendas ou representantes de empresas estrangeiras.

Dado que existem barreiras à entrada bem delineadas, como, por exemplo, *sunken costs*, enorme necessidade de capital e empresas tradicionais já estabelecidas, o mercado acaba apresentando uma estrutura de oligopólio, muito parecida com o setor automobilístico em geral. Dada essa característica, uma guerra de preços poderia, potencialmente, diminuir as margens de todo o setor, portanto, a estratégia seguida é a da diferenciação de produto, seja por meio de implementação de novas tecnologias ou, até mesmo, fluxos de pós-vendas mais vantajosos.

Como pode ser notado no decorrer desse artigo, a inovação está presente de forma bastante forte neste setor em específico, justamente pela sua posição e importância para a economia em geral. Portanto, pode-se dizer que uma empresa que investe em inovação, adicionando valor efetivo em seu produto, pode conquistar uma fatia de clientes. Se a indústria nacional tivesse voltado sua atenção, no passado, para o P&D, provavelmente conseguiria manter participação no mercado. Entretanto, como foi demonstrado, menos de 1% de toda a receita líquida de vendas é investida em inovação, fazendo com que o produto nacional se mantenha inferior ao importado, mitigando cada vez mais as chances de uma volta aos patamares pré-abertura econômica de participação de firmas nacionais.

Assim, vê-se que as importações têm maior importância do que a produção interna de tais bens, deixando a indústria local como mero complementar, fazendo com que o custo da inovação sempre fique à mercê das taxas cambiais e demais impactos internacionais.

Por responder fortemente ao aquecimento dos demais setores, a indústria de BK sofreu fortes abalos desde 2014, perdendo de maneira acentuada receitas e venda, desencadeando uma série de cortes de vagas de emprego e, até mesmo, fechamento de firmas de menor porte. Apesar dos 3 anos bastante negativos, com a recuperação, mesmo que lenta e gradual dos outros setores, os índices como produção física e a utilização da capacidade instalada apresentam perspectivas de melhora, apontando que uma possível retomada de crescimento e desenvolvimento pode ser observada em um futuro não tão distante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIMAQ. Disponível em: <<http://www.abimaq.org.br/>>. Acesso em: 02 de março de 2019.

ABIMAQ. Anuário ABIMAQ 2017/2018. Disponível em: <http://publicbrasil.com.br/abimaq/ABIMAQ2016-2017_baixa.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2018.

ANFAVEA. Anuário da ANFAVEA 2015. Disponível em: <<http://www.virapagina.com.br/anfavea2015/files/assets/basic-html/page-I.html#>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>>. Acesso em: 05 de outubro de 2018.

BNDES. O setor de bens de capital e o desenvolvimento econômico: quais são os desafios?. Disponível em < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2683/1/BS%2022%20O%20setor%20de%20bens%20de%20capital%20e%20o%20desenvolvimento_P.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2018.

COHEN, M.; AGRAWAL, N.; AGRAWAL, V. Winning in the aftermarket. Harvard Business Review, v. 84, n. 5, p. 129-138, 2006.

CRUZ, Brito. A universidade, a empresa e a pesquisa que o país precisa. Revista Humanidades, 45 p.15-29, 2000.

DIEESE-CUT. Indústria de bens de capital no brasil - Diagnóstico e Propostas elaboradas pelos Metalúrgicos da CUT, 2012, 30.

FAGUNDES, J.; PONDE, J. L. Defesa da concorrência e regulação. Texto para discussão, IE/UFRJ, 1998. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/barreiras_a_entrada_e_defesa_da_concorrenca.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

IBGE. Disponível em:<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria.html>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

IPEADADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

LAFIS. Novo relatório setorial. Bens de capital / máquinas e equipamentos abril, 2017. Disponível em:

<<https://www.lafis.com.br/lafisinstitucional/relatorio-analise-setorial/Maq-e-Equip-Bens-de-Capital.asp>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

PINTEC. Pesquisa de Inovação do IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-e-inovacao/9141-pesquisa-de-inovacao.html?edicao=9142&t=sobre>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juros e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 239 p.

SEBRAE: Importância das Micro e pequenas empresas. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil,ad0fc70646467410VgnVCM-2000003c74010aRCRD>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

SELLITTO, Miguel Afonso et al. Prioridades estratégicas em serviços de pós-venda de uma empresa de manufatura de base tecnológica. Gest. Prod, São Carlos, v. 18, n. 1, p. 131-144, jan. 2011.

WORLD BANK. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

DESAFIOS PARA O TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NO BRASIL UMA ANÁLISE SETORIAL INFORMADA PELA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA¹

Roberta Muramatsu²

Paulo Rogério Scarano³

Fabrizio Zacche Siqueira⁴

Rodrigo Guerreiro e Silva⁵

Alexandre Rodrigues Duarte Angelico⁶

-
- ¹ Este trabalho é fruto de pesquisa financiada pelo Fundo MACKPESQUISA da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- ² Economista pela Universidade de São Paulo, Mestre em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, MPhil e PhD em Economia e Filosofia pela Erasmus University of Rotterdam. É Professora Doutora do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisadora do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, Membro da Mont Pelerin Society, Society for the Advancement of Behavioral Economics e International Network of Economic Methodology.
- ³ Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia Política pela PUC/SP e Doutor em Ciências Sociais (área de concentração: Relações Internacionais) pela PUC/SP. É Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.
- ⁴ Administrador de Empresas pela Faculdade São Luís, Pós-graduado em Gestão Empresarial pela FGV, Gestão de Pessoas e Negócios no IBMEC e é Mestrando em Economia e Mercados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- ⁵ Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Estadual de Campinas e Mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie, com atuação profissional na área de Planejamento Financeiro.
- ⁶ Bacharel em Matemática Aplicada e Computação Científica pelo Instituto de Ciências

RESUMO

Parece lugar-comum dizer que o transporte ferroviário é o mais adequado para o escoamento de grandes volumes de produção em longas distâncias para países com as características territoriais do Brasil e o seu fôlego exportador. Porém, uma anomalia se observa: a participação do modal ferroviário no transporte de carga brasileiro é ainda bem pequena quando comparada com a de nações importantes no cenário internacional. O objetivo desta pesquisa é produzir um diagnóstico dos problemas que o marco regulatório, conflitos de interesse, falhas de coordenação, restrições sobre a produção/distribuição de bens e serviços, imprevisibilidade das relações contratuais e custos de transação positivos geram para a indústria ferroviária e como eles influenciam o desenvolvimento do setor.

Classificação JEL: L1; L14; L51; L92; D23.

Palavras-chave: Setor Ferroviário, Cargas, Desenvolvimento Setorial, Instituições, Liberdade Econômica.

INTRODUÇÃO

Apesar de todos os desafios macroeconômicos colocados para o Brasil e resto do mundo, a nação brasileira coloca-se como uma economia com enorme potencial para participar da divisão internacional do trabalho e perseguir uma trilha sustentável e sustentada de crescimento econômico. Todos sabem que parte do problema decorre dos gargalos da oferta de infraestrutura física e logística, que constituem elementos centrais para o custo Brasil (FIESP 2013). Isso porque, em larga medida, eles implicam custos crescentes de escoamento da produção, que, por seu turno, distorcem taxas de retorno de vários projetos, aumentam custos de oportunidades das atividades produtivas e reduzem perspectivas e incentivos de se buscar alocações mais eficientes e ganhos de produtividade para a economia brasileira. Como resultado não planejado e perverso de tal ambiente de negócios, o país perde competitividade global e chances de exercer seu protagonismo no mercado mundial.

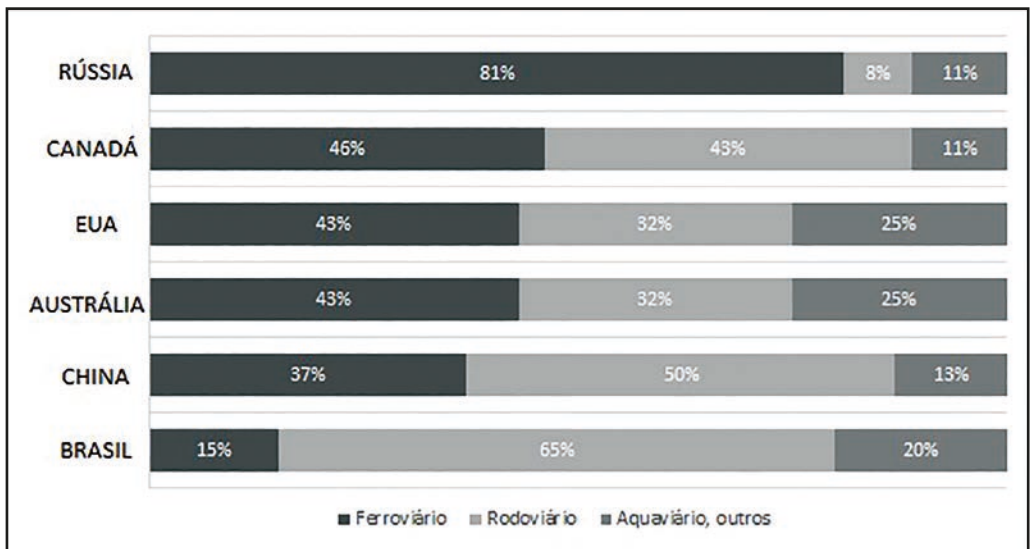
De acordo com o Relatório Anual do Fórum Econômico Mundial de 2018 intitulado “*Global Competitiveness Report*”, o Brasil ocupa a 72ª posição em um ranking de 140 países. No componente do mesmo índice de competitividade geral

Matemáticas e Computação/USP, Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo e Mestrando em Economia e Mercados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie com atuação profissional em planejamento de risco de crédito.

chamado de “infraestrutura”, o país tem 81ª colocação. No item de densidade da malha ferroviária, o Brasil é o 79º colocado. Quando se considera a dimensão de eficiência de serviços ferroviários, a nação encontra-se em 97º lugar frente aos 140 países examinados. Com base no retrato acima, torna-se trivial afirmar que a lenta trajetória de recuperação da economia brasileira exige avanços significativos na infraestrutura de transporte – inclusive o de ferrovia de carga. O ponto de partida deste trabalho é a conjectura de que distorções e desafios na infraestrutura de logística resultam de maneira não necessariamente intencional de escolhas controversas. Sendo assim as estratégias e comportamentos dos agentes do setor são respostas aos incentivos e informações oferecidos pela matriz de instituições políticas e econômicas ao longo do tempo.

Parece lugar-comum dizer que o modal ferroviário é o mais adequado para o escoamento de grandes volumes de produção em longas distâncias para países com as características territoriais do Brasil e o seu fôlego exportador. Além disso, a ferrovia de carga permite maior segurança de transporte e menor risco de acidentes com os grandes quantidades e pesos de bens transportados (ferro, derivados de petróleo, produtos siderúrgicos, fertilizantes, algodão, açúcar, soja, entre outros). Porém, uma anomalia se observa – a participação do modal ferroviário na matriz brasileira de transporte de carga é baixa quando comparada a das nações de extensões territoriais semelhantes a do país, como mostra a Figura 1.

Figura 1 - Comparativo de matrizes de transporte de carga - 2014



Fonte: ANTF (2018). Dados do Ministério dos Transportes

As consequências disso extrapolam os custos dos produtos finais, mas também acirram problemas sérios capazes de comprometer a qualidade de vida e de bem-estar individual e social, tais como a deterioração do meio ambiente (emissão de poluentes e destruição de áreas com alta biodiversidade e de relevância para ocupação humana, por exemplo) e a grave crise de mobilidade urbana.

Vale destacar que o foco da pesquisa reside na análise de problemas colocados pelo ambiente institucional (e seu marco regulatório) para o transporte ferroviário de carga. Sendo assim, a questão de pesquisa que orienta este artigo é a seguinte: “Quais são os desafios que o ambiente institucional e arcabouço regulatório colocam para as escolhas de arranjos contratuais e padrões de interação dos agentes e como eles restringem o desempenho do setor de transporte ferroviário de carga no período de 1997 a 2018?”

Mais precisamente, o objetivo central deste artigo é produzir um diagnóstico dos obstáculos regulatórios e limitações institucionais para o avanço da indústria ferroviária e como eles explicam a estrutura do setor, sua conduta e desempenho. Para tanto, faz-se necessário buscar os seguintes objetivos específicos:

- Fornecer panorama geral sobre o desempenho do setor e como traços da sua estrutura e conduta parecem ser consequências não pretendidas de possibilidades e limitações colocados pelo marco regulatório e especificidades do transporte ferroviário de carga no Brasil;
- Revisar a literatura da Nova Economia Institucional e a Teoria da Escolha Pública que se complementam para oferecer uma interpretação acerca da lógica, alcances e limitações da regulação do setor de transporte terrestre ferroviário dadas as suas altas especificidades de investimento, incertezas, benefícios, custos externos, entre outros fatores;
- Entrevistar representantes setoriais relevantes e extrair as percepções sobre as oportunidades e distorções geradas por alguns padrões de relações contratuais e arranjos institucionais no Brasil, que, por seu turno, influenciam o desempenho do setor (e também a sua estrutura e conduta);
- Identificar, por meio das entrevistas, regularidades nas estratégias e desempenhos do setor que resultam do marco regulatório e ambiente institucional marcado por relações históricas de “capitalismo de laços”.
- Articular informações de bases de dados ABIFER, ANTT, LAFIS, CNT, ANTF, Ministério dos Transportes e resultados das entrevistas para identificar os desafios regulatórios para o avanço dos investimentos, ampliação

de capacidade, modernização, redução de intervenções urbanas entre outros problemas estruturais.

O restante deste artigo está organizado da seguinte forma. A primeira seção 1 oferece uma interpretação da trajetória de evolução da ferrovia de carga brasileira (desde o período de privatização durante a década de 1990), que se mostra responsiva à estrutura de incentivos (nem sempre favoráveis) do ambiente regulatório. A seção 2 apresenta e discute o referencial teórico adotado no artigo, que se inspira na integração entre a Nova Economia Institucional (um desdobramento natural da Moderna Organização Industrial e da abordagem de Estrutura-Condução-Desempenho) para detalhar o ambiente de transações, e a Teoria da Escolha Pública para iluminar desafios regulatórios e os riscos de falhas de governo colocados para o transporte ferroviário de carga. A terceira seção fornece detalhes e as razões da “metodologia eclética” utilizada. A seção 4 discute e analisa os resultados. Por fim, questões para pesquisa futura são identificadas e as conclusões apresentadas.

1. TRAJETÓRIA DO SETOR FERROVIÁRIO DE CARGA NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Os efeitos macroeconômicos perversos gerados pelo choque do petróleo na década de 1970, as ineficazes políticas fiscal e monetária adotadas no Brasil, entre diversas falhas de governo e regulação da matriz de transporte da nação contribuíram significativamente para o sucateamento da infraestrutura logística e endividamento do setor durante toda a década de 1980. Em 1992, a RFFSA foi colocada como item do Plano Nacional de Desestatização e coube ao BNDES definir preço para a privatização da empresa e seu modelo de concessão. A estratégia de concessão estabeleceu metas de redução de acidentes e aumento da atividade ferroviária e acabou dividindo a RFFSA em malhas que seriam operadas por grupos privados concessionários por um período de 30 anos. Uma mudança institucional importante foi criada pelo Decreto no.1832/1996, que estabeleceu a possibilidade de empresas privadas se envolverem na construção, operação e uso comercial dos serviços de transporte ferroviário. Para tanto, tais direitos poderiam ser exercidos diante concessão dada pela União (BRASIL, 1996). Com base em tal dispositivo institucional, deu-se início aos leilões de ativos da RFFSA no mesmo ano. A tabela abaixo resume a nova estrutura do sistema:

Tabela 1 - Divisão em Km da Rede Ferroviária Federal (RFFSA)

MALHAS REGIONAIS	EXTENSÃO (km)
Oeste	1.621
Centro-Leste	7.080
Sudeste	1.674
Tereza Cristina*	164
Sul	6.586
Nordeste	4.238
Paulista *	4.236
TOTAL	25.599

Fonte: ANTT, 2014, p.49

Como resultado da privatização durante a década de 1990, as novas concessionárias voltaram-se para a tarefa de reconstrução do sistema. Isso explica em parte porque já na segunda metade da década de 1990, a ferrovia tornou-se responsável por 20% do deslocamento de cargas no Brasil. No fim da década de 1990, o total da malha brasileira adquiriu a organização apresentada na Tabela 2.

Como consequência das privatizações, o setor aumentou sua relevância. As empresas concessionárias passaram a ter o controle da infraestrutura e comercialização dos serviços de transporte ferroviário. Logo, o leilão da malha da RFFSA abriu espaço para novas mudanças no marco regulatório do setor ferroviário. O Ministério dos Transportes deixou de ser o único responsável pelas políticas e controle de operação do setor. A lei no. 101233/2001 aprofundou a tarefa de regulação através da Agência Nacional do Transporte Terrestre (ANTT). A última passou a exercer as tarefas de administração dos contratos de concessão e arrendamento de ferrovias, fiscalização da prestação dos serviços realizados pelas empresas privadas e pelo poder público e punição das partes em caso de não cumprimento das cláusulas e condições (BRASIL, 2001; POMPERMEYER, 2010). No ano de 2007, a RFFSA foi completamente extinta.

Tabela 2 - Malha ferroviária concedida durante o processo de privatização

Ferrovia	Concessionária	Início concessão	Prazo concessão	Ext./Km
América Latina Logística Malha Norte	ALL Malha Norte S/A	19.05.1989	90 anos	735,26
América Latina Logística Malha Oeste	ALL Malha Oeste S/A	01.07.1996	30 anos	1.953,44
América Latina Logística Malha Paulista	ALL Malha Paulista S/A	01.01.1999	30 anos	2.043,95
América Latina Logística Malha Sul	ALL Malha Sul S/A	01.03.1997	30 anos	7.223,37
Estrada de Ferro Paraná Oeste	Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A	23.05.1989	30 anos	248,09
Estrada de Ferro Carajás	VALE S/A	01.07.1997	30 anos	996,66
Estrada de Ferro Vitória-Minas	VALE S/A	01.07.1997	30 anos	887,68
Ferrovia Centro Atlântica	Ferrovia Centro Atlântica	01.09.1996	30 anos	7.222,43
Ferrovia Norte-Sul - Tramo Norte	VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S/A	01.10.1999	30 anos	744,5
Ferrovia Teresa Cristina	Ferrovia Teresa Cristina S/A	01.02.1997	30 anos	163,44
MRS Logística	MRS Logística S/A	01.12.1996	30 anos	1.608,86
Ferrovia Transnordestina Logística	Ferrovia Transnordestina Logística S/A	01.01.1998	30 anos	3.682,03
Ferrovia Norte-Sul - Tramo Sul	VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S/A	10.05.1989	30 anos	853,57
TOTAL:				28.363,28

Fonte: ANTT, 2014

As cláusulas dos contratos de concessão foram formuladas para que as operadoras pudessem ter incentivos de prestar seus serviços de transporte sem que isso implicasse práticas discriminatórias e abuso de poder econômico (ANTT, 1996). Além disso, as empresas concessionárias foram obrigadas a cumprir contratos de arrendamento pelo uso dos ativos concedidos pela União. Os contratos de concessão possuíam vários elementos associados ao objeto da concessão propriamente dita, tais como o direito de exploração e desenvolvimento do

transporte ferroviário de carga, prazo de 30 anos, tipos de pagamento, direitos e obrigação, etc. (POMPERMEYER et al. 2012).

Vale destacar que os contratos de concessão (baseados nos custos operacional da RFFSA da década de 1990 e cenário bem restrito do setor de transporte de carga naquele período) criaram incentivos distorcidos para investimento nas ferrovias e efetividade na prestação dos serviços de utilidade pública). Parte disso decorre do fato de que os contratos não conterem cláusulas bem definidas para incentivar empresas concessionárias para fazerem alguns tipos de investimentos. Dois exemplos são os investimentos para isolar faixas de domínio e a retirada de passagem de nível que elevam naturalmente a velocidade dos trens, mas que não são tidos como tarefas obrigatórias. Além disso, os incentivos para a expansão da capacidade de determinadas linhas ficam reduzidos à regra de equalização dos ganhos marginais de receita e de seus custos incrementais. Tal critério parece implicar (até mesmo de modo não pretendido) uma oferta de serviços inferior à demanda. Parte da situação resulta também do fato das interações entre agentes da ANTT, Ministério dos Transportes e concessionária ocorrerem em um ambiente de informação assimétrica e racionalidade limitada, que impedem a existência de contratos perfeitos.

O contrato de concessão é o dispositivo através do qual a ANTT relaciona-se com as empresas concessionárias. Cabe à agência de regulação monitorar se as operadoras cumprem a obrigatoriedade de operação em tráfego mútuo. Vale ressaltar que a compulsoriedade de interconexão depende da existência de capacidade ociosa na operação. Porém, a coordenação do tráfego mútuo parece ser efetuada de modo mais ou menos espontâneo pelas próprias linhas que precisam de acesso aos portos e aqueles que possuem tal facilidade. Neste caso, há interesse das partes envolvidas em compartilhar despesas de investimento para expansão da interconexão.

De qualquer forma, o ambiente de informação assimétrica não deixa clara a real capacidade de circulação das linhas e se há algum tipo de prática pouco alinhada com competição e eficiência econômica. As concessões também envolvem cláusulas que estabelecem as tarifas máximas que podem ser cobradas pelos serviços de transporte e de outros acessórios realizados pelas concessionárias. Naturalmente os contratos foram desenhados com as informações de custos operacionais da RFFSA da década de 1990. As cláusulas de revisão dos valores de referência das tarifas, se por um lado facilitaram o compromisso com o equilíbrio econômico financeiro, abriram espaço para novas barganhas uma vez que o setor de ferrovia de carga e seus potenciais consumidores passaram por transformações radicais.

Em resposta a isso, a ANTT não fixou as tarifas que as concessionárias cobrariam dos chamados novos serviços. A única exigência era que as empresas divulgassem publicamente suas informações das taxas. Para evitar problemas financeiros que impediriam as concessionárias de atenderem as metas de produção (ajustadas a cada cinco anos), a ANTT também ofereceu às empresas o direito de devolução de trechos com operação economicamente inviável.

No período de 1997 a 2003, o crescimento do investimento e a produção do transporte ferroviário de carga superou a evolução do PIB. No relatório do BNDES sobre o setor em 2017 destaca-se que houve crescimento médio da produção na ordem de 4.7% a.a., enquanto o PIB cresceu 1.7% a.a. (ASSIS et al. 2017). Entre os anos de 2003 a 2008, o investimento real cresceu ao ritmo médio de 23.11% a.a., enquanto o PIB cresceu em média aproximadamente 4.8% a.a. Em 2008, a ANTT concedeu à empresa VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A a concessão para construção, desenvolvimento e exploração da Ferrovia de Integração Oeste-Leste ligando Ilhéus (BA) a Alvorada (TO).

Subsequentemente, efeitos da crise econômica internacional, problemas domésticos de gestão das políticas macroeconômicas e incertezas ampliadas por mudanças do marco regulatório parecem explicar o arrefecimento dos investimentos na ferrovia de carga brasileira (ASSIS et al., 2017).

A partir de 2011 a ANTT criou novos procedimentos para otimizar a utilização das malhas ferroviárias ligados a metas de produção por trecho e de segurança, formas de compartilhamento de infraestrutura com direito de passagem e tráfego mútuo, entre outros esquemas de direitos e obrigações dos usuários. Para modernizar a administração do setor, o governo buscou com a nova regulação separar oportunidades de negócios para os operadores de infraestrutura de transporte ferroviário e a operação dos serviços de transporte. Entretanto, ao tentar reduzir o monopólio na oferta dos serviços ferroviários e criar um ambiente de maior competição no setor para contornar o fato de que a operação da infraestrutura ferroviária, algumas mudanças regulatórias pareceram implicar de modo não intencional a concentração do setor nas mãos de poucos grupos empresariais. Para contornar problemas e operar de modo alinhado com várias experiências internacionais interessantes, o governo promoveu incentivos para parcerias público-privadas (PPP) para projetos de construção, manutenção e operação da infraestrutura ferroviária.

Em agosto de 2012, tais iniciativas de promoção do setor ferroviário foram anunciadas como componentes do chamado Programa de Investimentos em Logística (PIL) cujas projeções para o aumento de investimentos em ferrovias

e incentivos para a participação da iniciativa privada eram marcadas por uma alta dose de otimismo. O plano previa o aumento e modernização de aproximadamente 10 mil km da malha ferroviária brasileira e propunha projetos que envolviam um total de R\$ 91 milhões.

Vale destacar que a alteração proposta no sistema regulatório foi baseada no modelo de separação vertical (*vertical unbundling*) ou *open access*. Sob tal regime horizontal ou de desverticalização, as concessionárias investiriam recursos para a ampliação da capacidade da malha e construção de novas linhas em troca do direito de vender capacidade construída para uma empresa pública, vinculada ao Ministério dos Transportes chamada VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. A proposta de intermediação da VALEC era fomentar a competição entre os que operavam nos serviços de transporte e maiores oportunidades para os usuários do modal ferroviário e fretes cobrados.

Entretanto, a implementação da separação vertical veio acompanhada por vários desafios. Um deles era a dificuldade de gerar eficiência operacional da malha ferroviária e dos ativos dos serviços de transporte (vagões, locomotivas e até mesmo terminais) anteriormente organizados num tipo de governança vertical. A mudança implicou a formulação de contratos mais complexos e como resultado, novos custos de transação para agentes limitadamente racionais, porém cientes de que existiam incertezas, frequência e investimentos com custos irrecuperáveis em suas operações. Todavia, a eficácia da mudança da regulação dependia da ocorrência futura de uma queda nos valores cobrados pelo frete (em um ambiente de maior competição intra-rede) superior à inevitável elevação dos custos de se operar de modo desverticalizado (POMPERMEYER et al. 2012; PINHEIRO 2014).

Mais recentemente, Oliveira et al. (2018) destaca que o sucesso de um modelo de separação vertical depende de características que o sistema de transporte ferroviário brasileiro não possui. São elas: padronização do serviço com grades de horários bem claras e rígidas e infraestrutura ferroviária com capacidade ociosa em trechos de elevada demanda de embarcadores de carga.

Como, no Brasil, a capacidade ociosa parece existir basicamente em trechos nos quais os custos totais do transporte ferroviário superam ainda os da rodovia, os agentes tiveram dúvidas sobre o efeito positivo decorrente da mudança regulatória. A escolha de usar a VALEC baseou-se na premissa de que a empresa estatal poderia promover a concorrência no setor. Isso porque a VALEC é independente dos operadores de trens e dos usuários dos serviços finais e apenas exerceria a função de comprar e revender capacidade de tráfego. Todavia, tal

retrato pressupõe que a VALEC tenha capacidade de lidar com questões informacionais complexas necessárias para a coordenação ótima (*matching*) entre a oferta e a demanda por capacidade de tráfego. O problema é subestimar o fato importante de que as condições de oferta e demanda não são dadas a priori; elas são sensíveis a várias especificidades de relações contratuais e do próprio ambiente institucional. Para complicar, o custo fiscal do regime de separação vertical não era negligenciável. Como resultado, não se mostraram críveis ao longo do tempo as garantias dadas pelo governo.

Oliveira et al. (2018) destacou que o próprio relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) indicara que a proposta para separação vertical não foi amparada por qualquer estudo de impacto regulatório e tampouco por estimativas de benefícios e custos ou subsídios exigidos para implementar as propostas de 2012 (TCU, 2015).

Em 2015, a segunda fase do PIL foi anunciada com propostas ambiciosas de investimentos da ordem de R\$ 86.4 bilhões para a construção de ferrovias e 8000 km de gargalos. Entretanto, os graves problemas fiscais com os quais o governo brasileiro teve e tem de enfrentar e as incertezas colocadas pelas instituições políticas e econômicas amplificam as barreiras institucionais para o avanço do setor.

Com base nisso, pode-se argumentar que a revitalização do setor de transporte ferroviário foi resultado do processo de privatização. O modelo de concessão pareceu ser mesmo uma opção adequada. Porém, lacunas colocadas pelo marco regulatório e barreiras geradas pelas recorrentes intervenções do Estado, que definiam até mesmo taxas de retorno reais para os negócios do setor, promoveram incertezas e dificuldades adicionais para alocações mais eficientes e investimentos necessários para o avanço deste importante modal de transporte. Em resposta a tais barreiras da matriz institucional, o PIL 2 retomou o marco regulatório da verticalização, sinalizou que consideraria prorrogação dos contratos de concessão das ferrovias.

Em 2016, a Lei 13.334 mudou a MP727 para anunciar o PPI. O propósito do último é expandir parcerias entre setor privado e Estado para melhorar a infraestrutura logística do Brasil. No ano seguinte, é criada a Lei 13.448 que explicita o que significa a prorrogação antecipada, que serviria fundamentalmente para incorporar investimentos, serviços e inovações tecnológicas nos contratos de concessão. A lei estabeleceu que a prorrogação teria de ocorrer através da inclusão de investimentos não previstos nos contratos de concessão vigentes e os parceiros privados (concessionários) teriam de respeitar metas de produção e segurança. Vale ressaltar que a Lei 13448/17 expressa o reconhecimento de que

lacunas nos contratos vigentes merecem ser revisadas de modo alinhado com as melhores práticas regulatórias existentes (OLIVEIRA et al., 2018, p.30).

Como consequência disso, surgiu mais recentemente espaço para sugestões feitas pelas concessionárias para a antecipação das prorrogações que deverão ser examinadas no governo atual. Alguns dos termos de tal debate serão explorados nas entrevistas e examinados para iluminar a aplicabilidade de uma abordagem teórica influenciada pela combinação das perspectivas da Nova Economia Institucional e Teoria da Escolha Pública.

Como bem enfatizou Gesner de Oliveira e seus colaboradores, a separação vertical sem um compromisso com a redução de barreiras à entrada de novos operadores e usuários não necessariamente implicaria ganhos concorrenciais (OLIVEIRA et al. 2018). O modelo vertical, por sua vez, garantiria maior otimização operacional, mas traria também implicações associadas a identificação mais rápida de novas oportunidades de ações empresariais, diagnóstico e eliminação dos erros de otimismo e pessimismo no setor. Grande parte das operações no setor de ferrovia de carga ainda estão ligadas aos corredores de exportação e nas mãos de concessionários ligados a escoamento de graneis minerais e agrícolas para a exportação.

As vantagens de uma estrutura mais competitiva relacionam-se com maior acessibilidade à rede, chances de escoamento de novos tipos de cargas tanto para abastecimento interno quanto exportação, incentivos para linhas de distintas extensões, etc.

Como brevemente discutido acima, a lei 13.448/17 promete mudar incentivos do setor privado sobre investimentos para expansão da capacidade instalada do setor de ferrovias de carga, avanço da qualidade dos serviços oferecidos e garantia crível de gerar capacidade de transporte a terceiros. A ideia da lei é abrir discussão para que os contratos do setor sejam modernizados de modo a incluir investimentos importantes nas cláusulas e incentivos para a concorrência e transparência das informações (OLIVEIRA et al. 2018)

2 REFERENCIAL TEÓRICO: PESQUISA SETORIAL SOB A ÓTICA INTEGRADA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

O presente estudo se apoia no cabedal teórico da Teoria da Organização Industrial. Inspirado pelas ideias de Richard Coase (1972), considera-se que o objetivo central da Organização Industrial é desvendar os processos e mecanismos responsáveis pela organização da indústria, como eles mudam ao longo

do tempo e suas consequências (algumas delas envolvem resultados não pretendidos) para a própria trajetória de mudança do arranjo organizacional do setor (FARINA 1997, p.20)

Nesta seção argumenta-se que a perspectiva teórica da Nova Economia Institucional (NEI) nos ajuda a obter uma melhor compreensão dos elementos que explicam porque determinadas formas organizacionais existem no mercado de transporte ferroviário de carga. Mais precisamente, sustentamos a tese de que a NEI é um desdobramento natural da Teoria da Organização Industrial (e até mesmo como suas versões tradicionais como a abordagem da ECD, Estrutura, Conduta e Desempenho). A NEI oferece elementos para examinar estratégias de firmas que explicitam a relevância de traços do ambiente institucional (marco regulatório) e as variáveis transacionais (incerteza, duração das transações, frequência e especificidade de ativo/investimento ou custo irre recuperável), que por sua vez, moldam as decisões sobre arranjos organizacionais e inevitavelmente o comportamento e performance das organizações (JOSKOW, 1995, pp.252-254).

Adicionalmente, o artigo examina as vantagens de se incorporar insights da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*) na abordagem novo institucionalista para examinar desafios regulatórios e eventuais consequências.

2.1 Economia do Transporte Ferroviário como desdobramento natural tanto da microeconomia *mainstream* quanto da teoria da organização industrial e sua abordagem E-C-D

Uma análise do setor ferroviário vem acompanhada de vários desafios analíticos e empíricos até mesmo pelo fato de que o transporte é sempre uma demanda derivada de outras atividades produtivas e o crescimento ou redução da atividade depende significativamente do desempenho de outros setores (QUINET & VICKERMAN 2004).

O transporte (ferroviário, inclusive) pode ser tratado como um insumo importante para o processo produtivo e como tal também sensível à tecnologia vigente e aos preços relativos dos fatores. A análise do setor proposta pelo presente projeto reconhece a existência de variações na natureza e organização do mercado de transporte ferroviário, que podem ser resultados da matriz institucional de uma nação e como ela evolui ao longo do tempo.

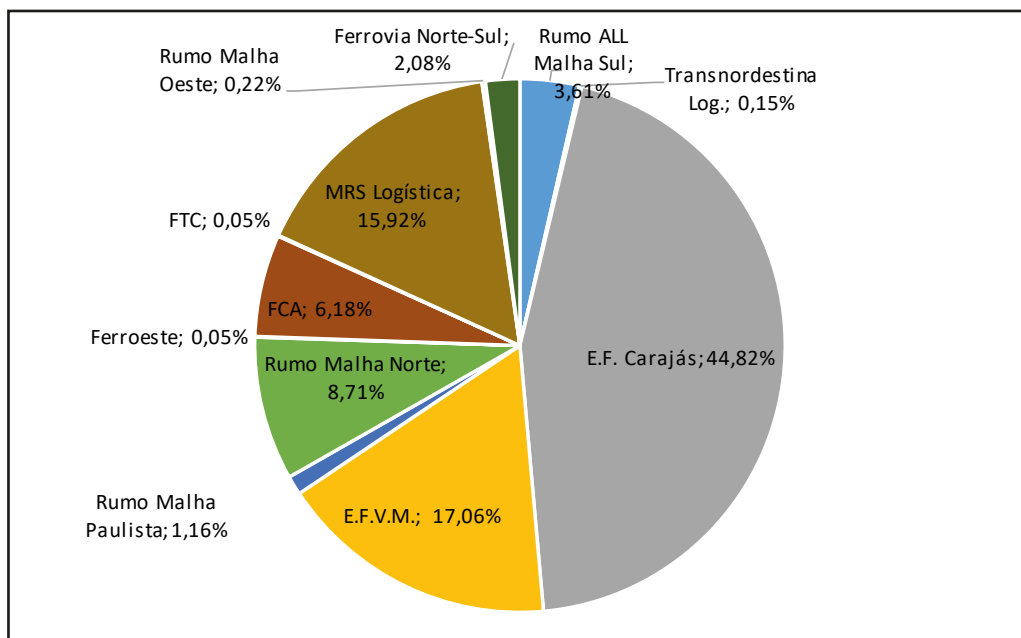
Vale destacar que o produto do setor ferroviário se dá em termos das quantidades físicas que combinam volumes (número de passageiros ou toneladas por quilômetro) e a distância do que é escoado ou transportado. No nosso

entendimento, estudar o setor ferroviário envolve inevitavelmente uma análise microeconômica, que se refere à maneira pela qual os agentes econômicos tomam decisões em função da disponibilidade e provisão deste modal e de outros complementares e substitutos (por exemplo, rodoviário, aéreo, hidroviário). Ademais, uma análise rigorosa do setor deve dar atenção especial ao ambiente no qual a estrutura e o nível da atividade econômica no nível agregado relacionam-se com a disponibilidade e qualidade da infraestrutura e serviços de transporte.

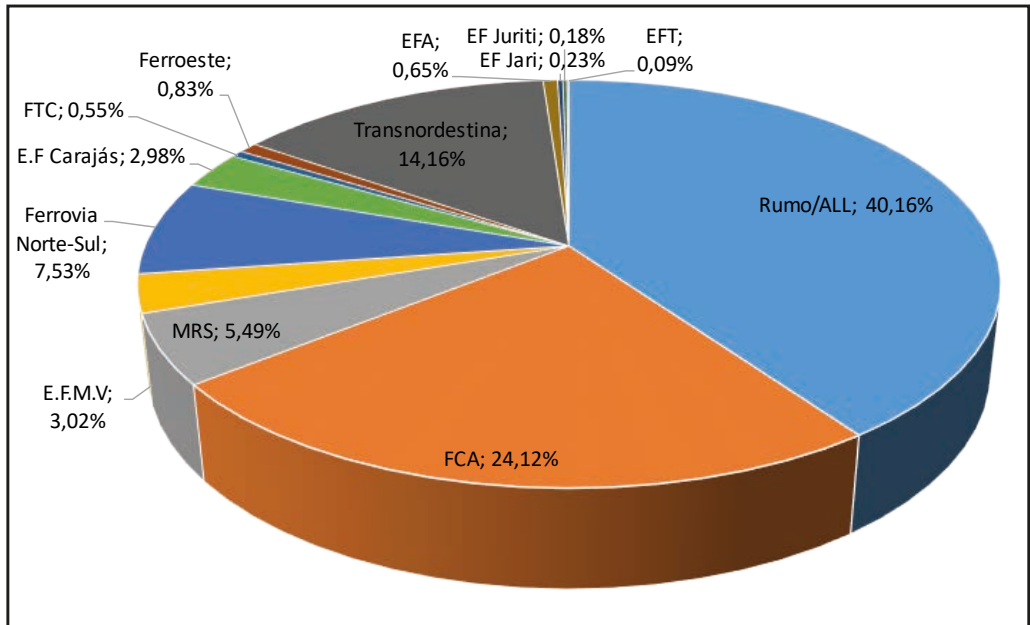
Para tanto, parte-se da Teoria da Organização Industrial, que embarca no estudo das estratégias das firmas em condições de interdependência. Uma versão da Organização Industrial é a abordagem da Estrutura, Conduta e Desempenho (E-C-D). Tal perspectiva será utilizada para descrever as atuais características do setor de transporte ferroviário de cargas no Brasil.

As figuras abaixo revelam que existem poucas empresas operando no setor. Tanto na perspectiva do *market share* de tráfego ferroviário de carga quanto na perspectiva do *market share* da malha ferroviária brasileira é possível observar elevada concentração setorial.

Figura 2 - *Market Share* de tráfego ferroviário de carga (milhões de TKU) - 2018



Fonte: LAFIS (2019)

Figura 3- Market Share da malha ferroviária brasileira - 2018

Fonte: LAFIS (2019)

Isso ocorre porque as principais barreiras à entrada estão associadas aos elevados custos fixos e ao fato de ser um setor cuja participação é sujeita a concessão governamental, observado o devido processo legal, da posse de uma linha férrea. É importante destacar que a VALE, maior mineradora do país, domina o transporte ferroviário de minério de ferro. Desse modo, a VALE, que detém cerca de 10% da malha ferroviária lidera o tráfego ferroviário de passageiros, enquanto que a RUMO/ALL, que detém mais de 40% da malha ferroviária domina cerca de 10% do *market share* do transporte de carga.

Nesta seção, a conduta será abordada sob a perspectiva das fusões e aquisições e das decisões de investimento no setor. Assim, serão destacados os movimentos de fusões e aquisições ocorridos desde 2016 no setor de transporte ferroviário de cargas, bem como os principais investimentos do setor ferroviário, de 2016-2018.

Entre 2016 e 2019 não ocorreram grandes movimentos de fusões e aquisições. No entanto, de acordo com a LAFIS (2019), destacam-se os seguintes movimentos:

- Em outubro de 2016, a Grecco Logística concluiu a aquisição da atividade de transporte da Rios Unidos, antiga propriedade da Usiminas, passando a se denominar GTI-Log. A estimativa é de faturamento da nova companhia é R\$ 160 milhões em 2016, 25% superior a 2015. Para 2017, a estimativa é de R\$ 200 milhões.
- Em junho de 2017, a Randon anuncia criou a joint venture Randon Peru, a partir de um contrato com o Grupo Epysa, do Chile. É prevista fábrica em Lima de semirreboques da marca brasileira. O acordo prevê que a Randon controle 51% do negócio e a operação seja iniciada no segundo semestre. O aporte inicial das duas sócias equivalerá a US\$ 1 milhão e 500 mil, podendo chegar a US\$ 3 milhões.
- Em outubro de 2018, o CADE concedeu parecer favorável ao negócio envolvendo 30% da Logum pelas empresas Raízen Energia, Copersucar e Petrobras.
- Em outubro de 2018, a Vix Logística assinou Contrato de Compra e Venda de Ações para a aquisição da totalidade das ações representativas do capital social da L'S Rentals Participações.
- Em janeiro de 2019, MobiBrasil comprou a Tupi Transportes.
- Adicionalmente, a tabela abaixo destaca os movimentos do volume de investimentos por empresa no setor de transporte ferroviário de carga. É possível observar que o volume de investimentos cresceu significativamente no período.

Figura 4 - Brasil: Volume de Investimentos do Setor Ferroviário por Empresa (2016-2018)

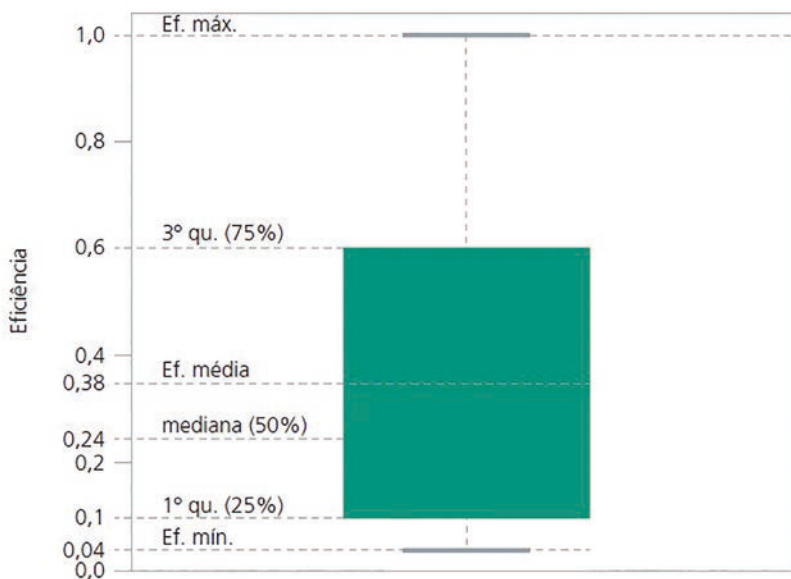
ANOS	MESES	EMPRESA	TOTAL (R\$ MILHÕES)	
2016	Jan.	CBTU	108.20	
	Fev.	Rumo ALL		
	Jul.	Rumo Logística	97.00	
	Ago.	Teixeira Duarte	250.90	
	Set.	Vale	26.10	
		Metrô-DF	12.00	
	Out.	Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)	67.00	
	Dez.	VALEC	430.00	
	2016 Total			991.20
	2017	Abr.	Raizen	100.00
Ago.		Rumo Logístico	200.00	

Set.	Governo do Piauí	470.00	
Out.	Governo do Distrito Federal	20.70	
	CBTU	157.00	
Nov.	Spavias-Telar	115.00	
	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	0.00	
Dez.	Governo do Estado do Pará e China Railways Corporation	14000.00	
2017 Total		15062.70	
2018	Jan.	Governo do Estado da Bahia	0.00
		Metrô-DF	120.00
Fev.	Governo do Estado do Piauí	45.00	
		Metrô Fortaleza	673.00
Mar.	VLI	0.00	
Abr.	Prumo Logística	2100.00	
Mai.	Rumo Logística	4700.00	
		Rumo Malha Norte	17.00
Jun.	VLI	200.00	
		Governo Federal	250.00
Jul.	Governo do Estado do Mato Grosso	4000.00	
		Governo do Estado do Mato Grosso	4000.00
		Rumo Logística	500.00
		Consórcio Skyrail Bahia	1500.00
Ago.	Rumo Logística	0.00	
		FCA	0.00
Set.	Agrosoja-MT, Amaggi, ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus e Estação da Luz Participações	12700.00	
		Rumo Logística	4300.00
		MLI	124.60
		MRS	252.40
Nov.	Rumo Logística	6000.00	
		Brado	0.00
Dez.	Rumo	200.00	
2018 Total		41682.00	

Fonte: LAFIS, 2019

Uma das formas de se avaliar o desempenho de um determinado setor é mensurando sua eficiência. Assis et al. (2017) avaliaram a eficiência das ferrovias brasileiras. A figura abaixo sintetiza os resultados encontrados, revelando grande assimetria entre as concessionárias ferroviárias.

Figura 5- *Boxplot* dos escores de eficiência das ferrovias brasileiras, 2000-2014



Para Assis et al. (2017):

A eficiência global média é baixa, 0,38, sugerindo uma ineficiência gerencial média de 61,7%. Muitas ferrovias operam com baixa eficiência, afastadas da fronteira [...]. Na média das empresas pesquisadas, a ineficiência gerencial (61,7%) foi mais representativa do que a ineficiência de escala das operações (14%). (ASSIS et al., 2017, p. 111)

O desafio será entender se há relação entre a baixa eficiência do setor e as características institucionais em que ele se insere. Desse modo, o primeiro passo é desenvolver uma pesquisa exploratória, inquirindo sobre as percepções dos representantes setoriais quanto aos fatores que obstaculizam o desenvolvimento setorial.

Diferentemente de vários estudos que destacam aspectos do ambiente institucional apenas na investigação das condições básicas de oferta, tentaremos também examinar a relevância do ambiente institucional, dos efeitos do marco regulatório sobre as escolhas organizacionais (modos de governança) subjacentes à estrutura dinâmica do setor, seus comportamentos e resultados que parecem consequências das interações em ambientes de informação assimétrica, incentivos dos contratos (cujas cláusulas são inevitavelmente incompletas).

Em nossa perspectiva, a própria análise da estrutura do mercado ferroviário – número de produtores e vendedores, diferenciação dos produtos e serviços, barreiras de entrada, especificidades do investimento, estruturas de governança) depende do marco regulatório e tudo isso impacta sobre a conduta dos players do setor ferroviário (preços, relações contratuais, estratégias de operação, crescimento, entre outros) e subsequentemente sobre o desempenho ou resultado final, medido em termos de eficiência, produtividade, taxa de lucro, *market share* e até mesmo peso na infraestrutura de transporte da nação e sua parcela do PIB.

Ademais, a pesquisa sobre o setor ferroviário relaxa a hipótese da abordagem Estrutura-Conduita-Desempenho de que a estrutura de mercado tem determinação exógena (SCHERER & ROSS 1990, p. 5). Alternativamente, nosso estudo do setor concentra a atenção em elementos do ambiente institucional e marco regulatório que parecem influenciar simultaneamente condutas, desempenhos e também respondem com alterações em relações contratuais para neutralizar fontes de ineficiência, custos de transação, risco moral e até mesmo a estrutura.

2.2 A Nova Economia Institucional (NEI)

O ponto de partida da NEI é a visão de que as instituições – regras do jogo, normas ou restrições ao comportamento não cooperativo dos indivíduos – importam. Isso porque elas moldam a percepção dos agentes sobre as estratégias dos agentes e logo influenciam a eficiência do sistema econômico. Sob tal perspectiva, as instituições formais (constituições, por exemplo) e informais (convenções e códigos de ética) emergem e transformam-se ao longo do tempo tanto para estabelecer as bases para a produção, troca e distribuição. Além, disso instituições também operam para indicar possíveis formas de organização que as unidades econômicas (empresas, entre outras) podem relacionar-se ou competir (DAVIS & NORTH 1990, p.6).

A Nova Economia Institucional nos convida a examinar como determinados traços do ambiente de instituições políticas e econômicas impedem (ou fomentam) a ação empresarial, alocação eficiente dos recursos, identificação e correção dos erros (de otimismo ou pessimismo) existentes no processo de mercado. De acordo com a NEI, a prosperidade econômica das nações refere-se fundamentalmente a um fenômeno institucional. Sendo assim, o desempenho econômico distinto entre as nações parece ser resultado da evolução de uma matriz de instituições políticas e econômicas inclusivas, ou seja, competitivas e promotoras da coordenação das ações individuais, alocação eficiente dos recursos e disposição contínua de poupar, investir e inovar (ACEMOGLU & ROBINSON 2012, p.80).

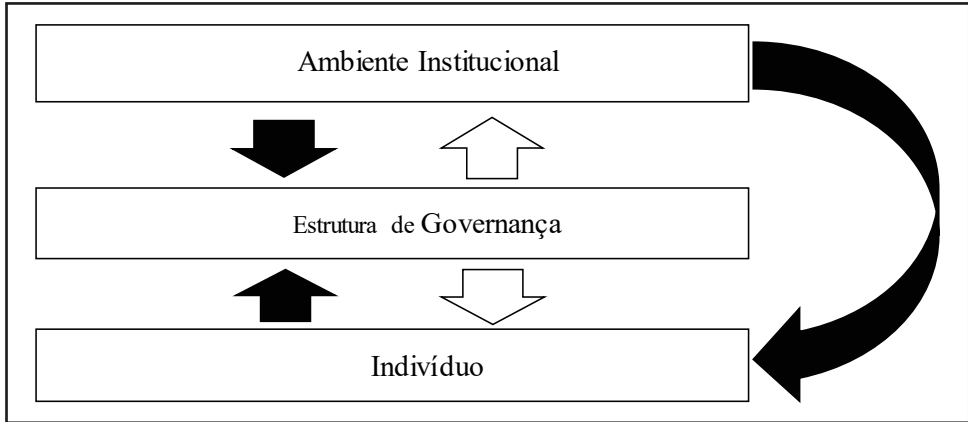
Vale ressaltar que instituições inclusivas estão fortemente ligadas àquelas regras do jogo que premiam, por sua vez, a liberdade econômica, e por isso referem-se a à ausência de restrições e existência de oportunidades para que os agentes possam exercer as suas ações empresariais e trocar direitos de propriedade de maneira impessoal através do mercado, e não via governo (NORTH 1990).

O debate sobre liberdade econômica tem recebido grande espaço na sociedade e academia. Para o Instituto Fraser, liberdade econômica refere-se à capacidade de indivíduos adquirirem um determinado bem ou qualquer propriedade sem o uso de força, fraude ou roubo e de ter autonomia para decidir sobre o seu uso ou troca (FRASER 2016). Já a Fundação *Heritage* representa a liberdade econômica em termos de capacidade de agência individual e para tanto pressupõe que o dinamismo econômico depende de instituições políticas e econômicas que ampliam o potencial decisório dos indivíduos. Os quatro elementos fundamentais para o cálculo do índice são: sistema legal, atuação do governo, eficiência regulatória e mercados livres.

O fato recorrente do Brasil ocupar posições muito baixas nos rankings de liberdade econômica merece preocupação e pode servir de alerta para necessidade de trabalhos acadêmicos aplicadas que tenham o propósito de melhor compreender os efeitos das lacunas institucionais e erros do marco regulatório sobre o desempenho de setores relevantes da atividade econômica.

No caso do setor de transporte ferroviário de carga, buscaremos integrar as informações de bases de dados secundárias do IBGE, ABIFER, ANTT, CNT, IPEA, relatórios setoriais existentes com material obtido das entrevistas com protagonistas do setor ferroviário para compreender se, como e por que os elevadíssimos custos de oportunidade e de transação do modal ferroviário e os obstáculos para ganhos de eficiência resultam (nem sempre de modo pretendido) das estratégias, ações e regulações tanto das autoridades públicas quanto dos operadores e/ou concessionárias.

Sendo assim, podemos inferir que a agenda de pesquisa sobre economia institucional pode acomodar diferentes níveis de análise, como bem destaca o ganhador do Nobel por suas obras em Economia dos Custos de Transação, Oliver Williamson (1993, p. 112). Segundo ele, a NEI trabalha com três níveis interdependentes – o ambiente institucional, a estrutura de governança (arranjo institucional de Davis e North) e o indivíduo:

Figura 6 – Níveis de análise da Nova Economia Institucional (NEI)

Fonte: Williamson (1993, p.112)

O ambiente institucional refere-se ao conjunto de regras de jogo político e econômico capazes de marcarem os incentivos para os agentes buscarem maneiras de trocar direitos de propriedade. A decisão por um determinado arranjo organizacional, ou seja, uma estrutura de governança mais verticalizada ou competitiva dependerá dos sinais do ambiente das instituições políticas e econômicas. Determinadas estruturas de governança (por exemplo, uma verticalizada estrutura do setor de mineração de ferro) podem envolver estratégias e iniciativas de mudar traços do ambiente de instituições (como uma lei de incentivo fiscal). Podemos prever que ambientes nos quais os direitos de propriedade são trocados de forma personalista, incentivam organizações mais controladas em resposta a incertezas e riscos do ambiente político. Além disso, indivíduos são agentes que perseguem seus próprios interesses e possuem racionalidade limitada. Com o propósito de minimizar custos e transação e buscar eficiência, indivíduos selecionam arranjos contratuais mais ou menos alinhados com soluções como organizações verticais ou modos de governança do tipo mercado *spot* com o intuito de buscar eficiência. Finalmente, a figura 15 acima também sugere que ambientes de instituições políticas ou econômicas e as estruturas de governança (des-)incentivam determinadas preferências, crenças e comportamentos dos indivíduos.

Quando concentramos nossa atenção sobre os arranjos institucionais do transporte ferroviário de carga, percebemos que a estrutura de governança depois de 1997 tornou-se bastante próxima de solução verticalizada. Como destacado na seção anterior, houve significativos aumentos dos investimentos privados para

recuperar a malha ferroviária, modernizar locomotivas e vagões, novos métodos para redução de acidentes e conseqüentemente ganhos de eficiência operacional. No período de 1997 a 2015 o índice de acidentes teve redução de aproximadamente 83%. Para dar suporte empírico à nossa proposição, considere o caso da Vale S.A, a maior mineradora do país e a detentora das concessões da Estrada de Ferro Vitória-Minas e da Estrada de Ferro de Carajás. Segundo o relatório setorial da ferrovia de carga do BNDES de 2017,

A estratégia da Vale é de verticalização. Administra toda a cadeia produtiva e logística de minerais da mina ao porto. Prima pela eficiência no processo para obter ganhos de escala. A Vale é uma empresa com atuação global, com acesso tanto a investidores quanto a credores estrangeiros. É relevante também a participação de fundos nacionais, como da BNDESPar, e de diversos fundos de pensão (ASSIS *et al.*, 2017, p. 92)

A EFC é considerada a ferrovia de carga mais eficiente do país. Parte disso decorre de sua grande eficiência operacional associada à governança verticalizada e especialização no transporte de minério de ferro. A EFC possui a maior velocidade média e também tem a vantagem de ter material rodante especializado e trechos que ligam mina e porto com geografia plana e de baixa densidade demográfica.

Como já ressaltado em 2011 houve mudança no ambiente institucional. Por meio de algumas resoluções a ANTT tentou aumentar a competição do setor, sistematizar direito de passagem e tráfego mútuo e regras de expansão da produção do sistema. A ideia era influenciar os arranjos organizacionais do transporte ferroviário de carga em direção a um novo modelo de desverticalização. Para tanto, foi proposta a ideia de livre acesso e a separação entre o operador de infraestrutura e o de transporte ferroviário. As vantagens de arranjos organizacionais mais competitivos referem-se a novas oportunidades de acesso à rede ferroviária de carga, aumento do número de operadores, potencial diversificação de cargas, etc. Porém, conseqüências não pretendidas negativas também emergiram. O novo modelo regulatório de desverticalização exigiu contratos mais complexos e rígidos, ou seja, maiores custos de transação dos que os associados a um arranjo organizacional vertical. Logo, os custos dos serviços de transporte aumentaram. A separação vertical entre operadores de infraestrutura e os de serviços também ampliaram os conflitos e incertezas sobre as responsabilidades de todos os agentes do novo sistema. Um número maior de operadores de trens implicava novos incentivos de usar vários trens de modo intensivo e isso poderia promover aumento do desgaste dos trilhos e possivelmente um caso de “tragédia

dos comuns”. A operadora de trilhos não teria qualquer incentivo de investir e o administrador da infraestrutura ferroviária tampouco seria capaz de ver benefícios de expandir seus investimentos pois isso implicaria atrasos e/ou multas.

Para contornar tais problemas de coordenação, o governo transferiu à VALEC responsabilidades financeiras e operacionais. Dada a falta de confiança e crescente deterioração fiscal do governo brasileiro, a desverticalização não se mostrou promotora de saltos de eficiência. Em resposta a isso, o decreto 8.129 de 2013 que instaurou o regime de livre acesso foi revogado pelo decreto 8875 de 2016. Reconheceu-se que diante das especificidades do sistema ferroviário, uma estrutura vertical regionalizada seria a mais adequada. De acordo com Pinheiro e Frishtak (2014), o arranjo institucional ou estrutura de governança de Williamson chamado integração vertical permite atingir mais eficiência e minorar custos de transação, tendo assim a chance de obter ganhos com economias de escopo nas atividades de provisão e utilização da infraestrutura ferroviária de carga.

2.3 A Teoria da Escolha Pública como complemento da Nova Economia Institucional e base para a análise econômica da regulação

Assim como a Nova Economia Institucional (NEI), a Teoria da Escolha Pública (TEP) também se ampara na conjectura que a Economia e Política são esferas interdependentes que caracterizam a matriz institucional das nações. De modo alinhado com Acemoglu e Robinson, a política para a NEI e TEP refere-se ao processo através do qual uma sociedade escolhe as regras que vão regê-la.

Adicionalmente tanto a NEI quanto a TEP endossam uma abordagem econômica da democracia. Sob tal perspectiva, os indivíduos são sempre pessoas guiadas pelos seus interesses próprios, independentemente de suas funções na vida pública e privada. Mais precisamente, a TEP é uma agenda de pesquisa que se caracteriza pelo uso de métodos econômicos para analisar a tomada de decisão política (HOLCOMBE, 2016, p.XI).

Filósofos importantes do liberalismo clássico inglês como David Hume e Adam Smith já questionavam a visão de que seria possível haver uma administração pública com governantes guiados pelas virtudes sociais e compromisso incondicional com o bem público e justiça social. Tanto Hume quanto o seu amigo Smith enfatizaram que os indivíduos que compunham a máquina governamental eram guiados pelos seus próprios interesses.

Em sua obra de 1776, *Riqueza das Nações*, Adam Smith reclamou do poder de agentes do governo que era utilizado para conceder privilégios, concessões e

monopólios para produtores e membros da Corte com quem mantinham relações de amizade (BUTLER; PACINI 2016).

A análise econômica dos processos políticos passou a ter prestígio com os trabalhos de Gordon Tullock e James Buchanan a partir da década de 1960. Os autores construíram um arcabouço teórico para desvendar distorções nas escolhas coletivas sob regras eleitorais distintas. Eles também destacaram a emergência de troca de favores em determinados ambientes de tomada de decisão coletiva em uma democracia com voto de maioria, pois frequentemente existem benefícios concentrados e custos dispersos. Na abordagem da escolha pública, os processos políticos revelam que os agentes buscam apenas alcançar seus próprios objetivos, ao invés de um esforço de alcançar um bem coletivo.

A incorporação da premissa do interesse próprio dos políticos acompanhada da visão de que os eleitores são “racionalmente ignorantes” permite à TEP enfraquecer a visão de que a intervenção do governo é necessária (e suficiente) para maximizar o bem-estar social e resolver as falhas de mercado.

Em poucas palavras, a abordagem da TEP baseia-se nas contribuições da teoria econômica da escolha racional para estudar o comportamento das pessoas com relação ao governo e processos políticos (TULLOCK et al., 2002, P. 3).

Como resultado das regras do jogo das democracias representativas, a melhor resposta para um líder político que persegue seu autointeresse é votar leis, aprovar políticas, propor mudanças no marco regulatório que favoreçam um (ou mais) grupo (s) de interesse em troca de apoio político e financiamento de campanha. Tal regularidade empírica destacada pela TEP parece em sintonia com a visão de política como “a arte de obter votos dos pobres e fundos para financiar campanha dos ricos com base em promessas sobre como proteger cada um deles dos outros”.

Adicionalmente, o processo eleitoral frequente se dá em cenários com informação assimétrica. Como resultado disso, a lógica dos benefícios concentrados (para os grupos de interesse e agentes financiadores das campanhas políticas), custos dispersos (para a massa de eleitores) e da ignorância racional servem de âncora para a Teoria da Escolha Pública.

Tal perspectiva analítica implica que políticos, burocratas, reguladores são como os eleitores e consumidores. Logo, o que explica as estratégias e comportamentos (mudanças regulatórias, por exemplo) são os incentivos que representantes do governo possuem nos contextos das escolhas individuais e coletivas. Sendo assim, se o autointeresse também for motivação relevante para os processos políticos, o argumento em prol da intervenção do governo para resolver

falhas de mercado (externalidades, monopólios naturais e bens públicos) tende a perder força. A informação assimétrica, benefícios concentrados nas mãos dos grupos de interesse e custos dispersos que caracterizam as interações políticas abrem espaço para que a TEP investigue as chamadas falhas de governo ligadas a atividades de busca de renda extra das conexões políticas (*rent-seeking*), falhas regulatórias e corrupção.

Meirelles Silva (2010, p. 645) enfatiza que as falhas de governo resultam de informação assimétrica, custos de transação não nulos e restrições administrativas e políticas. Uma consequência (não-intencional) negativa das falhas de governo é que elas aumentam as incertezas dos agentes acerca das vantagens da cooperação entre as partes de um contrato, penalizando atividades empresariais e inovações promotoras de eficiência e competição. Ademais, falhas de governo premiam estratégias trapaceiras antes e depois dos arranjos contratuais, comumente denominadas de risco moral e seleção adversa (do original, *moral hazard e adverse selection*).

O problema de conhecimento dos gestores públicos, procedimentos administrativos rígidos, sobreposição de diversos órgãos de controle (com interesses nem sempre alinhados) e falta de clareza sobre as esferas de atuação das agências regulatórias, disputas ou relações entre diferentes esferas de governos (entes federativos, inclusive) expandem falhas de governo. Diante das incertezas e dificuldade de examinar retornos líquidos dos investimentos, os agentes privados acabam postergando (ou até mesmo engavetando projetos), com efeitos deletérios para a promoção de eficiência (produtiva e alocativa).

A regulação econômica comumente refere a restrições impostas pelo governo sobre as decisões das firmas ou organizações relativas a preço, quantidade, entrada saída, qualidade dos serviços, metas de investimento, etc. Em seu livro *The Economics of Regulation and Antitrust*, Kip Viscusi e colaboradores destacam que quando um setor ou indústria é regulado, o seu desempenho fica determinado tanto pelas forças de mercado quanto pelas da relação e seus complexos processos administrativos (VISCUSI, HARRINGTON & VERNON 2005, p.357).

Nesta seção destacaremos que o entendimento sobre regulação tem se alterado ao longo do tempo, mas o ponto de partida é a visão predominante entre alguns acadêmicos e gestores públicos de que em alguns setores a competição não pode funcionar e por isso a intervenção do governo torna-se uma necessidade. Mais precisamente, a razão comumente utilizada para a regulação é que existem falhas de mercado no governo, tais como monopólios naturais e externalidades.

O argumento de monopólio natural apoia-se no retrato de em determinados tipos de atividades, a tarefa de minimização de custos para produzir uma quantidade socialmente ótima de um bem ou serviço só pode ser realizada por uma única empresa. Isso porque os custos fixos são elevados. A entrada de outras firmas competidoras implicaria uma condição de piora na eficiência produtiva. Em resposta ao desafio de coordenar as questões conflitantes de eficiência alocativa dos recursos (cuja solução pode ficar comprometida quando apenas uma firma opera no mercado e ganha oportunidade de discriminar mercado) e eficiência produtiva, a intervenção do Estado através da regulação serviria para resolver a falha de mercado (distorção que caracteriza o monopólio natural).

As externalidades, por sua vez, referem-se a custos ou benefícios criados por uma atividade econômica que não podem ser incorridos ou absorvidos apenas pela empresa ou agente que os promoveu. Como consequência disso, a intervenção do Estado é percebida como sendo necessária para que atividades promotoras de externalidades positivas (com benefícios maiores para a sociedade do que para a organização que as geraram) não sejam subofertadas e as associadas a externalidades negativas (com custos privados menores que os para a sociedade) não se tornem abundantes. Um exemplo de externalidade negativa poderia ser a poluição e devastação ambiental que uma empresa química poderia gerar para otimizar seus recursos privados. A valorização dos imóveis de um bairro resultante da construção de um hospital privado de renome internacional ilustra uma externalidade positiva.

O transporte ferroviário é comumente invocado como um exemplo de setor que envolve monopólio natural. Pompermeier, Campos Neto e Sousa (2012) ressaltam que uma grande preocupação do governo brasileiro é que “as ferrovias têm caráter de monopólio natural. Para a sociedade, o ideal é que a ferrovia atenda a todos os usuários interessados sem discriminação, evitando a criação de ferrovias em paralelo, caso um usuário não consiga acesso à malha existente (POMPERMEYER et al. 2012, p.11)

Com a privatização do modal ferroviário, o Ministério dos Transportes e da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) criada em 2001 passam a ter papel central na identificação de falhas de mercado do setor. Vale destacar que, no mesmo ano, foi criada uma autarquia, também ligada ao Ministério dos Transportes, chamada de Departamento Nacional de Transportes (DNIT). O DNIT tem o papel de gestor e executor das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres. Isso quer dizer que o DNIT

implementa a política de infraestrutura viária e está responsável pela gestão e execução da operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais. A missão é coordenar a eficiência, participar do planejamento estratégico do setor de transporte e atender a necessidades atuais e futuras dos mercados interno e exportador. O DNIT faz e executa obras de expansão, transposição de linhas férreas e construção dos contornos ferroviários. Também administra o patrimônio da RFFSA.

Em 2008, o Ministério dos Transportes estabeleceu que uma empresa pública chamada VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A passasse a exercer também a função de construção e exploração de infraestrutura ferroviária. A VALEC tem vários papéis, tais como o de coordenação, execução, controle, administração de obras de infraestrutura ferroviária, construção, operação e exploração de estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens a serem transportados. A VALEC é responsável pelas instalações e sistemas de interligação de estradas de ferro com outras modalidades de transportes; ela promove o avanço dos sistemas de transportes de cargas sobre trilhos (com inovação e absorção de novas tecnologias). Adicionalmente, a empresa pública estabelece contratos e convênios com órgãos nacionais da administração direta ou indireta, empresas privadas e com órgãos internacionais para prestação de serviços técnicos especializados, entre outras atividades (VALEC, 2008).

A partir de 2012 houve mudança no modelo regulatório em direção de desverticalização. Para tanto, a VALEC tornou-se a compradora da capacidade de tráfego das concessionárias que construiriam a infraestrutura e vendedora para operadores dos trens. Porém, a questão da informação assimétrica, excesso de tarefas, sobreposição de funções (com o DNIT, por exemplo) e dúvidas sobre a rentabilidade financeira da VALEC nos ajudam a entender a falha de regulação associada ao PIL 1 e o retorno ao modelo vertical regionalizado. Pinheiro e Frischtak (2014) ressaltaram que as mudanças regulatórias ocorridas no período 2011-2012 falharam e promoveram (ainda de que modo não intencional) um aumento no risco político-regulatório de investir no setor ferroviário (2014, p.328). Além disso, houve reduções tarifárias que se desviaram das regras do próprio contrato de concessão, segundo o qual as mudanças devem sempre respeitar o critério de equilíbrio econômico-financeiro dos concessionários.

Um exemplo de questão sobre o marco regulatório do modal ferroviário brasileiro associado a externalidades pode ser a retirada de passagens em nível

e o isolamento de faixas de domínio. Isso porque apesar de tais investimentos dos concessionários permitirem operação de trens com velocidade mais elevadas (ganho absorvido pelo operador), há benefícios externos para as comunidades lindeiras que por seu turno inspiram demandas para que o setor público seja responsabilizado pelos gastos até mesmo porque os contratos de concessão não possuem cláusulas explícitas sobre a obrigação dos concessionários fazerem tais tipos de investimentos (POMPERMEYER 2010, p. 522)

Curiosamente, evidências empíricas sugerem que, a despeito do crescimento de agências públicas responsáveis pelo desenvolvimento e regulação do setor ferroviário, vários problemas de infraestrutura não se mostraram resolvidos, tais como limitada capacidade de escoamento até os portos, excesso de passagem de nível na transposição dos municípios, grande número de obras irregulares e movimento de pessoas às margens das ferrovias, baixa velocidade, indisponibilidade de rotas e conflitos urbanos. Tais elementos (entre vários outros identificados nas entrevistas e revisão da literatura) colocam barreiras para o uso e crescimento do desempenho do modal de ferrovia de carga no Brasil e as falhas de regulação. Vale destacar que parte das dificuldades da qualidade de regulação tem a ver com o fato de que as interações e escolhas ocorrem em um ambiente de informação assimétrica.

Sendo assim, a tarefa de regulação não pode ser reduzida à existência e resolução de falhas de mercado. Não nos parece controverso dizer que algum grupo de interesse ou empresa perceber incentivos associados à demanda por regulação – novo direito de concessão, por exemplo, de ferrovia importante para minimizar custo de transação e consolidar uma estrutura de governança verticalmente integrada. Sob tais circunstâncias, ganha plausibilidade a abordagem econômica de Stigler (1971), segundo a qual as agências públicas podem ter seus interesses alinhados com o das empresas reguladas (concessionários, no caso) e optar por um marco regulatório que seja mais benéfico para elas em detrimento dos interesses da sociedade.

Tal visão de que servidores públicos, assim como agentes privados, são guiados pelos seus próprios interesses e usam estrategicamente as informações assimétricas para negociar contratos vantajosos justificam a integração entre a Nova Economia Institucional e a Teoria da Escolha Pública para avançarmos na análise econômica da regulação.

Mais precisamente George Stigler (1971) destacou que o recurso mais importante do Estado seria a sua capacidade de coerção (e como tal de alteração dos direitos de propriedade). O autor construiu seu modelo com base na hipótese de

que a regulação é ofertada em resposta às demandas de grupos de interesse que se mobilizam para maximizar sua renda.

Samuel Peltzman (1976) complementa o retrato de Stigler no sentido de sistematizar a visão de que a regulação (e a legislação que a ampara) serve para redistribuir renda. Como os políticos e burocratas (entre eles os próprios criadores da regulação) querem se manter no poder, eles criarão leis que permitam maximizar apoio político. Os grupos de interesse (potenciais beneficiários) da regulação mobilizam-se para demandar leis vantajosas em troca de apoio político. Os grupos mais coesos tendem a ter suas demandas satisfeitas e aproveitam do ambiente político (destacado pela Teoria da Escolha Pública) marcado por benefícios concentrados e custos dispersos.

Um outro modelo interessante que está alinhado com a perspectiva integrada de NEI e TEP para pensar na questão regulatória e seus efeitos nem sempre promotores de eficiência (mas comumente alinhados com mecanismos de transferência de renda) foi oferecido em um artigo de Gary Becker em 1983. Segundo ele, precisamos reconhecer que a regulação é também usada para aumentar o bem-estar de grupos de interesse ou pressão que têm maior influência. Isso quer dizer que uma teoria econômica da regulação precisa reconhecer que os grupos competem. Logo, as escolhas feitas pelos políticos, burocratas e gestores transmitem de alguma forma a força de tais grupos (BECKER 1983, p. 372). Logo, a determinação da quantidade de atividade regulatória (segundo ele, mensurada em termos de transferência de renda) dependa da influência de um grupo de pressão (relativamente aos outros).

Em nossa percepção, as perspectivas teóricas acima apresentadas, discutidas e brevemente aplicadas ao universo da ferrovia de carga são ferramentas importantes para desvendarmos as dificuldades percebidas por membros do setor no período 1997-2018 e como contorná-las.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho é uma investigação de caráter qualitativo e exploratório. Tais abordagens são coerentes com o objetivo proposto de capturar as percepções de representantes do setor de transporte ferroviário de cargas quanto aos problemas que o marco regulatório, os conflitos de interesse, as falhas de coordenação, as restrições sobre a produção/distribuição de bens e serviços, a imprevisibilidade das relações contratuais e os custos de transação positivos geram para a indústria ferroviária e como eles influenciam o desenvolvimento setorial. Isso pois, de acordo com Godoy (1995), a pesquisa qualitativa:

Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo. (GODOY, 1995, p. 58)

Por seu turno, a presente investigação tem caráter exploratório uma vez que este tipo de trabalho é orientado para a descoberta (HAIR JR e et al., 2005), abrindo horizontes para novas pesquisas mais aprofundadas. Nesse sentido, Theodorson e Theodorson (1970) definem o estudo exploratório:

O estudo exploratório é um estudo preliminar, cujo maior propósito é familiarizar-se com o fenômeno a ser investigado, para que estudos mais amplos posteriores possam ser elaborados com maior entendimento e precisão. O estudo exploratório (que pode fazer uso de diferentes técnicas, usualmente com pequenas amostras) permite ao pesquisador definir seu problema de pesquisa e formular sua hipótese de maneira mais precisa. Também o instrumentaliza a escolher as técnicas mais adequadas para sua pesquisa e decidir que questões demandam mais ênfase e investigação detalhada. Este tipo de estudo também pode alertar o pesquisador para as dificuldades potenciais, os pontos sensíveis e as áreas de resistência envolvendo o tema. (THEODORSON e THEODORSON, 1970, p. 319)

Como técnica de análise qualitativa, a pesquisa se vale de entrevistas em profundidade com um roteiro semiestruturado, centralizadas no problema da percepção dos representantes do setor de transporte ferroviário de cargas sobre os obstáculos institucionais ao desenvolvimento setorial. Para tanto, é fundamental captar a percepção dos representantes setoriais, que possuem conhecimento especializado sobre o funcionamento do mercado ferroviário de cargas. “É mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos em entrevistas semiestruturadas, com um planejamento mais aberto do que em uma entrevista padronizada ou em um questionário” (FLICK, 2004, p. 89). Desse modo, utiliza-se da técnica de entrevista centralizada no problema, que utiliza roteiro da entrevista, que embute questões e estímulos narrativos, focados no problema dos obstáculos ao desenvolvimento setorial. O guia da entrevista dá apoio para a narrativa do entrevistado, serve de base para dar um novo rumo à entrevista no caso de um tópico improdutivo e dá base à decisão do entrevistador sobre o momento de apresentar seu interesse central e direcionar ainda mais o tópico (FLICK, 2004, p. 100-1).

Flick (2004) destaca quatro estratégias centrais que podem ser utilizadas neste tipo de entrevista: a entrada conversacional (em que um tema é introduzido, solicitando-se do entrevistado explicações sobre o mesmo), a indução geral (que busca a posição do entrevistado, após apresentar-lhe material e detalhes extras

do assunto), a indução específica (que aprofunda a compreensão do entrevistador, refletindo para o entrevistado o que foi dito e pedindo esclarecimentos) e as questões *ad hoc* (que são incluídas em decorrência do contexto da entrevista).

O roteiro de questões inspira-se nas categorias de intervenção do setor público e políticas governamentais descritas tanto pelo modelo Estrutura-Condu-ta-Desempenho (regulamentação, leis antitruste, tributação, incentivos públicos ao investimento, políticas de incentivo ao emprego, políticas macroeconômicas) quanto pela Nova Economia Institucional.

A pesquisa é qualitativa e, como mostram Hair et al. (2005), para esse tipo de abordagem

[...] não se pode generalizar as descobertas para a população alvo com um grau mensurado de segurança, o que é possível com amostras probabilísticas. Isso não significa que amostras não probabilísticas não devem ser utilizadas. De fato, em algumas situações, elas podem ser a alternativa preferível. (HAIR JR et al., 2005, p. 246-7)

Assim, as entrevistas em profundidade serão feitas por julgamento (HAIR JR et al., 2005, p. 247), em que os elementos da amostra são escolhidos porque há um entendimento de que representam a população alvo, por se tratar de um grupo com conhecimento especializado sobre o problema em questão. A estratégia para garantir a representatividade das entrevistas foi contatar representantes das mais importantes entidades do setor, uma vez que eles têm legitimidade institucional para falar em nome de seus pares. Logramos êxito, para a presente investigação, em obter a participação de lideranças setoriais das seguintes entidades: da Agência Nacional de Transportes Terrestres -ANTT, que é a agência governamental que regula o setor ferroviário; a VALEC, que é a empresa estatal responsável pela construção de ferrovias; três grandes concessionárias (RUMO, MRS e VLI); a Associação Nacional de Transportes Ferroviários - ANTF, que é representante das concessionárias do setor; e a Associação Brasileira da Indústria Ferroviária – ABIFER, que é a representante da indústria de veículos ferroviários.

As entrevistas foram gravadas para transcrição e análise de seu conteúdo, objetivando traçar recorrências e padrões que podem ser extraídos das entrevistas, em termos das percepções dos representantes do transporte ferroviário de cargas sobre os obstáculos ao desenvolvimento setorial. Assim, o *corpus* da análise é constituído pelas transcrições das oito entrevistas em profundidade realizadas. A unidade de registro é o tema (temática), que, segundo Bardin (1977, p. 131), “é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado, segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”.

Nesse sentido, unidade de contexto, que permite a compreensão da significação da unidade de registro é o parágrafo. As temáticas por sua vez, serão aglutinadas em categorias, que são agrupamentos efetuados “em razão das características comuns desses elementos” (BARDIN, 1977, p. 145). Por fim, analisa-se quais temáticas emergiram das entrevistas e quão recorrentes elas são, com o intuito de avaliar se são compatíveis com a hipótese de que os fatores institucionais influenciam o desenvolvimento de um determinado setor (no caso, o de transporte ferroviário de cargas), ao formatar o sistema de incentivos que o afeta.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para o presente trabalho, em 2018, foram realizadas 8 entrevistas em profundidade com os representantes setoriais, discriminados por seus cargos na tabela a seguir.

Cargo	Entidade	Identificação do representante setorial	Característica da entidade	Natureza da Entidade
Diretor Executivo	Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF	Entrevistado1	Associação empresarial de representantes das concessionárias de ferrovias	Não pública
Gerente de Planos e Programas	VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias	Entrevistado2	Empresa Estatal	Pública
Diretor de Relações Institucionais	MRS Logística S.A.	Entrevistado3	Concessionária	Não pública
Gerente nas áreas de Logística e Cadeia de Suprimentos	VLI Logística	Entrevistado4	Concessionária	Não pública
Presidente	RUMO Logística	Entrevistado5	Concessionária	Não pública
Diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres	Agência Nacional de Transportadores Terrestres – ANTT	Entrevistado6	Agência Reguladora Governamental	Pública
Presidente	Associação Brasileira da Indústria Ferroviária – ABIFER	Entrevistado7	Associação empresarial de representantes dos fabricantes de veículos ferroviários	Não pública
Superintendente de Governança Regulatória	Agência Nacional de Transportadores Terrestres – ANTT	Entrevistado8	Agência Reguladora Governamental	Pública

Buscou-se, com as entrevistas, capturar as percepções de tomadores de decisões, entre representantes de entidades governamentais que estruturam e regulam o setor (como respectivamente a VALEC e a ANTT), passando por representantes das concessionárias, até chegar aos representantes das associações empresariais nacionais de concessionárias e dos fabricantes de veículos ferroviários, para obter uma ampla visão dos fatores institucionais que obstaculizam o desenvolvimento do transporte ferroviário de cargas no Brasil. O quadro a seguir apresenta um roteiro básico que norteou as entrevistas em profundidade realizadas.

Roteiro básico das entrevistas

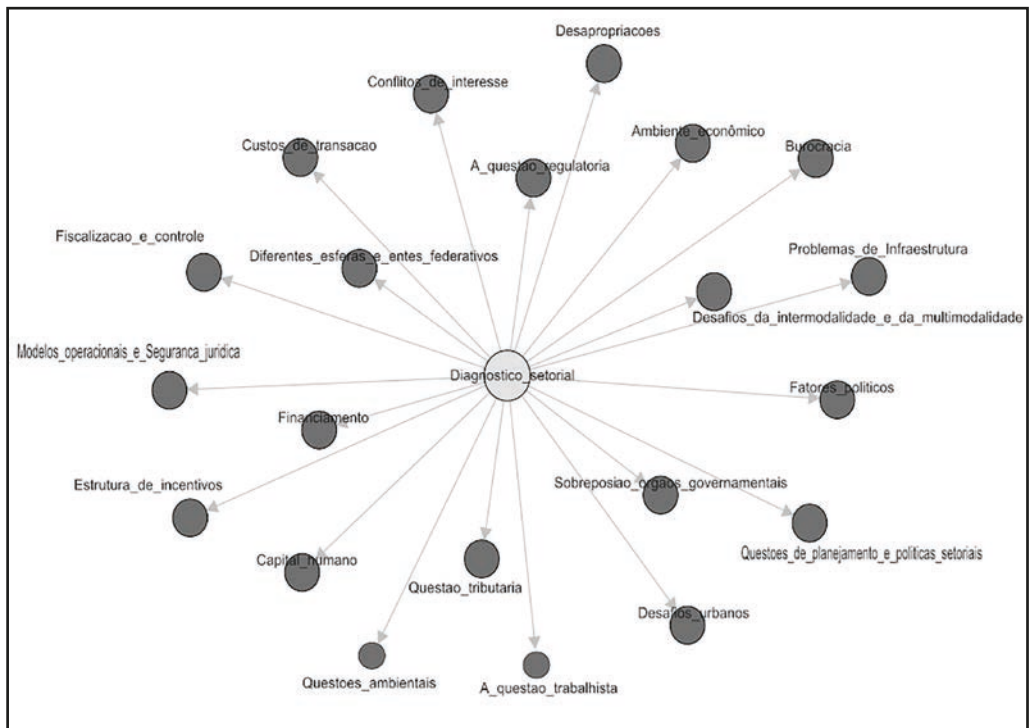
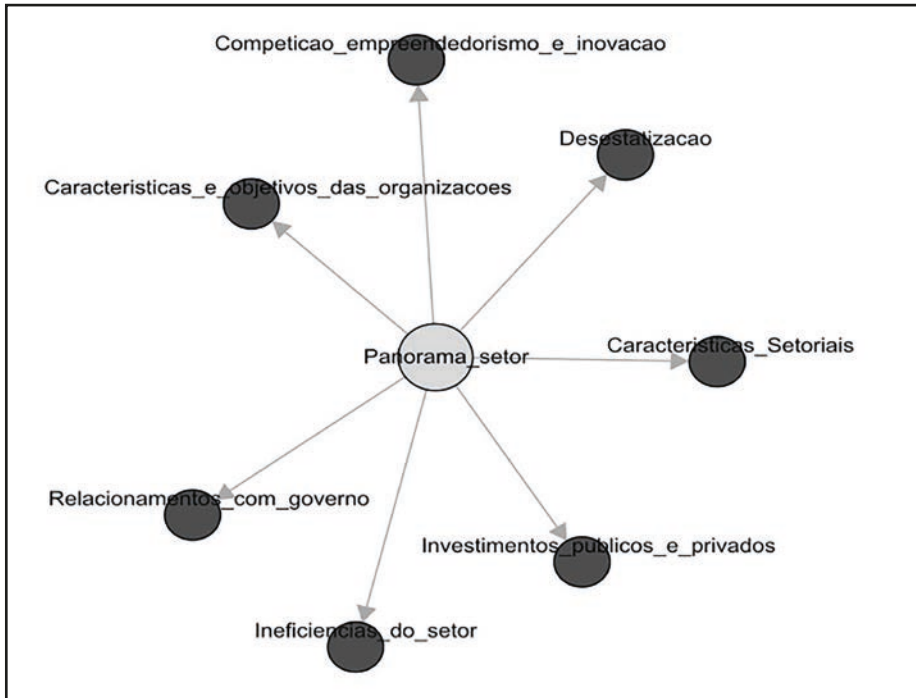
1. Em sua visão, quais os motivos para a baixa participação ferroviária no transporte de cargas no Brasil?
2. Quais as características das instituições políticas e econômicas que afetam o desenvolvimento do setor ferroviário de transporte de cargas?
3. Qual sua avaliação da questão regulatória no Brasil?
4. Como funciona a articulação entre os diversos órgãos de fiscalização e controle do setor ferroviário no Brasil?
5. Como funcionam, para o setor, as relações entre as diferentes esferas de governo e entes federativos?
6. Qual sua avaliação do funcionamento da intermodalidade e da multimodalidade da matriz de transportes brasileira?
7. Quais os impactos do ambiente político/econômico para o setor?
8. Quais as expectativas de sua organização em termos de investimento e desenvolvimento do setor ferroviário de cargas no Brasil?
9. Como você avalia o ambiente competitivo, o empreendedorismo e inovação no setor ferroviário de cargas no Brasil?

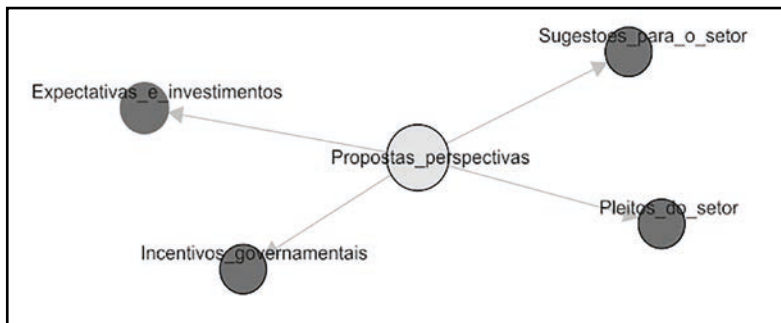
Da análise das entrevistas emergiram 33 temáticas, que puderam ser agregadas em 3 grandes categorias. A tabela e a figura abaixo sintetizam as temáticas e suas relações com as categorias encontradas. Para a presente discussão de resultados será destacada a categoria “Diagnóstico Setorial” por estar mais diretamente relacionada ao objetivo geral do presente trabalho de produzir um diagnóstico, a partir das perspectivas dos representantes setoriais, dos problemas que o marco regulatório, conflitos de interesse, falhas de coordenação, restrições sobre a produção/distribuição de bens e serviços, imprevisibilidade das relações contratuais e custos de transação positivos geram para a indústria ferroviária e como eles influenciam o desenvolvimento do setor

Quadro 1 - Temáticas e categorias extraídas das entrevistas com representantes setoriais

Temática	Categoria
Características do setor	1 - Panorama setor
Características da organização do entrevistado	1 - Panorama setor
Visão sobre competição, empreendedorismo e inovação	1 - Panorama setor
Visão do processo de desestatização	1 - Panorama setor
Ineficiências do setor	1 - Panorama setor
O papel dos investimentos públicos e privados	1 - Panorama setor
Relacionamentos políticos e com outras empresas	1 - Panorama setor
A questão regulatória	2 - Diagnostico setorial
A questão trabalhista	2 - Diagnostico setorial
Problemas de infraestrutura	2 - Diagnostico setorial
Burocracia	2 - Diagnostico setorial
Capital humano	2 - Diagnostico setorial
Conflitos de interesse entre regulados, reguladores e planejadores	2 - Diagnostico setorial
Custos de transação	2 - Diagnostico setorial
Desafios da intermodalidade da multimodalidade da matriz de transporte brasileira	2 - Diagnostico setorial
Desafios e conflitos urbanos	2 - Diagnostico setorial
Desapropriações	2 - Diagnostico setorial
Dificuldades de relações entre diferentes esferas de governo e entes federativos	2 - Diagnostico setorial
Outros itens da estrutura de incentivos	2 - Diagnostico setorial
Financiamento	2 - Diagnostico setorial
Fiscalização e controle	2 - Diagnostico setorial
Impacto do ambiente econômico para o setor	2 - Diagnostico setorial
Modelos Operacionais e Segurança Jurídica	2 - Diagnostico setorial
Fatores políticos	2 - Diagnostico setorial
Questão tributária	2 - Diagnostico setorial
Questões ambientais	2 - Diagnostico setorial
Questões de planejamento e políticas setoriais	2 - Diagnostico setorial
Sobreposição e conexão problemática dos diversos órgãos de fiscalização e controle	2 - Diagnostico setorial
Desafios da empresa	3 - Propostas e perspectivas
Expectativas e investimento no setor ferroviário	3 - Propostas e perspectivas
Incentivos governamentais	3 - Propostas e perspectivas
Pleitos do setor	3 - Propostas e perspectivas
Sugestões para o setor	3 - Propostas e perspectivas

Figura 7 - Temáticas e categorias extraídas das entrevistas com representantes setoriais





4.1 Diagnóstico Setorial

A categoria “Diagnóstico Setorial” vai ao cerne da investigação sobre os fatores que obstaculizam o desenvolvimento do setor ferroviário de cargas no Brasil. As entrevistas revelaram 21 temáticas, que compuseram a categoria. Tais temáticas revelaram que os principais fatores a criar obstáculos ao desenvolvimento setorial envolviam questões regulatórias, sobreposição de órgãos de fiscalização e controle, burocracia, problemas envolvendo questões ambientais, a questão tributária, a falta de planejamento e consistência das políticas setoriais. Chama a atenção que todos os entrevistados, em 54 diferentes manifestações, apontaram que questões de caráter regulatório criavam obstáculos ao desenvolvimento setorial. Além disso, 7 dos 8 entrevistados manifestaram em 27 oportunidades diversas os problemas de sobreposição e conexão problemática dos órgãos de controle e, em 17 ocasiões diferentes, problemas relacionados à burocracia que dificultam o funcionamento do setor. A tabela a seguir sintetiza a quantidade de manifestações e o número de entrevistados que se posicionaram a respeito de cada temática da categoria “Diagnóstico Setorial”. As subseções seguintes apresentarão, de maneira analítica, os principais destaques de cada temática da categoria “Diagnóstico Setorial”.

Tabela 3 - Número de manifestações e entrevistados que se posicionaram sobre cada temática da categoria “Diagnóstico Setorial”

Temática	Quantidades	Entrevistados
A questão regulatória	54	8
Sobreposição e conexão problemática dos diversos órgãos de fiscalização e controle	27	7
Burocracia	17	7
Questões ambientais	17	6
Questão tributária	16	4
Questões de planejamento e políticas setoriais	16	4
Modelos Operacionais e Segurança Jurídica	12	4
Impacto do ambiente econômico para o setor	11	4
Problemas de infraestrutura	10	4
Fatores políticos	10	3
Desafios da intermodalidade da multimodalidade da matriz de transporte brasileira	9	5
Conflitos de interesse entre regulados, reguladores e planejadores	8	5
Financiamento	8	3
Fiscalização e controle	8	4
Custos de transação	6	3
Desafios e conflitos urbanos	5	2
Capital humano	4	3
Dificuldades de relações entre diferentes esferas de governo e entes federativos	4	3
Desapropriações	3	3
A questão trabalhista	2	1
Outros itens da estrutura de incentivos	2	2

4.1.1 A questão regulatória

Das manifestações sobre a temática envolvendo a questão regulatória, 32 vieram de representantes do setor público, 14 de representantes das concessionárias e 8 de representantes das associações empresariais. Prevalece entre os representantes do setor público a visão de quem aprecia ditar as regras do jogo, regulando, fiscalizando, multando, procurando mexer no teto do frete ferroviário

e, no limite, ameaçando com a caducidade das concessões. Há, no entanto, o reconhecimento de problemas regulatórios. Nesse sentido, aponta-se:

“Nós temos concessões ferroviárias da década de 80 e 90 com aquela visão, portanto difícil de ser regulada”. (ENTREVISTADO6)

“[Há] interferência pesada em coisas que seriam da iniciativa privada. No caso da ferrovia nem tanto, mas da rodovia com certeza”. (ENTREVISTADO6)

Esse tipo de reconhecimento levou ao desenvolvimento de um programa de redução do fardo regulatório, dentro da ANTT. Entre outras coisas, esse programa procura mensurar os custos monetários das exigências regulatórias e procurar caminhos para simplificar e padronizar procedimentos, bem como reduzir seus prazos, mostrando a estimativa do custo monetário dessa ação. Por trás dessa mudança de perspectiva há a visão de que há limites para os incentivos negativos.

“E o chicote tem uma hora que não funciona mais. Os caras começam a judicializar e, quando eles vêm que a regra é muito restritiva, eles começam a pensar “como é que a gente burla” ao invés de cumprir. Então a gente entendeu que dando esses incentivos (a cenoura) talvez funcione melhor”. (ENTREVISTADO8)

Ainda dentro da ANTT há uma iniciativa embrionária para reduzir o número de normas e resoluções regulatórias, racionalizando-as, de modo que o usuário final consiga compreender o que precisa ser obedecido, bem como para redirecionar os esforços de regulação técnica para regulação econômica.

“É espantoso como a gente tem regulado errado mesmo. Fizemos um levantamento de 3 a 4 mil normas, sendo que acho que 20% disso era norma regulatória, era resolução regulatória. O resto eram dispositivos que não precisavam ser emitidos por meio de resolução regulatória”. (ENTREVISTADO8)

Há ainda diversas manifestações de um representante da ANTT de que a regulação deve ser feita com base em evidências, procurando atrapalhar menos a iniciativa privada. Nesse sentido:

“Sim, é fundamental que a gente regule com base em evidências, ter informação, saber usar essa informação e aferir depois se as ações que a gente implementou foram efetivas ou não”. (ENTREVISTADO8)

No entanto, há também o reconhecimento de que há resistências internas a essa abordagem, como é possível observar na manifestação a seguir.

“E tem muitos colegas com a questão “nem tudo é dinheiro, nem tudo pode ser monetizado”. É claro que pode! É a forma mais fácil da gente verificar. A gente vai deixar de fazer uma ferrovia que vai duplicar, triplicar nossa capacidade de exportação

para os nossos grãos mais competitivos no mercado internacional, trazer mais recursos para o Brasil por que a ferrovia vai passar por uma terra indígena? Pelo amor de Deus!! Tem que ter um equilíbrio! É possível preservar as nossas reservas naturais, mas tem que ter racionalidade também, tem que fazer análise de impacto”. (ENTREVISTADO8)

No entanto, os resultados desses esforços ainda não estão sendo percebidos com intensidade pelos representantes setoriais não vinculados ao setor público. Deles, apenas um não apontou problemas regulatórios:

“Eu não diria que há um excesso de regulação. A nossa agência reguladora, a ANTT; nossa que eu digo “do setor”; porque trata do transporte ferroviário, tem tido uma atuação conveniente, sem dúvida nenhuma”. (ENTREVISTADO7)

Os demais manifestaram-se em diversas oportunidades de forma negativa quanto à qualidade e ao excesso de regulação:

“Qual é o problema que eu sempre falo com eles, tem a ver com o excesso de normas, além do excesso de normas, a gente tem uma regulação que é muito excessiva, ela é muito intromissa”. (ENTREVISTADO1)

“Agência que regula mal, multa muito”[...] “Falta de conhecimento da operação ferroviária para regular, acho que esse é o grande problema”. (ENTREVISTADO3)

“[Há] excesso de regulação ou a falta de modernidade na regulação”.(ENTREVISTADO4)

“O governo também não ajuda, tem uma regulação boçal, que você não consegue transformar e trazer retorno para os investimentos altíssimos que você tem que fazer numa ferrovia.” (ENTREVISTADO5)

As entrevistas com esses representantes revelaram que sua percepção sobre o problema é de que a regulação não é feita visando resultados. Ilustram essa perspectiva as falas de dois concessionários:

“Aí entra a lógica, por que você não faz a regulação por resultado? Eu não tenho meta de acidente? Eu não meta de velocidade média? Bom, deixa eu ver minhas metas, ninguém melhor do que o operador para saber isso”. (ENTREVISTADO1)

“Você perde tempo e recurso brigando pela qualidade do dormente na teia ao invés de discutir um resultado vamos dizer, se é uma regulação focada em resultado: quanto você tem que carregar de minério; quanto você tem que carregar de carga geral; quantos acidentes a menos você tem que ter; como você fazer isso é um problema seu, se você vai fechar uma passagem ali ou se você vai abrir duas é um problema seu, você tem que focar no resultado”. (ENTREVISTADO3)

Nesse contexto, um dos concessionários sugere que a autorregulação poderia funcionar para o setor.

4.1.2 Sobreposição e conexão problemática dos diversos órgãos de fiscalização e controle

Das manifestações sobre a temática envolvendo a sobreposição dos diversos órgãos de fiscalização e controle, 20 vieram de representantes do setor público e 7 de representantes setoriais não vinculados ao setor público. Curiosamente, essa percepção de sobreposição é mais forte entre os representantes do setor público. Nesse sentido, aponta-se:

“Brasil enfrenta um problema de uma distorção institucional. Algumas atribuições da ANTT estão superpostas com atribuições da VALEC. Se você for falar com alguém do DNIT, as atribuições são exatamente as mesmas da VALEC. Ai você tem a EPL que era do Ministério dos Transportes e agora foi para a Secretária do PPI, que também tem atribuições que se superpõe. Então, o setor de transportes carece de uma reorganização, especificamente o modal ferroviário que tem realmente várias entidades e existem áreas cinzentas, existem área de sobreposição e existem lacunas que ninguém está fazendo”. (ENTREVISTADO2)

“E assim, a gente perdeu espaço; outros órgãos estão assumindo ou querendo assumir, como o próprio TCU, o Ministério Público, o Ministério dos Transportes, a PPI, Planejamento, Fazenda. Todos esses atores dão sugestões muito veementes de como se estruturar esses projetos de concessão. A própria Ferrogrão está vindo pronta do Ministério. Mas só que quem assina o contrato é a Agência. Depois quem vai ser cobrado pelo êxito ou não destes projetos de concessão é a Agência. Então a agência deveria se posicionar de forma muito mais firme e fazer valer o seu posicionamento.” (ENTREVISTADO8)

Os representantes do setor público expuseram preocupação ainda com a interferência do TCU, cujos efeitos são ambíguos, e das zonas cinzentas em relação à área de atuação do CADE. Em relação ao Ministério Público e ao TCU, um representante do setor público afirma:

“O Ministério Público, o TCU também tem esse ativismo regulatório, em que eles atuam preventivamente, mas eles não têm noção do impacto que é visto na economia brasileira e que exercem sobre a economia brasileira”. (ENTREVISTADO8)

Esse mesmo agente, no entanto, pondera que as exigências do Ministério Público e do TCU podem ser utilizadas como justificativa para frear ingerências:

“Mas por outro lado, tem outras coisas que essa pressão do TCU serve como uma válvula de escape para o servidor também barrar um pouco a ingerência política. Isso aqui que você está me propondo é muito esdrúxulo, não vai funcionar e eu não vou assinar”. (ENTREVISTADO8)

Já as opiniões entre os representantes setoriais não vinculados ao setor público sobre a sobreposição de órgãos governamentais são diversas. Por um lado, alguns entendem que essa questão já está relativamente equacionada:

“Acho que hoje o problema é de menos interposição, acho que as funções institucionais do DNIT e da ANTT estão ficando cada vez mais colocadas no seu espaço [...] Não acho que haja uma sobreposição de tarefas no nível Federal”. (ENTREVISTADO3)

“O DNIT e ANTT tem lá um convênio assinado entre eles, onde eles estabelecem exatamente esses mecanismos, entre aspas esses limites do que cada um faz em cada um desses processos e isso agilizou muito”. (ENTREVISTADO4)

Isso não impede críticas do setor não público, em relação à sobreposição e conexão problemática dos diversos órgãos de fiscalização e controle:

“A ANTT hoje se confunde, até por lei, ela confunde poder concedente com órgão regulador. Por lei, é a única agência que tem essa [confusão]”. (ENTREVISTADO1)

“A ANTT hoje recebe os projetos por exemplo, de instalação de um pátio, de um viaduto, de um ramal e se obriga a analisar o projeto do conceito de engenharia até o orçamento daquele projeto, que ao meu ver não seria papel de um órgão regulador”. (ENTREVISTADO4)

“E aí depois que o TCU passou a ser o dono do Brasil, ninguém assina mais nada com medo de se responsabilizar na pessoa física por qualquer coisa. Estamos passando por um período em que quem manda no país é o TCU e ninguém mais toma nenhuma atitude”. (ENTREVISTADO5)

Um dos representantes, que, dada a natureza das afirmações, optamos por preservar chega a afirmar:

“ANTT, DNIT, VALEC, EPL, Ministério dos Transportes...eu diria que nada disso deveria existir e somente deveria existir a ANTT. Tudo ali é sobreposição, arranjinho ali, arranjinho aqui. Primeiro se faz um arranjo e depois não se desarranja. A EPL que foi fundada na época da presidente Dilma foi para alojar o Bernardo Figueiredo. E hoje o que a EPL faz? Nada. Está lá num dos prédios mais caros de Brasília, de aluguel, certo? Tem dois ou três andares lá... e nada! A VALEC é [complicada], o DNIT faz tapa-buraco”

4.1.3 Burocracia

A burocracia, por sua vez, é um problema que preocupa preponderantemente os representantes do setor ferroviário de cargas não vinculados ao setor público. Do setor público houve duas manifestações de reconhecimento de que a burocracia é um problema, oriundas de representantes da ANTT, conforme pode-se observar a seguir:

“Agora, pode desburocratizar, pode reduzir a interferência da ANTT? Na minha opinião sim e não é desregular, mas se distanciar”. (ENTREVISTADO6)

“Tem muita burocracia no Brasil. Tem muita burocracia. Aquilo lá que eu mencionei de 100 mil normas por ano em comparação com os EUA, que são [...] 4 mil normas nos EUA e 100 mil aqui por ano, é muita coisa. É coisa demais. Tem coisa que não precisa.” (ENTREVISTADO8)

Os representantes setoriais não vinculados ao setor público são veementes em suas críticas ao excesso de burocracia envolvendo o setor ferroviário de cargas no Brasil. Todos, sem exceção, apontam que há um excesso de burocracia. O presidente da Rumo Logística chega a afirmar:

“Então, esse é o país que estamos vivendo, ou seja, estamos com uma crise de investimentos por excesso de burocracia”. (ENTREVISTADO5)

Entre os problemas apontados relacionados ao excesso de burocracia destacam-se: o excesso de leis; as dificuldades e morosidades para mudar as resoluções; o excesso de interferências e de morosidade dentro do porto (estima-se que são mais de vinte órgãos, dos quais é necessário algum tipo de autorização ou algo similar); e o excesso de controles. Ilustrou-se, ainda, o fato de que o funcionário público nunca poder ser punido por excesso de burocracia, mas sim por não ter observado algum trâmite burocrático. Nesse sentido, o presidente da ANTF destaca:

“O TCU quando coloca o governo de joelho, ameaça o servidor na ponta, o membro da procuradoria que deu o parecer autorizando tal coisa e ele coloca o cara como réu no processo e ele é condenado a pagar uma multa, o efeito paralisante disso é desastroso”. (ENTREVISTADO1)

4.1.4 Questões ambientais

As questões ambientais são um obstáculo frequentemente apontado pelos representantes do setor ferroviário de cargas. Houve 17 manifestações a respeito desta temática, sendo 6 de representantes do setor público e 11 de representantes não vinculados ao setor público. Sendo o licenciamento ambiental uma dificuldade, no setor público, a VALEC gaba-se de sua expertise em projetos de viabilidade técnico ambiental. Nesse sentido:

“Estamos desenvolvendo vários estudos de viabilidade técnico ambiental, aliás ela é a entidade que detém o know-how de fazer isso, ninguém tem como a VALEC conhecimento de fazer estudos de viabilidade técnico-ambiental de projetos ferroviários, tanto que nós vamos consolidar essa experiência. Nós vamos lançar no mês que vem um manual de estudos de viabilidade técnico-ambiental para consolidar toda nossa experiência”. (ENTREVISTADO2)

Por sua vez, há um reconhecimento do problema, por parte de representantes da ANTT:

“Eu acho que tem a questão que eu já comentei dos órgãos ambientais, que têm muita influência, não é? Os projetos não saem por conta de licenciamento ambiental”. (ENTREVISTADO8)

“Porque é muito difícil eu convencer o técnico do IBAMA que eu tenho que fazer aquela via, mas para eles não quer dizer nada, porquê estão preocupados só com a questão ambiental. Agora se eu mostrar para ele por exemplo, que esse investimento de 12 bilhões de reais, que é a FERROGRÃO, o custo de você me atrasar isso em um ou dois anos é de tantos bilhões de reais, será que realocar com uma parte desse valor não seria possível compensar uma parte deste dano ambiental?” (ENTREVISTADO8)

Dos cinco representantes setoriais não vinculados ao setor público há uma quase unanimidade em relação aos obstáculos relacionados ao licenciamento ambiental. Nesse caso específico, o representante da VLI afirma que a empresa *“tem nos seus valores e na visão para com a sociedade a questão ambiental muito fortemente colocada e muito claramente colocada de como deve ser conduzida”* (ENTREVISTADO4). Assim, ele entende que:

“Do ponto de vista do licenciamento em si, já enfrentamos muita dificuldade, mas isso tem evoluído e melhorado muito”. (ENTREVISTADO4)

Uma das dificuldades apontadas por um dos concessionários é a impossibilidade de utilizar containers *double stack* para chegar a Santos, o que aumentaria significativamente a produtividade. Isso porque a ferrovia é muito antiga e, para comportar esse tipo de vagão, seria necessário abrir uma série de túneis, o que seria muito difícil dada a legislação ambiental. Esse mesmo concessionário ilustra as dificuldades com esse tipo de licenciamento com a seguinte passagem:

“Teve uma duplicação de Campinas a São Paulo, que demoramos três anos, pois tinha meia dúzia de índios a uma distância de 15 Km da linha. Para ter o acordo com os índios custou 50 milhões de reais em caminhonete, barco, etc. para que chegassem junto à FUNAI para que fosse possível autorizar a obra em um lugar que era dentro da faixa de domínio da ferrovia, pois já passava um trem no local, o mesmo barulho que fazia no passado, faz agora com a linha duplicada e mesmo assim tivemos que nos sujeitar a isto”. (ENTREVISTADO5)

4.1.5 A questão tributária

Problemas relacionados à tributação foram levantados apenas pelos representantes setoriais não vinculados ao setor público. Houve 16 manifestações

relacionadas a esta temática. Delas, 7 vieram de concessionários e 9 de representantes empresariais do setor. Entre os principais pontos levantados em sobre essa temática estão as diferenças de ICMS e a guerra fiscal entre os estados; a tributação que incide em cascata, com destaque para CIDE (que deveria beneficiar o setor de transporte, mas não há clareza quanto ao seu destino); a elevada carga associada à complexidade tributária; e o fato de que o diesel (um dos principais custos da operação ferroviária, respondendo por algo entre 30% e 35% dos custos operacionais) ser fortemente tributado. Na opinião dos concessionários o fator tributário é um dos elementos que inibe os investimentos no setor. Ilustra esse argumento a seguinte afirmação:

“A tributação é tão, tão alta e aí você tem outro lado, que quando eu vou fazer os investimentos que a sociedade me cobra e eu tenho na visão clara que preciso investir, ainda assim quando eu vou investir, eu tenho um peso tributário nisso muito complicado”. (ENTREVISTADO4)

A carga e a complexidade tributária, além de inibir investimentos, tornam a operação do transporte ferroviário de cargas e a multimodalidade mais custosa e intrincada. Vai nesse sentido a afirmação do representante da VLI:

“Eu falei da questão da multimodalidade, se você pensar que hoje o caminhão chega no meu terminal com uma carga de tributos, eu movimento esse produto no meu terminal com outra carga de tributos, ponho na ferrovia e assim vai, é uma cadeia pernicioso e que exige da gente uma energia muito grande e aí é energia intelectual, energia de legislação para dominar bem e eu diria até que energia física mesmo, porque a cada projeto você tem que se debruçar sobre isso durante muito tempo sob risco de não só de não ter a eficiência do negócio como deveria ter, mas até sob risco legal porque você pode falhar em um determinado momento e estar fora da legislação é um perigo”. (ENTREVISTADO4)

4.1.6 Questões de planejamento e políticas setoriais

A temática da falta de planejamento e de consistência das políticas setoriais surgiu em 16 manifestações, nas entrevistas realizadas. Destas só uma manifestação veio de um representante do setor público, o Superintendente de Governança Regulatória da ANTT, para quem, no Brasil:

“Realmente falta o planejamento de longo prazo. De novo, tudo isso é meio que lugar comum. Falta de planejamento, falta de priorização, isso é o de sempre.” (ENTREVISTADO8)

As demais 15 manifestações sobre essa temática vieram de 3 representantes setoriais não vinculados ao setor público. Há uma ideia generalizada de que há

um excesso de planejadores, de planos, mas falta planejamento e capacidade de execução, por parte do governo. Ressente-se, ainda, da falta de políticas de Estado, independentes de governos específicos. Vão nesse sentido as seguintes afirmações:

“Tem planejador, tem plano, mas não tem planejamento. Você tem vários planos. Pode até ser que tenha planos excelentes, o que não existe é a cultura de transformar esses planos em algo de fato, de uma política de Estado. Que independa do Governo, até por que essas pessoas não deveriam ser tão sujeitas a política”. (ENTREVISTADO1)

“Primeiro, falta de projeto. É impressionante. Quando saiu o PIL I ([Programa de Investimentos em Logística]), de 2012, saíram 10.000km de ferrovias, com vários processos, sem projeto”. (ENTREVISTADO7)

“Cada novo governo lança um programa novo, o governo anterior teve o PAC, depois teve o PIL, teve o PIL 2, o governo federal atual mudou o nome do programa, mas os projetos são os mesmos e a gente percebe uma dificuldade enorme dos projetos saírem do papel, mesmo aqueles que já poderiam ter saído do papel” (ENTREVISTADO1)

“Então, carecemos dessa visão de novo: global ou mais sistêmica para a questão da multimodalidade.” (ENTREVISTADO4)

Há também um entendimento de que, diante da falta de recursos, deve-se priorizar e concluir os projetos prioritários, antes de iniciar qualquer outro projeto. Estão nesse sentido as seguintes manifestações:

“Temos que terminar as ferrovias que estão sendo feitas antes de pensar em qualquer uma outra. Tem uma ferrovia na Bahia que está praticamente parada, que muita gente diz que hoje ela seria inviável por conta da queda do preço do minério. E aí de novo entra uma questão de planejamento. É evidente que o preço do minério é sempre sazonal. Como é que a gente vai planejar uma ferrovia que só seja viável no topo? Não faz sentido raciocinar dessa forma. Então, ela tem que ser viável na média histórica de preço do minério, não apenas no pico que a gente teve entre 2008 e 2010”. (ENTREVISTADO1)

“O que a gente defende que não faz sentido é deixar esses projetos caducarem, o que a gente precisa é ter foco. Se tem pouco orçamento, vamos terminar primeiro a Norte-Sul, depois terminar a FIOLE”. (ENTREVISTADO1)

“Então temos esses projetos e o que a gente vê, talvez no afã de resolver todos os problemas do mundo ao mesmo tempo, é o governo discutindo outros projetos, não que eles não sejam importantes, mas me parece que a gente não tem energia para focar em tudo ao mesmo tempo”. (ENTREVISTADO1)

4.1.7 Modelos Operacionais e Segurança Jurídica

A temática que levanta o problema da definição dos modelos operacionais e como isso afeta a segurança jurídica apareceu em 12 manifestações, nas entrevistas realizadas. Destas, duas vieram do representante da VALEC, do setor público. Sua visão é permeada pelo conceito de rede ferroviária. Desse modo, na perspectiva do representante da VALEC as ferrovias não devem ser vistas como corredores de uma determinada concessionária. Aqui está implícito o conceito de rede, que emanava do Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), que garantiria livre acesso (*open access*) à malha ferroviária por qualquer transportador habilitado. Nesse sentido, a avaliação do representante da VALEC é de que a resistência do mercado gerada pela discussão sobre a mudança para o modelo de *open access* prejudicou a operação do setor. Em suas próprias palavras:

“Então, todo mundo critica que a Norte-Sul está pronta há dois anos e está mesmo, está pronta de Palmas até Anápolis há dois anos e não opera, opera muito pouco, porque havia uma discussão do modelo, se o modelo seria open access ou um modelo vertical”. (ENTREVISTADO2)

“No fundo, a Norte-Sul deveria ser open access, porque o decreto que estipulava o open access foi cancelado”. (ENTREVISTADO2)

Para os representantes setoriais não vinculados ao setor público havia problemas no modelo de *open access* proposto e a mudança causava insegurança jurídica. A insegurança jurídica decorreria do fato de que a mudança de modelo afetaria negativamente a equação econômico-financeira das concessionárias, sem contrapartidas factíveis para recompor essas perdas. Vão nesse sentido as seguintes afirmações.

“O governo anterior chegou a pensar em uma mudança de modelo entre 2011/2012, que do ponto de vista da segurança jurídica foi de fato catastrófico e aqui não se trata de discutir o mérito dos modelos, apesar de a associação defender a utilização, pelo menos nesse momento, do modelo vertical no Brasil”. (ENTREVISTADO1)

“Eu acho que a Associação não é refratária ao Open Access de plano. Simplesmente a proposta que foi colocada, o como, ela era imatura. A questão da VALEC comprar capacidade, do risco VALEC, certamente foi mal recebida pelo mercado. A gente olhando hoje para a situação da VALEC, seria difícil imaginar a VALEC administrando capacidade de carga em ferrovia. Então estava imaturo por esse ponto e ainda está imaturo a respeito da questão do direito de passagem. Nós não somos contra direito de passagem, mas a ferrovia precisa ser remunerada de forma satisfatória. Esses mecanismos não devem ser voluntariosos, eles devem de fato olhar a equação econômico-financeira do contrato e pensar que ela deve ser mantida. Qualquer coisa que desequilibre a relação econômico-financeira traz consequências. Aumento de

tarifa, para a gente, na prática não se mostra factível. Então dificilmente você trabalharia com aumento de tarifa. Você poderia trabalhar com redução de outorga ou, no limite, redução de investimentos, para que pudesse acontecer daquela forma como estava previsto”. (ENTREVISTADO1)

Um dos problemas centrais esteve na perspectiva de mudanças contratuais profundas, no meio da vigência dos contratos. Os investimentos em ferrovia são de longa maturação e, portanto, demandam estabilidade de estabilidade das regras do jogo ao longo do tempo. Nesse sentido, é muito esclarecedora a fala do representante da Associação Nacional de Transporte Ferroviário:

“não se deveria pensar em Open Access para os atuais contratos, porque isso é justamente o contrário daquilo que a gente quer em termos de segurança jurídica. Se você pensa na estabilidade que o investidor quer, seja ele brasileiro ou de fora, para contratos de 30 anos, e nos últimos 10 o governo pensa em rever o modelo, apesar de soar sempre interessante se falar em quebra de monopólio, raramente a gente vê as pessoas de fato defenderem quais são os ganhos do sistema verticalizado, principalmente os ganhos de produtividade, de utilização. É evidente que, do ponto de vista da produtividade, o fato de você ter mais de um operador reduziria a capacidade da ferrovia, seria algo prejudicial. Por outro lado, o fato de você ter outros atores poderia trazer um dinamismo”. (ENTREVISTADO1)

Por sua vez, o representante da VLI parece sugerir que a questão de segurança jurídica associada a novos modelos regulatórios é maior para novos entrantes. Minimiza, em suas falas a seguir, os riscos colocados para os atuais operadores.

“Sobre segurança jurídica, fala-se muito nisso, mas para nós que estamos no negócio, eu diria que ela é menor do que aquele que vai entrar”. (ENTREVISTADO4)

“Para aquele que vai entrar no negócio, eu acho que ela [a insegurança jurídica] é alta sim, mas para nós que já estamos dentro, fica menor o risco jurídico para você entrar para um novo investimento ou um investimento maior”. (ENTREVISTADO4)

4.1.8 Impacto do ambiente econômico para o setor

Problemas ocasionados ao setor ferroviário de cargas relacionados ao ambiente econômico foram preponderantemente levantados pelos representantes setoriais não vinculados ao setor público. Houve 10 manifestações relacionadas a esta temática, sendo que duas delas vieram de um único representante setorial do setor público, o Diretor Executivo da ANTT, para quem esses fatores não são relevantes:

“O cenário econômico, na minha opinião, não interfere nisso”. (ENTREVISTADO6)

“Nós estamos lidando com um universo dos próximos 30 anos, três décadas que nem o melhor economista, nem o péssimo engenheiro conseguem enxergar...não existe isso”. (ENTREVISTADO6)

As demais manifestações, provenientes de representantes setoriais não vinculados ao setor público, quase que unanimemente reclamavam da influência da variação cambial para o setor. Isso acontece porque, por um lado um dos mais importantes componentes de custos, o diesel, tem seu preço afetado por um aumento da taxa de câmbio. Por outro lado, como a atividade ferroviária de transporte de cargas está muito associada com o movimento das exportações e estas são significativamente sensíveis ao câmbio, uma taxa de câmbio mais alta afeta sensivelmente o setor exportador. As manifestações a seguir ilustram esse quadro:

“Inflação é o de menos mas principalmente câmbio, a variação cambial é muito, muito, muito difícil”. (ENTREVISTADO3)

O Impacto é muito forte e direto no nosso caso. A gente trabalha muito com exportação, produtos que são exportados. Em que pese o meu negócio seja feito em reais, mas o negócio do meu cliente é feito em dólar. Então, quando a gente tem um problema como esse [com o preço do dólar], alguns clientes têm problemas em colocar seu produto naquele momento fora do país e então eu perco negócios. Perco volumes diretamente por força disso, porque o cliente desiste do negócio. (ENTREVISTADO4)

“Eu acho que um câmbio [um mais elevado] daria uma condição de exportação muito melhor, garantiria aí uma não-importação de determinados veículos porque seria uma barreira. Melhoraria a nossa vulnerabilidade a importações e ainda permitiria que alguns componentes que nós não fabricamos tudo aqui, [pois] nós não temos demanda o suficiente para determinadas coisas. [No entanto, o câmbio não poderia ser muito mais elevado para que] você pudesse ainda importar em uma situação favorável”. (ENTREVISTADO7)

Vale destacar que somente o representante da ABIFER tratou o problema da inflação, que parece ter saído do radar dos representantes setoriais.

“Olha, claro que a inflação é prejudicial quando ela é alta para todo mundo. E claro também que, num certo limite você consegue, com produtividade, não repassar ao cliente. Num certo limite você é obrigado a repassar. Então a gente tem cláusulas contratuais com o cliente que determinados aumentos, de mão de obra, de alguns insumos especiais, quando eles ultrapassam esse limite a gente consegue um repasse”. (ENTREVISTADO7)

4.1.9 Problemas de infraestrutura

Obstáculos ao setor ferroviário de cargas relacionados a problemas de infraestrutura foram preponderantemente levantados pelos representantes setoriais não vinculados ao setor público. Houve 10 manifestações relacionadas a esta temática, sendo que apenas uma delas veio de um representante setorial do setor público, mais especificamente da ANTT:

“[Há] necessidade da inversão da matriz de transportes de cargas no país, que hoje é prioritariamente destinada para o transporte rodoviário, para transporte de grãos, coisas que, em condições normais de temperatura e pressão seriam antieconômicas, mas é que no Brasil, infelizmente, pela falta de infraestrutura ferroviária disponível para dar vazão a essa demanda, a participação do transporte ferroviário ainda é pequena”. (ENTREVISTADO8)

As demais manifestações vieram de representantes setoriais não vinculados ao setor público e, basicamente, dão conta da falta de infraestrutura no Brasil, apontando problemas na chegada aos portos, a necessidade de terminais logísticos, a obsolescência da construção das ferrovias brasileiras, o problema da existência de diferentes bitolas entre as ferrovias, a curta extensão da malha ferroviária brasileira e a baixa densidade de tráfego ferroviário. Ilustram esses pontos as seguintes afirmações:

“Aí tem um mar de problemas e o maior deles é a construção jurássica das nossas ferrovias. Então, qualquer lugar que tem um túnel, você não consegue carregar um container double stack e aí o seu custo de transporte fica extremamente alto, pois estamos falando 20 de toneladas e um vagão levaria em torno de 100 toneladas. Então o custo de movimentação e o custo energético para movimentar aquela carga fica muito alto”. (ENTREVISTADO5)

“[Há] necessidade de formar, de construir terminais logísticos ou nas regiões metropolitanas ou dentro das grandes cidades do estado justamente para viabilizar essa intermodalidade”. (ENTREVISTADO3)

“A nossa malha ferroviária atual é muito baixa, não é só em extensão como em densidade de tráfego”. (ENTREVISTADO7)

“Então não faz sentido o caminhão transportar grãos por 2000, 2200 quilômetros, que é uma distância característica de ferrovia e não de rodovia, além do que você tem perdas no caminho: o caminhão não é hermético, o vagão é; então essa falta de preparo do caminhão você perde fisicamente a soja no caminho, né? E já fizeram cálculos aí de uma perda de 10 por cento de volume transportado”. (ENTREVISTADO7)

4.1.10 Fatores políticos

Das manifestações sobre a temática envolvendo fatores políticos, 4 vieram de um representante do setor público, 1 de um representante das concessionárias e 5 de um representante das associações empresariais. O representante do setor público apontou ingerência política na condução de empresa pública. Ilustra essa percepção de ingerência as seguintes falas:

“Acho que essa é uma decisão de política de governo. A decisão de aportar ou não aportar não é do acionista VALEC. Você vê que no início do ano, houve um novo impasse e se aventou possibilidade de se declarar caducidade da Transnordestina e a VALEC assumir” (ENTREVISTADO2)

“Não foram feitas diligências nem da Transnordestina nem da Ferroeste e nós não decidimos quanto deveríamos ser sócios da Ferroeste e quanto deveríamos ser sócios da Transnordestina. Essa é uma decisão acima, eu diria que acima do próprio Ministro dos Transportes, decisão da Presidência da República”. (ENTREVISTADO2)

O representante das concessionárias, por sua vez, chama a atenção para a politização das agências regulatórias. Nesse sentido:

“O que acontece é que hoje as agências reguladoras depois que foram se politizando, elas começaram a perder o caráter de realmente ter a função para a qual elas foram fundadas”. (ENTREVISTADO5)

O representante da ANTF, por sua vez reclama de decisões políticas que privilegiam a aplicação de recursos em rodovias, a contaminação do processo político nas decisões de garantir a conclusão de uma obra pública, o impasse que o processo eleitoral gera para o setor na ausência de políticas de Estado, mas atenua a crítica ao reconhecer o fortalecimento de algumas carreiras públicas. Em relação a esses últimos dois pontos, vale a pena conferir as falas do presidente da ANTF:

“Estamos discutindo agora o processo eleitoral e claro que isso atinge os projetos de governo, evidentemente que isso atinge os projetos do governo. A gente não saber quem serão os ministros responsáveis pela infraestrutura daqui a 5 meses, do ponto de vista desse planejamento, que a gente já não tinha, praticamente fulmina a possibilidade”. (ENTREVISTADO1)

“As carreiras públicas foram fortalecidas nos últimos anos, então os gestores públicos não são tão trocados assim como eram antes nas trocas políticas, então é muito comum que você tenha manutenção de secretários, ministro é mais difícil, mas, pessoas que trabalham com transporte que estavam no Ministério dos Transportes, hoje podem estar na Casa Civil, isso de fato acontece, então isso contribui um pouco para continuidade desses projetos, mas ainda é muito alguém daquilo que a gente precisa”. (ENTREVISTADO1)

4.1.11 Desafios da intermodalidade e da multimodalidade da matriz de transporte brasileira

A temática da intermodalidade e da multimodalidade gerou manifestações de 5 entrevistados diferentes, dos quais 2 do setor público e 3 concessionários. Há um reconhecimento entre os representantes setoriais do setor público de que há um atraso em relação a esta temática e no tratamento institucional dado a ela:

“Multimodalidade é um segmento muito pequeno dentro da ANTT”. (ENTREVISTADO6)

“Eu acho que o principal e talvez até o mais óbvio é a política pública entender que a nossa logística deve ser encarada como corredores logísticos. Não adianta eu fazer um terminal portuário num lugar que não vai chegar em uma rodovia e nem em uma ferrovia”. (ENTREVISTADO8)

O curioso é que a visão dos concessionários sobre o tema é menos crítica, sendo discutido mais em termos de balanceamento de forças, como é possível observar na manifestação do representante da MRS:

“Vejo muito como menos uma guerra fratricida, mas mais uma guerra de pontuar os espaços de cada um à medida em que se busca uma matriz mais eficiente de transporte, e acho isso completamente factível”. (ENTREVISTADO3)

Embora haja problemas, sobretudo de caráter burocrático-governamental:

“A operação multimodal está implantada no país já tem alguns anos, mas a gente nunca conseguiu praticar isso porque falta ainda regulação, falta documento legal ainda para que essa prática possa ser aplicada, ou seja, eu emiti um documento fiscal aqui na origem, seja lá quantos modos de transporte eu pratique, lá na entrega o documento seja o mesmo e não fique tendo que emitir novos documentos”. (ENTREVISTADO4)

Parece haver um entendimento de que há uma autocoordenação privada em relação a essa temática. As afirmações abaixo seguem nesse sentido:

“Então, eu posso te afirmar que dentro da visão das operadoras hoje essa é uma questão bastante presente e que evolui dia a dia. Tanto é por exemplo, que o ano passado ou final do ano retrasado, se eu não estou enganado, a MRS, a VLI e a Rumo ALL assinaram um documento para em conjunto analisarem os investimentos necessários na melhoria da operação ferroviária da Baixada Santista, porque as três operam ali, coisa que no passado era uma dificuldade, essa visão quase que não existia, hoje as concessionárias enxergando essa questão e certas de que essa intermodalidade, interpenetrabilidade precisam ocorrer, elas firmaram esse documento para juntas identificarem os investimentos necessários e quem sabe até um novo modelo de operação, para aquele setor ali de forma que a operação ferroviária seja mais eficiente do que ela é hoje”. (ENTREVISTADO4)

“Para se chegar no ponto da ferrovia tem que se fazer uma ponta rodoviária, que é a fábrica. Isto já é multimodal. Por exemplo, uma barçaça vem de São Simão e para em Pederneiras, o barquinho é colocado no trem, o que configura um multimodal ou chega no porto e o coloca no navio e aí também é um multimodal. Então, tudo isso é multimodal. Precisa olhar qual a multimodalidade está faltando”. (ENTREVISTADO5)

4.1.12 Conflitos de interesse entre regulados, reguladores e planejadores

A temática que trata dos conflitos de interesse gerou 8 manifestações de 5 entrevistados diferentes, das quais 5 delas provenientes de 2 representantes do setor público; 2 manifestações de 2 concessionários e 1 manifestação de um representante empresarial do setor. Em relação ao setor público, o representante da VALEC aponta problemas entre os concessionários na questão da Ferrovia Transnordestina:

“Claramente tem um problema de relacionamento entre os concessionários, tem um problema de investigar os custos. A gente não sabe como estão os custos da CSN misturados com os da Transnordestina”. (ENTREVISTADO2)

Além disso, o representante da VALEC e o Diretor Executivo da ANTT sugerem que entre as principais causas de conflitos de interesses com os concessionários estão questões como o direito de passagem:

“A gente tem que estar alerta para isso, existem mecanismos regulatórios que obrigam a VLI a conceder direito de passagem. Hoje a discussão não é nem mais regulatória, a discussão é comercial. Quanto a VLI pode cobrar pelo veículo de passagem para trafegar lá, entendeu?”. (ENTREVISTADO2)

“[Sobre a Ferrovia Norte-Sul] a gente enxerga interesse, pois você tem a VLI aqui para cima, você tem a ALL Malha Paulista aqui para baixo. Pode ser que uma das duas ou as duas tenha interesse. Sobre interesses conflitantes, uma está querendo jogar para o Norte, a outra está querendo jogar para o Sul. O Sul está saturado no Porto de Santos, o Norte não está saturado, mas também não tem interesse porque você vai bater lá em Carajás. Isso pode levar a um possível desinteresse”. (ENTREVISTADO6)

“Problema da Norte-Sul: não leva a porto nenhum e ferrovia que não chega no porto... aí vai ter a questão de direito de passagem, mas isso não é uma garantia total. Existe isso? Existe, é direito de passagem, mas não é 100% garantido. Tem conflito e conflito é custo”. (ENTREVISTADO6)

Os concessionários defendem-se dizendo que o problema não é a resistência ao direito de passagem. A questão é equilibrar o direito de passagem na equação econômico-financeira:

“60% das cargas que as quatro maiores concessionárias movimentam hoje são feitas em direito de passagem e todo mundo critica, dizendo que direito de passagem não funciona, não é bem assim”. (ENTREVISTADO4)

“A mesma coisa em relação ao direito de passagem, que é tido como um empecilho. 81% das cargas movimentadas no Brasil estão em direito de passagem, 100% da

ferrovia de Carajás passa em direito de passagem e 95%, 100% do que eu levo para Santos está em direito de passagem. Então, qual é o problema que existe em relação à direito de passagem no Brasil? O que tem é gente querendo andar na linha dos outros sem pagar nada”. (ENTREVISTADO5)

O representante da ANTF contemporiza:

“Hoje são poucos regulados, a gente tem 11 ferrovias concessionadas para iniciativa privada no Brasil e uma para a Ferroeste, que é uma Ferrovia do Governo do Estado do Paraná. Dessas 11 concessões, nós temos 6 operadores, são 6 associados da ANTF, e nós nunca nos colocamos contra, a Associação nunca se colocou contra os projetos novos”. (ENTREVISTADO1)

4.1.13 Financiamento

Problemas relacionados à temática envolvendo financiamento foram levantados apenas pelos representantes setoriais não vinculados ao setor público. Houve 8 manifestações relacionadas a esta temática. Delas, 5 vieram de concessionários e 3 de representantes empresariais do setor. Entre os tópicos apontados relacionados a esta temática destacam-se: o reposicionamento e encarecimento do crédito via BNDES; o alto custo do financiamento; a insuficiência do financiamento às exportações; e a dificuldade de acesso a financiamentos estrangeiros. Ilustram tais tópicos as seguintes manifestações:

“A financiabilidade é um grande problema também. Nós fazemos um esforço, um exercício muito grande para ir buscar no mercado financiamentos a custos que sejam razoáveis. O BNDES que é uma grande fonte de investimento se reposicionou, não tem mais hoje aquelas mesmas condições, portanto, ficou “caro”. Alguns fundos institucionais que nós também buscávamos, tiveram num determinado momento um encarecimento considerável, depois retornaram. Então, fica assim uma coisa muito insegura e é um desafio permanente, onde a gente gasta muita energia e muito intelecto para poder viabilizar os investimentos que a gente previu no plano de negócio”. (ENTREVISTADO4)

“O dinheiro caro como está ou a falta de melhores linhas de financiamento, muitas vezes podem prejudicar o tempo daquele investimento. Eu às vezes tenho que postergar, tenho que aumentar o prazo do que eu faria. Então, mexe muito com o investimento. Então, obviamente reflete diretamente na minha capacidade e se reflete na capacidade, a matriz de transporte continua defasada e a ferrovia que vai crescer com menos rapidez para atingir aos 35 e 31% que se espera até 2025”. (ENTREVISTADO4)

“O financiamento internacional é para os nossos associados é praticamente impossível você conseguir [...] Se você pegar esses financiamentos, eu não sei qual é a taxa de Banco Mundial, de outros organismos multilaterais, mas deve ser coisas aí que deve estar com um dígito por ano. Mas não se consegue aí. Para empresas associadas, fabricantes, não consegue. Esses organismos multilaterais são mais sociais então vai para Metrô, CPTM, e outros.” (ENTREVISTADO7)

4.1.14 Fiscalização e controle

A temática que trata dos problemas relacionados à fiscalização e controle gerou 8 manifestações de 4 entrevistados diferentes, das quais 5 delas provenientes de 2 representantes do setor público; e 3 manifestações de 2 concessionários. Em relação ao setor público, o representante da VALEC aponta o desbalanceamento entre fiscalização e controle e exageros nesse processo:

“Então, eu acho que tem um certo desbalanceamento entre execução e controle, isso atrapalha bastante”. (ENTREVISTADO2)

“Você tem estruturas de controle às vezes, maiores, mais equipadas e melhor capacidades do que o órgão de execução”. (ENTREVISTADO2)

“Como qualquer órgão público, a legislação de licitações, os órgãos de controle que a gente vê do sistema “U”, ou seja, CGU, TCU, Ministério Público da União, tudo isso, lamentavelmente muitos deles medem sua eficiência por número irregularidades encontradas. Então, acaba na verdade taxando de irregularidades coisas que não são irregulares”. (ENTREVISTADO2)

Já o representante da ANTT vê necessidade de aprimorar os mecanismos de controle, fazendo uso de tecnologia:

“Uma outra vertente que é a vertente tecnológica, a ANTT tem trabalhado na questão da utilização de seus sistemas de fiscalização. Não sei se você vai ter conhecimento do Canal Verde Brasil que é um sistema de monitoramento de tráfego através das rodovias. Existe uma iniciativa nossa de também “linkar” esse sistema com o sistema ferroviário”. (ENTREVISTADO8)

“O que se engloba também essa questão de monitoramento, mas também de fiscalização aduaneira, propicia a utilização desses recursos, não é? A nossa própria otimização da nossa capacidade de fiscalização, porque, ao invés de fazer fiscalizações por amostragem, ela é feita de forma generalizada a partir desses tags, né?”. (ENTREVISTADO8)

Já os concessionários reclamam que o excesso de intervenção e controle comprometem a agilidade da operação ferroviária. Uma hipótese levantada nas entrevistas para tais excessos, que levam a um grande número de multas é a falta de transparência associada à arbitrariedade. Nas palavras dos concessionários:

“Eu não me limitaria à questão do excesso de regulação, mas também à questão do excesso de controle, de intervenções [...] Controle que não permite agilidade”. (ENTREVISTADO4)

“Falta de informações aliada a um poder de caneta, de multar e tal que gera multas excessivas”. (ENTREVISTADO3)

4.1.15 Custos de transação

A temática que trata dos problemas relacionados aos custos de transação gerou 6 manifestações de 3 entrevistados diferentes, das quais 2 delas provenientes de um representante do setor público; e 4 manifestações de 2 concessionários. Do setor público, o Superintendente de Governança Regulatória da ANTT identifica custos administrativos relacionados à regulação e custos de atraso, relacionados às exigências de anuência prévia. Neste sentido aponta que estão sendo tomadas providências, incluindo um manual de procedimentos ao concessionário, que, se seguido, pode reduzir o tempo para obtenção de anuência prévia. Nas palavras do representante da ANTT:

“A gente estimou que, para um volume de trabalho desses, o custo administrativo foi de um milhão e meio de reais já atualizado em valores presentes. E o custo de atraso, ficou, mais ou menos, quase oitenta milhões”. (ENTREVISTADO8)

“E ainda a gente não conseguiu eliminar a necessidade de anuência prévia. Até porque como tem a previsão de alguns contratos com essa anuência, a gente não podia fazer um artifício só para fazer isso, não é? Então o que a gente conseguiu fazer nesse momento foi propor que esse procedimento fique em 30 dias. Dar essa previsibilidade de ocorrer em até 30 dias. Tendo isso, a gente então consegue reduzir em torno de 63% desse fardo, de 81 milhões para 29 milhões”. (ENTREVISTADO8)

Entre os custos de transação, os concessionários destacam os custos relacionados à adequação fiscal, à judicialização de multas; os custos excessivos com advogados. As afirmações abaixo ilustram esses pontos.

“Multas administrativas e muitas vezes judicializadas fazem com que a gente gaste um bom dinheiro com advogado enquanto a gente devia estar colocando isso na via, por uma falta de conhecimento técnico aprofundado, não vou dizer que é toda a ANTT, mas principalmente de fiscalização, entender a operação ferroviária de fato. Isso gera um custo muito grande”. (ENTREVISTADO3)

“Então precisamos ter um exército de advogados na empresa para lidar com todos os problemas”. (ENTREVISTADO5)

4.1.16 Desafios e conflitos urbanos

Problemas relacionados à temática dos desafios e conflitos urbanos foram levantados apenas pelos representantes setoriais não vinculados ao setor público. Houve 5 manifestações relacionadas a esta temática, todas elas de concessionários. Entre os tópicos apontados relacionados a esta temática destacam-se: as necessidades de ajuste viário nas cidades; as dificuldades de se fazer esses ajustes; e problemas com acidentes, em especial nas passagens de nível. Ilustram esses problemas as seguintes manifestações:

“As brownfields, onde você tem gargalos hoje, cidades, não é tão simples como fazer um viaduto, por exemplo, para eliminar um conflito, você precisa desapropriar, você precisa fazer as vezes alças de acesso, você precisa mudar o viário da cidade, quer dizer, não é só obra de arte é todo conjunto de obras que vem junto com ela. Muitas vezes a geografia, a geometria não tem gente, é um viaduto você tem que fazer a passagem inferior é mais caro, aí você vai lidar com interferências urbanas como fiação, cabeamento de rede aérea e rede de televisão, cabeamento é, dutos de saneamento, enfim é difícil hoje em dia você pensar obras de interesse público, ferroviárias, que não tragam uma externalidade para os municípios ou para o próprio Estado, por isso essa necessidade de conjugar esses esforços”. (ENTREVISTADO3)

“Você teve que mudar pilares de viadutos, também você tem por exemplo integração com trem de passageiros só podia fazer obras na madrugada, você tem que trocar o pneu do carro andando, então o custo de uma obra dessa é muito mais encarecida pelas circunstâncias e pelo confinamento que as ferrovias hoje tem nos brownfields dentro da cidade e áreas urbanas”. (ENTREVISTADO3)

“Nós temos hoje um mega problema com passagem em nível. Nós recebemos muitas da prefeitura sem precisar”. (ENTREVISTADO5)

“Por exemplo, tenho que prestar conta de todos os atropelamentos e abalroamentos, mas o que eu posso fazer para evitar um atropelamento em uma ferrovia? E isso é tido como um acidente e não é. Não é acidente, é um incidente, certo? E, se você analisa, 90% dos casos é de alguém que desovou um cara na linha ou alguém que se matou. Então eu tenho que ficar prestando conta de coisas absurdas... Como um trem vai frear se tem um carro parado no meio de uma passagem de nível? Não para! Então, isso você discute, rediscute... O trem passa em uma passagem de nível, nos Estados Unidos, a 80 km/h. Aqui eu sou obrigado a ultrapassar a 25 km/h”. (ENTREVISTADO5)

4.1.17 Capital humano

A temática que trata dos problemas relacionados aos custos de transação gerou 4 manifestações de 3 entrevistados diferentes, das quais 1 delas proveniente de um representante do setor público; e 2 manifestações de 2 concessionários. O representante da VALEC aponta as dificuldades relacionadas às contratações próprias do setor público:

“A VALEC é como qualquer órgão público, está sujeita às políticas de pessoal do Ministério do Planejamento. Então, discussões sobre carreira, sobre mérito, sobre remuneração, essas coisas são sempre truncadas. Então você não consegue estabelecer uma política de recursos humanos mais moderna”. (ENTREVISTADO2)

Os concessionários por sua vez reclamam do capital humano no setor público, caracterizado por uma maioria sem afinidade com o setor ferroviário e com interesse com as práticas que mais facilitem sua vida e a manutenção de sua condição em seu emprego. As seguintes falas são ilustrativas:

“O recrutamento do poder público ainda é muito ruim, claro, você faz um concurso para agência, mesmo cara que está estudando para a Funai, para ser analista do Ministério Público, o que a gente chama de concurseiro, esse pode estar apto a trabalhar com um índio, a trabalhar com ferrovia”. (ENTREVISTADO1)

“Eles pegam, fazem um concurso e entra lá na Agência uma pessoa que nunca viu uma ferrovia na vida e vai fiscalizar a sua ferrovia”. (ENTREVISTADO5)

“Acho que uma pessoa que entra sem conhecimento não é o problema, pois ela vai aprender, mas o problema não é esse. O problema realmente é que a pessoa (burocrata) pensa que se ela exigir muitos detalhes, isso vai proteger o seu emprego pelo resto da vida”. (ENTREVISTADO5)

4.1.18 Dificuldades de relações entre diferentes esferas de governo e entes federativos

A temática que trata das dificuldades de relações entre diferentes esferas de governo e entes federativos gerou 4 manifestações de 3 entrevistados diferentes, das quais 1 delas proveniente de um representante do setor público; 2 manifestações de um concessionário; e 1 manifestação de um representante empresarial do setor. O representante da VALEC, ao discutir essa questão, tomando como exemplo o caso da Ferrovia Transnordestina, minimiza os conflitos entre os diferentes entes federativos, ao apontar que a construção de uma ferrovia leva tanto tempo que ocorrem diferentes trocas dos governantes de plantão. Para o representante da VALEC:

“[A Transnordestina} Está há tanto tempo em obra, que já trocou tanto prefeito e governador, que essas influências foram se diluindo”. (ENTREVISTADO2)

Já os representantes setoriais não vinculados ao setor público apontam dificuldades significativas das relações entre diferentes esferas de governo. Tais dificuldades estão associadas a governantes regionais que querem impor diferentes regras locais para as empresas ferroviárias que cruzam seus territórios administrativos, tentativas de influenciar o traçado das ferrovias e a dependência de um bom relacionamento com as diferentes esferas de governo. Ilustram essas posições as seguintes falas:

“Ferrovias são da esfera federal, não adianta colocar uma lei dizendo que eu não posso buzinar numa cidade. Isso é lei e eu (prefeito) não posso fazer isso. Não pode alguém baixar uma lei dizendo que não pode trafegar a noite. Não pode dizer que eu quero abrir uma passagem de nível e ele é obrigado a me deixar”. (ENTREVISTADO5)

“O interesse do Ceará é diferente do de Pernambuco e assim vai. A história da ferrovia brasileira é isso. Um exemplo: Rio Grande do Sul. Se você está no

Norte do Rio Grande do Sul e precisa chegar ao Porto de Rio Grande, dá mais ou menos 1500 Km. Acho que naquela época eles desconheciam a hipotenusa. Aí vem um cara e faz uma estrada, que tem 600 Km. Como é que eu vou concorrer com esse cara? Aí esta coisa foi feita, pelo Getúlio Vargas, para passar em cada cidadezinha para ele ganhar voto". (ENTREVISTADO5)

"Nós temos tido um bom acesso à todas as esferas aí de governo ao longo do tempo, nos últimos anos, e continuamos tendo. Claro que a cada momento em que você tem uma mudança de governo você tem que refazer uma boa parte disso porque os contatos pessoais são fundamentais para que você possa mostrar o setor, mostrar a pujança que ele tem, o que ele poderia melhorar se o governo ajudasse em determinadas coisas". (ENTREVISTADO5)

4.1.19 Desapropriações

A temática que trata do problema das desapropriações gerou 3 manifestações de 3 entrevistados diferentes, das quais uma delas proveniente de um representante do setor público; uma manifestação de um concessionário; e uma manifestação de um representante empresarial do setor. O representante da VALEC aponta uma série de dificuldades envolvendo as desapropriações, em função da frequente falta de clareza nas questões envolvendo a propriedade fundiária:

"O Brasil é um país complicado, a situação fundiária não está muito clara. Então, para você desapropriar, tem alguns andares de terra, tem escrituras empilhadas, tem gente que se intitula proprietário, tem cartório que deu registro de escritura que é fraudulento. (ENTREVISTADO2)

Os representantes setoriais não vinculados ao setor público reconhecem a necessidade do apoio governamental nas questões envolvendo desapropriações, mesmo nos casos de construções privadas de ferrovias:

"O governo, claro, teria que ajudar nos processos de desapropriação, mas por que não pensar em uma ferrovia privada?". (ENTREVISTADO1)

"Então eu acho que o segredo agora tá na conjugação de esforços de investimento privado, com ajudas de governos estaduais principalmente no que se refere a desapropriações". (ENTREVISTADO3)

4.1.20 A questão trabalhista

A questão trabalhista não parece ser muito relevante para o setor. Apenas o representante empresarial da ABIFER, que fala em nome da indústria que produz veículos ferroviários e é relativamente mais intensiva em mão de obra, se posicionou a respeito. Na avaliação desse representante, os encargos trabalhistas encarecem muito a folha salarial e o grau de sindicalização, muitas vezes cria

constrangimentos ao desenvolvimento da indústria local. Nas palavras do representante da ABIFER:

“Nós temos um custo de mão de obra muito alto; quer dizer; ainda que a gente tivesse a desoneração da folha de pagamento, você tem outras condições aí que te levam a uma condição de custo de mão de obra muito alto. Dependendo da localização de fábrica, você tem uma ação de sindicatos de empregados muito forte. Então nós temos associados que têm, em determinadas cidades dentro do estado de São Paulo por exemplo, uma ação sindical de empregados muito forte que tolhe muito o desenvolvimento da indústria daqueles locais.”. (ENTREVISTADO7)

Nesse sentido, o representante da ABIFER aponta para a necessidade de um aprofundamento da reforma trabalhista:

“A gente tem uma lei trabalhista aí da década de 40, totalmente obsoleta, então aí, tem que melhorar, tem de reformar a questão trabalhista, sem dúvida nenhuma. É impraticável você ter um custo nominal de um empregado e pagar 80 por cento a mais de custo, né? Então eu acho que passa por uma reforma trabalhista”. (ENTREVISTADO7)

4.1.21 Outros itens da estrutura de incentivos

A temática trata de outros itens da estrutura de incentivos e gerou 2 manifestações distintas por parte dos entrevistados, das quais uma delas proveniente de um representante do setor público; e uma manifestação de um representante empresarial do setor (ABIFER). O Superintendente de Governança Regulatória da ANTT reconhece que a estrutura de incentivos do setor público não premia a eficiência:

“Eu acho que se o setor público fosse eficiente na execução de serviço público, de obras, a gente não estaria com esse déficit todo de infraestrutura. A minha percepção é de que o setor privado tem maiores incentivos a utilizar os recursos para o melhor serviço prestado”. (ENTREVISTADO8)

Já o representante da ABIFER alerta que muitas vezes a interferência do setor público mina a estrutura de incentivos, ilustrando com o fracasso de uma tentativa do governo Dilma Rousseff tentar limitar a taxa interna de retorno, mostrando-se aliviado que essas tentativas tenham cessado:

“Naquele lote do governo anterior, que tinha que se limitar TIR, a taxa interna de retorno, tinha uma série de coisas e intervenções do governo, que hoje não existem mais”. (ENTREVISTADO7)

CONCLUSÕES

Este artigo embarcou nas tarefas de identificação e análise das consequências do ambiente institucional, modelo regulatório e intervenções governamentais para o funcionamento do mercado de transporte ferroviário de cargas no Brasil do período 1997 a 2017.

Apesar dos grandes avanços em termos de expansão da capacidade, aumento da produtividade, elevação da velocidade dos trens e redução de acidentes desde a privatização na década de 1990, problemas que comprometem o avanço da ferrovia de carga no Brasil (e consequentemente dificultam uma matriz de transporte mais equilibrada) precisam ser endereçados de maneira mais sistematizada e congruente com a realidade percebida pelos agentes que constituem o setor. Para tanto, foi proposta uma análise setorial diferente, amparada na integração de duas perspectivas teóricas complementares: a Nova Economia Institucional e a Teoria da Escolha Pública. Isso porque nosso ponto de partida reside na conjectura de que sinais colocados pelo ambiente de instituições (políticas e econômicas) moldam percepções sobre custos de transação, preferências temporais e de risco e consequentemente escolhas de arranjos contratuais, entre outras condutas que nem sempre geram os melhores resultados em termos de eficiência (produtiva e alocativa) e retornos positivos para a sociedade.

Este trabalho capacita o leitor a compreender que os contratos de concessão são dispositivos institucionais importantes. Isso porque eles oferecem os incentivos sobre como são as interações entre agentes privados e as esferas públicas que compõem o setor de ferrovia de cargas brasileiro.

Percebeu-se que os contratos possuem várias lacunas ou gargalos que explicam (pelo menos, em parte) porque as concessionárias não têm expandido de modo significativo seus investimentos na capacidade da malha, renovação, criação de novas linhas, compartilhamento mais efetivo de determinadas linhas férreas e implementação de projetos de investimento de integração com outros modais de transporte dos quais uma estrutura ferroviária moderna. Isso porque o objetivo é escoar cada vez mais volumes a preços mais competitivos de variados tipos de cargas consumidas internamente e as de exportação.

Parece lugar-comum afirmar que o aumento da competição e expansão dos serviços de transporte ferroviário seriam vantajosos para o desenvolvimento econômico de um país com as características territoriais e potencial de ganho de espaço no mercado mundial. O enigma era então compreender porque as

oportunidades de ganhos com a expansão do setor deixaram de ser exploradas intensivamente.

Vale destacar que o referencial teórico de certo modo inspirou a redação das questões utilizadas nas entrevistas feitas com os representantes do setor. Nossa tarefa analítica não era exatamente a de descrever o setor, mas sim de identificar e analisar elementos para explicar porque a ferrovia de carga no Brasil ainda enfrenta tantos desafios.

Os resultados extraídos das entrevistas são interessantíssimos e capazes de justificar o alto valor explanatório de fazer estudo setorial que leva a Nova Economia Institucional e a Teoria da Escolha Pública em consideração. Percebemos que a categoria mais destacada – o diagnóstico setorial – tem tudo a ver com as percepções das barreiras que intervenções do governo, sobreposição de órgãos de fiscalização com interesses conflitantes e burocracia colocam para o desenvolvimento do setor.

De modo alinhado com a Teoria da Escolha Pública, as entrevistas destacaram a questão regulatória como um grande empecilho. Mais curioso ainda é identificar que representantes de órgãos públicos já percebem os custos do fardo regulatório. Em resposta a isso, a própria ANTT tem buscado diminuir número de normas e resoluções para facilitar o entendimento dos agentes que fazem parte do setor. Isso porque informação assimétrica e falta de clareza impede as partes compreenderem as vantagens da cooperação e cumprimento das regras do jogo. Os regulados, por sua vez, destacam que a regulação é excessiva e parece revelar a falta de conhecimento tanto teórico quanto prático dos burocratas sobre como regular uma operação ferroviária.

Tal retrato joga luz à possibilidade de falha de governo, no sentido de que a regulação não serve para coordenar expectativas e promover competição, inovação e segurança para o modal ferroviário de carga. Curiosamente, um dos entrevistados ligado a uma importante concessionária chegou a destacar que os operadores sabem melhor do que os reguladores quais são os problemas regulatórios e poderiam contribuir para o desenho de uma tarefa regulatória voltada para resultados objetivos.

Um outro elemento interessante enfaticamente ressaltado nas entrevistas de servidores públicos do setor e concessionários privados refere-se aos efeitos perversos de arranjos de órgãos de fiscalização, controle e regulação que se sobrepõem. Tal tipo de diagnóstico chama a atenção para a relevância empírica da Teoria da Escolha Pública, que destaca falhas de governo resultantes de conflitos de interesse entre diversas repartições públicas (que buscam

maximização do poder através de ganhos de atribuições e novos orçamentos) e aumento da burocracia. Até mesmo entrevistados da ANTT ressaltam que a burocracia parece mesmo uma falha de governo cuja consequência perversa é aumentar os já elevados custos de transação, com os quais os agentes do setor ferroviário se deparam.

Tudo isso implica desincentivos para investimentos em um setor que envolve projetos de longa maturação. Outros fatores importantes, bem diagnosticados como obstáculos para o setor são a questão tributária, o licenciamento ambiental moroso e as políticas setoriais temporalmente inconsistentes.

Merece destaque aqui que a percepção de insegurança jurídica e riscos associados a mudanças repentinas em características do marco regulatório acabam penalizando e postergando investimentos. Diferentemente do retrato oferecido por burocratas que explicaram o insucesso do modelo de *open access* ou separação vertical proposta pelo PIL em termos da resistência do mercado, os concessionários privados destacaram que o problema não era o modelo regulatório propriamente dito, que visava aumentar a competição intra-rede, mas a maneira que contratos e regras anteriormente endossados foram colocados em xeque. Os agentes do setor não confiaram na capacidade financeira da empresa pública VALEC e sua credibilidade para honrar o compromisso de comprar capacidade. Adicionalmente, os incentivos que já existiam para compartilhamento de vias e tráfego mútuo foram distorcidos por uma lei com cláusulas que comprometeriam a equação econômico-financeira das empresas. A questão de remuneração ligada a direito de passagem não estava clara.

A literatura comumente destaca que a qualidade da infraestrutura dificulta a expansão do setor. Isso porque a decisão de alocação na ferrovia de carga depende de sinais críveis da matriz de instituições econômicas e políticas sobre a viabilidade de determinados projetos de investimento, também sensíveis a gastos efetivos em terminais logísticos, fomento de coordenação entre os modais e melhores (e novos) acessos aos portos.

Como podemos ver, os arranjos contratuais do setor envolvem investimentos específicos, custos irre recuperáveis e relações de dependência. Algumas concessionárias, como a Vale S.A, adaptaram-se a tais desafios através de um modo de governança verticalmente integrado. Tal padrão ilumina a relevância da Nova Economia Institucional e dos níveis analíticos tanto de Williamson quanto o de North.

As chances de politização das agências regulatórias destacadas nas entrevistas sugerem falhas de governo, marcadas por situações nas quais

determinados grupos de interesse associados ao setor rodoviário conseguiram obter benefícios (recursos, entre outras vantagens) que dificultam a competição com o setor ferroviário.

Todos os elementos citados acima nas entrevistas, entre outros identificados nos capítulos histórico e teórico nos permitem concluir que o setor ferroviário de carga exibe elevados custos de transação. Os exércitos de advogados para lidar com diversos conflitos implicam recursos mal alocados e escolhas por arranjos organizacionais hierarquizados.

Adicionalmente, as relações complexas entre diferentes órgãos do governo premiam falhas de governo. Como resultado, relações de compadrio e dificuldades para agentes privados inovarem e investirem em projetos ampliam-se. Logo, as chances de empreendedores do setor eliminarem erros e identificarem melhores combinações ficam prejudicadas. Neste caso, os modelos de falha regulatória de Stigler, Peltzman e Becker, apresentados no capítulo 2, ganham relevância. Além disso, tais modelos do paradigma da Teoria da Escolha Pública iluminam a ideia de que as intervenções regulatórias não se sustentam no mundo real pelo argumento de monopólio natural. Grupos de interesse e reguladores operam estrategicamente para obter ganhos em contextos de instituições políticas e econômicas extrativas.

Em resposta a tais desafios, este projeto recomenda que simplicidade, transparência, segurança jurídica e uma regulação voltada para resultados são elementos valiosos para a remoção dos obstáculos percebidos para o desenvolvimento do transporte ferroviário de carga. Talvez uma saída seria reformar gradualmente os itens do ambiente institucional para que novos agentes possam operar no setor, desbravando assim nichos de mercado e contribuindo para a sofisticação da malha.

Diante dos diversos problemas de conhecimento colocados para o regulador e do reconhecimento de que *path dependence* nas matrizes institucionais é relevante, uma solução que merece discussão mais disseminada dentro e fora dos muros da escola é a proposta de prorrogação antecipada das concessões das atuais linhas férreas. Tal ajuste do marco regulatório parece implicar menores custos do que os associados a aguardar o fim dos contratos de concessão para reliciar ou rescindir os contratos existentes (OLIVEIRA et al., 2018).

Além disso, a prorrogação permitiria inclusão de novas exigências de novos investimentos para aumento da capacidade e redução de conflitos urbanos. Tudo isso promete custos de transporte mais baixos para o mercado como um todo, uma vez que determinados embarcadores passariam a considerar o modal ferroviário

para escoar suas cargas variadas ao invés do rodoviário. Efeitos positivos para a sociedade em termos de menor emissão de poluentes, transporte mais seguro e com menos acidentes poderiam ser rapidamente sentidos.

Outras consequências positivas seriam o surgimento de novas atividades econômicas e demandas por investimentos em outros setores nas diversas regiões do Brasil, que passariam a ser melhor integradas. Tal mudança abriria espaço para um futuro no qual o país poderia mostrar para o mundo melhor desempenho nos indicadores de liberdade econômica e de desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty**. Random House. 2012.

ANTT 2014 **Relatório Anual**. Agência Nacional de Transporte Terrestre. Brasília, 2014.

ASSIS; A. C et al. Ferrovias de Carga Brasileiras: uma análise setorial. **BNDES**, Setorial 46, pp.79-126, 2017.

BAMBINI, G. **Balço do Transporte Ferroviário de Cargas no Brasil de 2013**. Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários, ANTF. Brasília. Agosto 2014.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BECKER, G. S. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political influence, **Quarterly Journal of Economics** 98 (August 1983), pp. 371–400. 1983.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BUTLER, E. PACINI. **Escolha Pública: um guia**. Editora LVM, 2016.

BRASIL. Lei nº. 10.233. Dispõe sobre a Reestruturação dos Transportes Aquaviário e Terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá Outras Providências. Diário Oficial da União, Brasília, junho 2001.

BRUMER, S. Estrutura, conduta e desempenho de mercado da indústria metal-mecânica gaúcha -1977. **Fundação de Economia e Estatística**, Porto Alegre, v. n. 2, p. 1-147, ago 1981.

CABRAL, L. **Economia Industrial**. Madrid: Mc-Graw-Hill, 1994.

CAMPOS, A.S Investimentos na Infraestrutura de Transporte: avaliação do período 2012-2013 e perspectivas para 2014-2016. **Texto para Discussão**, IPEA, Brasília. 2014.

CARLTON, D.; PERLOFF, J. **Modern Industrial Organization**. Person. 2004.

CENTRO MACKENZIE DE LIBERDADE ECONÔMICA. Sítio institucional do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica. Disponível em: < <http://liberdadeeconomica.mackenzie.br/index.php?id=4359>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

CNT. **O Sistema Ferroviário Brasileiro**. Relatório Confederação Nacional do Transporte. Brasília, DF. 2013.

CNT. **Plano CNT de Transporte e Logística**. Relatório da Confederação Nacional do Transporte. Brasília, D.F. 2014.

COASE, R. H. Industrial Organization: a proposal for research: In Coase, R., **The Firm, the market and the law**. University of Chicago Press, 1972/1988.

DAVIS, L.E & NORTH, D. **Institutional Change and the American Economic Growth**. Cambridge University Press, 1971.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp [1957], 1999.

DURÇO, F. F. **O papel das ferrovias no desenvolvimento econômico brasileiro após o processo de privatização (iniciado em 1996)**. 2006. 70 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

DURÇO, F. F. **A Regulação Do Setor Ferroviário Brasileiro: Monopólio Natural, Concorrência E Risco Moral**. Dissertação de Mestrado de Economia. Fundação Getúlio Vargas, 2011.

FARINA, E. M. Q; AZEVEDO, P. F; SAES, M. S. M **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Editora Singular 1997.

FARINA, E. M. Q. A Teoria da Organização Industrial e a economia dos custos de transação: linhas gerais do referencial teórico. In: **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Editora Singular 1997.

FIESP. **Custo Brasil e Taxa de Câmbio na Competitividade da Indústria de Transformação Brasileira**. Relatório Departamento de Competitividade e Tecnologia. São Paulo: março de 2013.

FLICK, U. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Bookman. 2004.

FRASER INSTITUTE. Sítio institucional da rede de Liberdade Econômica. Disponível em: < <http://www.freetheworld.com/>>. Acesso em: 20 jul.2019.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

HAIR, J. F. Jr; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

HERITAGE FOUNDATION. Sítio institucional da Fundação Heritage. Disponível em: <<http://www.heritage.org/index/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

HOLCOMBE, R.G. *Advanced Introduction to Public Choice*. Edward Elgar, 2016.

IPEADATA. Base de dados online. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

JOSKOW, P.L. The New Institutional Economics: alternative approaches. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, vol.151, no.1, pp.248-259, 1995.

LAFIS 2016 **Novo Relatório Setorial**: transporte ferroviário. Lafis Informação de Valor, julho. São Paulo: 2016.

LAFIS 2017 **Novo Relatório Setorial**: transporte ferroviário. Lafis Informação de Valor, julho. São Paulo: julho 2017.

LAFIS 2019 **Novo Relatório Setorial**: transporte ferroviário. Lafis Informação de Valor, fev. São Paulo: fev. 2017.

NORTH, D. C. **Structure and Change in Economic History**. Cambridge University Press 1981.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

OLIVEIRA, G.; MARCATO, F; CURI, A. Z.; SOUSA, M. O. M; PENTEADO, M. B; VANZELLA, R. Avaliação da Política de Prorrogação Antecipada das Concessões Ferroviárias. **Fundação Getúlio Vargas**, março, 2018.

OLSON, M. *The Logic of Collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

PINHEIRO, A. C.; FRISHTAK. **Gargalos e Soluções na Infraestrutura de Transporte**. FGV. Editora IBRE, 2014.

PELTZMAN, S. Toward a More General Theory of Regulation,” **Journal of Law and Economics** 19 (1976), pp. 211–40, 1976.

PINDYCK, R.S.; RUBINFELD, D.L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

PINHEIRO, A. C.; FRISCHTAK, C. R. **Gargalos e soluções na infraestrutura do transporte**. Editora FGV. 2014.

POMPERMEYER, F. M.; CAMPOS NETO, C. A. S.; PÊGO, B.; ROMMINGER, A.E.;

FERREIRA, I.; VASCONCELOS, L. **Transporte ferroviário de cargas no Brasil: gargalos e perspectivas para o desenvolvimento econômico e regional**. In: Bolívar Pêgo; Carlos Alvares da Silva Campos Neto (orgs.). *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*. 1.a ed. Brasília: Ipea, 2010, vol. 1, pp. 511-564.

POMPERMEYER, F. M.; CAMPOS NETO, C. A. S; SOUSA, R. A. F. Considerações sobre os marcos regulatórios do setor ferroviário brasileiro – 1997-2012. **IPEA Nota técnica**, no. 6, 2012.

QUINET, E.; VICKERMAN. **Principles of Transport Economics**. Northampton, MA: Edward Elgar 2004.

SANTOS, S. **Transporte Ferroviário: história e técnicas**. São Paulo; Cengage Learning, 2012.

SCHERER, F.M. & ROSS, D. **Industrial Market Structure and Economic Performance**. USA: Houghton Mifflin Co. 1990.

SELLTIZ, Claire. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. EPU, 1974.

SILVA MEREILLES, D. Teorias de Mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? **Cadernos EBAPE.BR**, v.8, n.4, artigo 5, dez, pp.644-660 Rio de Janeiro 2010.

STIGLER, G. The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics* 2 (1971): 3–21. 1971.

TCU, *Relatório de Auditoria (RA)*. Processo 019.059/2014-0. **Tribunal de Contas da União**: Brasília, 2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/1905920140.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>>. Acesso em: 15 jun. 2018

THEODORSON, G. A.; THEODORSON, A. G. **A modern dictionary of sociology**. London, Methuen, 1970.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G.L. **Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

TULLOCK, G. “Economia e Política”, 2010 (tradução do capítulo 1 do livro *The Vote Motive*). Disponível em:< <http://ordemlivre.org/posts/economia-e-politica--3>>. Acesso em: 1 mar. 2019.

VISCUSI, W.K.; HARRINGTON, J.E & VERNON, J.M. **Economics of Regulation and Antitrust**. MIT Press, 2005.

WILLIAMSON, O. **Transaction Cost Economics and Organization Theory**. U.C Berkeley, 1993.

CADEIA TÊXTIL-CONFECÇÃO COMPETITIVIDADE E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI NO BRASIL¹

Vladimir Fernandes Maciel²
Maurício Loboda Fronzaglia³
Ana Lúcia Pinto da Silva⁴
Haroldo da Silva⁵
Karolina Wachowicz Orlandi⁶

-
- ¹ Agradecemos a Abit e toda sua diretoria pela cooperação e auxílio no andamento da pesquisa. Sem sua participação não nos seria possível realizar as visitas de campo e as entrevistas.
- ² Economista pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Economia de Empresas pela FGV-SP e Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-SP - com Estágio Doutoral pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). É Coordenador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados e da Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- ³ Graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP. É Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e do Núcleo de Análise de Economia Contemporânea/Mackenzie.
- ⁴ Professora do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Pós-graduação em Fashion Law na mesma instituição. Doutora em Economia pela Escola de Economia de São Paulo - EESP/FGV, Mestre em Economia pela PUC/SP e Graduada em Economia pela Universidade da Amazônia.
- ⁵ Economista e Advogado. Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR, Especialista em Direito Tributário pelo IICS e Doutorando em Ciências Políticas pela PUC-SP. Chefia o Departamento de Economia da ABIT e é membro do COMTEXTIL-FIESP.
- ⁶ Mestre em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Pós-Gradua-

RESUMO

O objetivo deste capítulo é descrever os desafios enfrentados pela cadeia têxtil no Brasil como resultado de políticas e intervenções governamentais. A cadeia têxtil é um dos setores mais tradicionais de manufatura do Brasil e começou no final do século XIX. Devido aos seus grandes mercados internos e às políticas restritivas de comércio internacional na maior parte do século 20, a cadeia têxtil tem praticamente todas as etapas de produção - da matéria-prima ao vestuário técnico. O Brasil é o único país ocidental que possui toda a cadeia produtiva de produtos têxteis. Desde o final do século 20, a competição que surgiu do comércio e vestuário chineses trouxe tempos difíceis para as empresas brasileiras. Baseado no paradigma tradicional Estrutura-Condução-Desempenho e na Nova Economia Institucional, a metodologia adotada foi qualitativa, de natureza exploratória. Entrevistas com gerentes e participantes do setor mostram que eles pediram apoio do governo, crédito subsidiado ou proteção como resposta à concorrência “injusta”. Mas no final a pesquisa trouxe que a “concorrência de injustiça” é um resultado da intervenção do governo passado e de tendências atuais que geram vários custos de transação e ineficiências além do livre comércio e da competição do sul asiático.

Palavras-chave: Indústria Têxtil, Custo de Transação, Intervenção governamental

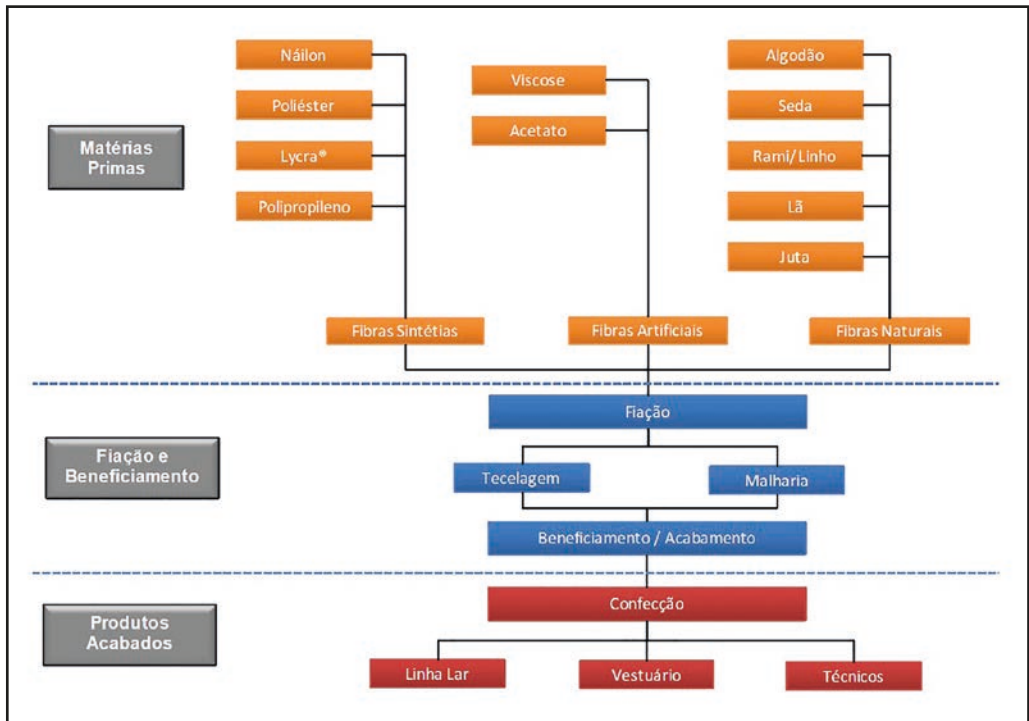
Classificação JEL: L1, L4, L5, P1

INTRODUÇÃO

A cadeia têxtil-confecção é uma das mais tradicionais do país. Com seu papel histórico por meio da indústria têxtil (primeiro setor econômico a se valer da mecanização e da produção em escala industrial), é uma cadeia que apresenta muitas peculiaridades e que enfrenta os desafios de se modernizar a partir do novo paradigma tecnológico das telecomunicações, microprocessamento e biotecnologia (genética e afins) e, no caso brasileiro, da concorrência internacional e do complexo sistema regulatório e tributário. Conforme ilustra a Figura 1, a cadeia é composta pelos elos que vão do processamento de matérias-primas para transformação em fibras até o varejo de peças de vestimentas, cama-mesa e banho e técnicos.

da em Neurociência e Psicologia Aplicada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP, Graduada em Letras/Tradução pela PUC/SP e Mestre em Economia pela Universidade de Ciências da Vida de Poznan/Polônia.

Figura 1 – Representação da Cadeia Têxtil-Confecção



Fonte: BNDES apud LAFIS (2016)

A cadeia tende a possuir empresas de maior porte – e maior concentração de mercado – nas etapas a montante do produto final, isto é, na produção de matérias-primas e na etapa de fiação e beneficiamento. A produção de produtos acabados, por sua vez, é mais pulverizada e se caracteriza por empresas de menor porte e estrutura de mercado mais competitivas, portanto.

O artigo buscou elaborar um diagnóstico dos principais desafios enfrentados pela cadeia têxtil-confecção. Para tanto foram analisados, através da Nova Economia Institucional, os elementos constituintes do modelo Estrutura-Condução-Desempenho e suas principais características. Buscou-se também estudar os principais obstáculos regulatórios e de intervenção estatal à competitividade do setor.

A pesquisa que fundamenta o presente texto foi de natureza qualitativa, do tipo exploratória. Sem perder seu caráter qualitativo, valeu-se de dados oficiais e estatísticas a partir da descrição e da elaboração de indicadores de estrutura, condução e desempenho dos segmentos da cadeia têxtil-confecção. Em termos de procedimentos metodológicos, adotou-se ainda entrevistas semiestruturadas com atores vinculados ao setor (empresas e associações de classe) a fim de identificar

as principais percepções que eles têm dos desafios do setor, dos aspectos de competitividade e da relação entre as suas atividades empresariais e a atuação governamental. As escolhas de metodologia e o referencial teórico utilizado têm elementos que contemplam a interdisciplinaridade utilizada na pesquisa. Parte da metodologia das visitas, entrevistas e suas respectivas análises, incluindo a análise de discurso, assentam-se em elementos muitos mais próximos à sociologia e à antropologia.

O trabalho está estruturado da seguinte forma. A primeira parte apresenta a cadeia texto no Brasil sob a perspectiva da ECD. Na segunda parte são expostas as percepções e informações extraídas nas visitas técnicas e entrevistas realizadas. Na terceira parte são colocados e analisados os problemas e desafios da cadeia pela ótica dos associados à ABIT por meio dos dados da pesquisa interna por ela conduzida. Já a quarta parte faz a análise das questões relativas à competitividade em face a todos os elementos levantados nas partes anteriores. Por fim, seguem as conclusões.

1. A CADEIA TÊXTIL NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA ECD

O setor têxtil e de confecção mundial é um dos mais dinâmicos e com crescimento elevado. O consumo de fibra per capita no Brasil atingiu 11,6kg/habitante em 2010 (ABIT, 2013). O Brasil o quinto maior produtor têxtil no mundo e o quarto maior produtor de vestuário. O setor têxtil no Brasil tem mais de 200 anos de tradição e é bastante significativo para a economia brasileira. Ele representa cerca de 6% do valor total da produção da indústria de transformação, é o segundo maior empregador da indústria de transformação e é o segundo maior gerador de primeiro emprego. Há cerca de 29 mil empresas formais em todo país, das quais 80% concentram-se na confecção. Em 2017, a indústria têxtil teve uma produção média de 1,7 milhão de toneladas, enquanto a indústria de confecção produziu 5,9 bilhões de peças, incluindo acessórios de cama, mesa e banho.

O setor têxtil é um dos mais importantes na economia brasileira, com 1,6 milhões de empregados e um faturamento de cerca de R\$ 30 bilhões em 2014, o que representa 12,3% do Produto Interno Bruto (PIB). A participação do setor no PIB brasileiro já foi mais significativa. Um dos fatores que causaram sua queda é a concorrência dos produtos asiáticos (ABRAMACO, 2015). Mesmo que o Brasil seja um grande produtor e consumidor de produtos têxteis, sua participação no comércio mundial é muito pequena e o último saldo comercial positivo nesse item foi em 2005. É interessante notar que o Brasil é a última cadeia têxtil completa do Ocidente, cobrindo desde a produção das fibras, passando pela fiação,

tecelagem, confecção, varejo e até desfiles de moda. O país é referência mundial em design de moda praia, jeanswear e homewear, com destaques em áreas mais novas, como fitness e lingerie.

1.1 Aspectos estruturais

1.1.a Estrutura do mercado

A fiação é um segmento intensivo em capital, requerendo altos investimentos. As empresas são de médio e grande porte. As grandes empresas conseguem ser competitivas e produzir em escalas técnicas e econômicas necessárias para um setor muito globalizado e competitivo. A fiação é um elo importante, pois dá continuidade para as etapas seguintes da cadeia.

A tecelagem é um processo técnico que requer a preparação prévia do fio para produzir os tecidos. A tecelagem compreende as produções de três tecidos básicos, quais sejam, os tecidos pesados, os tecidos de camisaria e os tecidos para cama, mesa e banho. As características da produção dos diferentes tecidos básicos são diferenciadas.

Os tecidos pesados são uma *commodity* e sua produção é feita majoritariamente por empresas de grande porte. Tais tecidos são altamente padronizados, o que permite competição por meio de qualidade, preço e escala. Esse segmento torna-se cada vez mais intensivo em capital.

Por outro lado, a malharia não requer a preparação prévia do fio. Esse ramo possibilita a existência de empresas menores e é menos intensivo em capital. Há também o ramo de não-tecidos, cuja produção é feita com o agrupamento de camadas de fibras.

A indústria de tecelagem está concentrada na região Sudeste, sobretudo na região de Americana, cujos tecidos são enviados para confecção em São Paulo. A confecção é a ponta final da cadeia têxtil e é altamente heterogênea e pulverizada, com predominância de empresas de pequeno porte, cerca de 70% de todas as empresas nesse elo. De acordo com dados de IEMI, cerca de 83% das empresas atuantes no setor de confecção estão focadas na produção de vestuário e concentram 80% da mão de obra do setor têxtil.

1.1.b Estrutura de custos

A fiação e a tecelagem são segmentos mais intensivos em capital e escala, com possibilidade de maior automação do processo produtivo. As empresas de fiação transformam a matéria-prima em fios. Esse segmento é oligopolizado por

grandes empresas. A confecção é um elo intensivo em mão de obra, cujos custos de contratação são muito relevantes. O chamado custo Brasil é um problema em todos os ramos, pois tributos altos impedem a concorrência com produtos chineses.

1.1.c Barreira de entrada

As barreiras de entrada no setor são diferentes e variam dependendo do segmento. As empresas de pequeno porte no ramo de tecido plano têm maior flexibilidade para se ajustar ao mercado. Os insumos em geral são de fácil acesso. Tanto as fibras naturais (algodão, lã, seda, etc.) como as fibras químicas (sintéticas e artificiais) são produzidas no país.

1.2 Aspectos da conduta e do desempenho

Desde 1957, a indústria têxtil conta com a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT), que representa empresários de todos os elos da cadeia e dialoga com autoridades e órgãos dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo Federal. A associação ultimamente combateu o projeto de lei para reoneração da folha de pagamento.

A ABIT também está envolvida em discussões sobre o sistema tributário brasileiro dentro dos seus interesses setoriais. Uma das pautas é um drawback integrado para inclusão do ICMS na modalidade integrado.

Além disso, discute-se como superar entraves técnicos enfrentados pelas exportações brasileiras e diversos tipos de subsídios ao setor. A ABIT mantém também diálogo com o BNDES, para garantir boas condições de financiamento ao setor e buscar novos produtos para seu financiamento. O setor sofre com a concorrência internacional, especialmente chinesa, cujos produtos são muito mais competitivos em termos de preço. Sobrecarregado com uma alta carga tributária, o setor beneficia-se de poucas medidas temporárias que reduzem esse ônus, como, por exemplo, a desoneração da folha de pagamentos feita na gestão da presidente Dilma Rousseff (2015).

A inovação é uma resposta para dificuldades econômicas, tanto nos processos de produção, como nos próprios produtos, dentro de um contexto de crescente preocupação das empresas brasileiras com o meio ambiente e a sustentabilidade. Tais estratégias buscam diferenciar os produtos oferecidos e dar mais competitividade às empresas do setor.

Para maior agregação de valor e elevação da competitividade da cadeia têxtil, é necessário que as empresas tenham maior integração dos processos produtivos com seus fornecedores, intensificando a troca de informações, fluxo

financeiro e produtos entre as empresas, que precisam ser gerenciados, promovendo o *outsourcing*. Desta forma, o desenvolvimento da lideranças e competências que contribuam para agregação de valor ao cliente, por meio da maior competitividade e da diversificação de novos produtos.

1.2.2 Economia dos custos de transação na cadeia

Williamson (1985, p. 1) define uma “transação” como “o evento que ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”. Os custos de transação são definidos como os custos envolvidos para fazer qualquer tipo de troca ou participar de um mercado. São os custos para idealizar, formular, programar, monitorar e executar contratos, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatíveis com sua funcionalidade econômica. O argumento principal deste autor é que a compreensão a respeito das várias formas de arranjo entre firmas pressupõe o conhecimento das relações contratuais e dos custos de transação associados a cada uma delas.

A unidade de análise é a transação: operação em que são negociados bens e serviços e estabelecidos direitos de propriedade. A transação se caracteriza pela frequência, risco ou incerteza de continuidade e especificidade dos ativos envolvidos. A essas características são associados custos de transação, divididos em três categorias: custo de informação, de negociação e de monitoramento (TELLECHEA, 2001).

O Brasil possui a maior cadeia integrada no setor têxtil do Ocidente, produzindo desde fibras a confecções. As empresas estão espalhadas por todo o território brasileiro, concentrando-se apenas em alguns polos têxteis, como a região de Americana (Americana, Nova Odessa, Santa Bárbara d’Oeste e Sumaré), em São Paulo, o triângulo formado por Blumenau, Joinville e Brusque em Santa Catarina, e as redondezas de Fortaleza, no Ceará.

Empresas de diversos portes e atuando em elos diferentes da cadeia adotam também diversos modelos de produção: vertical, horizontal, facção, entre outros. Porém, o setor apresenta um alto grau de verticalização, especialmente nos elos de fiação e tecelagem, embora também haja exemplos de empresas que combinam a fiação e a malharia, assim com a malharia e a confecção. Há também empresas que possuem todos os elos da cadeia integrados.

Por meio da integração vertical, a empresa pode adquirir fornecedores para produzir seus próprios insumos ou controlar a distribuição de seus produtos. Tal modelo é motivado pelo desejo de fortalecimento da sua posição de seu negócio

central através da economia de custos de operação, eliminação de custos de mercado, melhor controle de qualidade e proteção da tecnologia (HITT, IRELAND E HOSKISSON, 2003).

A verticalização é vista como uma das maneiras de aumentar a competitividade no mercado. Há possibilidade de economias na cadeia vertical, devido à eliminação de alguns passos de produção, eliminação de custos indiretos, coordenação de atividades de produção e aumento de sinergia. Além disso, há economias decorrentes da aquisição de insumos de fornecedores próprios e inovações podem ser compartilhadas entre unidades de negócios ao longo da cadeia (WRIGHT, KROLL E PARNELL, 2000). Tal modelo leva ao aumento da qualidade e cria um panorama mais claro de riscos envolvidos no negócio (NAIDITCH, 2001).

2. OBSERVAÇÕES A PARTIR DE VISITAS A EMPRESAS

A finalidade desta seção é descrever as visitas de campo efetuadas e tecer observações e interpretações a partir das percepções e das respostas dos entrevistados. Essas visitas só foram possíveis com o apoio da ABIT e de sua estrutura logística e de pessoal que, em conjunto com as respectivas áreas similares das empresas, receberam a equipe de pesquisadores do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e se dispuseram a contribuir para esta pesquisa.

2.1 Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção

Na visita à sede da ABIT a equipe de pesquisa (Vladimir Fernandes, Ana Lúcia Pinto, Maurício Fronzaglia e Karolina Wachowicz) reuniu-se com membros da diretoria ABIT: Fernando Pimentel (Presidente), Renato Jardim (Superintendente da Área Internacional), Haroldo Silva (Economista Chefe) e José Eduardo Cintra de Oliveira (Diretor-Executivo da ABRAFAS). O tema principal da visita foi sobre a organização da cadeia têxtil no Brasil e as consequências da intervenção estatal no setor. Três pontos foram destacados com relação a perda de competitividade e aumento dos custos de transação:

1. Regime Tributário (carga e complexidade).
2. Legislação Trabalhista e Normatização Técnica.
3. Regulação Ambiental.

Com relação ao regime tributário, a confecção (etapa mais intensa no uso de mão de obra) é bastante sensível às questões tributárias. Há uma série de

empresas que preferem continuar com baixo faturamento e se manterem na classificação do Simples do que unificarem unidades produtivas e ganharem economias de escala. Para muitas delas o ganho de eficiência não compensaria a mudança de categoria tributária - lucro real. O tamanho e a complexidade para o cumprimento das normas de recolhimento de impostos criam incentivos para a maior proporção de informalidade comparada aos demais elos da cadeia produtiva.

Sobre a questão trabalhista, a incerteza jurídica quanto aos processos de desligamento de funcionários faz com que muitas empresas associadas provisionem o valor equivalente a uma folha de pagamento mensal para custear processos e decisões trabalhistas. Isto implica redução do capital de giro e menor capacidade de autofinanciamento para investimentos produtivos. Ademais, a quantidade de ações trabalhistas representa um custo adicional com a área meio do “departamento jurídico”.⁷ O poder discricionário dos fiscais do trabalho foi também citado como exemplo de excessiva interferência e incerteza jurídica, visto que há muitos detalhes e ambiguidades nas normas. Os representantes da ABIT afirmaram que a reforma trabalhista (em tramitação no Congresso naquele momento) não reduziria a informalidade, porém traria segurança jurídica em quem já está operando em condições adversas, o que reduziria custos com ações judiciais. A formalização das empresas do setor de confecções dar-se-ia por um regime tributário mais adequado e não pela reforma trabalhista, pois, “quem faz de qualquer jeito, continuará fazendo”.

No que se refere à questão ambiental, as principais dificuldades se referem ao que os representantes designam como “arcabouço burocrático” (licenças, normas e alvarás) que cria duplicidade de interpretações, custos operacionais adicionais e de transação, além de incoerência de regulações de outros órgãos governamentais. Por exemplo, o Ministério do Trabalho exige a existência de uma porta de emergência para escape em caso de eventuais acidentes⁸. Já o Ministério do Meio Ambiente, preocupado com a poluição sonora, não aceita a existência de portas em áreas próximas à produção fabril pois permitem o escape de ruídos ao meio externo.

Outros assuntos abordados foram a baixa competitividade em relação às importações chinesas tanto na área de fibras quanto nas áreas têxtil e confecção;

⁷ À época desta entrevista, a reforma trabalhista não havia sido aprovada pelo Governo Federal.

⁸ Norma Regulamentadora nº12 ou NR-12 - SEGURANÇA NO TRABALHO EM MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS - publicada pela Portaria nº 3.214/78. Última atualização PORTARIA Nº 326, DE 14 DE MAIO DE 2018 publicada no DOU de 15/05/2018.

a percepção de relativa desatenção do governo com o setor se comparado aos “campeões nacionais” e a incerteza decorrente da volatilidade do câmbio, que se expressa numa relação câmbio-salário pouco previsível. Afirmaram que a falta de uma política industrial nacional direcionada ao setor têxtil dificulta a inserção internacional das empresas. Dentro dessa política, seriam criadas mais escolas de moda que aumentariam a competitividade das empresas. Experiências internacionais mostram que a junção destes dois fatores melhora a qualidade da mão de obra e a produtividade resultando em maior competitividade internacional.

2.2 Filó / Grupo Rosset: Moda íntima e praia feminina

A unidade produtiva visitada está localizada no município de Capivari, no interior do estado de São Paulo. A produção é totalmente focada na confecção de moda íntima e moda praia femininas. Nesta unidade trabalham, aproximadamente, 700 funcionários, dos quais 600 são do sexo feminino. Estavam presentes na visita o presidente da Filó, braço de confecção do Grupo Rosset, do que é também vice-presidente, o economista-chefe da ABIT e a equipe do Centro Mackenzie de liberdade econômica.

Tendo em vista a predominância da fibra sintética de *nylon* com elastano (i.e. “lycra”) e o uso abundante de rendas e acessórios de plástico e metal, a natureza do processo produtivo é fundamentalmente intensiva em mão de obra. Há dificuldades técnicas ainda não resolvidas pelo grau de conhecimento tecnológico, como o corte automatizado das rendas, costura e aplicação de acessórios - como reguladores de alça de sutiã - e mesmo da mecanização limitada no recorte de moldes sobre tecidos que possuem propriedades elásticas.

O processo produtivo é do tipo *lean manufacturing*⁹ (“produção enxuta”) e fundamentado na Teoria das Restrições¹⁰ (*Theory of Constraints*) - conforme

⁹ *Lean manufacturing* é um esquema de eliminação das perdas e otimização dos sistemas operativos para as empresas industriais. O termo *lean* apareceu pela primeira vez no livro *A Máquina que Mudou o Mundo* e baseava-se num estudo detalhista da indústria automobilística mundial, onde se descobriu as vantagens do uso do *Toyota Production System* (PACHECO; 2014). O esquema foi criado especialmente para a realidade do mercado japonês pós-guerra e visava a eliminação dos desperdícios, otimizando o uso de todos os recursos da empresa. Os três conceitos básicos que revolucionaram as indústrias são: máquinas que podem executar diferentes trabalhos com pequenas e rápidas mudanças nas ferramentas; especialização dos trabalhadores e sistemas *pull*, que tentam alavancar a produção eliminando estoques do produto (SÁ FRANÇA; 2013).

¹⁰ De forma bastante simplificada, a Teoria das Restrições afirma que toda organização tem ao menos uma restrição que limita o desempenho do sistema em relação à sua meta. Essas

explicitou Oswaldo Oliveira. A fábrica, portanto, trabalha com mínimo de estoques, produzindo sob demanda quantidades fixas dos diferentes tipos de produtos. A linha de produção é dividida em células produtivas, onde cada etapa é “cliente” da etapa anterior - ou seja, a organização da produção se faz a partir da demanda introduzida pelo departamento comercial que é o cliente final.

Tendo em vista que o presidente da divisão Filó é também vice-presidente do Grupo Rosset - que atua também na fabricação de produtos têxteis -, quando questionado sobre os desafios ao setor suas respostas foram distintas às etapas da cadeia. Para ele, quando a perspectiva é das empresas que atuam no chamado setor CNAE¹¹13 (Fabricação de Produtos Têxteis), que são mais intensivas em capital, é fundamental acesso a crédito para aquisição de novos maquinários e incorporação de tecnologia mais avançadas. Os maquinários são dispendiosos e importados em sua grande parte, principalmente da Europa, Japão e EUA. Em sua opinião, o crédito é racionado no Brasil, mesmo para custeio das operações. Além disso, as taxas de juros são altas e implicam custos financeiros bastante elevados.

Já para as empresas que são classificadas no CNAE 14 (Confecção de Artigos de Vestuário e Acessórios) - como o caso da Filó - a questão da taxa de juros e do crédito não é tão relevante, pois as empresas são intensivas em mão de obra. Além disso, a incorporação de tecnologia é mais fácil, inclusive. O maquinário de corte, costura e acabamento é bastante padronizado e de acesso sem impedimentos - boa parte fabricada atualmente na China. Os grandes desafios impostos pelo Estado nesse setor são de natureza trabalhista/social e tributária, afirmou Oswaldo de Oliveira.

A mão de obra da empresa é formada basicamente por mulheres com baixa qualificação e em situação social vulnerável, havendo, assim, necessidade

restrições podem ser classificadas como restrições internas e restrições externas - de mercado. Logo, para gerir o desempenho do sistema (isto é, a organização), a restrição deve ser identificada e administrada corretamente. A teoria das restrições foi criada nos anos 80 pelo físico Eliyahu M. Goldratt e divulgada no livro *A Meta*, de 1984. A teoria oferece um novo esquema de gestão de operações, onde a busca da meta se dá por meio de uma perspectiva global. A restrição pode ser qualquer elemento que limite o sistema em relação à sua meta, seja físico ou não-físico. É importante que durante tal política de operações não se chegue à inércia, que pode ser também uma restrição. Há cinco etapas decisórias de acordo com essa teoria: primeiro, identificar a restrição; segundo explorar a restrição; terceiro, subordinar tudo à decisão anterior, gastando recursos apenas naquilo que a restrição precisa consumir; quarto, reforçar o elo mais fraco da corrente; e quinto, voltar à primeira etapa se a restrição for quebrada (LÓPEZ, GRASEL; 2016).

¹¹ Classificação Nacional de Atividades Econômicas do IBGE.

constante de capacitação, acompanhada de alta rotatividade nos postos de trabalho. O presidente da empresa enfatizou que a baixa motivação é principal fator que prejudica a eficiência e a produtividade do trabalho. A situação social vulnerável expressa-se em uma série de problemas de saúde (má alimentação, falta de acesso a recursos básicos desta área, falta de ações de prevenção e tratamento de doenças físicas e psíquicas, como a depressão e transtorno de ansiedade que não recebem o tratamento adequado), educação (baixa escolaridade e pouco acesso à escola e creches para os filhos acarretando em preocupação constante das mães que deixam seus filhos em condições de risco), saneamento básico e outros problemas sociais como a violência urbana, violência doméstica, instabilidade na estrutura familiar e o crime organizado. Todos estes fatores afetam o resultado da produção porque afetam a produtividade da mão de obra feminina e criam barreiras competitivas no setor.

As licenças médicas são, de acordo com Oswaldo de Oliveira, em sua maioria atestadas na Classificação Internacional de Doenças - CID 10 - nos capítulos F (transtornos mentais e comportamentais) e M (doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo). Com relação ao CID-M, reconhece-se a natureza física exigente do trabalho na confecção, o que levou a empresa a adotar rodízio de funções dentro das células de produção de corte, além de exercícios e ginásticas laborais para minimizar as ocorrências.

A natureza tecnológica implica que o processo seja bastante intensivo em mão de obra. Por exemplo, até hoje não se desenvolveu no mundo uma máquina capaz de cortar tecidos moles e irregulares, como a renda - que é muito utilizada no lingerie feminino. De acordo com a entrevista, 70% do custo final de cada peça produzida é referente à mão de obra. Por isso, dentre as regulamentações governamentais, a mais sensível é a trabalhista. Um das principais reclamações se refere à interpretação da legislação trabalhista¹², que gerava quase sempre processos trabalhistas e as respectivas despesas judiciais.

As margens de lucro são consideradas baixas¹³ (baixa rentabilidade) no setor, pois as barreiras à entrada são pequenas e a competição com as empresas informais é agressiva - pois elas não atendem às *compliances*, especialmente no que se refere à formalização da mão de obra, algo que é impraticável para uma empresa de um grande grupo, pois fiscalização e sanções são mais fáceis de serem aplicadas.

¹² À época da visita, a legislação da “Reforma Trabalhista” ainda estava em discussão no Congresso.

¹³ De acordo com o presidente da Filó, as margens líquidas reais são entre 3 e 4% ao ano.

A função então da operação de empresas em setores com tão baixa rentabilidade é verticalização - o negócio deve ser olhado como um todo, o que se denomina *full-package*. A manutenção de empresas de confecção - setor CNAE 14 - tem por finalidade viabilizar e dar vazão à produção das empresas do grupo que são do CNAE 13. Afora, menciona-se a manutenção de ativos intangíveis, como as marcas do grupo. Uma das mais famosas é a *Valisère*, que durante anos foi associada à propaganda desenvolvida por Washington Olivetto - renomado publicitário - “o primeiro sutiã a gente nunca esquece”.

Na opinião do presidente da Filó, a competitividade externa das empresas do CNAE 14 é praticamente “impossível” - salvo nichos de mercado, como a moda praia - que a própria empresa produz e exporta. Inclusive ele cita o exemplo da perda de competitividade para o fornecimento de peças íntimas femininas para a grife dos EUA, *Victoria's Secret*. A Filó foi durante alguns anos uma das principais fornecedoras e premiada pela qualidade de suas peças. Porém, a combinação de taxa de câmbio apreciada em um contexto de produtividade oscilante e custos crescentes - pelos motivos expostos anteriormente - fez com que a empresa perdesse competitividade para concorrentes asiáticos e não mais conseguisse exportar seus produtos para a grife norte-americana.

As empresas de confecção são muito sensíveis à carga tributária, dada a baixa margem de lucro decorrente das poucas barreiras à entrada, conforme já dito. A diferença de rentabilidade, segundo o presidente da Filó, é justamente a tributação que deixa de incidir sobre as operações das empresas informais. A baixa produtividade é comum aos dois segmentos, formal e informal, uma vez que os problemas de formação educacional básica e vulnerabilidade social afetam de modo indistinto. Ou seja, em seu ponto de vista, a competitividade das empresas de confecção que não encontram integradas verticalmente com a etapa têxtil, somente ocorreria burlando-se a formalização legal.

Por fim, outro aspecto mencionado foi a dificuldade burocrática para alvará de funcionamento do espaço fabril. A unidade de Capivari vem sistematicamente tendo dificuldades de aprovação. Atendido o aspecto apontado em um laudo de vistoria dos bombeiros, tem havido sempre um novo ponto não indicado anteriormente que leva à rejeição. Não há clareza dos critérios.

2.3 Dini Textil: Tecidos técnicos, revestimento automotivo e confecção automotiva

Em 31 de maio de 2017 foi realizada a visita técnica à fábrica da Dini Têxtil, localizada no município de Ferraz de Vasconcelos, na região metropolitana de

São Paulo. A equipe de pesquisa (professores Ana Lúcia Pinto da Silva e Vladimir Fernandes Maciel, e a bolsista de pesquisa Karolina Wachowicz) foi recebida pelos sócios da Dini. A Dini é uma empresa de origem familiar que se especializou em tecidos técnicos, usados em revestimento, confecção automotiva e poltronas de teatros por terem as características de alta resistência, facilidade na limpeza e serem antichamas. A empresa é intensiva em capital - ao contrário da unidade da empresa anterior, Filó, que é intensiva em mão de obra.

A Dini Têxtil é uma empresa de porte médio, integrada verticalmente. Isso significa que ela tem em sua estrutura produtiva as etapas da fiação, da tecelagem e da confecção. Parte das fibras e dos tecidos que utiliza na produção é produzida internamente.

A empresa surgiu na década de 1990, quando o patriarca - que era gerente comercial de uma empresa multinacional de mesma atuação - foi demitido. Com as indenizações trabalhistas e tendo *expertise* no setor, decidiu empreender abrindo uma empresa própria que atenderia o mercado de reposição. Com passar do tempo e o crescimento da linha de produtos, a Dini passou a produzir os revestimentos para assentos de ônibus e caminhões e, atualmente, fabrica também para automóveis - como é o caso dos revestimentos para assentos do Onyx, veículo da General Motors do Brasil e líder de vendas no mercado nacional. A diversificação da linha de produtos conta atualmente também com a produção de tecidos para assentos de auditórios, teatros e cinemas - destacando a tecnologia antichama, que é requisito para esse tipo de revestimento. É a empresa de capital nacional líder no ramo.

No caso da Dini, a volatilidade e o risco cambial atuaram favoravelmente em sua atuação. As montadoras preferem comprar os revestimentos automotivos da empresa nacional, com contrato em reais do que de fornecedores estrangeiros com contrato em dólares. Ou seja, a Dini internaliza o risco cambial e é por ele afetada - principalmente na aquisição das espumas para estofamento. O efeito da taxa de câmbio não é homogêneo na cadeia têxtil-confecção, portanto.

A fábrica produz fibras sintéticas a partir de resinas plásticas de poliéster. O processo de fiação realiza tingimento a seco e permite o reaproveitamento das sobras de fibras e fios, permitindo um circuito pleno de reciclagem e ausência de água no processo. É uma das únicas empresas que opera no país com fio tinta em massa¹⁴ - resina plástica previamente colorizada - e que, portanto, para algumas gamas de cores não há tingimento.

¹⁴ A outra empresa é a Polyenka, porém atua somente na etapa da fiação, sem integração vertical.

O processo de fiação decorrente é conduzido por duas gerações de máquinas de enrolamento. A primeira, de origem italiana, é dos anos 1990, adquirida de segunda mão. A segunda é de aquisição recente, de origem alemã. A diferença está no grau de falhas ao longo do processo e no grau de utilização de mão de obra. O maquinário antigo é mais propenso ao rompimento de fibras e necessita de maior número de operações manuais que o maquinário mais novo.

A etapa de impermeabilização proteção antichama - aplicação de película por meio de calor - é uma das vantagens da linha de produtos da Dini. Como tamanho uso de maquinário, um dos pontos levantados foi a incapacidade de atender a já mencionada NR-12 que, dentre outras coisas, dispõe sobre o encapsulamento do maquinário - algo impossível de atender dada a forma de alimentação e operação.

Na fase final da produção (a confecção) os diversos tecidos e revestimento são costurados em forma de *kits* para revestir determinados modelos de veículos - por exemplo, bancos, assentos e encostos dianteiros e traseiros. A etapa de confecção (corte e costura) é predominantemente composta por mulheres, enquanto que nas etapas anteriores predominavam indivíduos do sexo masculino.

De certo modo, assim como descrito na visita de campo à Filó, a etapa de confecção numa empresa formal não é rentável quando analisada isoladamente, porém o é quando estudada na perspectiva da verticalização da produção - escoamento para os produtos das etapas anteriores da cadeia. No caso da Dini, internalizar a confecção é garantir padrão, prazo e qualidade para seus clientes, minimizando o custo de transação da gestão de múltiplos contatos. A verticalização, segundo os gestores, garante à empresa custos 40% menores. Nas palavras dos gestores da empresa, “há apenas um *mark-up* e apenas um fornecedor para gerir”, afora que facilita o *compliance* existente na cadeia da indústria automotiva - que impõe elevados padrões de qualidade de produto e processo.

As instalações atuais da unidade de Ferraz de Vasconcelos foram ampliadas. A decisão de ampliação se deu em 2011 e o início das operações industriais das novas áreas ocorreu em 2017. A expansão foi financiada pelo BNDES e o tamanho da ampliação foi condicionada ao volume de crédito disponibilizado - haveria por parte da Dini o interesse de ampliar ainda mais a unidade.

A manutenção da localização na Grande São Paulo se dá por alguns fatores locais, como a existência de mão de obra adequada, o bom acesso às rodovias por meio do Rodoanel e à proximidade ao Porto de Santos, a proximidade com as montadoras (ABC paulista e região do Vale do Paraíba, por exemplo) e a proximidade com os concorrentes (de modo que não auferam nenhuma vantagem

locacional em relação à Dini). Além disso, as infraestruturas física e energética são adequadas.

A Dini vem atuando com alguns princípios, como a inovação por meio do foco em P&D - é umas das parceiras da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do seu laboratório de nanotecnologia de carbono, o *Mackgraphe*, para desenvolvimento de novos componentes e fibras. O avanço da empresa é se consolidar na produção de tecidos técnicos, daí seu interesse em possibilidades de fibra e tecido com aplicações de grafeno. As diversificações na área têxtil são a fabricação de tecidos para tênis e materiais esportivos, tecidos para mobiliário, tecidos para cadeiras infantis e cadeiras de auditório. Além disso, há os tecidos técnicos usados na mineração, como aqueles para separação de minério e estéril em campo solúvel - utilizado pela Samarco, por exemplo -, como tecidos técnicos de alto desempenho contra perfurações que compõem os coletes à prova de balas.

Outros princípios são aquisição de maquinário que permita produzir mais de um único tipo de produto - viabilizando economias de escopo -, redução do estoque de matéria-prima acabada e do tempo de produção, *lead-time*. A própria reciclagem é um dos princípios, pois é uma política das montadoras de automóveis em relação aos seus fornecedores e também é um meio de redução de custos.

Nas falas dos gestores da empresa destacam-se os seguintes pontos: inicialmente afirmam que a “tributação em cascata”¹⁵ existente se apresenta como uma grande obstáculo produtivo e que “trabalham mais para cumprir às regras ao invés de inovarem”. Destacam que os custos de transação e tributação diminuem a capacidade de financiamento e investimento em inovação. A quantidade de funcionários dedicados ao recolhimento e *compliance* de tributos e aos processos trabalhistas é mais do que o dobro daqueles dedicados a P&D. Outrossim, dada a complexidade tributária, os sistemas de informação para gestão das obrigações tributárias são dispendiosos e há grande esforço e

¹⁵ Embora o ICMS (impostos sobre circulação de mercadorias e serviços), o IPI (imposto sobre produtos industrializados) e o PIS/COFINS (contribuição para fins sociais) atualmente sejam tributos sobre o valor adicionado, na prática a recuperação dos créditos fiscais decorrentes da tributação incidente sobre o valor da matéria-prima comprada é muito difícil e complexa. Assim sendo, na prática da área contábil-tributária, os tributos se apresentam “em cascata” e seus valores efetivos maiores do que deveriam ser. A base de cálculo real - sem a recuperação do crédito fiscal - é maior do que a base de cálculo teórica. Um dos exemplos citados pelos gestores foi a dificuldade de apropriação de crédito fiscal referente ao ICMS que incide sobre os insumos importados.

despesa para executar “engenharia e planejamento” tributários, especialmente no que se refere às legislações estaduais de ICMS - que são mais complexas que a legislação tributária federal.

Além disso, elencaram as dificuldades existentes para obtenção de empréstimos no BNDES para empresas de pequeno e médio porte. Ao mesmo tempo, mesmo com porte médio, a Dini não possui tamanho suficientemente grande para abrir capital e acessar o mercado de *funding*. Ou seja, há uma dependência do financiamento de longo prazo do banco estatal, que é relatado como muito burocrático e difícil de atuar.

Referiram-se à legislação trabalhista como “fábrica de processos” que acarretam em altos custos demissão. No caso da Dini, só não chega a representar um valor impeditivo porque a rotatividade da mão de obra é baixa e a empresa é intensiva em capital.

2.4 Nilit Têxtil: Fibras sintéticas

A última visita técnica foi à fábrica da Nilit Têxtil, no município de Americana, também no interior do estado de São Paulo, e ocorreu no final do mês de junho de 2017. A Nilit concentra suas atividades na fabricação de fios sintéticos e apresenta um alto grau de automatização. Seu principal produto é o Nylon 6.6 - poliamida, exclusivo da empresa, que é chamado como tecido inteligente e funcional que apresenta como características a redução de temperatura, efeito bacteriostático e gerenciamento de umidade. A equipe de pesquisa viajou para a cidade em companhia do economista chefe da Abit e foi recebida pelo diretor de operações da Nilit e outros membros da diretoria daquela unidade.

O Grupo Nilit é de origem israelense e comprou as operações internacionais de poliamida da DuPont, antiga inventora e detentora do Nylon 6.6. A unidade de Americana já fora, no passado, da corporação dos EUA, portanto. A fiação é um processo a seco (não consumidor de água) e basicamente se faz por meio do derretimento do *chip* de poliamida, sua retorção, urdição e revestimento em formato de fios de nylon usados nas etapas de tecelagem-malharia e confecção.

Durante a visita foi possível observar o alto grau de tecnologia e de inovação dessa fábrica. Observou-se também um estoque emergencial de matéria-prima em caso de greves e outros imprevistos já que a produção depende da importação de *chip* de poliamida. Grandes oscilações cambiais são nocivas ao planejamento financeiro da produção - daí também um outro motivo para o estoque.

No aspecto da importação, foi colocado o problema do custo de logística e de aduana devido à diferença de tarifas de embarque e tributação dos serviços

portuários, o que justifica a escolha de Santa Catarina e não do porto de Santos. Todavia, em medida protecionista, o governo do Estado de São Paulo busca alterar o reconhecimento de créditos tributários de ICMS nas operações com insumos importados por portos que não são paulistas, o que pode vir a anular a redução de custo pela importação via Santa Catarina. Ou seja, uma medida contra a eficiência e a competitividade.

Diferentemente das demais visitas a empresas, a Nilit não considerou relevante para sua atividade as questões trabalhistas, porém ressaltou - como nas demais - a questão tributária e a complexidade da legislação, em particular do ICMS, além da questão do custo de capital. Essas preocupações fazem sentido na medida que a empresa é intensiva em capital e não em mão de obra. Assim sendo, a NR-12, já mencionada por outros entrevistados, foi citada como um fator de complicação na administração das operações, especialmente pela produção ser altamente mecanizada.

Do ponto de vista das estratégias de mercado, quando questionados sobre como a fiação responde às mudanças de tendência advindas da confecção ou mesmo da tecelagem, os representantes da empresa apontaram outra direção. Segundo eles, a produção de fios de alta *performance* acaba por ditar também os caminhos da moda. Ou seja, a criação de novas tendências não se dá apenas à *upstream* na cadeia produtiva, mas também é *downstream*. Com relação à tendência de moda brasileira, esta segue os padrões vistos nas semanas de moda europeias com defasagem de seis meses em média, afirmam o representantes da Nilit.

3. CONSULTA INTERNA AOS ASSOCIADOS DA ABIT

Nesta seção são apresentados e analisados problemas e desafios da Indústria Têxtil através dos dados de uma consulta interna da ABIT sobre quais seriam os temas e ações prioritárias para este setor no novo ciclo político iniciado com a posse do novo Presidente da República, em janeiro de 2019.

Os temas escolhidos foram:

1. Eficiência do Estado/ Desburocratização
2. Ambiente Macroeconômico
3. Segurança Jurídica
4. Meio Ambiente
5. Financiamento

6. Educação
7. Relações de Trabalho
8. Tributação
9. Infraestrutura
10. Comércio Internacional
11. Política Industrial e Inovação
12. Produtividade da Empresa

Responderam às questões da consulta 39 membros da diretoria da ABIT. Para cada um deles foram feitas 10 questões de múltipla escolha que seguiam o seguinte modelo: o enunciado caracterizava-se como um enunciado afirmativo (um problema ou desafio, como por exemplo: “Estimular Práticas de Autorregulamentação de Setores Produtivos”) a partir do qual os respondentes deveriam se posicionar de acordo as seguintes opções de resposta oferecidas:

- a) Irrelevante
- b) pouco relevante
- c) parcialmente relevante
- d) relevante
- e) muito relevante
- f) extremamente relevante

A seguir serão detalhadas e analisadas as respostas dos temas que se encaixam no objetivo da pesquisa.

3.1 Eficiência do Estado

Das questões feitas neste tema, Eficiência do Estado, foram 32 os respondentes e 07 o número de participantes que não responderam às questões colocadas. Nas respostas há um forte destaque para a necessidade do combate ao contrabando e daqueles que atuam no comércio dessas mercadorias. Há também referência feita sobre a necessidade da melhoria dos serviços e saúde e a defesa da privatização do setor. Já os comentários feitos pelos entrevistados adotam um padrão dúbio sobre a necessidade de ação do poder público. Por um lado, é preciso de rigor e atuação forte no combate ao contrabando, de outro defende-se que o Estado deixe de atuar em outras áreas.

3.2 Ambiente Macroeconômico

Das questões feitas neste tema, Ambiente Macroeconômico, foram 31 os respondentes e 08 o número de participantes que não responderam às questões colocadas. De uma forma geral, as respostas demonstram a concordância dos respondentes com relação a necessidade de alteração do padrão de participação do Estado na economia. O controle de gastos públicos e a reforma da previdência são vistos como, no mínimo, assuntos muito relevantes. São assuntos que preveem limitações e maior controle às atividades do Estado. Por outro lado, são também consideradas relevantes questões que necessitam da participação ativa do Estado, como a questão cambial e a oferta de créditos e tributação “vantajosas”. Em comentários adicionais destaca-se a importância de reformas tributária e política.

Em geral todos os entrevistados durante o processo de pesquisa de campo mostraram sua preocupação com a demasiada presença do Estado na economia. A questão trabalhista, os problemas relacionados ao judiciário e o grande poder dos sindicatos eram problemas não apenas visíveis no final da cadeia, que é intensiva em mão de obra, mas também no começo, em que empresas são mais intensivas em capital. As questões tributárias também eram um dos problemas principais. Aqui surge a imagem de um empreendedor que não consegue empregar sua inteligência e criatividade no processo de criação e produção, mas precisa procurar caminhos para reduzir o pagamento de impostos e administrar fiscalizações. A regulamentação ambiental na etapa de fiação e tecelagem, assim como a taxa de câmbio e a taxa de juros para o setor inteiro pareceram um grande problema.

O mercado muito regulado aumenta custos de produção e afeta a competitividade da indústria, como por exemplo processos aduaneiros na importação de matéria-prima. A concorrência dos produtos mais baratos vindos da China também é um problema e força produtores a oferecer produtos diferenciados e inovadores. A maioria dos empreendedores pede mais liberdade econômica, mas, ao mesmo tempo, gostaria de ser protegida contra produtos chineses e pede um melhor financiamento da indústria, muitas vezes via crédito do BNDES.

3.3 Segurança Jurídica

Das questões feitas sobre este tema, 30 foram os participantes que efetivamente responderam às questões enquanto nove as ignoraram. Nos comentários consta o desejo de simplificação e diminuição das normas para que as administrações dos problemas desta área sejam viáveis e possíveis. A importância da segurança jurídica se expressa nas respostas dadas para as opções muito e

extremamente relevante para a maioria das questões, com destaque para os 60% que consideram aumentar a celeridade do sistema jurídico como extremamente importante. Destaca-se também a preocupação de simplificação na redação legal das normas para que sejam de fácil assimilação e entendimento.

3.4 Meio Ambiente

Das questões feitas neste item 30 participantes responderam às questões enquanto 9 participantes a ignoraram. Nos espaços de comentários livres dois pontos são destacados: a perda de competitividade devido à entrada desregulada de importações e a demanda por mais facilidade no acesso e implementação de energia renovável por geração própria.

Percebe-se que todos esses dez pontos implicam na necessidade de algum auxílio por parte do Estado ao setor ou nas políticas de integração entre diferentes órgãos, como políticas de estímulo e aperfeiçoamento regulatório. Um grande obstáculo é a entrada de importações no setor sem nenhuma norma ou regra, o que fere a competitividade dos produtores brasileiros. No entanto, um comentário final a essa parte do questionário refere-se à desregulamentação e desburocratização do acesso às energias renováveis e maior facilidade na implementação de geração própria, ou seja, menos ação estatal.

3.5 Financiamento

Das questões feitas neste item 29 participantes responderam às questões enquanto 10 participantes a ignoraram. As respostas dadas neste tópico podem representar a preocupação de acesso e regulação do crédito deste setor específico. Contudo, as respostas apresentam uma maior dispersão nas escolhas das opções oferecidas. As escolhas pelas opções de “parcialmente relevante” são maiores que nos tópicos anteriores e a escolha pela opção “extremamente relevante” é menor que aquelas apresentadas nos outros tópicos.

3.6 Educação

Das questões feitas neste tema, tributação, foram 30 os respondentes e 09 o número de participantes que não responderam às questões colocadas. Nos comentários encontra-se o desejo para a inserção de disciplinas de empreendedorismo e a ética nas relações socioeconômicas. A educação se mostra como uma das maiores preocupações dos respondentes. De fato, a preocupação seria melhor expressa como uma questão de qualidade do sistema de educação, premissa para o aumento da produtividade da economia.

3.7 Relações de Trabalho

Das questões feitas neste tema, relações de trabalho, foram 31 os respondentes e 08 o número de participantes que não responderam às questões colocadas. Percebe-se uma forte preocupação com os custos da mão de obra e com a pouca flexibilidade apresentada pelas relações de trabalho. Tal percepção é corroborada nos comentários quando se pede urgência na implementação da reforma trabalhista e o fim da justiça trabalhista.

3.8 Tributação

Das questões feitas neste tema, tributação, foram 33 os respondentes e 06 o número de participantes que não responderam às questões colocadas. Neste tópico todas as questões colocadas tiveram como resposta majoritária a opção “extremamente relevante”. Estas respostas evidenciam a importância da questão tributária para o setor têxtil, questão que, na verdade, é uma constante preocupação para todos os setores econômicos. A questão tributária é uma das que mais afeta a sobrevivência e competitividade do setor.

3.9 Infraestrutura

Das questões feitas neste tópico, foram 33 os respondentes e 06 o número de participantes que não responderam às questões colocadas. Destacam-se neste tópico as respostas dadas às questões de privatização, redução da burocracia e sobre os custos de energia. Os comentários também pedem a saída do governo na “operação dos negócios” de infraestrutura e que se concentre nas questões de regulação e planejamento estratégicos.

3.10 Comércio Internacional

Das questões feitas neste tema, Comércio Internacional, foram 32 os respondentes e 07 o número de participantes que não responderam às questões colocadas. Nos comentários destacam-se duas questões: a necessidade de baixar o custo Brasil e de focar em *“programas com real melhoria de produtividade das empresas, apresentando objetivos ousados como política de governo para sermos competitivos globalmente”*. Neste tópico, exceção feita a terceira e a nona questão, as respostas se encontram distribuídas de forma mais equilibrada entre as opções relevante, muito e extremamente relevante.

3.11 Política Industrial e Inovação

Das questões feitas neste tema, Política Industrial e Inovação, foram 31 os respondentes e 08 o número de participantes que não responderam às questões colocadas. Nos comentários feitos temos as seguintes questões: primeiro de que salvar o que temos para depois pensar em aprimoramento tecnológico, de que é preciso evitar generalismo quando se trata de insumos importados, de que é preciso desburocratizar os trâmites para abertura e fechamento de empresas e pedem o fim dos impostos sobre folha de pagamento e faturamento. Destaca-se, como em outras questões, a demanda por ações do Estado em conjunto com as indústrias para o estabelecimento das políticas de inovação e tecnologia.

3.12 Produtividade da Empresa

Das questões feitas neste tema, Produtividade da Empresa, foram 32 os respondentes e 07 o número de participantes que não responderam às questões colocadas. Nos comentários coloca-se que “o governo deve fazer o mínimo possível” desde que deixe a iniciativa privada “estimulada por políticas fiscais”. Destacam também os obstáculos vindos de uma excessiva legislação trabalhista.

3.13 Análise dos resultados expostos na apresentação ABIT

A consulta feita aos membros da diretoria da ABIT apresenta um amplo panorama dos problemas políticos, sociais e econômicos que estão presentes no cotidiano da indústria têxtil brasileira. Percebeu-se que a intenção que motivou a escolha destes doze temas explorados baseou-se na percepção que a organização e sua diretoria têm da realidade socioeconômica na qual estão inseridas. É preciso considerar, em primeiro lugar, que as questões já representam a da visão da própria ABIT. Desta forma os temas escolhidos não se pautaram por critérios da pesquisa científica, mas sim pela visão e pelos interesses próprios da entidade e do setor econômico que representa. A construção das opções de resposta e das perguntas tem esse direcionamento específico. A pretensão da consulta foi de apresentar e reforçar o máximo possível os interesses e anseios (ambos legítimos) do setor têxtil. Por este motivo, ao analisarmos as respostas dadas, percebemos o baixo índice de escolha das opções “irrelevante”, “pouco relevante” e “parcialmente relevante”. Tendo sido elaborada pela própria ABIT, não constavam no questionário temas que fossem considerados não centrais aos seus interesses e preocupações.

Há uma ambiguidade contínua nas respostas quando o tema passa pelas ações e omissões do Estado. Se por um lado percebe-se uma forte crítica à

atuação estatal nas áreas de relações do trabalho, meio ambiente, financiamento, tributação e segurança jurídica, por outro há uma demanda para uma atuação mais efetiva nas áreas de infraestrutura, comércio exterior, competitividade, educação e política industrial e inovação. Esta característica também se expressou nas entrevistas feitas tanto por ocasião das visitas técnicas às unidades de produção quanto por ocasião das visitas e conversas que tiveram lugar na sede da ABIT. Foram constantes as referências feitas à excessiva burocratização e regulação da atividade industrial e a exigências contraditórias vindas de diferentes órgãos do governo, como, por exemplo, regulações trabalhistas que se seguem de encontro a regulações ambientais.

4. ANÁLISE DOS PROBLEMAS E DESAFIOS IDENTIFICADOS

A finalidade desta seção é analisar, fazendo-se uso do referencial teórico do Capítulo 1, os problemas e desafios identificados por meio das entrevistas, visitas técnicas e do questionário desenvolvido pela ABIT.

4.1 Baixa Competitividade do setor

Assim como em Coutinho; Ferraz (1994, p. 18), adotamos como conceito de competitividade a visão dinâmica de que uma empresa competitiva é aquela com capacidade de “formular e implementar estratégias concorrenciais que lhe permitam conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado”. Isso implica, de acordo com Porter (2002), a renovação das vantagens competitivas por parte das empresas, seja pelo processo produtivo (vantagens de custo), seja pelo relacionamento com o consumidor (qualidade do produto e outros atributos de diferenciação) - Figura 2.

Figura 2 - Forças competitivas: fatores estruturais da competitividade setorial



Fonte: adaptado de Porter (1979)

Na década de 1990, logo após a abertura comercial, os elos da cadeia foram classificados pelo “Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira” (ECIB) como “setores com deficiência competitiva”, isto é, “aqueles que têm a maior parte da produção realizada por empresas pouco competitivas” (COUTINHO; FERRAZ, 1994, p. 258). Ou seja, além de superar os desafios sistêmicos brasileiros da competição global, da fragilidade tecnológica e da ausência de cooperação inter-firma, a cadeia têxtil-confecção, de acordo com o ECIB, possuía um distanciamento em relação às melhores práticas internacionais e mesmo que houvesse empresas com elevada competitividade ao longo da cadeia, essas conviviam com elevada quantidade de empresas pouco capacitadas.

A suposição de potencial mais alto de competitividade da cadeia têxtil-confecção decorre da estrutura produtiva e das habilidades já constituídas, do amplo mercado consumidor com demanda reprimida e sensível à renda e às condições de financiamento, além das possibilidades de exploração de diferenciação de produtos com base em aspectos culturais e de comportamento que oferecem ao Brasil um potencial de exportação a ser explorado. Adicionalmente, as transformações socioeconômicas internas, resultado das políticas econômicas, mudaram o perfil de consumo e influenciaram a oferta e a demanda de empregos industriais e de competências, assim como, nas capacidades das empresas (BRUNO, 2016, p. 18). Entretanto, a configuração atual do setor em nível internacional requer estratégia de inovação e de promoção de novos produtos, adoção de novos insumos, novas estratégias de *marketing* e moda, massificação e ganhos de escala etc. Adicionalmente, aspectos institucionais e regulatórios brasileiros podem dificultar a inserção dos segmentos têxtil e confecção nas cadeias globais de valor. Assim sendo, os fatores sistêmicos podem interferir negativamente na competitividade da cadeia e na sua capacidade de obter e renovar vantagens competitivas.

Logo, a competitividade é determinada não apenas pelas decisões empresariais (fatores internos à empresa), mas também os fatores “estruturais” (referentes às variáveis estruturais/setoriais – ver Figura 15) e os fatores de natureza “sistêmica” (COUTINHO; FERRAZ, 1994).

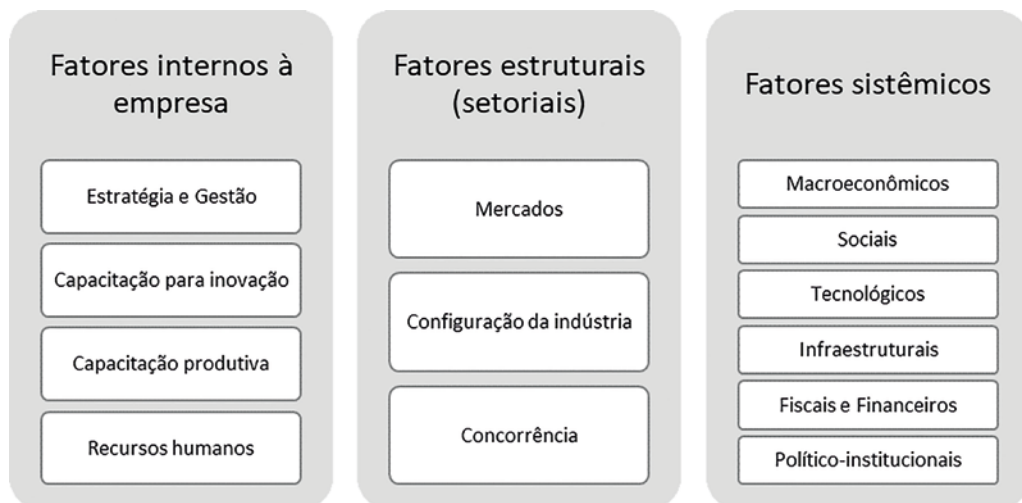
Lastres e Cassiolato (1995, p.5), seguindo a mesma linha do ECIB, afirmam que:

Na visão sistêmica o desempenho competitivo de uma empresa, indústria ou nação é não apenas condicionado por fatores internos à empresa, mas também por fatores mesoestruturais e macroestruturais, que podem favorecer e aperfeiçoar a capacidade de acumulação tecnológica das empresas, tais como: formas de organização e inter-relação dos complexos e setores industriais; sistema de educação superior e de pesquisa científica e industrial; nível da força de trabalho; níveis e padrões de investimento;

quadro legal e político; características do mercado interno; e condições das demais esferas relacionadas ao contexto nacional e internacional no qual se dá o fluxo de comércio e investimento e onde as inovações são geradas e difundidas.

A Figura 3 detalha quais os componentes dos três fatores mencionados (internos, setoriais – mesoestruturais – e sistêmicos – macroestruturais) que interagem na competitividade dos setores de atividade econômica.

Figura 3 – Fatores determinantes da competitividade da indústria



Fonte: adaptado de Coutinho; Ferraz (1994, p. 19)

4.1.1 Priorização do mercado interno

Como o mercado interno é grande, não estimulou a procura de outros mercados para a indústria têxtil. Além disso, havia uma reserva de mercado, proteção e uma relação de proximidade entre a indústria e o governo. A indústria cresceu tendo como objetivo o mercado interno e esse objetivo marcou toda a história da indústria (*path dependence*). A indústria orgulha-se de ser um dos únicos países a ter a etapa completa de todos os ciclos da produção, mas isso é antes o resultado da proteção do setor à concorrência.

4.1.2 A importância econômica e as singularidades do setor

O Brasil possui a maior cadeia produtiva integrada têxtil-confecção do Ocidente, produzindo desde as fibras até as confecções. Seu faturamento é de aproximadamente US\$ 51,58 bilhões¹⁶, de acordo com a Associação Brasileira da

¹⁶ Dados gerais do setor referentes a 2017 (atualizados em outubro de 2018).

Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT). Comportando mais de 33 mil empresas (acima de 5 funcionários), 80% são confecções de pequenas e médias empresas espalhadas em todo o território nacional (ABIT, 2015).

O setor têxtil-confecção representa cerca de 5,7% do valor total da produção da indústria de transformação, com mais de 1,6 milhão trabalhadores brasileiros empregados no setor, o que representa 16,4% do total de empregos do país, na sua maioria mulheres, cerca de 75% do segmento de confecção. Estima-se que nos últimos anos os investimentos tenham estado em torno a 10 bilhões de USD.

O setor possui uma característica bem peculiar - haver toda a cadeia produtiva internalizada no país e de exibir em cada elo uma estrutura de mercado diferente, intensidades de capital distintas e grau de formalização das empresas diverso -, o que dificulta políticas públicas direcionadas ao setor beneficiem todas as empresas que compõem a indústria. O setor é composto de empresas com alta inserção tecnológica com mais de 2 mil funcionários, assim como de microempresas de até 5 funcionários. Possui aproximadamente 100 mil empresas, sendo 85% desse total pertencente ao segmento de confecções.

A particularidade do desenho estrutural do setor resulta numa série de desafios de políticas públicas, pois, há diferentes modelos de produção: vertical, horizontal, facção, private label, etc. Cada segmento, demanda um tipo de atenção específica para dinamizar a produção e solucionar problemas relacionados a custos de produção e transação para aumentar a competitividade, tais como os segmentos de: fibras, tecidos, fios e linhas de costura, aviamentos, beneficiamento, lençóis, toalhas, roupas, tecidos técnicos e não tecidos, que demandam diferentes níveis tecnológicos, umas com muita tecnologia e com pouco uso de mão de obra (como fiações e tecelagens) e outras intensivas em mão de obra como as confecções. (ABIT, 2015)

4.2 Produção voltada para o Mercado Interno e a “concorrência desleal”

Apesar da importância econômica do setor para o mercado de trabalho, e, embora o país tenha uma expressiva produção e consumo de têxteis e de vestuário, sua participação no comércio mundial é muito pequena, menos de 0,5%, ocupando a vigésima terceira posição no ranking de exportadores - ver Figura 8.

Figura 4 - Dados mundiais do setor (2012)

Têxtilis			Vestuário		
Países	1.000 ton	%	Países	1.000 ton	%
China / Hong Kong	43.152	54	China/Hong Kong	23.696	49,7
Índia	6.299	7,9	Índia	3.391	7,1
Estados Unidos	5.000	6,3	Paquistão	1.745	3,7
Paquistão	3.230	4	Brasil	1.215	2,5
Brasil	2.143	2,70	Turquia	1.200	2,5
Indonésia	1.945	2,4	Coreia do Sul	1.021	2,1
Taiwan	1.861	2,3	México	1.003	2,1
Turquia	1.527	1,9	Itália	803	1,7
Coreia do Sul	1.445	1,8	Malásia	746	1,6
Bangladesh	1.014	1,3	Polônia	728	1,5
Vietnã	835	1	Bangladesh	689	1,4
México	771	1	Taiwan	654	1,4
Tailândia	749	0,9	Romênia	553	1,2
Japão	579	0,7	Indonésia	517	1,1
Itália	570	0,7	Vietnã	451	0,9
Subtotal	71.118	89,1	Subtotal	38.413	80,6
Outros	8.729	10,9	Outros	9.240	19,4
Total	79.847	100	Total	47.653	100

Fonte: IEMI in Relatório ABIT

A concorrência desleal ocorre de algumas formas no setor: importações legais (que entram pelos portos e aeroportos, com perfil de dumping social e cambial), importações ilegais (descaminho pelas fronteiras), importações ilegais de “turistas” (sacoleiros via Paraguai e sacoleiros via Miami) e compras em sites

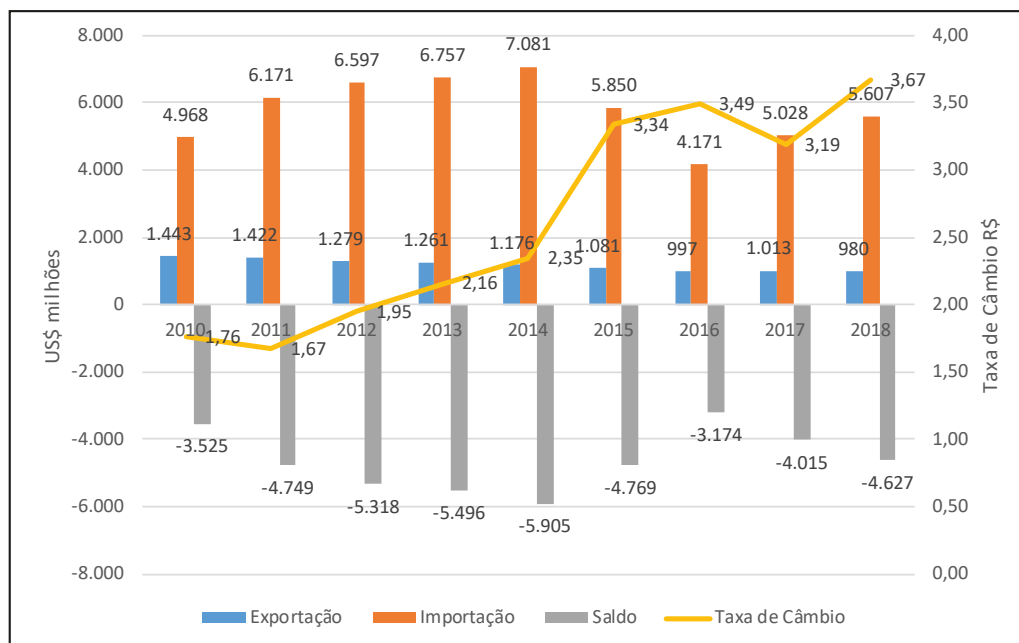
internacionais de produtos que só pagam impostos via amostragem. Os dados da ABIT mostram que 92% da produção é voltado para o mercado interno e somente 8% é destinado à exportação. Observa-se nos últimos anos que a produção física vem caindo, tanto nas empresas têxteis quanto nas confecções nos últimos anos. Paradoxalmente, observou-se no mesmo período um aumento nas vendas do varejo internamente, sendo substituindo paulatinamente os produtos nacionais por importados. A falta de competitividade da indústria têxtil pode comprometer o avanço do setor diante da perspectiva de retomada do consumo. Neste cenário, fabricantes locais devem continuar enfrentando a concorrência dos importados. Algumas empresas no Brasil precisam importar suas principais matérias-primas, que não são fabricadas no Brasil, com o afirma Alberto Kunath, presidente da Pelican. *“Temos que importar fibra de poliéster e fibra acrílica e 70% do custo de nossa matéria-prima é em dólar.”* Essas empresas investem muito para enfrentar a concorrência externa e adotam novas estratégias para criação de demanda e fidelização de novos clientes. “Hoje, com gestão, pesquisa e tecnologia, conseguimos ser competitivos contra a desvalorização do câmbio e o mercado chinês. Nós temos pronta-entrega; quem compra da China tem que esperar seis meses.”

4.3 Balança Comercial

O último saldo positivo da balança comercial do setor foi em 2005. Desde então, o déficit vem crescendo ano a ano. Os principais fornecedores do Brasil são: China, Índia e Indonésia, sendo que a China detém 72% do volume total importado de vestuário. Há 10 anos, a China representava 9%

Os maiores compradores do Brasil, para onde mais exportamos, são: Argentina e EUA, sendo que o volume de negócios com a Argentina reduziu em 42% nos últimos quatro anos em função de vários embargos que os argentinos estão criando para os exportadores brasileiros. Em contrapartida, o comércio com os EUA vem aumentando, o que torna cada vez mais importante um acordo comercial com esse país. Porém, a recessão europeia reduziu muito as compras, afetando não somente o Brasil, mas também os asiáticos.

Figura 5 - Balança Comercial do Brasil (têxtil em USD milhões, exceto fibra de algodão)



Fonte: MDIC 2019¹⁷

O Brasil no comércio internacional de têxteis e vestuário é pouco expressivo, sendo o 41º exportador, com apenas 0,3% do valor total exportado, e o 30º importador, com 0,7% do valor total importado.

São 27.000 indústrias na cadeia têxtil brasileira. Houve recuo de 17,2% no número de empresas têxteis e de 18% nas de vestuário entre 2012 e 2017. O número de empregos caiu 5,3% na cadeia têxtil e 3,4% no vestuário. Em 2017 houve alta de 3,2% em peças e de 1,3% em valores nominais. E para 2018 a estimativa é crescer 2% em volume. Em 2017 houve alta de 23,3% nas importações e de 13,6% nas exportações de vestuário.

As vendas no varejo de vestuário somaram R\$ 220 bilhões em 2017, 9% mais que em 2016, com 6,2 bilhões de peças (8,1% mais que no ano anterior). A alta estimada para 2018 é de 5% em volume e de 7,6% em receitas nominais.

Dos 149.100 pontos de venda de vestuário, cerca de 52.000 (35%) estão em 571 shoppings. A crise levou ao fechamento de 17.000 pontos de venda de moda. As lojas independentes ainda são o principal canal de varejo do vestuário, com 36% do volume comercializado.

¹⁷ Atualmente é uma secretaria do Ministério da Economia.

Prado (2018) também mostrou números do comércio eletrônico, que em 2017 teve 55,1 milhões de consumidores, 16% mais que em 2016, com faturamento de R\$ 47,7 bilhões (alta de 7,5%) em 112 milhões de pedidos.

Observa-se, portanto, que após três anos consecutivos de queda de resultado do setor, o mercado brasileiro de vestuário voltou a crescer em 2017 e, junto com ele, as importações de peças prontas, vindas principalmente da Ásia. Para 2018, a previsão é que as importações cresçam em ritmo mais acelerado do que o varejo de vestuário, elevando a participação de importados no mercado neste ano. (PRADO, 2018)

A Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT) projetou para o final de 2018 um aumento de 10% na importação de vestuário, para pouco mais de 1 bilhão de peças. Em valor, a previsão é de um aumento de 15%, para US\$ 2 bilhões. O varejo de vestuário estava estimado em 7,05 bilhões de peças, com expansão de 5%. A produção nacional de vestuário crescerá 2,5% no ano, para 6,05 bilhões de peças, na estimativa da ABIT.¹⁸

4.3.1 Questões tarifárias

Estão abaixo descritas duas partes importantes da questão tributária: a tabela TIPI e a tabela TEC, que regularizam questões de alíquotas para o mercado interno e externo. Em dezembro de 2016 foi publicado o Decreto 8.950 que dispõe sobre a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. A sua composição está baseada na Nomenclatura Comum do Mercosul e esta, por sua vez, constitui a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias que é baseado no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias.

A TIPI, em sua Seção XI, concentra-se nas Matérias Têxteis e suas Obras que se apresenta em 14 capítulos: do 50º ao 63º. Às alíquotas ali expostas são, em sua maioria, muito baixas ou zeradas. Assim, ao analisarmos às demandas e falas dos representantes da Indústria Têxtil vemos que o IPI não é alvo central das críticas ali feitas. As críticas se direcionam aos tributos ligados à área trabalhista, à sua complexidade, e às alíquotas de importação de produtos. Neste último caso, destacam-se as repetidas menções a China como uma ameaça à sobrevivência do setor.

Seguindo a Nomenclatura Comum do Mercosul a Seção XI da TEC - Tarifa Externa Comum concentra-se sobre as Matérias Têxteis e suas Obras, suas especificações são também apresentadas em 14 capítulos, do 50º ao 63º.

¹⁸ Até o fechamento deste relatório os números consolidados oficiais de 2018 não estavam disponíveis.

A tabela exposta no 50º capítulo “Seda” mostra valores da TEC que variam entre 4% (para a Seda Crua), 18% para fios de seda e 26% para tecidos de seda. O capítulo 51º que trata de “Lã, pelos finos ou grosseiros, fios e tecidos de crina”, a TEC é 8% para lã não cardada e pelos finos ou grosseiros não cardados, 6% para fiapos de lã, 10% para lã, pelos finos e grosseiros cardados, 18% para estes materiais acondicionados para venda a retalho e 26% para tecidos de lã e suas variações, exceção feita ao tecido usado exclusivamente para a fabricação de bolas de tênis, que tem uma TEC de apenas 2%.

O capítulo 52º “Algodão” apresenta TECs de 6% para este fio não cardado ou penteado, 8% para algodão cardado, 18% para linhas de costura mesmo acondicionadas para venda a retalho e 26% para tecidos de algodão e suas variações. O capítulo 53º sobre “outras fibras vegetais; fios de papel e tecidos de fios de papel” apresenta as seguintes TECs: 6% para linho bruto ou trabalhado e suas variações, 8% para juta e outras fibras liberianas, 18% para fios de linho ou juta e variações e 26% para os tecidos destes materiais.

O capítulo 54º é sobre “Filamentos sintéticos ou artificiais, lâminas e formas semelhantes de matérias têxteis sintéticas ou artificiais” e tem as seguintes TECs: 18% para linhas para costurar destes filamentos, a mesma porcentagem para fios não acondicionados para venda a retalho, exceção feita aos fios de Aramidás em suas diversas formas (2%) e de 26% para os tecidos deste segmento. O capítulo 55º apresenta as TECs para “fibras sintéticas ou artificiais, descontínuas”. Aqui também elas apresentam uma variação entre 18% e 26%, com exceções na casa dos 2%.

O capítulo 56º é sobre “Pastas (outros), feltros e falsos tecidos, fios especiais, cordéis, cordas e cabos, artigos de cordoaria”. Para estes produtos as tarifas variam de 18% a 26%, como as exceções de 2% cabíveis a algumas variações deste segmento de produtos têxteis. O capítulo 57º trata de “Tapetes e outros revestimentos para pisos (pavimentos), de matérias têxteis”. Aqui as tarifas são de 35%.

O capítulo 58º de “Tecidos especiais; tecidos tufados; rendas; tapeçarias; passamanarias; bordados” apresenta TECs de 26% para todo o segmento. O capítulo 59º abrange os “tecidos impregnados, revestidos, recobertos ou estratificados; artigos para usos técnicos de matérias têxteis” e suas tarifas variam entre 14%, 16% e 26%, sendo que a maior alíquota concentra-se, seguindo o padrão, nos tecidos feitos destes materiais.

O capítulo 60º é sobre “tecidos de malha” e apresenta um TEC regular de 26%. O capítulo 61º é sobre “vestuários e seus acessórios, de malha” e apresenta

uma TEC regular de 35%. O 62º capítulo é sobre “vestuários e seus acessórios, exceto malha” e, assim como no capítulo precedente, apresenta uma TEC contínua de 35% para este segmento. Finalmente, o capítulo 63º apresenta as TECs para: “outros artigos têxteis confeccionados; sortidos; artigos de matérias têxteis e artigos de uso semelhante, usados; trapos”. São todas de 35% com exceção do item 6307.90.20 da tabela: “artigo tubular com tratamento ignífugo, próprio para saída de emergência de pessoas, mesmo com seus elementos de montagem” que tem alíquota de 2%.

A complexidade da questão tributária abrange outros aspectos. A própria TEC é consequência direta da decisão do Mercosul em se constituir como União Aduaneira fazendo com que qualquer proposta ou tentativa de mudança tenha que ser colocada e negociado dentro deste processo de integração regional. Não depende de simples decisão apenas do governo brasileiro. Além disso, outros impostos que incidem sobre a indústria são sensíveis ao contexto federativo (que alterna momentos de cooperação e competição entre seus membros) como o ICMS. Devido à sua complexidade e extensão, nem todas as variações e nuances puderam ser expostas no escopo definido deste trabalho.

Atualmente, a Ásia é responsável por 73% dos volumes totais produzidos no mundo, com destaque, por ordem, para: China, Índia, Paquistão, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia, Malásia, Tailândia e Bangladesh.

4.4 Questões regulatórias

De acordo com Mises (2010), a intervenção ocorre quando ordens estatais, especialmente proibições, limitam as ações dos proprietários, mas ao mesmo tempo a propriedade privada dos meios de produção é assegurada. Mises identificou dois tipos básicos de intervenção: uma na produção e outra no sistema de preços. No caso de restrições produtivas, o uso do capital para fins diferentes daqueles que eram originalmente desejados pelo empresário leva à redução da produtividade do investimento e da riqueza em geral. Já a intervenção no sistema de preços, na prática, frequentemente resulta apenas em queda na produção e no aumento de preços, exatamente o oposto do que se almejava obter.

Mesmo que as intervenções possam trazer os resultados desejados no curto prazo, seus objetivos parecem ser inalcançáveis a médio e longo prazo. Em primeiro lugar, a intervenção distorce as decisões dos empresários, pois obriga os donos dos meios de produção a empregá-los de forma diferente da que desejavam. Dessa forma, restringe-se o poder do consumidor sobre as decisões empresariais.

Além disso, como percebeu F. A. Hayek, o conhecimento é sempre local, tácito e disperso entre os indivíduos, cuja racionalidade não gera necessariamente um estado de equilíbrio no mercado, como previsto nos modelos econômicos tradicionais. O mercado é um processo dinâmico, que envolve a cooperação humana sob regime de divisão do trabalho, em que os julgamentos individuais de valor e suas ações influenciam a estrutura dos preços, ou seja, a relação entre a demanda e a oferta. Portanto, a competição é orientada pelo processo de criação de valor e evolucionária (KIRZNER, 1973).

Em vista das contribuições de Hayek sobre a teoria do conhecimento e de Kirzner à teoria de empreendedorismo, qualquer intervenção ou regulação estatal leva à diminuição da capacidade de adaptação dos mercados. O bloqueio de processos de descoberta praticados pelos empresários nos mercados em competição leva a consequências não-intencionais e erros acumulados (BARBIERI, 2013).

As consequências negativas das intervenções levam a outras tentativas de correção do mercado que geram mais distorções, num ciclo vicioso sem fim, em que intervenções geram novas intervenções para corrigir os efeitos das intervenções anteriores e assim sucessivamente. Quando a expansão do Estado chega a um certo ponto e os erros de intervenção crescem, o espaço de manobra do governo diminui, causando uma contração do ciclo de expansão do governo. Assim, o intervencionismo não é um sistema constante, na verdade ele se expande ou contrai-se de forma cíclica (MISES, 2010).

Uma maior concentração de poder por meio de intervenções e regulamentações leva a uma perda do uso do conhecimento disperso entre os agentes, o que necessariamente levará à inibição da produção de novos conhecimentos. É interessante perceber que em vez de empresários concorrerem entre si para servir o consumidor da melhor forma possível, sua energia passa a focar-se no mercado político. A competição se dá pelo acesso ao Estado e aos privilégios por ele oferecidos.

Por exemplo, para Mises (2010), a intervenção governamental necessariamente vem associada com confisco ou doação de riqueza, pois sempre há o favorecimento de um indivíduo ou um grupo em detrimento de outros indivíduos ou grupos. Na teoria da escolha pública, o conceito de *rent-seeking* abrange atividades legais e ilegais no âmbito da concorrência política pelos privilégios oferecidos pelos governos. Quando o governo oferece algumas vantagens e delas dependem a rentabilidade de um negócio, cria-se concorrência no mercado político, por exemplo, das indústrias para serem escolhidas como “campeãs nacionais”.

Essa teoria pode explicar, de um lado, reclamações dos empresários do setor têxtil pelas regulamentações governamentais e, por outro lado, uma não menos saliente demanda por ajuda governamental ou proteção setorial. Alguns empresários expressaram claramente que trabalham não para produzir, mas “para atender as normas e regulamentações”.

Percebe-se que o setor têxtil brasileiro sofre em três áreas principais em relação à regulamentação:

- a) A abertura de novas empresas é muito difícil devido às questões locais e de meio ambiente. Especialmente as empresas de produção de fios e tecelagem sofrem devido a normas ambientais que elevam o custo de produção e são uma barreira de entrada aos novos produtores.
- b) A regulação do trabalho, em especial através da NR12 MTE, que exige o encapsulamento do maquinário para diminuir o ruído, é um verdadeiro gargalo da indústria. A NR12 cria custos desnecessários de adequação às normas para máquinas já perfeitamente seguras. Quando uma máquina boa e segura para de funcionar, a empresa sofre uma perda na produção. Os empresários entendem que a norma não traz benefícios em termos de redução de riscos, mas afeta a produtividade da empresa.
- c) O desembaraço aduaneiro, que é a liberação de uma mercadoria pela alfândega para a entrada no país ou sua saída. Devido à guerra fiscal entre os portos brasileiros e o alto custo da importação de matérias-primas através de porto de Santos, as empresas precisam trabalhar para conseguir atender a fiscalização e ao mesmo tempo otimizar sua produção.

4.7 Questão trabalhista

A questão trabalhista é parte de todos os discursos e falas dos representantes da indústria têxtil. A ela se referem como um impeditivo para a melhora da produção e da competitividade da indústria. Impeditivo porque mantém em patamares elevados os custos de produção e redirecionamento parte do capital que poderia ser direcionada para a inovação ou a expansão dos negócios.

Tomada como prioridade pelo governo do então Presidente Michel Temer, a reforma trabalhista encontra-se hoje em uma situação de impasse. Enviada ao Congresso Nacional no final do ano de 2016, o Projeto de Lei nº 6.787 (que viria a se tornar a lei 13.467 de 2017) foi alvo de discussões e acalorados debates que envolveram os mais diversos atores sociais. Depois de aprovada pela Câmara chegou ao Senado onde recebeu a aprovação final em 11 de abril

de 2017. Contudo, esta aprovação apenas ocorreu como resultado de um acordo costurado pelos líderes do governo na casa. Decidiu-se que, pela urgência do momento, a reforma seria aprovada sem emendas e que depois, os pontos que seriam alvo de emendas dos senadores seriam resolvidos por uma medida provisória a ser editada pelo Presidente.

A Medida Provisória 808 foi publicada no mês de novembro de 2017 com as alterações pedidas por parte dos Senadores. Sua edição foi atrasada por negociações políticas e crises políticas. Como consta da legislação, as Medidas Provisórias têm a validade de 60 dias e podem ser reeditadas apenas uma vez, por igual período, enquanto espera aprovação do Congresso Nacional. Passados os 120 dias, a Medida Provisória 808 não foi colocada em votação e perdeu sua validade, voltando a vigorar, nesta área, o texto aprovado em abril de 2017. A fragilidade do governo o impediu de fazer as negociações necessárias para a aprovação da MP.

4.8 Desafios para o Brasil

Segundo Tang (2016), apesar de termos muitas desvantagens competitivas no mercado mundial, há muito interesse da China em negociar com o Brasil produtos mais sofisticados do setor de confecção. A recomendação é atentar para as demandas, preferências e tendências lançadas no o Shanghai Fashion Center.

O Brasil no comércio internacional de têxteis e vestuário é pouco expressivo, sendo o 41º exportador, com apenas 0,3% do valor total exportado, e o 30º importador, com 0,7% do valor total importado. A China, disse, está promovendo, pela primeira vez, reuniões regulares com governos, inclusive o brasileiro, para que a feira seja bem-sucedida. A China pretende importar até US\$ 10 trilhões nos próximos 5 anos. “O Brasil está em ótima posição para exportar”, afirmou, lembrando que as disputas comerciais entre China e EUA abrem oportunidades.

A classe média chinesa está aumentando, disse Tang (2016), e tem grande interesse em produtos importados. E o Brasil é bem visto por ela. Nos próximos 3 anos (até 2020), mais 100 milhões de chineses deverão sair do campo para morar em áreas urbanas. O comércio eletrônico, que em 2017 teve 55,1 milhões de consumidores, 16% mais que em 2016, com faturamento de R\$ 47,7 bilhões (alta de 7,5%) em 112 milhões de pedidos, movimentando, R\$ 420 bilhões, nove vezes mais que em 2016.

“Existe interesse dos varejistas em privilegiar o produto nacional, mas as importações são uma forma de diferenciar suas coleções, trazendo materiais diferentes, com apelo de moda diferente”, afirmou Edmundo Lima, presidente da

Abvtex. *“A perspectiva é de um crescimento maior na importação, mas não será um volume desproporcional.”*

Gilberto Stocche, presidente da Santista Jeanswear, lembra que nos anos de crise as indústrias brasileiras de vestuário investiram mais em peças de malha fabricadas no país e reduziram as importações de tecidos planos, que são importados e mais caros. Além do custo mais baixo, a produção local dá mais flexibilidade às indústrias que fazem as encomendas: elas podem solicitar volumes menores, com prazos de entrega mais curtos, em comparação aos contratos de importação de vestuário. “À medida que o consumidor dá sinais de recuperação, as indústrias se sentem estimuladas a investir mais em inovação e em peças mais elaboradas”, (STOCHE, 2018). O mapa da produção mundial começou a mudar na década de 80, saindo dos EUA, Europa e Japão para países emergentes da Ásia e, mais recentemente, leste europeu, norte da África e Caribe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entrevistas com gerentes e participantes do setor mostram que eles pediram apoio do governo, crédito subsidiado ou proteção como resposta à concorrência “injusta”. Mas no final a pesquisa trouxe que a “concorrência de injustiça” é um resultado da intervenção do governo passado e de tendências atuais que geram vários custos de transação e ineficiências além do livre comércio e da competição do sul asiático.

Por exemplo, algumas empresas têm maiores gastos com impostos e cumprimento de leis em comparação com gastos com pesquisa, desenvolvimento e inovação. Outras empresas do setor de vestuário preferem perder economias de escala a fim de manter as receitas pequenas de unidades de produção separadas e evitar o aumento da alíquota marginal de impostos.

Na prática, várias características do ICMS e do resgate de seus créditos tributários ou da substituição tributário transformam-no em um imposto em cascata, um grande obstáculo para a produtividade, porque as empresas trabalham mais para cumprir as regras em vez de inovar. Os entrevistados enfatizam que os custos de transação e tributação reduzem a capacidade de financiamento e investimento em inovação número de funcionários dedicados à conformidade fiscal e às ações trabalhistas é mais do que dobrar aqueles dedicados a PD&I.

Além disso, dada a complexidade da tributação, os sistemas de informação para a gestão das obrigações fiscais são caros e há uma grande quantidade de

esforço e despesas para recolher impostos - “engenharia e planejamento” - especialmente no que diz respeito ao ICMS que são mais complexas do que o código tributário federal que rege o IPI, por exemplo.

As margens de lucro são consideradas baixas no setor de confecção, uma vez que as barreiras de entrada são pequenas e a concorrência com as empresas informais é agressiva - eles não atendem a conformidades, especialmente no que diz respeito à formalização da força de trabalho, algo que é impraticável para uma empresa de um grupo grande, porque a supervisão e as sanções são mais fáceis de aplicar. A fabricação de roupas e vestuário em uma empresa formal não é rentável quando analisada isoladamente, mas é rentável quando tomado em conta a perspectiva da verticalização da produção. Além disso, internalizar a fabricação é uma forma de garantir padrão, prazo e qualidade para seus clientes, minimizando o custo de transação de gerenciar vários contatos - a verticalização, pode reduzir os custos cerca de 40%.

Por esta razão, entre os regulamentos governamentais, o mais sensível é o trabalho. Uma das principais queixas diz respeito à interpretação do código trabalhista, que quase sempre resultou em ações trabalhistas e nas respectivas despesas jurídicas. Há importantes questões socioeconômicas que perpassam este setor e que não puderam ser contempladas neste trabalho. A qualificação e a qualidade de vida dos trabalhadores, às questões de motivação e absenteísmo e às questões ligadas à existência das *sweat-shops* são algumas delas.

Existem várias situações reveladas a partir da pesquisa que sustentam a ideia de que a ausência de competitividade é em grande parte resultado da intervenção e políticas do governo. Aqui fica a imagem de um empresário que não pode empregar sua inteligência e criatividade no processo de criação e produção, mas ele deve encontrar maneiras de reduzir o pagamento de impostos e administrar inspeções.

Um mercado altamente regulamentado aumenta os custos de produção e afeta a competitividade da indústria, como os procedimentos aduaneiros para a importação de matérias-primas. A concorrência de produtos mais baratos da China também é um problema para as empresas. Por outro lado, obriga os produtores a oferecerem produtos diferenciados e inovadores.

A maioria dos empresários pedem mais liberdade econômica, mas, ao mesmo tempo, gostaria de ser protegida contra produtos chineses e pedir um melhor financiamento da indústria, muitas vezes através do crédito do BNDES ou outras formas de subsídios. Como Mises (1943) apontou, é a criação de novas distorções para lidar com as anteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIT. **RELATÓRIO DE ATIVIDADES ABIT** (2013) Disponível em: <http://www.abit.org.br/conteudo/informativos/relatorio_atividades/2013/relatorio2013.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

ABIT. **RELATÓRIO DE ATIVIDADES ABIT**. (2017). Disponível em: <http://www.abit.org.br/conteudo/informativos/relatorio_atividades/2017/rel_abit-download.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

ABRAMACO. Site institucional da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos para Confecção. Disponível em: <<http://www.abramaco.org.br/publico/noticia.php?codigo=1129>>. Acesso em: 20 out.2018.

BARBIERI F. (2013) **A economia do intervencionismo**. Disponível em: <http://rothbardbrasil.com/wp-content/uploads/arquivos/MisesBrasil_A%20Economia%20do%20Intervencionismo_BROCHURA.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2018.

BRASIL (2016). Projeto de Lei nº 6.787. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/projeto-de-lei-no-6787-2016-reforma-trabalhista/projeto-de-lei-no-6787-2016-reforma-trabalhista>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL (2016) Decreto Lei nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8950-29-dezembro-2016-784157-publicacaooriginal-151772-pe.html>>. Acesso em 11 dez. 2017.

BRASIL (2017) Lei nº 13.467, de 13 de Julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

COUTINHO, L; FERRAZ, J.C. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas: Papyrus, 1994.

HAYEK F.A. (1983) **A pretensão do conhecimento**. Instituto Mises Brasil, 2011. Disponível em: <www.mises.org.br/Article.aspx>. Acesso em: 3 dez. 2018.

HITT, Michael A.; IRELAND, Duane R.; HOSKISSON, Robert E. **Administração estratégica**. 1. ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning.

IEL, CNA e SEBRAE. **Análise da eficiência econômica e da competitividade da cadeia têxtil brasileira**. Brasília: IEL, 2000.

KIRZNER, Israel M., **Competition and Entrepreneurship** (1973). University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1496174>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Contribuição do PADCT para a melhoria das condições de competitividade da indústria brasileira**. — Rio de Janeiro: 1995, Mimeo. Elaborado por solicitação da ABIPTI para reformulação do PADCT.

LÓPEZ R.C.S., GRASEL D. (2016) Implantação da teoria das restrições (toc) através da árvore de realidade atual (ara): Estudo de Caso em uma Unidade Fabril da Indústria Metalúrgica. **Revista de Estudos Sociais**. N. 37, V. 18, p. 72
MIDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Tabela TEC. Disponível em:
<<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior-9/arquivos-atuais>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

BARREIRAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA O SETOR CALÇADISTA NO BRASIL, SOB A ÓTICA DA LIBERDADE ECONÔMICA¹

Paulo Rogério Scarano²

Roberta Muramatsu³

Andresa Silva Neto Francischini⁴

-
- ¹ Este trabalho é fruto de pesquisa financiada pelo Fundo MACKPESQUISA da Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- ² Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia Política pela PUC/SP e Doutor em Ciências Sociais (área de concentração: Relações Internacionais) pela PUC/SP. É Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.
- ³ Economista pela Universidade de São Paulo, Mestre em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, MPhil e PhD em Economia e Filosofia pela *Erasmus University of Rotterdam*. É Professora Doutora do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisadora do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, Membro da *Mont Pelerin Society*, *Society for the Advancement of Behavioral Economics* e *International Network of Economic Methodology*.
- ⁴ Economista pela Universidade de São Paulo, Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos, Doutora em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e Pós Doutora em Economia pela Fundação Getúlio Vargas. É Professora nos Cursos de Graduação em Administração e Economia na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e Coordenadora Adjunta no curso de Administração na UPM.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é produzir um diagnóstico dos problemas decorrentes da intervenção governamental no setor calçadista, a partir das percepções de seus representantes. Norteia a presente pesquisa a perspectiva institucional de liberdade econômica, que fornecerá as categorias analíticas para a investigação dos possíveis obstáculos ao desempenho setorial, associados à interação com o poder público. Para a análise do setor será utilizado o modelo Estrutura-Condução-Desempenho, como esquema analítico, de onde serão extraídas as características da indústria calçadista e do tipo de interação com políticas governamentais resultante de sua estrutura de mercado. A partir daquelas categorias será realizada uma pesquisa qualitativa, envolvendo entrevistas em profundidade com dirigentes de entidades patronais do setor de calçados, analisando-se seus conteúdos para traçar recorrências e padrões das percepções sobre os gargalos setoriais associados à interferência do Estado na economia. Os resultados encontrados revelam que os principais obstáculos apontados pelos representantes do setor calçadista estão relacionados com os encargos e a interferência do Estado nas relações de trabalho; a complexidade e dificuldade para atender ao arcabouço legal e normativo; a carga tributária; e a morosidade e insegurança jurídica.

Código JEL: L10; L67; D02

Palavras-chave: competitividade; liberdade econômica; setor calçadista; calçados; estrutura-conduta-desempenho.

INTRODUÇÃO

As discussões sobre liberdade econômica vêm ganhando importância, em grande medida a partir das evidências de que as economias mais prósperas são também as economias mais livres economicamente. Por outro lado, as economias em que há mais dificuldades para a realização de negócios, mais corrupção e em que a competitividade é mais baixa também são as economias economicamente menos livres. Recorrentemente o Brasil ocupa posições muito baixas tanto nos rankings de liberdade econômica quanto nos rankings de competitividade e de facilidade de fazer negócios, sinalizando para um possível desperdício de recursos e de oportunidades de crescer e prosperar. Por esse motivo, identificar os obstáculos decorrentes da intervenção governamental na economia e seus efeitos sobre os setores econômicos deve merecer preocupação, em termos de investigação acadêmica, para melhor compreender os efeitos das lacunas institucionais

e problemas de caráter regulatório sobre o desempenho de setores relevantes da atividade econômica, como a indústria de calçados, bem como enriquecer o debate público, para seja possível prospectar soluções em prol de uma economia mais livre e próspera.

Desse modo, a presente investigação buscará responder à seguinte questão de pesquisa: “Quais os obstáculos ao desempenho da indústria calçadista no Brasil decorrentes da ação/intervenção do governo, na percepção de seus representantes setoriais?” A pesquisa busca contribuir para uma análise mais apurada dos problemas enfrentados pelo setor calçadista diante do reduzido grau de liberdade econômica da economia brasileira. Adicionalmente, o diagnóstico setorial produzido poderá contribuir para o debate sobre as possíveis melhorias institucionais, que permitam reduzir os obstáculos à realização de negócios para ampliar o dinamismo e o crescimento do setor. Para a realização da presente investigação será necessário percorrer os seguintes objetivos específicos:

- apresentar a perspectiva institucional da liberdade econômica, estabelecendo sua relação com a abordagem proposta para a análise do setor;
- analisar o setor calçadista no Brasil sob a perspectiva analítica do Modelo Estrutura-Condução-Desempenho, caracterizando tal setor e suas principais características, utilizando dados da base de dados LAFIS; do IBGE; do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Ministério do Trabalho e Emprego;
- efetuar entrevistas em profundidade com representantes setoriais relevantes para traçar o diagnóstico das percepções dos problemas decorrentes das intervenções do governo;
- identificar recorrências e padrões que podem ser extraídos das entrevistas, apontando para os principais constrangimentos impostos pela interferência estatal;

O presente trabalho é composto por três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção, por sua vez, é dividida em duas subseções: 1.1) Liberdade Econômica e Instituições; e 1.2) O setor calçadista descrito a partir do esquema analítico do modelo Estrutura-Condução-Desempenho. Na primeira delas é apresentado o conceito de liberdade econômica utilizado por este trabalho, discutindo-se a perspectiva institucional do termo e como os indicadores de liberdade econômica procuram incorporar tal perspectiva. A segunda subseção utiliza a estrutura analítica do modelo Estrutura-Condução-Desempenho (E-C-D) para descrever as características do setor calçadista brasileiro. A segun-

da seção deste trabalho é dedicada à descrição dos procedimentos metodológicos que serão utilizados para responder à questão de pesquisa levantada. Já a terceira seção promoverá a análise e discussão dos resultados, em termos de percepção dos representantes setoriais, obtidos com as entrevistas em profundidade. As considerações finais encerram este trabalho.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico divide-se em duas subseções. Na primeira é apresentada a perspectiva institucional da liberdade econômica, que norteia o presente trabalho. Na segunda descrevem-se as características da indústria calçadista brasileira a partir do esquema analítico proporcionado pelo modelo Estrutura-Condução-Desempenho. Do referencial extrair-se-ão as formas de interação do setor público com a dinâmica setorial e as categorias da análise qualitativa.

1.1 Liberdade Econômica e Instituições

A liberdade econômica refere-se à capacidade de indivíduos adquirirem um determinado bem ou qualquer propriedade sem o uso de força, fraude ou roubo e de ter autonomia para decidir sobre o seu uso ou troca (FRASER INSTITUTE, 2016). Para Miller e Kim da Fundação *Heritage*:

O objetivo da liberdade econômica não é simplesmente a ausência de coerção ou restrições governamentais, mas a criação e manutenção de um senso mútuo de liberdade para todos. [...] A interferência excessiva do governo em amplas esferas da atividade econômica traz um alto custo para a sociedade como um todo. Ao substituir as decisões do mercado por decisões políticas, o governo desvia energia e recursos empresariais das atividades produtivas para atividades de *rent-seeking* e de busca por privilégios. O resultado é inevitavelmente a menor produtividade, a estagnação econômica e o declínio da prosperidade. (MILLER e KIM, 2016, p. 21)⁵

Por sua vez, as instituições devem ser entendidas como regras do jogo (NORTH, 1990). Dessa forma, o termo liberdade econômica será utilizado para referir-se à ausência de restrições governamentais e existência de oportunidades

⁵ Livre tradução de: “*The goal of economic freedom is not simply an absence of government coercion or constraint, but the creation and maintenance of a mutual sense of liberty for all. [...] The excessive intrusion of government into wide spheres of economic activity comes with a high cost to society as a whole. By substituting political judgments for those of the marketplace, government diverts entrepreneurial resources and energy from productive activities to rent-seeking, the quest for economically unearned benefits. The result inevitably is lower productivity, economic stagnation, and declining prosperity.*” (MILLER e KIM, 2016, p. 21)

para que os agentes possam exercer as suas ações empresariais e trocar direitos de propriedade de maneira impessoal através do mercado, e não via governo, nos termos de North (1989). Entende-se que, para isso, devem ser construídas instituições políticas e econômicas que incentivem a competição, inovação e alocações eficientes (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012). Nesse sentido, Acemoglu, Johnson e Robinson distinguem entre atividades socialmente produtivas e atividades improdutivas, sendo que as primeiras são instituições associadas ao direito de propriedade e contribuem para o crescimento econômico e o bem-estar social, enquanto as atividades improdutivas constituem um jogo de soma negativa e são instituições associadas à extração de renda (ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON, 2001).

Assim, o presente trabalho parte da perspectiva teórica novo institucionalista, que procura compreender o papel e os limites das regulações governamentais, que são imposições de regras ao jogo econômico feitas pelas agências públicas. O grande desafio é desvendar como elas podem afetar e desviar o ímpeto empresarial de uma trajetória de prosperidade econômica (FARINA e SAES, 1997).

A Nova Economia Institucional nos capacita a compreender como e porque os elevadíssimos custos de oportunidade, de transação e os obstáculos para ganhos de eficiência podem resultar tanto das ações e regulações das autoridades públicas quanto das relações de parasitismo e captura com agências governamentais e servidores públicos. No contexto da Nova Economia Institucional, a Teoria da Escolha Pública procura realizar uma análise científica do comportamento do governo e dos indivíduos em relação ao governo (TULLOCK, SELDON e BRADY, 2005, p. 15). Segundo a Teoria da Escolha Pública, os membros do governo também são agentes autointeressados, como aqueles que operam na vida privada. Assim, há a possibilidade de interação entre grupos de interesse e agentes públicos com poder para afetar os direitos de propriedade, as concessões de exploração e os esquemas de regulação, com ganhos particulares para cada parte (em uma atividade conhecida como *rent-seeking*), dissociados do interesse público. Assim, como lembra Meirelles (2010), a assimetria de informações possibilita comportamentos oportunistas entre agentes públicos e privados. O comportamento trapaceiro e a incerteza sobre as vantagens da cooperação aumentam os custos de transação, inviabilizando um número significativo de ações empresariais.

Para Joskow (1995), a Nova Economia Institucional deve ser integrada à análise da Organização Industrial, pois a incorporação do item custo de transação - elemento explanatório fundamental da Nova Economia Institucional - na

análise oferece uma especificação mais sofisticada do ambiente institucional e das variáveis sobre relações contratuais que moldam a organização, estratégia e resultados das organizações e setores. Logo, a evolução dos setores resulta de interações e relações contratuais que visam à minimização dos custos de transação em um mundo econômico real marcado por incertezas, racionalidade limitada e investimentos específicos.

Para mensurar a liberdade econômica, tanto o Instituto Fraser quanto a Fundação *Heritage* calculam índices que levam em consideração diversos aspectos institucionais envolvendo a temática da liberdade. O índice do Instituto Fraser reúne dados de cinco grandes áreas: tamanho do governo; estrutura legal e direitos de propriedade; estabilidade monetária; liberdade de comércio internacional; e regulação do crédito, do mercado de trabalho e dos negócios. Já o indicador da Fundação *Heritage* reúne quatro elementos fundamentais para o cálculo do índice, que são: sistema legal, atuação do governo, eficiência regulatória e mercados livres.

É possível observar, na tabela abaixo, que das 15 economias mais livres, segundo a *Heritage*, 14 também estão entre as 25 economias mais livres, medidas pelo Instituto Fraser. Das mesmas 15, 12 estão entre as 25 economias em que há mais facilidade de se fazer negócios, segundo o relatório “*Doing Business*” do *World Bank*. Igualmente, das 15 economias mais livres, 10 estão entre as 25 economias mais competitivas do mundo, segundo o Índice de Competitividade Global do *World Economic Forum*. Entre as 15 economias mais livres 14 possuem PIB per capita superior a U\$ 20.000,00. Enquanto isso, o Brasil amarga a 122ª posição (de 178 economias analisadas) do ranking de liberdade econômica da *Heritage* e 94ª posição (de 123 economias analisadas) do ranking do Instituto Fraser. Em termos de facilidade de fazer negócios, o Brasil ocupa a 116ª posição (de 189 economias analisadas) e a 56ª posição, em termos de competitividade (de 149 economias analisadas).

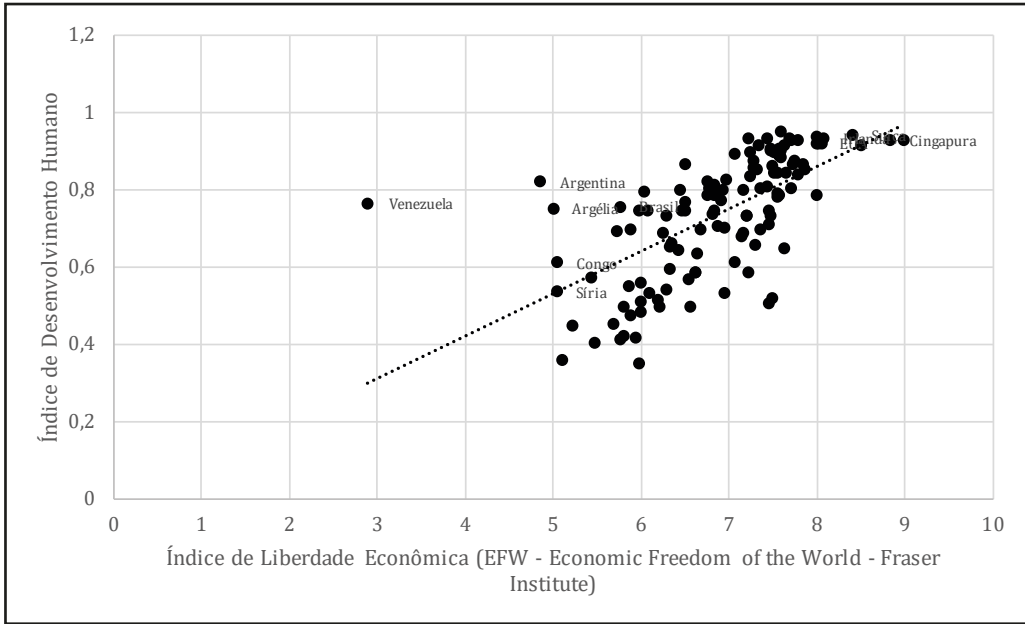
Tabela 1- Facilidade para se fazer negócios, competitividade e PIB per capita das 15 economias mais livres e Brasil

Economia	Ranking Heritage	Ranking Fraser	Ranking Doing Busines	Ranking Competitividade Global	PIB per capita
Hong Kong SAR	1	1	5	7	\$36.667,14
Singapore	2	2	1	2	\$55.909,75
New Zealand	3	3	2	18	\$44.189,25
Switzerland	4	4	26	1	\$85.373,82
Australia	5	8	13	21	\$62.290,10
Canada	6	7	14	14	\$50.168,51
Chile	7	12	48	34	\$14.528,33
Ireland	8	6	17	28	\$53.648,09
Estonia	9	22	16	32	\$20.122,39
United Kingdom	10	9	6	10	\$46.460,91
United States	11	14	7	5	\$54.306,29
Denmark	12	19	3	15	\$61.293,72
Lithuania	13	56	20	48	\$16.590,91
Taiwan	14	13	11	12	\$20.328,31
Mauritius	15	5	32	45	\$9.945,41
Brazil	122	94	116	56	\$11.386,58

Fonte: Elaboração própria baseada em *Heritage* (2016), Gwartney, Lawson e Hall (2015), *World Bank* (2016), *World Economic Forum* (2016).

Os dados da figura abaixo revelam que países com indicadores mais elevados de liberdade econômica também tendem a apresentar melhores indicadores de desenvolvimento humano.

Figura 1 - Relação entre Liberdade Econômica e Desenvolvimento Humano



Fontes: *Fraser Institute; United Nations Development Programme.*

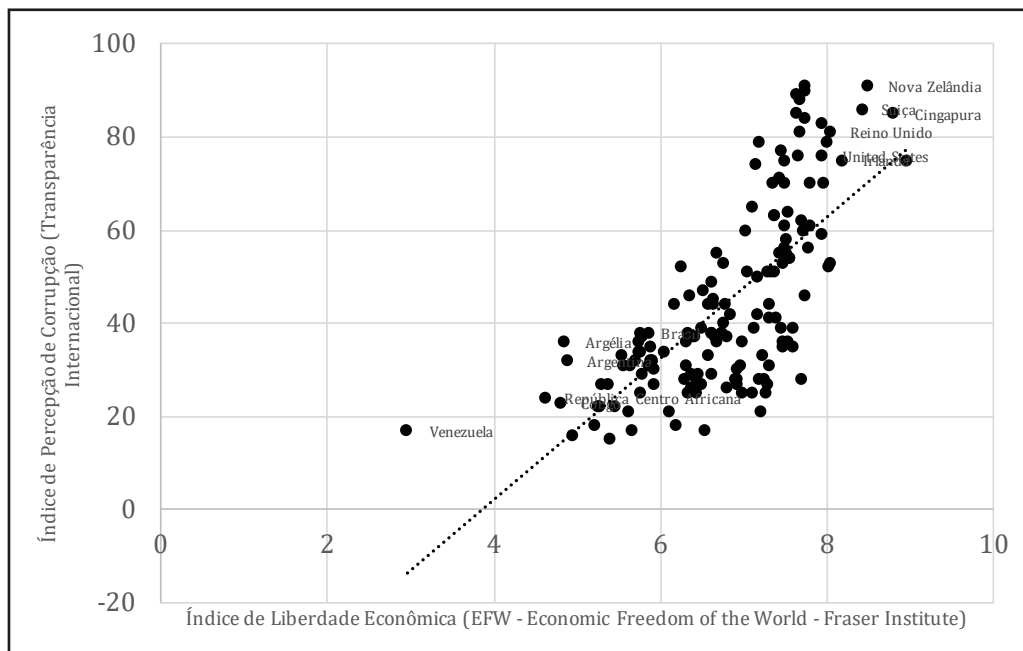
Uma possível conjectura para tal relação é que o crescimento econômico é uma condição necessária, embora não suficiente, para que haja desenvolvimento humano. Para viabilizar o crescimento econômico é necessário investimento, que, por sua vez, depende de acumulação de capital. A acumulação demanda condições institucionais favoráveis ao ambiente de negócios, que implicam que:

- o financiamento do governo não onere demais a parcela produtiva da sociedade, ou seja, deve haver parcimônia em relação ao tamanho do Estado;
- os indivíduos possam colher o resultado de sua atividade empreendedora. Para tanto, os direitos de propriedade devem ser respeitados;
- deve ser garantida a estabilidade monetária, de modo a não prejudicar o cálculo econômico;
- é fundamental a liberdade do comércio internacional, para não limitar a demanda da produção interna somente ao mercado doméstico, e nem restringir, com medidas protecionistas, a oferta interna a bens produzidos domesticamente, permitindo que as importações garantam, por meio da competição, os menores preços possíveis para insumos e bens de consumo;

- sejam mínimas e simplificadas a regulação sobre os mercados de crédito, trabalho e setores produtivos para evitar a captura regulatória e a compadrio. Parte-se do princípio de que os indivíduos são os melhores conhecedores de seus interesses e, sendo o conhecimento disperso, não é possível a um governante, por melhores que sejam suas intenções, garantir o melhor uso dos recursos para atender aos interesses públicos (HAYEK, 1937).

Os dados ainda revelam que países com mais liberdade econômica também são aqueles em que há menor percepção de corrupção. Esta relação pode ser explicada porque em países mais livres economicamente as transações são realizadas mais intensamente via mercado e não intermediadas pelo governo, de modo que há menor espaço para arbitrariedades, reduzindo as possibilidades de cobrança de propinas e vantagens indevidas. A figura abaixo ilustra esta afirmação, valendo destacar que, no Índice de Percepção de Corrupção, quanto mais próximo de 100 um país estiver, menor a percepção de corrupção naquela nação.

Figura 2 - Relação entre Liberdade Econômica e o Índice de Percepção de Corrupção



Fontes: Fraser Institute; International Transparency.

Se considerarmos as 15 economias menos livres do mundo, segundo a Fundação *Heritage*, percebemos que, a despeito da metodologia diversa, também

são economias consideradas não livres pelo Instituto Fraser, em que nenhuma das analisadas encontra-se em posição melhor do que a 109ª (de 149 economias cobertas pelo índice do Fraser). Chama a atenção que o Brasil esteja muito próximo da posição destas economias. Vale notar que das 15 economias menos livres do mundo, apenas o Uzbequistão apresenta um grau de facilidade para fazer negócios, segundo o relatório “*Doing Business*”, melhor que o do Brasil. Em termos de Competitividade Global diversas dessas economias menos livres nem chegam a ser mensuradas e das que são, nenhuma ocupa posição melhor do que a 82ª de 189 e 6 delas estão entre as 15 economias mais difíceis de se fazer negócios no mundo. Ademais, das 15 economias menos livres, apenas 4 possuem um PIB per capita superior a US\$ 10.000,00.

Tabela 2- Facilidade para se fazer negócios, competitividade e PIB per capita das 15 economias menos livres e Brasil

Economia	Ranking Heritage	Ranking Fraser	Ranking Doing Business	Ranking Competitividade Global	PIB per capita (US\$)
Brazil	122	94	116	56	\$11.386,58
Chad	164	113	183	148	\$941,39
Kiribati	165	--	149	--	\$1.631,88
Uzbekistan	166	--	87	--	\$2.138,78
Timor-Leste	167	--	173	138	\$4.294,06
Central African Republic	168	109	185	--	\$382,58
Argentina	169	119	121	104	\$12.645,18
Equatorial Guinea	170	--	180	--	\$20.381,75
Iran	171	114	118	82	\$5.442,87
Congo, Republic of	172	120	176	--	\$3.124,80
Eritrea	173	--	189	--	\$754,88
Turkmenistan	174	--	--	--	\$9.031,51
Zimbabwe	175	118	155	131	\$965,47
Venezuela	176	123	186	134	\$16.614,68
Cuba	177	--	--	--	\$7.274,29
Korea, North	178	--	--	--	\$695,89

Fonte: Elaboração própria baseada em *Heritage* (2016), Gwartney, Lawson e Hall (2015), *World Bank* (2016), *World Economic Forum* (2016).

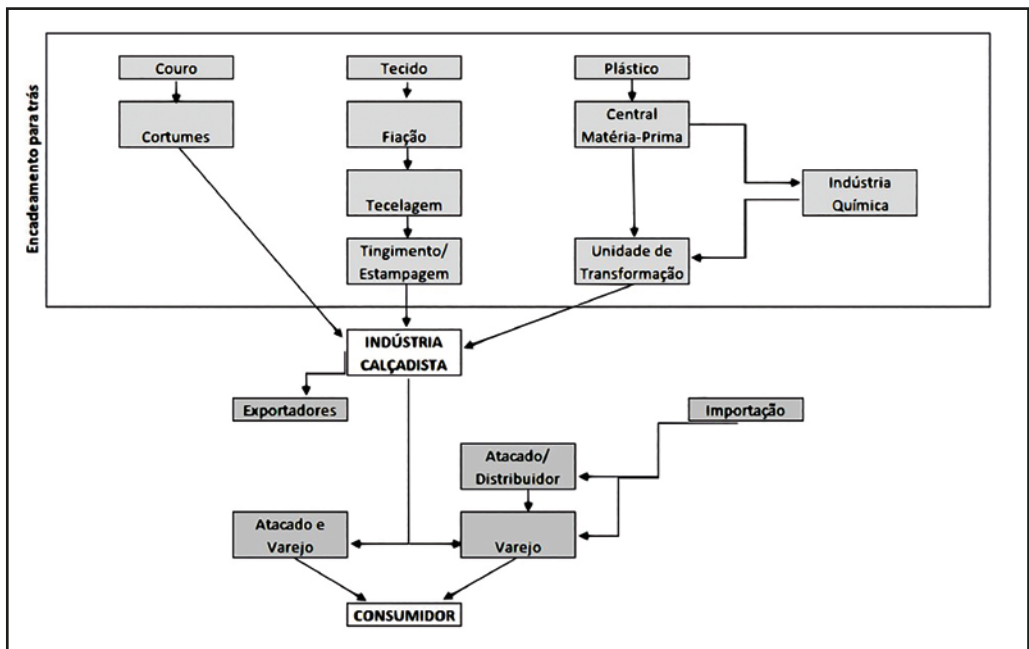
1.2. O setor calçadista descrito a partir do esquema analítico do modelo Estrutura-Condução-Desempenho

A presente subseção utilizará a estrutura analítica do modelo ECD para descrever as atuais características do setor calçadista no Brasil.

1.2.1. A Cadeia Produtiva do Setor Calçadista

A cadeia produtiva da fabricação de calçados, que pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0) insere-se no conjunto da indústria de transformação, na divisão de Preparação de Couro e Fabricação de Artefatos de Couro, Artigos de Viagem e Calçados e engloba a fabricação de calçados de couro, tênis de qualquer material, calçados de plástico e calçados de outros materiais (LAFIS, 2017). A indústria calçadista apresenta encadeamentos para trás envolvendo os setores de couro e curtumes, de tecido, fiação tecelagem e tingimento, além dos setores de plásticos e a indústria química. Já o encadeamento para frente envolve os setores de exportação, além de distribuidores, do atacado e varejo. A figura abaixo ilustra os encadeamentos da indústria calçadista.

Figura 3 - Cadeia produtiva do setor calçadista



Fonte: Adaptado de Lafis (2017).

1.2.2. A reconfiguração da indústria calçadista a partir da década de 1980

Desde o início da década de oitenta, a indústria mundial de calçados já passava por um processo de reformulação nos seus processos de produção e organização do trabalho. Nesse contexto, os principais países produtores passaram a reforçar a importância da utilização de recursos de microeletrônica e informática com o objetivo de se alcançar um grau mais elevado de automatização em máquinas e equipamentos, destacando a utilização do sistema CAD/CAM no setor de modelagem técnica e desenvolvimento do produto (FRANCISCHINI e AZEVEDO, 2002).

Outra tendência marcante verificada mundialmente foi a combinação da produção em dois ou mais países como meio de reduzir custos. Assim, a atividade de produção foi levada para países com baixos custos de fabricação – como Portugal, Turquia e Índia, entre outros – mas as atividades de *design* e *marketing* continuavam sendo desenvolvidas nos países com maiores competências adquiridas nessas atividades (FRANCISCHINI e AZEVEDO, 2002).

Como consequência, as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), em geral, prevaleciam em países desenvolvidos e contavam com grandes institutos de pesquisa, destacando-se os centros localizados na França, Alemanha, Espanha, Inglaterra e Itália. Nestes e nos demais centros eram desenvolvidos projetos na área de automação, principalmente ligados a atividade de modelagem técnica por computadores, *design* e corte automático (FRANCISCHINI e AZEVEDO, 2002).

Com relação à década de noventa, destacou-se, inicialmente, o crescimento da produção mundial de calçados a taxas relativamente altas. Tal crescimento, considerado estável e elevado, foi influenciado principalmente pela alta produção chinesa, que entre 1993 e 1998 sofreu um aumento de 78%, seguida pelas produções indiana e mexicana, que sofreram aumentos de 66% e 56% respectivamente. Tais valores reforçam sua magnitude e impacto quando comparados com a elevação observada na produção mundial de calçados, que cresceu 10% (FRANCISCHINI e AZEVEDO, 2002).

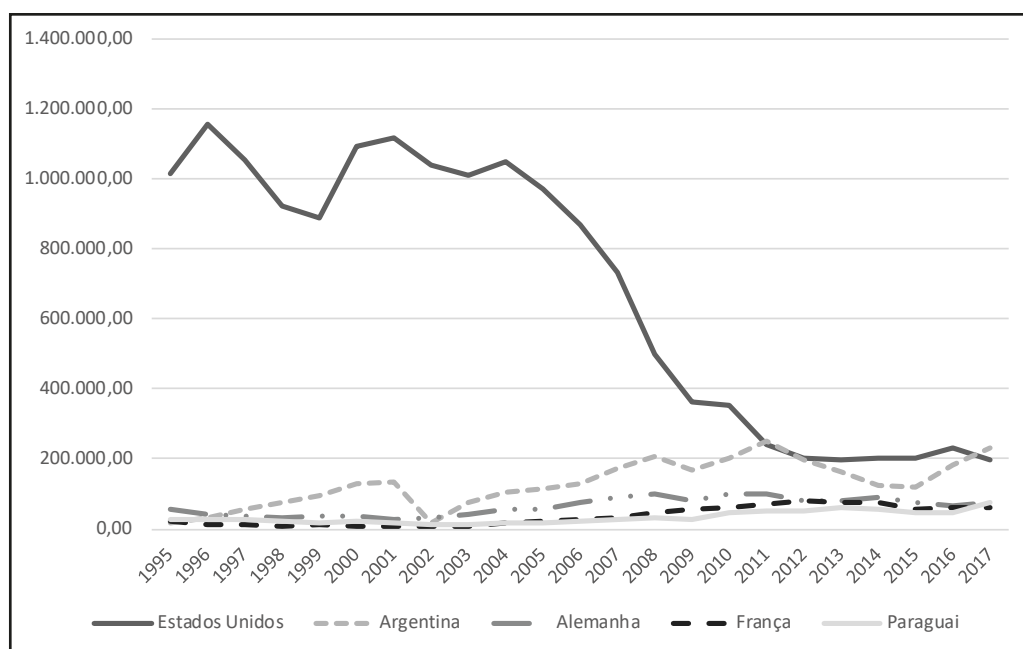
Esse novo cenário competitivo descrito acima teve importantes reflexos em empresas brasileiras de calçados. Desde a década de 90, as empresas calçadistas já eram regionalmente aglomeradas em algumas cidades, que caracterizam polos de produção ou *clusters*. O principal calçado exportado era de couro e a produção estava dividida entre os tipos masculino, feminino e infantil entre os

clusters de produção. Nesse período, o estado do Rio Grande do Sul era o maior empregador de mão de obra e produtor de calçados do Brasil.

A organização da produção em clusters traz vantagens importantes como a flexibilidade da produção frente às variações da demanda, redução nos custos de transação e ainda favorece a difusão de novas tecnologias (COSTA, 2009). As inter-relações entre as empresas no âmbito local são favorecidas, o que contribui para a conquista de vantagens significativas por parte das empresas participantes, especialmente quando comparadas com outras que apresentam maior dispersão geográfica (PEREIRA, et. al., 2010).

Até o final da década de 1990 as exportações da indústria de calçados se destacavam na pauta de exportações brasileiras, tendo os Estados Unidos como principal mercado no exterior, conforme dados da figura 4.

Figura 4 - Exportações brasileiras de calçados por destinos principais (1995-2017)



Fonte: UNCTAD

A concentração das exportações brasileiras de calçados em poucos mercados consumidores, com destaque para os Estados Unidos da América, secundados por alguns países da Europa e por alguns vizinhos da América Latina, gerava grande vulnerabilidade frente às flutuações econômicas de uma única economia, no caso a americana. Esse problema tornou-se ainda mais evidente

em um contexto de desaceleração da economia americana, como o ocorrido em 2001 (FRANCISCHINI e AZEVEDO, 2002) e a grande recessão americana, após a crise de 2007/2008.

Essa vulnerabilidade da indústria de calçados também estava associada ao relativamente baixo desenvolvimento de funções gerenciais relevantes no Brasil. Uma vez que as atividades de *design* e de gerenciamento de marca eram atrofiadas na indústria brasileira, a colocação do produto dependia dos interesses daqueles que desempenham essas funções.

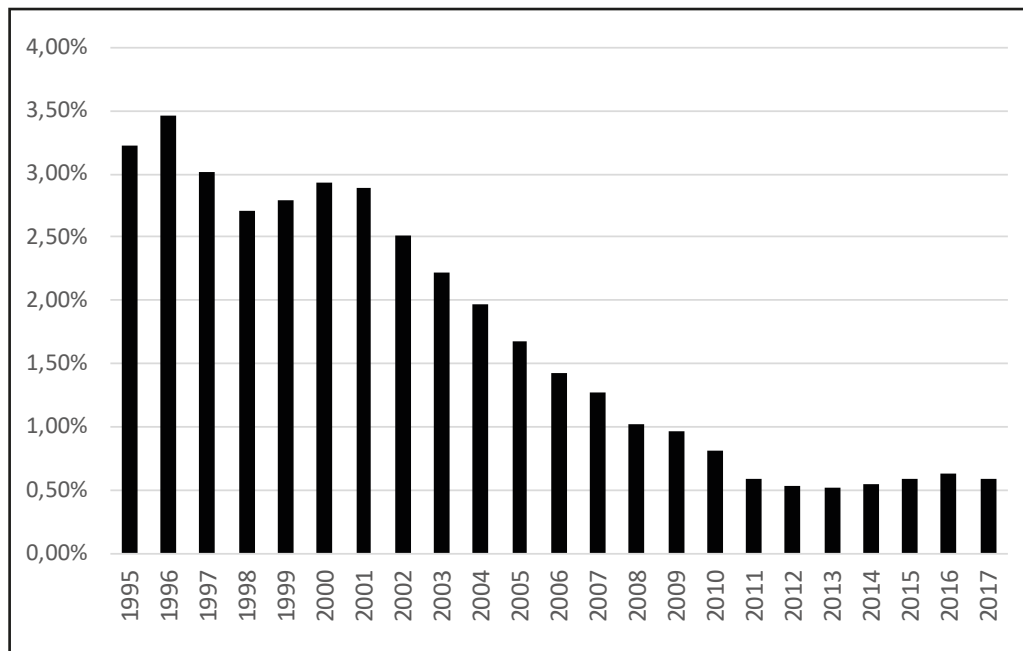
De um modo geral, a produção brasileira recorria às competências americanas e italianas para essas atividades, o que explica o viés de exportação para o primeiro país, em calçados, e o viés de cópia dos padrões impostos pelo segundo. Grande parte das exportações brasileiras não considerava o *design* brasileiro. As empresas recebiam os pedidos com o *design* dos calçados já definidos pelos compradores americanos.

O notável desempenho exportador, verificado até meados da década de 90, passou a sofrer os impactos de duas importantes mudanças verificadas no mercado mundial:

- a) a China passou a oferecer calçados de maior qualidade, concorrendo diretamente com os calçados brasileiros em seu principal mercado, os EUA;
- b) o processo de terceirização da indústria italiana, passando a utilizar os baixos custos de mão de obra em países do leste europeu

A partir da década de 90 a China passou a concorrer diretamente com o Brasil em seus mercados no exterior, especialmente nos Estados Unidos, oferecendo calçados de menor preço. A exportação brasileira de calçados, que chegou a crescer 37% em dólares correntes, entre 1995 e 2007, decresceu e, em 2017 era 14% menor do que 1995. A participação de calçados na pauta exportadora também declinou, como é possível observar na figura abaixo. Em meados da década de 90 chegou a representar 3,5% da pauta exportadora brasileira e em 2017 equivalia a 0,6% da pauta.

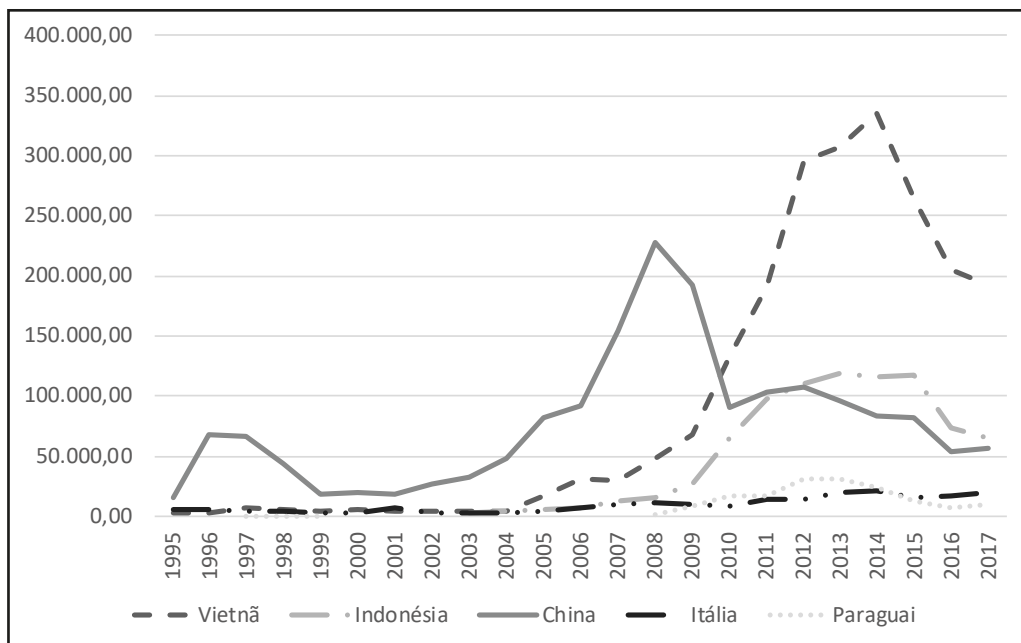
Figura 5 - Participação de calçados na pauta exportadora brasileira (1995-2017)



Fonte: UNCTAD

Além de concorrer no mercado americano, os calçados chineses também ampliaram fortemente sua participação no mercado brasileiro, nos anos 2000. Isso levou a uma investigação de dumping contra a China, que resultou em uma decisão da Câmara de Comércio Exterior, em setembro de 2009, de impor uma alíquota adicional de US\$ 12,47 por par de calçado importado da China, por seis meses. Em 2010, a tarifa foi ampliada para US\$ 13,85 por par e, em 2016, o antidumping foi renovado até 2021, com alíquota ajustada em US\$ 10,22 por par (LAFIS, 2017). Embora as importações da China tenham arrefecido, como mostra a figura abaixo, houve intensificação da presença de competidores asiáticos no mercado brasileiro, com destaque para o Vietnã e a Indonésia. Tal intensificação, porém, teve uma consequência importante: fez com que empresas brasileiras passassem a considerar a importância do alcance de maiores níveis de competitividade, além dos baixos custos de produção e preços menores (COSTA, 2009).

Figura 6 - Importações brasileiras de calçados, por principal parceiro comercial (1995-2017)



Fonte: UNCTAD

A preocupação com novos atributos, especialmente atividades de *design* por empresas brasileiras exportadoras, representou um caminho para o alcance de mercados de maior valor agregado até então abastecidos, em sua maioria, por fabricantes de calçados europeus e norte-americanos. Portanto, a forte concorrência trazida pelos calçados asiáticos é entendida como um motivador para o alcance de maiores níveis de qualidade e valor agregado aos calçados brasileiros (FRANCISCHINI e AZEVEDO, 2003).

Nesse processo de reestruturação, pode-se destacar como principais alterações na indústria a redução do número de empresas e a realocação das unidades industriais, com o objetivo de se alcançar menores custos da mão de obra. Um dos fatores que possibilitaram a redução dos custos trabalhistas e incentivaram a realocação das unidades industriais em direção aos estados do Nordeste, e em particular o Ceará, foi a presença massiva de trabalhadores organizados em cooperativas. Os trabalhadores cooperados não recebem 13º salário, férias, repouso remunerado, licença parental e nem recolhem FGTS. Neste sentido, as cooperativas de ocasião podem ser entendidas como um mecanismo para contornar as amarras da legislação trabalhista, que oneram a produção e afetam a competitividade do setor.

“Em cidades como Fortaleza, Sobral, Juazeiro do Norte ou Crato, onde há uma economia já organizada e estruturada, as cooperativas de trabalho não vingam porque vale a regra trabalhista normal. As cooperativas surgiram para possibilitar investimentos em regiões pobres do Ceará, nas quais não havia emprego e onde o povo não tinha salário: dependia de ajuda do Tesouro”, diz o governador do Ceará, Tasso Jereissati (PSDB), defendendo o sistema de trabalho que vem dando emprego no seu Estado. (FOLHA DE SÃO PAULO, 1998)

A realocização pode ser reconhecida como uma importante estratégia de sobrevivência no novo ambiente competitivo, marcado pelo acirramento da concorrência (FRANCISCHINI e AZEVEDO, 2002).

1.2.3. As características atuais da indústria calçadista brasileira

1.2.3.1. Estrutura da indústria calçadista brasileira

A literatura econômica sobre o setor calçadista converge para a existência de baixas barreiras à entrada na indústria, sendo que o capital inicial para fabricar calçados é considerado relativamente baixo (GORINI, SIQUEIRA, et al., 1998; LEMOS e PALHANO, 2000; COSTA, 1993). Trata-se, também, de um setor que, dadas suas especificidades, trabalha com diferenciação do produto. Nesse sentido, Costa afirma:

O calçado é um produto de moda, com modelos e estilos variados, confeccionado em diferentes materiais para atender a múltiplas finalidades de consumo. Isto introduz a diferenciação do produto como um outro fator no processo competitivo. Assim, o padrão de competição existente no mercado de calçados pode ser caracterizado como **competitivo diferenciado**. (COSTA, 1993, p. 19)

Trata-se de um setor que, segundo dados da RAIS de 2016, era composto por cerca de 7,7 mil entidades ativas, que empregavam em torno de 285 mil pessoas. Trata-se, ainda, de uma indústria composta majoritariamente por micro e pequenas empresas, que utiliza intensamente mão de obra. Nesse sentido, é possível observar, a partir dos dados da Tabela 3, que 44% das firmas calçadistas empregavam até 4 pessoas, 98% das unidades produtivas enquadravam-se nos conceitos de microempresas⁶ (89% das firmas) e pequenas empresas⁷ (9% das firmas). Observa-se, também, que os estados com maior número de unidades produtivas são, em ordem, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. Por sua vez, a Tabela 4 mostra que, em termos do volume de emprego gerado pelo setor calçadista, por Unidade da Federação é maior nos seguintes estados: Rio Grande do Sul, Ceará, São Paulo, Minas Gerais e Bahia.

⁶ Até 49 funcionários.

⁷ Até 249 funcionários.

Tabela 3 - Brasil: distribuição do número de firmas por quantidade de funcionários nas Unidades da Federação

UF	Quantidade de entidades do setor calçadista por número de funcionários									Total
	ATE 4	DE 5 A 9	DE 10 A 19	DE 20 A 49	DE 50 A 99	DE 100 A 249	DE 250 A 499	DE 500 A 999	1000 OU MAIS	
Rondônia	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Acre	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
Amazonas	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Pará	1	1	1	1	0	0	1	0	0	5
Tocantins	3	1	0	0	0	0	0	0	0	4
Maranhão	4	1	0	0	0	0	0	0	0	5
Piauí	13	6	3	0	0	0	0	0	0	22
Ceará	104	40	51	42	19	16	10	5	12	299
Rio Grande do Norte	5	3	5	1	0	0	1	0	0	15
Paraíba	39	13	22	14	8	2	3	3	3	107
Pernambuco	32	5	8	4	1	1	0	1	1	53
Alagoas	5	1	1	2	0	0	0	0	0	9
Sergipe	4	1	2	0	0	2	1	2	1	13
Bahia	37	11	8	16	10	15	11	4	8	120
Minas Gerais	624	264	236	187	75	45	9	2	1	1443
Espírito Santo	12	3	1	5	8	2	1	0	0	32
Rio de Janeiro	16	9	3	3	0	3	0	0	0	34
São Paulo	1129	400	294	234	94	47	15	7	0	2220
Paraná	55	18	19	12	8	4	1	1	0	118
Santa Catarina	131	53	32	35	16	9	4	1	0	281
Rio Grande do Sul	1058	424	379	466	173	111	35	22	9	2677
Mato Grosso do Sul	10	5	1	0	2	2	0	2	0	22
Mato Grosso	10	2	0	0	0	0	0	0	0	12
Goiás	118	46	13	8	1	0	0	0	0	186
Distrito Federal	4	1	2	2	0	0	0	0	0	9
Total	3416	1309	1082	1032	416	259	92	50	35	7691

Fonte: RAIS 2016.

Tabela 4 - Volume de emprego na fabricação de calçados, por Unidade da Federação

UF	Total
Rio Grande do Sul	95460
Ceará	53418
São Paulo	39700
Minas Gerais	31230
Bahia	28053
Paraíba	15026
Santa Catarina	6629
Sergipe	3964
Paraná	3200
Pernambuco	2170
Mato Grosso do Sul	1762
Espírito Santo	1374
Goiás	1039
Rio de Janeiro	694
Rio Grande do Norte	560
Pará	314
Piauí	100
Distrito Federal	86
Alagoas	81
Rondônia	54
Mato Grosso	30
Acre	17
Tocantins	13
Maranhão	12
Amazonas	9
Total	284995

Fonte: RAIS 2016.

De acordo com a Pesquisa Industrial Anual (PIA) de 2016 do IBGE, o valor de vendas do setor de calçados foi de aproximadamente R\$ 23,5 bilhões. Por sua vez, o relatório Lafis (2017) mostra que as vendas das quatro maiores firmas calçadistas, Alpargatas, Grendene, Beira Rio e Paquetá totalizavam R\$ 8,4 bilhões. Assim, em relação ao grau de concentração da indústria calçadista, trata-se de setor cuja razão de concentração é relativamente baixa, uma vez que, em 2016, o CR4 estava abaixo de 0,4, pois era de 0,36. Trata-se, portanto, de um setor cujo estrutura de mercado se enquadra em concorrência monopolística. Dado o grau de concorrência, esse tipo de estrutura normalmente não é colocado sob a supervisão de agências reguladoras específicas. Desse modo, as políticas e ações governamentais que afetam o setor são aquelas de caráter mais geral e, eventualmente, alguma legislação ou regulamentação específica.

1.2.3.2. Conduta da indústria calçadista brasileira

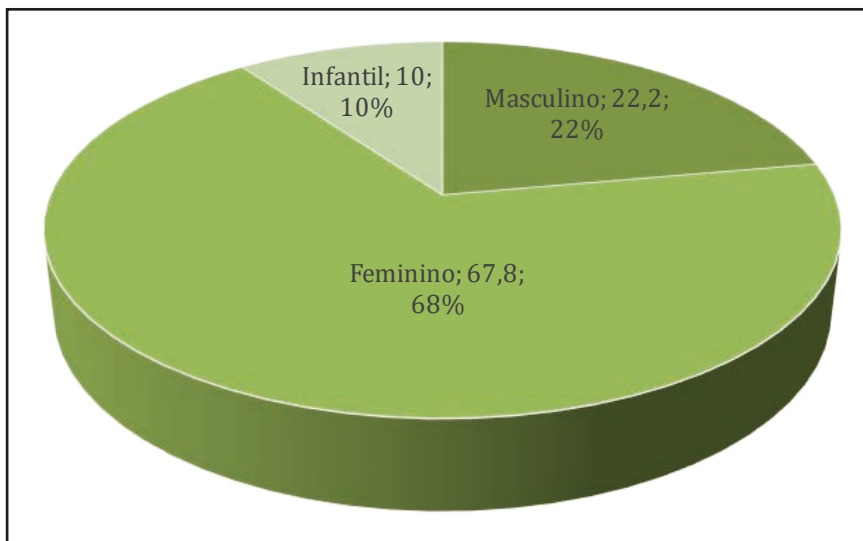
Lopes (2014), a partir de pesquisa realizada no Rio Grande do Sul, destaca algumas características da conduta da indústria calçadista. Como um grande número de pequenas empresas produz sob demanda para varejistas, muitas vezes no exterior, tal produção não sai com marca própria, dificultando o poder de precificação das empresas. Este é um setor regido por moda, que implica necessidade constante de investimento em P&D para a diferenciação do produto. Como lembra Lopez, “Para uma indústria com baixo grau de concentração, determinar preços depende capacidade de diferenciação das empresas” (LOPES, 2014, p. 82).

Entre as principais fusões e aquisições ocorridas entre 2016 e 2017, o relatório Lafis destaca:

O CADE aprovou a compra de 69,2% do capital social da Usaflex pela WSC Participações. [...] A Alpargatas confirmou que seu controlador, o grupo J&F, vendeu sua participação de 54,24% na empresa para a Itaúsa, Cambuhy Investimentos e Brasil Warrant (BW) por R\$ 3,5 bilhões. (LAFIS, 2017, p. 29)

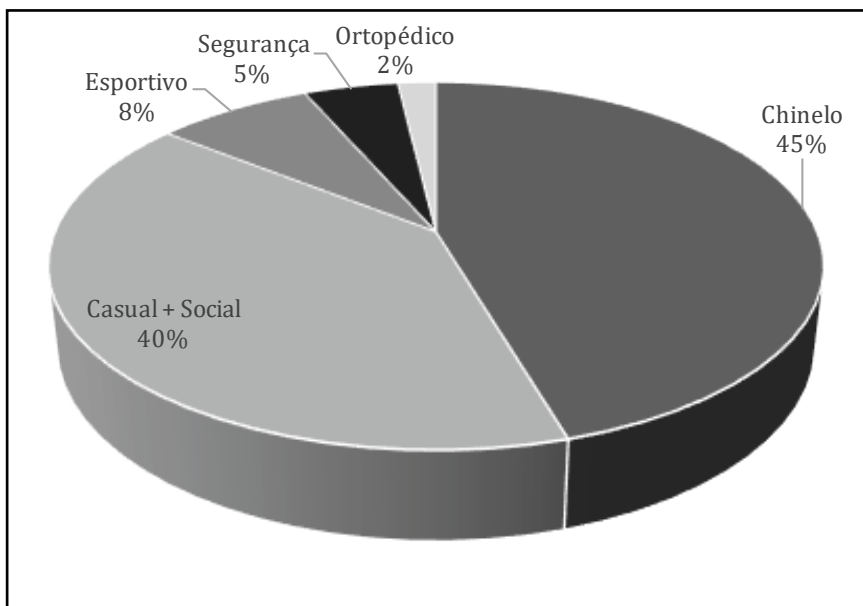
Já as decisões agregadas de produção revelaram a preponderância da fabricação de calçados femininos (67,8%), conforme Figura 8. Já em relação ao tipo de uso, prevalecem os chinelos, e sapatos sociais e casuais (40,2%), conforme Figura 9. Por fim, em relação ao material, prevalecem os sapatos de plástico/borracha (46%), laminado sintético (27%) e couro (20%), conforme Figura 10.

Figura 7 - Produção por tipo de calçado (2016)



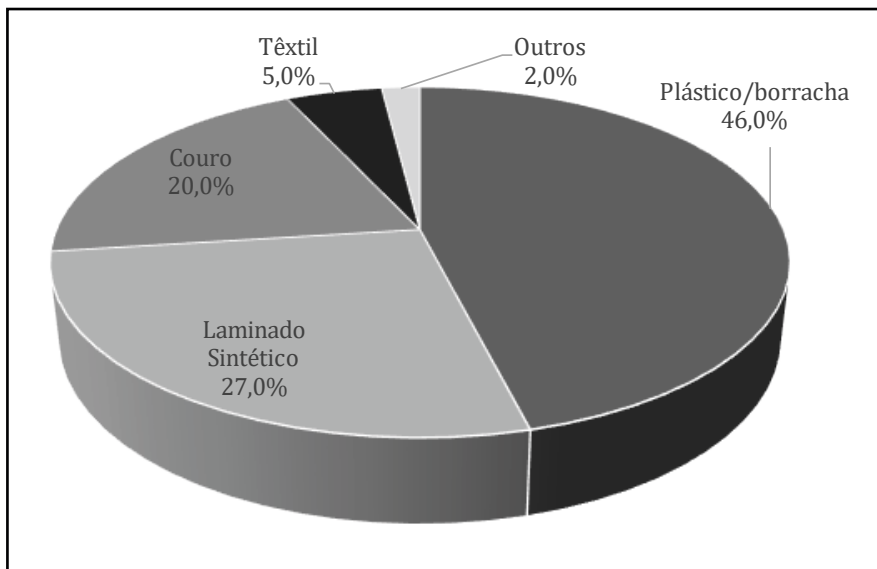
Fonte: ABICALÇADOS (2017)

Figura 8 - Produção por tipo de uso calçado (2016)



Fonte: ABICALÇADOS (2017)

Figura 9 - Produção por tipo de material (2016)

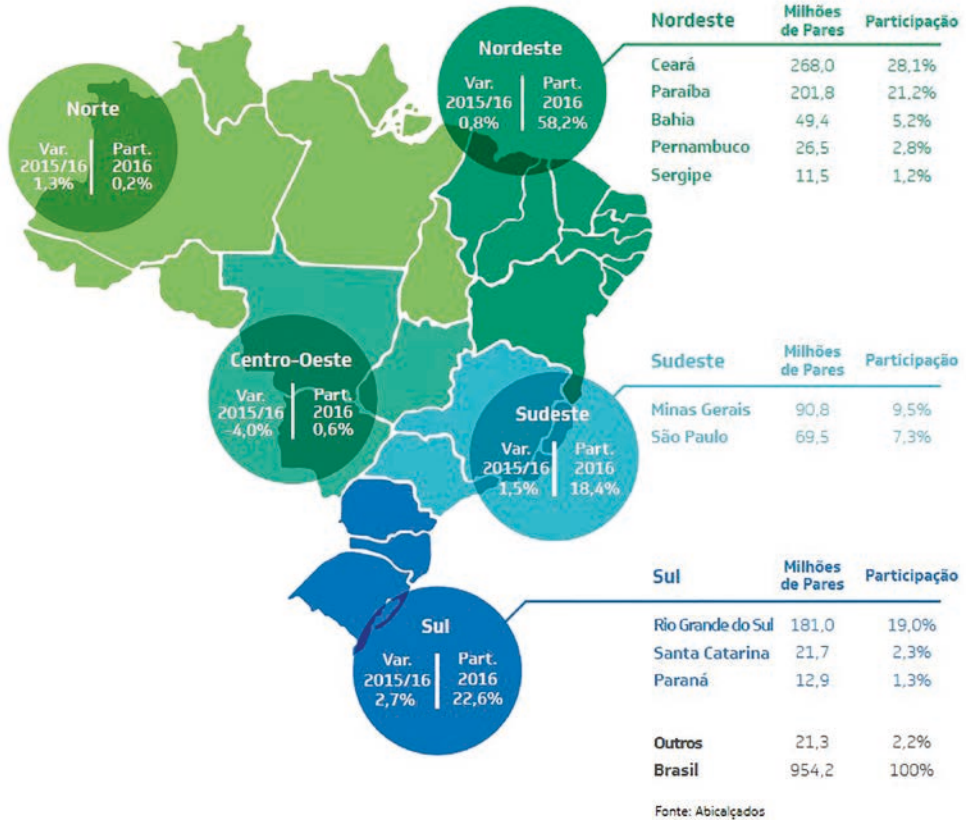


Fonte: ABICALÇADOS (2017)

1.2.3.3. Desempenho da indústria calçadista brasileira

O novo cenário competitivo verificado a partir da década de 90, discutido na seção 1.2.2, tem importantes reflexos na indústria calçadista no período recente. No ano de 2016, a indústria calçadista brasileira produziu 954 milhões de pares (equivalentes a R\$ 20,84 bi), estimando-se que em 2017 tenha produzido entre 950 e 956 milhões de pares (ABICALÇADOS, 2017). Ainda de acordo com a ABICALÇADOS, desde 2015 a utilização da capacidade instalada anda em torno de 72%. A figura abaixo mostra a distribuição da produção regional de calçados, em que é possível observar que em termos de número de pares os principais produtores são Ceará, Paraíba, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo. Vale ressaltar que tal informação não apresenta o valor por par, sendo que o Nordeste brasileiro concentra a produção de chinelos e sandálias, que possuem menor valor agregado.

Figura 10 - Brasil: distribuição da produção regional de calçados

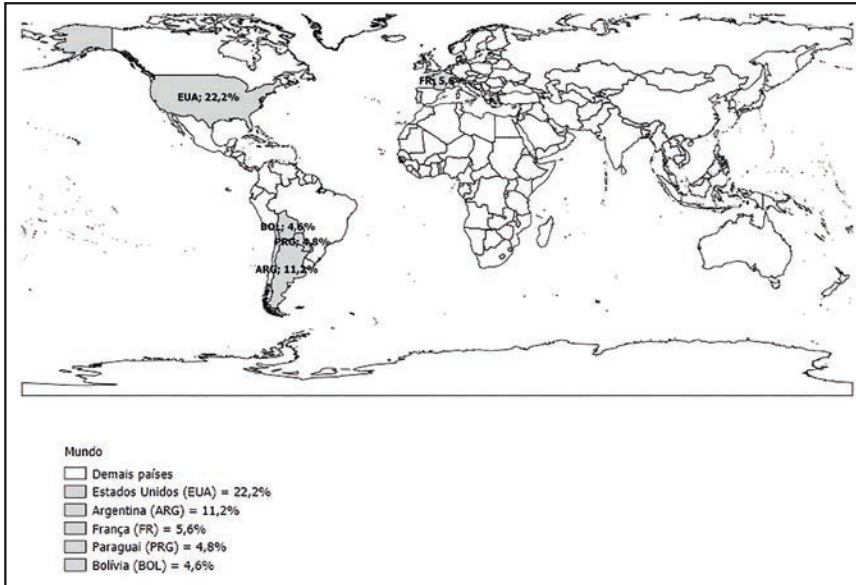


Fonte: ABICALÇADOS (2017, p. 18)

Em relação ao comércio internacional, apesar de ser o terceiro maior produtor mundial de calçados, o Brasil é responsável por apenas cerca de 4,6% do total produzido. Ainda, o país tem perdido participação no mercado mundial para países como a China e Índia.

Os principais destinos, em valores, das exportações brasileiras, em 2016 eram, em ordem Estados Unidos, Argentina, França, Paraguai e Bolívia, como é possível observar no mapa abaixo. Cabe ressaltar que as exportações brasileiras de calçados para os Estados Unidos vêm declinando a cada ano e, em 2017, perdeu a primeira colocação para a Argentina.

Figura 11 - Principais destinos das exportações brasileiras de calçados em US\$ (2016)



Fonte: ABICALÇADOS (2017, p. 24)

Em relação aos principais países de origem dos calçados importados pelo Brasil em 2016, destacam-se, pela ordem: Vietnã, Indonésia, China, Tailândia e Itália, como é possível observar no mapa abaixo.

Figura 12 - Principais países de origem das importações brasileiras de calçados em US\$ (2016)



Fonte: ABICALÇADOS (2017, p. 28)

2. METODOLOGIA

Proceder-se-á uma investigação de caráter qualitativo e exploratório - abordagens que são coerentes com o objetivo do presente trabalho - para capturar as percepções de representantes do setor calçadista quanto aos obstáculos ao funcionamento setorial decorrentes das ações e intervenções do poder público. Isso porque, como mostra Godoy (1995), a pesquisa qualitativa:

Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo. (GODOY, 1995, p. 58)

Por sua vez, a pesquisa tem caráter exploratório porque este tipo de investigação é orientado para a descoberta (HAIR JR e ET AL., 2005), abrindo caminhos para novas investigações mais aprofundadas. Nesse sentido, Theodorson e Theodorson (1970) definem o estudo exploratório como:

O estudo exploratório é um estudo preliminar, cujo maior propósito é familiarizar-se com o fenômeno a ser investigado, para que estudos mais amplos posteriores possam ser elaborados com maior entendimento e precisão. O estudo exploratório (que pode fazer uso de diferentes técnicas, usualmente com pequenas amostras) permite ao pesquisador definir seu problema de pesquisa e formular sua hipótese de maneira mais precisa. Também o instrumentaliza a escolher as técnicas mais adequadas para sua pesquisa e decidir que questões demandam mais ênfase e investigação detalhada. Este tipo de estudo também pode alertar o pesquisador para as dificuldades potenciais, os pontos sensíveis e as áreas de resistência envolvendo o tema. (THEODORSON e THEODORSON, 1970, p. 319)⁸

Como técnica de análise qualitativa, a pesquisa se valerá de entrevistas em profundidade com um roteiro semiestruturado, centralizadas no problema da percepção dos representantes do setor calçadista sobre os obstáculos ao desenvolvimento setorial decorrentes da intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, para diagnosticar os problemas associados à intervenção do Estado na

⁸ Livre tradução de: “*A preliminary study the major purpose of which is to become familiar with a phenomenon that is to investigate, so that the major study to follow may be designed with greater understanding and precision. The exploratory study (which may use any of a variety of techniques, usually with a small sample) permits the investigator to define his research problem and formulate his hypothesis more accurately. It also enables him to choose the most suitable techniques for his research and to decide on the questions most in need of emphasis and detailed investigation, and it may alert him to potential difficulties, sensitivities, and areas of resistance.*” (THEODORSON e THEODORSON, 1970, p. 319)

Economia, é fundamental captar a percepção dos representantes setoriais, que possuem conhecimento especializado sobre o funcionamento do mercado calçadista. “É mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos em entrevistas semiestruturadas, com um planejamento mais aberto do que em uma entrevista padronizada ou em um questionário” (FLICK, 2004, p. 89). Desse modo, utilizar-se-á a técnica de entrevista centralizada no problema, que utiliza um guia da entrevista, que embute questões e estímulos narrativos, focados no problema da intervenção estatal no setor. O guia da entrevista dá apoio para a narrativa do entrevistado, serve de base para dar um novo rumo à entrevista no caso de um tópico improdutivo e dá base à decisão do entrevistador sobre o momento de apresentar seu interesse central e direcionar ainda mais o tópico (FLICK, 2004, p. 100-1).

Flick (2004) destaca quatro estratégias centrais que podem ser utilizadas neste tipo de entrevista: a entrada conversacional (em que um tema é introduzido, solicitando-se do entrevistado explicações sobre o mesmo), a indução geral (que busca a posição do entrevistado, após apresentar-lhe material e detalhes extras do assunto), a indução específica (que aprofunda a compreensão do entrevistador, refletindo para o entrevistado o que foi dito e pedindo esclarecimentos) e as questões ad hoc (que são incluídas em decorrência do contexto da entrevista).

O roteiro de questões basear-se-á nas categorias de intervenção do setor público e políticas governamentais descritas pelo modelo Estrutura-Condução-Desempenho (regulamentação, leis antitruste, tributação, incentivos públicos ao investimento, políticas de incentivo ao emprego, políticas macroeconômicas) e no índice *Economic Freedom of the World*, que procura captar a dimensão institucional da liberdade econômica, em tópicos como Tamanho do Governo; Sistema Legal e Direitos de Propriedade; Estabilidade Monetária; Liberdade de Comércio Internacional; Regulação.

Buscar-se-á, com as entrevistas, capturar os obstáculos causados pela intervenção pública tanto para a estrutura quanto para a condução e o desempenho do setor calçadista. O quadro a seguir apresenta um roteiro básico que norteará as entrevistas em profundidade.

Quadro 1 – Roteiro básico das entrevistas e categorias de percepções associadas

Pergunta	Categoria Analítica
1 - O que vem espontaneamente à sua mente quando você ouve o termo liberdade para a ação empresarial?	Entendimento do conceito de liberdade econômica
2 - Em sua opinião, quais os principais obstáculos e limitações para o seu setor decorrentes da legislação ou da ação do Estado?	Obstáculos ao setor decorrentes da ação do poder público
3 - Em relação à experiência do setor ao lidar com as diferentes esferas do poder público, como você avalia a carga tributária e a complexidade dos procedimentos legais e fiscais, comparativamente à contrapartida recebida do governo?	Relação entre custo e benefício do tamanho do governo
4 - Como você avalia a credibilidade e a previsibilidade dos programas de incentivos aos investimentos privados promovidos pelo setor público?	O papel dos incentivos públicos
5 - Sobre as relações comerciais e econômicas internacionais, como você avalia a atuação do governo e as exigências burocrático-legais envolvidas?	Interferência do poder público na liberdade de comércio internacional
6 - Como o setor avalia o poder judiciário no Brasil, em termos de custos, tempo necessário para resolver uma disputa e garantia dos direitos de propriedade (inclusive intelectual)?	Justiça no Brasil e a garantia dos direitos de propriedade
7 - Na sua percepção há problemas de infraestrutura que afetam o setor? Quais?	Grau de suficiência da infraestrutura fornecida pelo governo
8 - Como você avalia que a legislação trabalhista e as políticas governamentais relacionadas ao emprego e aos salários afetam seu setor?	Interferência do Estado nas relações trabalhistas
9 - Quanto ao acesso ao crédito: a) Você avalia que o setor enfrenta dificuldades legais para acessar as fontes de recursos internacionais?; b) Há tratamento desigual no acesso ao crédito de bancos públicos?	Liberdade de acesso ao crédito
10 - Como você avalia que a condução da política macroeconômica, pelo governo, afeta o seu setor	Desempenho do governo na manutenção da estabilidade macroeconômica e da moeda

A pesquisa é qualitativa e, como mostram Hair et al. (2005), para esse tipo de abordagem

[...] não se pode generalizar as descobertas para a população alvo com um grau mensurado de segurança, o que é possível com amostras probabilísticas. Isso não significa que amostras não probabilísticas não devem ser utilizadas. De fato, em algumas situações, elas podem ser a alternativa preferível. (HAIR JR e ET AL., 2005, p. 246-7)

Assim, as entrevistas em profundidade serão feitas por julgamento (HAIR JR e ET AL., 2005, p. 247), em que os elementos da amostra são escolhidos porque há um entendimento de que representam a população alvo, por se tratar de um grupo com conhecimento especializado sobre o problema em questão. Dada a dificuldade de garantir a representatividade das percepções, em um setor tão heterogêneo, com quase 8.000 unidades produtoras, optou-se por contatar representantes das mais importantes entidades patronais, dos principais polos produtores, uma vez que os mesmos têm legitimidade institucional para falar em nome de seus pares. Logramos êxito, para a presente investigação, entre 2017 e 2018, em obter a participação das seguintes lideranças setoriais: o presidente da ABICALÇADOS; o presidente do SINDIFRANCA; o presidente do SINDICALÇADOS-Jaú; e a Supervisora de Comunicação e Relações Institucionais do SINBI.

As entrevistas foram gravadas para transcrição e análise, objetivando traçar recorrências e padrões extraídos das entrevistas, em termos das percepções dos representantes do setor calçadista sobre os obstáculos ao desenvolvimento setorial decorrentes da intervenção governamental.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para o presente trabalho foram realizadas 4 entrevistas em profundidade com os representantes setoriais discriminados, a partir de seus cargos, na tabela a seguir.

Cargo	Entidade	Identificação do representante setorial	Característica da entidade
Presidente	ABICALÇADOS	Entrevistado1 - Heitor Klein	Entidade que representa a indústria calçadista nacional
Presidente	SINDIFRANCA	Entrevistado2 - José Carlos Brigagão do Couto	Entidade que representa os fabricantes de calçados de Franca, polo calçadista predominantemente masculino, responsável por 36,1% da produção de calçados do estado de São Paulo
Supervisora de Comunicação e Relações Institucionais	SINBI	Entrevistada3 - Rossana J. Codogno Basseto	Entidade que representa os fabricantes de calçados de Birigui, polo calçadista predominantemente infantil, responsável por 46,1% da produção de calçados do estado de São Paulo
Presidente	SINDICALÇADOS	Entrevistado4 - Caetano Bianco Neto	Entidade que representa os fabricantes de calçados de Jaú, polo calçadista predominantemente feminino, responsável por 9,8% da produção de calçados do estado de São Paulo

As percepções dos representantes entrevistados foram divididas em 10 categorias analíticas: 1) entendimento do conceito de liberdade econômica; 2) obstáculos ao setor decorrentes da ação do poder público; 3) relação entre custo e benefício do tamanho do governo; 4) o papel dos incentivos públicos; 5) interferência do poder público na liberdade de comércio internacional; 6) Justiça no Brasil e a garantia dos direitos de propriedade; 7) grau de suficiência da infraestrutura fornecida pelo governo; 8) interferência do Estado nas relações trabalhistas; 9) liberdade de acesso ao crédito; 10) desempenho do governo na manutenção da estabilidade macroeconômica e da moeda, cujos resultados são expostos a seguir.

3.1. Entendimento dos representantes setoriais sobre o conceito de liberdade econômica

O entendimento dos representantes setoriais sobre o conceito de liberdade econômica é bastante diverso. Nesse sentido, o representante do SINDICALÇADOS de Jaú emitiu a opinião de que, embora burocratizada, há uma significativa liberdade para a ação empresarial no Brasil:

“No sentido de você poder exercer uma atividade empresarial eu acredito que, tirando a burocracia para você poder abrir uma empresa, eu acho que a liberdade existe e ela é bastante grande”. (ENTREVISTADO4)

Já a representante do SINBI de Birigui entende que o cerceamento imposto pela ação do governo e pela legislação é tão grande, que a liberdade econômica no Brasil é bastante limitada:

“se você for empresário, você não tem muita liberdade para fazer nada, né? Você está cercado de leis, de legislações, de situações que não te permitem muito pensar em algo em termos de liberdade”. (ENTREVISTADA3)

O representante da ABICALÇADOS entende que os regulamentos e restrições são impostos pela própria sociedade, sendo fundamental que eles existam, mas que não devem prejudicar a competitividade das empresas:

“Alguém dirá, na resposta à sua pergunta, que a liberdade deve ser total. Não é isso que é o razoável esperado. O importante é que se tenha mecanismos de controle da ação das empresas para que elas não sejam selvagens e nem seja um capitalismo selvagem, mas também que esses controles sejam também razoáveis do ponto de vista do equilíbrio entre a relação dos agentes”. (ENTREVISTADO1)

Por sua vez, o representante do SINDIFRANCA entende que a livre iniciativa dever ser orientada pelo Estado:

“Não há liberdade para ação empresarial, mediante um cenário que não exista uma política industrial, norteando o empresariado brasileiro para o seu planejamento”. (ENTREVISTADO2)

Para ilustrar sua posição, o representante do SINDIFRANCA credita à ausência de uma política industrial o fato de que a indústria brasileira retrocedeu “65 anos [em termos] de sua participação no PIB nacional (ENTREVISTADO2)”.

3.2. Percepção dos representantes setoriais sobre os obstáculos ao setor decorrentes da ação do poder público

O representante do SINDIFRANCA, depois de reforçar que entende como obstáculo criado pelo governo a ausência de uma política industrial e de um tratamento congruente entre a definição de micro e pequenas empresas utilizada pelo governo federal e a concessão de crédito para essas empresas pelo BNDES, elencou diversos obstáculos decorrentes da ação do poder público. Entre tais obstáculos destacam-se:

- a carga e a complexidade tributária:

“A carga e a política tributária brasileira é uma hipocrisia. Existe uma disparidade interna, gerando a guerra fiscal e a inconstância das legislações para estes tributos, além de sua complexidade de entendimento, existe ainda a tributação sobre tributação: exemplo ICMS”. (ENTREVISTADO2)

- a insegurança jurídica;
- dificuldades relacionadas ao licenciamento ambiental:

“a CETESB recentemente sobretaxou via canetada, o licenciamento ambiental, onde, antes se taxava a área construída de uma empresa, agora, estendeu a taxação sobre TODA a área em que a empresa se localiza, áreas não construídas”. (ENTREVISTADO2)

- a norma regulamentadora nº 12 (NR12):

“A NR-12 foi imposta sem consulta de sua viabilidade técnica e financeira, exigindo as mesmas regras para uma máquina de 20 anos de uso com as atuais e também as mesmas regras para uma indústria automobilística multinacional com uma indústria de calçados em qualquer nível, sem os recursos financeiros necessários para o seu pleno cumprimento”.

Já o representante do ABICALÇADOS destacou a falta de coordenação entre diferentes órgãos governamentais e exigências legais economicamente limitadoras. Citou como exemplo, o problema da logística reversa e do tratamento de resíduos sólidos, enfrentado pelas indústrias calçadistas do Rio Grande do Sul. Há, de um lado a exigência de recolhimento dos resíduos, o que é praticado pelas indústrias dos polos calçadistas do estado, mas uma norma de outro órgão estadual, a FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - RS), impede sua incineração. A solução encontrada é mandar os resíduos, por via rodoviária, queimando combustível fóssil e gerando custos adicionais para a indústria, para incineração em outro estado. Nas palavras do representante da ABICALÇADOS:

“[...] uma das partes, um agente do poder público determina que haja uma destinação adequada para esses resíduos e a outra não permite que uma solução, que é viável economicamente e é ambientalmente adequada, possa ser praticada aqui. Como os dois não se comunicam, isso acaba trazendo um ônus, que nós entendemos que é desnecessário para o setor. E isso afeta o que nós consideramos o bem maior da indústria, que é a competitividade”. (ENTREVISTADO1)

A representante do SINBI citou como principais obstáculos que as ações do setor público impõem ao setor a complexidade legal e a burocracia para operar no ambiente de negócios:

“[...] o empresário sabe fazer o calçado, aí ele empreende naquele negócio. Então ele tem uma competência técnica, mas os obstáculos vêm um pouco depois, quando ele descobre o tanto de burocracia, NRs [normas regulamentadoras], leis e tributos que têm no negócio. Simplesmente o empresário não levanta tudo isso antes de tomar essa decisão”. (ENTREVISTADA3)

Nesse sentido, a representante do SINBI também ilustra com o problema da logística reversa e com a já citada NR12. Os exemplos dela:

“[...] a logística reversa, a gente acaba não tendo uma estrutura nos municípios ou de cooperativas que fazem um trabalho sério de reciclagem. Como que a indústria que vende um calçado fabricado aqui em Birigui, mas o consumidor que está comprando este calçado é lá na loja em Belo Horizonte, um exemplo. Como é que a indústria aqui, local, de Birigui faz para retornar isso, de alguma forma ou em algum ponto para poder ela fazer essa questão da logística reversa?” (ENTREVISTADA3)

“NR12, né? Também é a mesma coisa, é uma norma completamente assim complexa, ela não é recente, tem uns 4 ou 5 anos, mas é uma norma, para você ter uma ideia que é de segurança de equipamentos, máquinas de forma geral, então atinge todos os setores, não é só calçados, tá? Mas é uma norma, para você ter uma ideia, que nos países mais desenvolvidos não há. É uma coisa que é inatingível, ou seja, você entra dentro de uma planta, de uma fábrica, e joga tudo que você tem fora para comprar tudo novo [...] Porque eu não sou contra criar a norma, porque onde há risco iminente de acidente, de equipamentos mais complexos, é óbvio que tem que ter segurança naquilo, né? Para um operador, para um trabalhador operar essa máquina, esse equipamento. Mas não se aproxima da realidade, não conhece a realidade e se cria uma regra, uma norma para fazer o que? Para, de cara, você ter uma fábrica de autuações e multas, né? Só pode, não é? Porque é inatingível aquilo. Foi o que aconteceu com a NR12. Agora, recentemente, que saiu algo que o setor, por conta disso, buscou detalhar, fazer um corte, pelo menos, trabalhar alguns aspectos de segurança em algumas máquinas um pouco mais antigas, em um corte temporal, pelo menos, para não se perder aquele equipamento, né? Porque já são equipamentos que têm segurança, né? Que já têm dispositivos de segurança. Então seria redundante também, né? Mas foi depois de 5, 6 anos”. (ENTREVISTADA3)

Por sua vez, o representante do SINDICALÇADOS aponta a burocracia e a morosidade do poder público, além da carga tributária, entre os principais obstáculos impostos pelo Estado ao setor. Em suas palavras:

“Volto a dizer que a liberdade existe, mas os problemas que você precisa superar são enormes. Para abrir uma empresa já é um caos. No âmbito municipal, você se depara com alvarás, fazendo com que uma única coisa que é pra fazer em alguns dias demore de um a dois meses. Com relação [ao Governo] Estadual e Federal, a carga tributária é uma coisa que limita tudo aquilo que você pode fazer. Nós trabalhamos com uma carga fiscal muito grande, o que acaba atingindo o empresário de uma maneira desproporcional”. (ENTREVISTADO4)

Exigências legais que impõem custos adicionais à indústria também são apontadas, exemplificando com o caso das cotas para menores aprendizes:

“Você tem que pagar o salário normativo da categoria para ele [o menor aprendiz] e você só pode contar com ele meio expediente”. (ENTREVISTADO4)

Por fim, também aponta o problema da guerra fiscal e das distorções por ela geradas:

“inúmeras fábricas de Franca têm unidades em Minas, que é do lado. Ou seja, eles faturam tudo por Minas, pagando 1 ou 2% de ICM. Existem muitas fábricas de Birigui, que são fortes em calçados infantis, que acabam faturando pelo Mato Grosso pois é do lado”. (ENTREVISTADO4)

3.3. Percepção dos representantes setoriais sobre a relação entre custos e benefícios do tamanho do governo

Há consenso entre os representantes setoriais entrevistados de que a carga tributária é elevada (estimada em torno de 40% pelo representante do SINDICALÇADOS) e complexa, gerando elevados custos de transação. Ilustram essa percepção as seguintes afirmações:

“[A carga tributária é] excessiva e complexa, como eu disse. O custo é enorme, às vezes os próprios advogados tributaristas, se confundem. Quando os tributos são maiores que o lucro do empreendedor, há alguma coisa que não está bem balanceada, somada ao retorno dos serviços públicos. O lucro é incerto, mas, o tributo é certeza”. (ENTREVISTADO2)

“[A carga tributária] é um problema muito sério. É um dos principais problemas que afetam nossa competitividade e isso não é só da indústria de calçados, mas de toda a indústria de manufaturados e mormente aquelas que têm um emprego massivo de mão de obra, como é o nosso caso. E essa carga tributária, a complexidade dos regulamentos dos diversos tributos que incidem sobre a operação de manufatura é talvez o principal problema que afeta o setor de manufaturados no Brasil”. (ENTREVISTADO1)

Em relação à contrapartida recebida, em termos dos serviços oferecidos pelo poder público, em geral, também é percebida como insuficiente. As principais causas são: falta de meritocracia no poder público; morosidade nas respostas às demandas do setor e complexidade de grande parte dos procedimentos fiscais e legais envolvendo o governo. Ilustram tais posições as seguintes afirmações:

“Não há meritocracia no serviço público, o que faz com os serviços prestados pelo funcionalismo público fique a desejar no âmbito técnico. A forma como o governo e o

funcionalismo vê o industrial, é de um explorador, e não um gerador de riqueza e de empregabilidade, com efeitos em sua competitividade a nível nacional e internacional". (ENTREVISTADO2)

"Sem contar que isso [as normas relacionadas obrigações fiscais] muda praticamente a todo mês. Todo mês tem uma novidade. [...] O que nós temos de retorno é realmente horrível". (ENTREVISTADO4)

"É muito distante [a contrapartida em relação aos impostos pagos], às vezes, né? Às vezes, não. Na maioria das vezes é distante da realidade ou dos setores". (ENTREVISTADA3)

Nesse sentido, os representantes do SINDIFRANCA e do SINDICALÇADOS ressaltaram a importância de profissionais experientes nas áreas jurídica e contábil, que, ainda assim, não eliminariam a possibilidade de erros relacionados a esses procedimentos:

"O número de impostos e a complexidade de recolhê-lo é preciso assessoria do contador e de um advogado tributarista" (ENTREVISTADO2)

"Realmente, se você não tiver um contador experiente você com certeza você acaba errando. Eu acredito que até com um bom contador a gente acaba errando. Principalmente com as micro e pequenas empresas". (ENTREVISTADO4)

Os representantes da ABICALÇADOS, do SINBI e do SINDICALÇADOS ressaltaram a importância das associações e dos sindicatos setoriais para serem ouvidos pelo poder público.

3.4. Percepção dos representantes setoriais sobre o papel dos incentivos públicos

Os representantes setoriais entrevistados concordam que atualmente os incentivos à produção industrial em geral e, em particular, à produção calçadista são poucos. O representante da ABICALÇADOS sugere que talvez isso nem seja uma demanda do setor, apontando que o essencial para a indústria é a existência de demanda:

"Olha, não existem programas de incentivos a investimentos, do governo, né? Hoje, nesse momento, e talvez nem seja um pleito da indústria de buscar esse tipo de apoio, porque o que importa efetivamente para a indústria é que exista demanda. O nosso maior incentivo ao investimento é uma demanda efetiva, capacidade de consumo da população. É isso que move o empreendedor a investir, em procurar expandir a sua produção, modernizar equipamentos e tudo mais. Sem demanda, qualquer aceno ao investimento, que possa buscar atrair o empreendedor, vai resultar inócuo, ninguém vai fazer". (ENTREVISTADO1)

O representante do SINDIFRANCA aponta que as eventuais ações do governo nesse sentido padecem de falta de credibilidade. Em suas palavras:

[Os programas de incentivos promovidos pelo setor público são] “incertos. Inseguros, insegurança jurídica. Ex. Crédito do Prêmio do IPI e agora o Reintegra, além da desoneração da folha de pagamento. Quando o governo lança um incentivo, ficamos perguntando se vai valer. Se acreditamos e consideramos ao elaborar nossos custos, vem à surpresa, a justiça (STF) julga a favor do governo, penalizando o contribuinte, trazendo insegurança”. (ENTREVISTADO2)

A representante do SINBI ressalta que a formação do polo de Birigui se deu naturalmente, sem que inicialmente houvesse incentivos do governo para tanto. Somente posteriormente ocorreram incentivos pontuais e que hoje praticamente desapareceram. Em sua descrição:

“A história aqui de Birigui ela foi acontecendo naturalmente. Mas é claro que, como um APL (arranjo produtivo local) reconhecido, porque há inúmeras empresas do mesmo seguimento, é claro que os órgãos começam a abrir canais ou situações para você melhorar essa competitividade desta região. Então houve sim, ao longo dos anos. Mas agora está muito mais difícil isso [...] Ações pontuais, entendeu, mas não são contínuas, o tempo todo. Por exemplo, agora, mais recentemente, a gente não tem mais esses recursos, né?”. (ENTREVISTADA3)

O representante do SINDICALÇADOS lembra de uma agência do governo federal, a APEX (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos), que faz um trabalho importante para promover a exportação de calçados. Aponta, por outro lado, que não existem incentivos estaduais e municipais, como é possível observar de sua entrevista:

“Olha, por exemplo, a APEX faz um trabalho muito grande no setor de calçados. [...] Eu diria que até graças esse programa que o Brasil conseguiu exportar para tantos países e participar de feiras internacionais. Eles têm feito, por exemplo, trabalhos, já há algum tempo, que tem essa característica de exportação. Tem um programa da APEX, que é o PEIX (Programa de Qualificação Para a Exportação) que está sendo feito em Jaú com muito sucesso. Engloba vários tipos de empresa, inclusive as de sapato. Mesmo sendo pequeno, tem condição de exportar. Começa a fazer os diagnósticos de onde estão os gargalos que ele tem e eu acredito que a médio prazo isso vai trazer algum retorno para nós. Esse é um dos programas que temos a nível federal. Se você pensar em termos estaduais e municipais, nada”. (ENTREVISTADO4)

O representante do SINDICALÇADOS de Jaú lamenta a falta de apoio da prefeitura. Informa que o sindicato vem trabalhando com a comunidade em uma lei municipal de incentivo à inovação, mas queixa-se da morosidade dos processos políticos necessários para viabilizá-la, como é possível observar em sua descrição:

“Através do conselho de desenvolvimento, estamos fazendo em Jaú uma lei de inovação no município. [...] O setor de calçados tem uma inovação há pelo menos cada dois meses, que é nossa modelagem, nosso sapato. [...] Graças a um trabalho muito forte que está se fazendo aqui na cidade com o conselho e agindo com outras pessoas, estamos propondo essa lei. Então você cai na prefeitura e é uma coisa impressionante... Por exemplo, para fazer isso precisa ter audiência pública. Aí precisa ver se o prefeito, ele quer fazer, ou o executivo quer fazer. O jurídico da prefeitura vai demorar pelo menos seis meses pra tentar entender e ver se não tem problema naquela lei. Aí pensamos “Vamos passar pela Câmara”, mas para passar a lei há cinco ou seis comissões. Cada comissão demora também um, dois meses. Tem as audiências públicas. Não é só uma crítica, porque eu não sei como poderia ser alternativamente. Agora, se vai fazer uma coisa que vai beneficiar o município, vai beneficiar as empresas que estão no município pode demorar um ano para ser discutido?” (ENTREVISTADO4)

O representante do SINDICALÇADOS concorda com seu colega do SINDIFRANCA sobre a incerteza inerente aos incentivos do governo, ilustrando com a questão da reoneração da folha salarial:

“Nós conseguimos há tempos atrás a desoneração da folha. Em vez de pagar 20% sobre a folha, pagamos 1,5% sobre o faturamento. Isso era para ser só em setores intensivos em mão de obra. Mas pelo governo Dilma ela começou a abrir as portas para todo mundo e acabou custando demais, uma renúncia muito gigante que o Estado fez. O que acontece? A sociedade acaba pressionando e o governo tende a perder. “Poxa, vai tirar de todo mundo”, não, não pode tirar de todo mundo, nós estamos brigando no congresso sobre isso. Tira daqueles que não precisam, deixe com os setores intensivos de mão de obra, o que é o caso do setor de sapato e meia dúzia de setores que tem nisso uma questão para a sua sobrevivência” (ENTREVISTADO4)

3.5. Percepção dos representantes setoriais sobre a interferência do poder público na liberdade de comércio internacional

O representante do SINDIFRANCA defende que o problema está na ausência de política de exportações:

“Como não há uma política de exportação, ficamos ao sabor do improviso. Deveriam voltar às atenções, aos setores que mais agregam mão de obra” (ENTREVISTADO2)

O representante da ABICALÇADOS, embora reconheça que existem, eventualmente, algumas barreiras burocrático-legais, aponta que sua importância é secundária, pois as barreiras que importam são as de caráter tarifário:

“Os mercados praticam uma ou outra barreira de caráter sanitário, de caráter processual, documental, mas não é uma grande dificuldade. As barreiras que são realmente efetivas e produzem impasse e podem reduzir os negócios são as barreiras tarifárias. E alguns países praticam isso sim e isso pode sim gerar problemas a nossa entrada nesses mercados”. (ENTREVISTADO1)

A representante do SINBI conta que as exportações das indústrias de Birigui são muito por oportunidade, que falta uma cultura exportadora para as indústrias locais:

“E a exportação é diferente do mercado interno, demora para você estabelecer uma parceria, estabelecer uma confiança e começar a ter o negócio. E aí você corre esse risco. Quando tem o negócio, quando tem a oportunidade o câmbio se torna inviável para você continuar naquela operação, não é mais competitivo. E aí a tendência é você voltar para o mercado interno. Aí, no último ano, o que a gente percebeu? Como teve esse movimento aí da crise, diminuiu muito o ticket médio das pessoas para comprar esse tipo de produto ou foi para produtos mais baratos, fez você mexer um pouquinho mais e voltar a pensar em exportar [...] exportar, nesse segmento, falando mais por Birigui, é muito por oportunidade, né? E não por cultura, assim mesmo”. (ENTREVISTADA3)

A representante do SINBI também atribui uma importância secundária às barreiras burocrático-legais para o comércio exterior brasileiro:

“Eu acho que a parte de documentos [relacionados à complexidade da burocracia para exportação] não [é um fator preponderante para inibir as exportações]. Eu acho que os limitadores são outros, né? De repente, são as adaptações de produtos, que às vezes pega, por que às vezes você precisa adaptar alguma matéria-prima ou algum insumo que você talvez use no calçado, porque em determinados países, às vezes, tem alguma barreira, entendeu? Então, você tem que adaptar o seu produto. A questão da língua, ainda, é uma questão que às vezes dificulta a empresa. Hoje, existem muitas empresas pequenas, então não tem uma estrutura administrativa e de gestão estruturada”. (ENTREVISTADA3)

Os representantes do SINBI e do SINDICALÇADOS destacaram ainda a importância das medidas antidumping adotadas pelo Brasil, em relação à China, desde 2009, para reduzir o que chamaram de concorrência predatória:

“Nós temos antidumping no [setor de] calçados, que ainda está vigente. [...] Os outros países não são tão expressivos na produção de calçados, para poder fazer importação. Como tem o antidumping e tem a taxação, os grandes varejistas ainda não veem tanta vantagem em importar. Então tem essa proteção aí, da indústria brasileira. Quando não houver mais o antidumping, não sei te dizer. Deve aumentar [a importação] naturalmente, né? Agora, partes de calçados, acessórios, pedraria, eu sei que as empresas importam bastante. Tudo bem, matérias primas, né? Não o calçado total, né? Isso é finalizado aqui no Brasil”. (ENTREVISTADA3)

“Um outro grande problema que nós temos é concorrência com o exterior. Nós conseguimos renovar mês passado um acordo [o antidumping] que nós temos em relação à China, mas sinceramente é um parto conseguir isso. Nós temos que provar, com um processo, que é bastante oneroso, que a concorrência que eles fazem é desleal. [...] Eles [China] utilizam uma triangulação. Em vez de eles exportar pela China que entra

no Brasil pagando 12 dólares por par de calçado, eles faturam através da Malásia. O sapato chega no Brasil com uma concorrência completamente desleal. Essas economias não são economia de mercado. [...] Por exemplo, se nos próximos anos, se cai o antidumping, eu diria que a indústria de calçados do Brasil acaba ou se reduz a muito pouco". (ENTREVISTADO4)

O representante do SINDICALÇADOS sabe, no entanto, que esse tipo de medida é meramente paliativo, porque há um deslocamento natural de uma produção trabalho intensiva para regiões em que os custos de mão de obra são mais baixos. Adicionalmente, sempre há subterfúgios para contornar as restrições, por exemplo triangular a exportação utilizando um terceiro país ou maquilar a produção da mercadoria em um país que é parceiro comercial. Reconhece, também, que a competição forçou o setor a procurar novos nichos e mercados, como revela o trecho abaixo:

"No fundo, a gente reclama disso, mas sabe que é uma tendência mundial, tudo aquilo que demanda uma mão de obra intensiva acaba indo para países que possuem uma mão de obra mais barata. A gente hoje está discutindo a China, se daqui a 10 ou 15 anos formos fazer a mesma conversa, as pessoas que me sucederão vão falar da África ou da Índia. O que nós fizemos nesses últimos 25 anos foi apostar em um valor agregado maior nos nossos sapatos. Tanto é que o Brasil, há 25 anos atrás exportava sapato para cinco ou seis países. Hoje exporta para quase 180 países". (ENTREVISTADO4)

Por outro lado, o representante do SINDICALÇADOS lembra, sim, de problemas relacionados às dificuldades para desembaraço alfandegário. O setor importa matérias-primas, como pedrarias. Atrasos no desembaraço ou no processo de comércio exterior podem ocasionar grandes perdas, como revela o trecho abaixo:

"[Há problema] Quando a gente importa determinada matéria-prima, fazemos isso principalmente na parte de enfeites. [...] depende se tem operação padrão nos portos, aí perdemos tudo o que nós importamos, porque é moda, é tudo sazonal. Se chega numa época de festas... era uma vez, acabou, né? O problema que nós temos, por exemplo, com a Argentina, eles são um dos maiores compradores de calçados brasileiros. Volta e meia está tendo problemas, porque há cota. O governo brasileiro e o governo argentino se acertam em cotas. Isso traz um prejuízo enorme, tanto para o Brasil quanto para a Argentina. Porque, por exemplo, um sapato que você precisa entregar para o dia das mães, e ficou parado na fronteira, você perde a venda. Se você fizer moldes outono-inverno e ele chegar só na primavera-verão você também perde" (ENTREVISTADO4)

3.6. Percepção dos representantes setoriais sobre a justiça no Brasil e garantia dos direitos de propriedade

Todos os representantes setoriais entrevistados concordam que a justiça é cara e morosa. Nesse sentido, é ilustrativa a perspectiva do representante do SINDIFRANCA:

“posso assegurar-lhes que há processos que levam anos e até décadas para serem julgados, tanto, no campo trabalhista, tributário e fiscal. [...] é extremamente necessário que os tribunais se agilizem e modernizem seus processos, que muitas vezes, afastam os investidores nacional e internacional, causando insegurança jurídica.”. (ENTREVISTADO2)

Dois deles, a representante do SINBI e do SINDICALÇADOS, citam circunstâncias em que é mais barato arcar com o prejuízo do que defender seus direitos na justiça:

“a gente percebe isso no dia a dia, não de grandes perdas, mas às vezes o empresário fala assim: “eu vou pagar, porque senão vai ficar mais caro para mim”. Pagar a estrutura em si, jurídica, advogados, tempo, o desgaste... Às vezes ele prefere até perder aquilo ou pagar aquilo”. (ENTREVISTADA3)

“Há representante que vende no Nordeste e por alguma desavença entra com um processo contra você lá. Você precisa ir até lá se defender, como que uma pequena indústria faz isso? Isso é uma coisa extremamente morosa e custa muito caro”. (ENTREVISTADO4)

Como o setor de calçados opera em uma estrutura de mercado que se aproxima da concorrência monopolística, a diferenciação do produto é um elemento relevante para os produtores desta indústria. Nesse sentido, os representantes setoriais foram inqueridos sobre o resguardo dos direitos intelectuais relativos a design, que todos reconheceram tratar de um elemento fundamental da diferenciação do produto. A resposta de todos entrevistados surpreendeu, ao indicarem que este não é um ponto importante, mas a explicação foi bastante coerente, pois trata-se de um produto de moda, sazonal, cujo tempo de vida é muito reduzido. Assim, mais importante é a defesa da marca. As transcrições abaixo ilustram esse ponto:

[Em relação aos direitos de propriedade intelectual] “Eu entendo, né, mas isso não se aplica com muita propriedade, essa questão no setor de calçados, a não ser na questão da pirataria de marcas. Ai sim. A legislação cobre adequadamente e dá ao governo e a quem tem o poder de polícia os instrumentos necessários para poder coibir isso, né, a pirataria de marcas. Só que a ação efetiva é muito pequena, é reduzida e acaba não produzindo os efeitos. Então

se vê bastante, de uma forma até acentuada, essa prática aqui no Brasil. [...] Agora, na questão do design, que é uma questão que pode ser incluída nesse processo de pirataria, aí é um pouco mais difícil, porque, em primeiro lugar, porque é muito difícil de descrever, de documentar e de comprovar o design de um produto. [...] em segundo lugar, o processo de registro disso é lento, muito lento, toma tempo e a vida desse produto no mercado, ela é reduzida. A renovação das coleções de design de calçados é muito rápida. Ela durará no máximo uma ou duas temporadas, não mais do que isso. A não ser em casos muito especiais, de uma marca muito consolidada”. (ENTREVISTADO1)

“Eu penso que para o nosso segmento isso [propriedade intelectual sobre o design] não é relevante, não. Porque é um setor de moda, né? A mudança de produto é muito rápida. Há anos atrás, a gente falava de duas estações. Hoje nem isso mais tem. A cada dois meses, hoje, as indústrias, as empresas lançam produtos novos no mercado. [...] Agora de marca não, marca é uma exceção, né? Marca normalmente as empresas têm essa questão do direito de propriedade, investem nisso”. (ENTREVISTADA3)

“[...] eu diria que com a proteção da ideia, do design e intelectual é muito pequena no país. No mercado interno isso não existe, são poucas as marcas que conseguem fazer isso. [...] Volta e meia as grandes empresas como Nike, Adidas, Puma etc. denuncia alguém no Brasil que faz isso [pirataria de marca]. Nesses casos [a justiça] funciona rápido porque são grandes empresas, transnacionais realmente muito grandes. O contrário já não é verdade. Aliás eu acredito que a maioria nem faz o processo porque além de moroso é caríssimo”. (ENTREVISTADO4)

3.7. Percepção dos representantes setoriais sobre o grau de suficiência da infraestrutura fornecida pelo governo

Nesse caso específico, foi possível notar que os representantes setoriais do estado de São Paulo não tinham críticas significativas à infraestrutura, reconhecendo que a infraestrutura desta unidade de federação era privilegiada em relação ao Brasil:

“Jaú está inserido há 300 km da capital e nós temos rodovias fantásticas, boas transportadoras, grandes representantes de fornecedores de matéria-prima. Realmente a infraestrutura não é um problema para nós”. (ENTREVISTADO4)

“[...]os outros estados eu acho que sentem mais, do que nós, que estamos dentro de São Paulo”. (ENTREVISTADA3)

Tanto que inquerido sobre infraestrutura, o representante do SINDIFRANCA aponta para a necessidade de revisar leis que regem os sindicatos patronais, que, em sua opinião, deveriam poder atuar como uma agência de fomento, e para a política de concessão de crédito do BNDES. Por sua vez, a ABICALÇADOS que

representa as empresas do setor calçadista de todo o Brasil, por meio de seu presidente, externou que o problema da infraestrutura afeta “terrivelmente” a indústria:

“Terrivelmente. Terrivelmente. Imagina um país com a extensão que tem o Brasil que é servido por transporte rodoviário. Felizmente a indústria tem presença em 11 ou 12 estados da federação, de forma relevante, né? Mas ainda assim, ainda acontece, no caso do abastecimento do mercado doméstico, a necessidade de prover o abastecimento a partir de empresas localizadas no sul. E todo esse transporte é feito pelo sistema mais oneroso que existe no planeta, o rodoviário. Isso é um ponto. Do outro lado, embora a gente tenha alguns portos brasileiros que são muito eficazes e eficientes, pelo menos em termos de América Latina, ainda existem dificuldades de acostamento de navios, de forma que em cada um dos polos produtores se possa usar o porto mais próximo”. (ENTREVISTADO1)

Outro ponto que mereceu atenção do representante da ABICALÇADOS foi a segurança, afetando os custos e a competitividade do setor:

“[O problema da segurança no transporte das cargas] Acontece também, amigo, mas as cargas na rodovia ou têm um patrulhamento por efetivo, né? Ou são todos caminhões que são rastreados por satélite. Tudo isso é custo, mas é necessário”. (ENTREVISTADO1)

3.8. Percepção dos representantes setoriais sobre a interferência do Estado nas relações trabalhistas

Sendo o setor calçadista intensivo em mão de obra, é natural a preocupação da indústria com o custo da força de trabalho, que é determinante de sua competitividade. Assim, a despeito da carga adicional sobre a folha, de cerca de 40%, segundo a representante do SINBI e da recém sancionada reoneração da folha de pagamento, é possível notar certa euforia cautelosa, entre os representantes setoriais ouvidos, com a reforma trabalhista.

“Depois de muito tempo, tivemos a primeira reforma trabalhista com resultados positivos sentidos pelo setor, como já tem reduzido em 70% de processos judiciais, mas, é preciso avançar. As políticas governamentais precisam deixar de intervir nas gestões das empresas”. (ENTREVISTADO2)

“Olha, a gente considera que houve um grande avanço pela reforma que foi aprovada recentemente pelo governo federal na legislação trabalhista. Facilitou muito o processo, mas ela é muito mais um indicativo de uma evolução nesse processo de simplificação do sistema do que efetivamente um ganho. O ganho em termos de competitividade do produto, que é sempre o nosso objetivo maior no trato dessas questões, ele é muito pequeno, é muito pequeno. Se eu fosse mensurar de um a dez ou em percentual, o ganho que se teve em termos de competitividade não passa de dez por cento”. (ENTREVISTADO1)

“a reforma, em termos de percepção, foi positiva, sim. Foi percebida como positiva, sim. Mas isso a gente não sentiu ainda, o setor, porque isso foi no fim do ano. As condições trabalhistas, quando você fala de um setor que tem a convenção também, a convenção de trabalho, que já tinha sido estabelecida. Então, para você ter ideia, veio a reforma depois da nossa convenção, então ainda as empresas ainda têm o compromisso de até 30/06/2018 cumprir o que está convencionado, que estava muito em cima ainda do outro modelo, antes da reforma, porque a gente não podia antecipar coisas da reforma sem ser de fato, estando ela sendo aplicada. Então, ainda o nosso empresário não sentiu ainda essa diferença na prática, mas a percepção e a expectativa é positiva, sim”. (ENTREVISTADA3)

“Até agora há pouco, a gente não podia terceirizar praticamente nada porque não era permitido terceirizar atividade fim. Agora, podemos. Então volto a dizer, o sapato é de uma fabricação bastante complexa, onde há vários setores (há o corte, parte de costura, montagem). Se a gente fosse trabalhar como uma montadora e só fazer montagem, facilitaria muito pois é uma diversidade muito grande de modelos, principalmente feminina que fazemos em Jaú. Então você terceirizando a costura ou uma parte da costura, você tem um ganho de escala. Esse terceiro poderia fazer para várias fábricas e se especializar nisso. E, antigamente não era permitido, onde tinha uma série de ações e etc. Agora é permitido e é mais uma coisa que estamos nos adaptando a isso agora, poder realmente fabricar com terceiros, o que traz uma agilidade muito grande para a empresa”. (ENTREVISTADO4)

Um dos pontos importantes da reforma, destacado pela representante do SINBI, está relacionado com os processos trabalhistas. Pelas novas regras, o trabalhador precisa comparecer às audiências na Justiça do Trabalho e arcar com as custas do processo, caso perca a ação. Nas palavras da representante do SINBI:

“[...] agora tem aquela questão do trabalhador ter que assumir as despesas se ele, de fato, está entrando com uma reclamação que não é... Porque o que se tinha muito, de forma geral, e aqui também eram os abusos do que está se pedindo nas reclamações trabalhistas e muitas vezes conduzidas por próprios advogados. [...] Então hoje isso já diminui muito. Porque agora tem as custas, a sucumbência e aí quem assume é a parte que tem o risco. Então, isso é positivo, isso foi visto como positivo”. (ENTREVISTADA3)

Mas, o representante do SINDICALÇADOS sugere cautela:

“O brasileiro costuma dizer que a lei precisa pegar. Enquanto, por exemplo os tribunais em primeira e segunda instância não estiverem conscientes e aplicando a nova legislação, há uma insegurança política muito grande”. (ENTREVISTADO4)

3.9. Percepção dos representantes setoriais sobre a liberdade de acesso ao crédito

O representante da ABICALÇADOS realçou que o acesso ao crédito para investimentos não é uma questão que está em pauta nesse período recessivo, como é possível observar de sua fala:

“Hoje esta questão não está muito presente, sabe? Porque ao longo do setor, falando em termos do conjunto das empresas, não há uma demanda forte por crédito, porque hoje não há investimentos, porque como eu disse antes, não há demanda. Demanda é que gera a intenção de investir e que determina a necessidade de crédito. É isso. Não está acontecendo hoje”. (ENTREVISTADO1)

Contudo, os demais representantes setoriais ouvidos manifestaram algumas considerações que merecem destaque. A questão do acesso ao crédito, sobretudo para capital de giro, é um problema sério para o setor, em grande parte constituído por micro e pequenas empresas. O representante do SINDIFRANCA sugere que, possivelmente por essa característica do setor (com atenção específica para a indústria calçadista de Franca), não haja acesso ao mercado de crédito internacional:

“Não temos acesso a créditos internacionais, talvez pelo que representa a produção de calçados de Franca, que é artesanal”. (ENTREVISTADO2)

Os representantes do SINBI e do SINDICALÇADOS apontaram que o setor acaba financiando os varejistas, muitas vezes entre 120 a 180 dias, criando um estrangulamento do seu capital de giro. Informaram, ainda, que uma das principais fontes de financiamento das empresas do setor, sobretudo aquelas de pequeno porte, é o autofinanciamento, o que torna o processo de acumulação no setor mais lento.

Vale destacar que há uma percepção generalizada entre os representantes setoriais ouvidos de que o governo brasileiro recorrentemente privilegia o setor bancário, em detrimento do setor produtivo. Há, também, uma indignação generalizada com o nível de *spread* no Brasil. Do mesmo modo, há uma percepção de que as condições de acesso ao crédito público, via BNDES, não são iguais para empresas de pequeno e de grande porte. Isso ocorre porque, dado o volume de crédito que as empresas conseguem pleitear, suas operações ocorrem necessariamente com intermediação de um banco, que, segundo informado pelos representantes ouvidos, não têm interesse comercial nesse tipo de operação. As falas abaixo ilustram essa perspectiva:

“A forma como o BNDES classifica a micro e pequena empresa para concessão de financiamentos e desenvolvimento, difere da classificação do governo federal, inviabilizando o acesso das micro e pequenas empresas, que mais empregam no país”. (ENTREVISTADO2)

“Conforme o valor, normalmente você faz operação direto com o BNDES. Se o valor que você necessita é menor que aquele patamar que eles têm, você consegue acessar o BNDES via correspondência. Via correspondência são os bancos como Bradesco, Itaú, Santander etc. Esses caras não têm interesse em emprestar dinheiro de origem do BNDES, então aquilo que já é difícil por questão do próprio BNDES, o banco acaba não emprestando porque você necessita dar um monte de garantias”. (ENTREVISTADO4)

“E, às vezes, os bancos não têm tanto interesse, de mostrar aquilo que, de fato, o BNDES tem, que é a cereja do bolo. Eles querem vender o deles, né? O que a gente vê muito é isso acontecer na prática, tá? Porque o contato direto com o BNDES o empresário não tem. É via essas operadoras que são os bancos. É o Banco do Brasil, é o Santander, é outro, o X, o Y, mas não é direto com o BNDES, então os bancos, eles têm os interesses deles e eles vão manipulando do jeito que convém para eles, que dê resultado para eles”. (ENTREVISTADA3)

3.10. Percepção dos representantes setoriais sobre o desempenho do governo na manutenção da estabilidade macroeconômica e da moeda

Em relação à estabilidade macroeconômica, todos os representantes setoriais ouvidos concordam com a necessidade de uma reforma fiscal, que permita aliviar a carga tributária, desonerando a produção. A fala do representante da ABICALÇADOS sintetiza essa perspectiva:

“Olha, tem que haver, de parte do governo federal, um ajuste fiscal, em primeiro lugar. Isso tem que ser feito imediatamente, de forma que ele possa aliviar a carga tributária. Porque sempre que se acena com algum tipo de modernização da legislação, alguma evolução nesse sentido, eu fico com receio porque a carga tributária impacta sobre o produto, especialmente daqueles setores que são, como eu já disse, intensivos em mão de obra, que tende a crescer, tende a aumentar.” (ENTREVISTADO1)

A representante do SINBI concordou que o governo não oferece um horizonte que permita aos empresários do setor tomar as melhores decisões. A ausência de uma reforma fiscal que permita melhores condições para rolagem da dívida é a preocupação externada pelo representante do SINDICALÇADOS, pois afeta o juro básico da economia:

“o governo brasileiro se sujeita a pagar os juros que paga para rolar a sua dívida... Poxa, é para pensar: isso está certo?” (ENTREVISTADO4)

O representante do SINDIFRANCA mostrou preocupação com a estabilidade da moeda e do câmbio, pois os custos avançam mais rapidamente do que o preço dos calçados, em um ambiente recessivo:

“A inflação na composição de preços, afeta diretamente o nosso segmento. Em decorrência da recessão os preços das matérias primas não acompanham mercado, estão sempre acima. A inflação corrói o poder aquisitivo do consumidor e a nossa opção que era exportar está em baixa, como já mencionado [...] Com a instabilidade do dólar oscilando, fica difícil determinar o preço do produto, ou o fabricante terá que travar o câmbio pela cotação do dia ou torcer para ter muita sorte para o dólar não cair no fechamento. Se a empresa adota uma cotação maior, corre o risco de ficar inviável o fechamento do negócio, em decorrência da concorrência.” (ENTREVISTADO2)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho partiu da perspectiva institucional de liberdade econômica, segundo a qual as instituições que apoiam as atividades socialmente produtivas são aquelas garantidoras dos direitos de propriedade. Os indicadores de liberdade econômica, como o *Economic Freedom of the World*, do *Fraser Institute*, procuram medir em que grau tais instituições estão presentes nos diferentes países. Como regra geral, países com mais liberdade econômica são aqueles que apresentam melhores indicadores de desenvolvimento, menores índices de corrupção e melhor ambiente de negócios. Uma conjectura sobre a ligação entre esses indicadores é que mais liberdade econômica e respeito aos direitos de propriedade, por um lado, criam incentivos à produção e por outro lado, porque as trocas de direitos de propriedade ocorrem preponderantemente via mercado e não via governo, reduzem-se as oportunidades para a corrupção e o comportamento *rent-seeking*. No entanto, os indicadores de liberdade econômica fazem uma representação da qualidade das instituições garantidoras dos direitos de propriedade para o conjunto da sociedade. Por sua vez, diferentes setores podem ser afetados de maneiras mais ou menos intensas pela forma que o governo atua sobre cada um dos componentes que afetam a liberdade econômica. Nesse sentido, buscar as percepções dos representantes de um setor específico, como o calçadista, objeto da presente investigação, fornece pistas sobre como a ação do governo pode acabar criando obstáculos ao desenvolvimento setorial.

Para caracterizar o setor foi necessário estudá-lo de forma estruturada. Para tanto, valeu-se do esquema analítico do modelo E-C-D, que revelou que o setor calçadista se aproxima de uma estrutura de mercado de concorrência monopolística, com relativamente baixa concentração econômica, um grande número de

pequenos produtores, uso intensivo de mão de obra, poucas barreiras à entrada e presença de diferenciação do produto, com especial ênfase no design dos calçados. Diante dessa estrutura, o setor não é controlado por agências reguladoras estatais específicas.

Para responder à questão levantada por esta investigação sobre quais os obstáculos ao desempenho do setor de calçados no Brasil decorrentes da intervenção governamental, realizou-se uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, envolvendo entrevistas em profundidade com representantes de quatro expressivas entidades patronais (ABICALÇADOS, SINDIFRANCA, SINBI e SINDICALÇADOS), analisando-se seus discursos. É importante ressaltar que não havia a expectativa e nem a necessidade de alinhamento desses representantes à defesa da liberdade econômica, mas que a análise da exposição de sua vivência no setor permitisse capturar as dificuldades enfrentadas na indústria, decorrentes da ação do governo.

Os resultados encontrados são coerentes com um setor com as características acima. Tratando-se de uma indústria que usa intensamente mão de obra, a excessiva interferência do Estado nas relações trabalhistas, o engessamento ainda existente na legislação trabalhista e o peso dos encargos sobre a folha de salários aparecem com destaque na fala dos entrevistados. No entanto, a recente reforma trabalhista foi saudada com a expectativa de melhoria da competitividade, ao reduzir as ações trabalhistas e o custo da insegurança jurídica delas decorrentes, bem como ao possibilitar a terceirização mesmo das atividades fim das empresas. Também apareceram com destaque nos discursos dos representantes setoriais as dificuldades decorrentes da complexidade legal e fiscal; a pesada carga tributária que onera a produção; a insegurança jurídica; a morosidade e os elevados custos da Justiça; um ambiente de incerteza macroeconômica, que dificulta a tomada de decisão empresarial; as dificuldades burocrático-legais relacionadas ao comércio exterior. Chamou a atenção o fato de que a garantia dos direitos de propriedade intelectual, associados ao design dos calçados não tenha sido apontado como relevante. Isso ocorre porque, tratando-se de um produto relacionado à moda, sua vida útil é curta, tornando essa questão inócua. Houve rica ilustração dos problemas ocasionados pela ação do poder público, como as dificuldades e custos para implementar a logística reversa e as normas brasileiras de segurança de máquinas e equipamentos, mais exigentes do que a observada nos países desenvolvidos, que, na prática, tornavam obsoleto todo o parque calçadista brasileiro.

Um terreno delicado foi a discussão sobre a competição de calçados importados, especialmente da China. O setor reputa como importantes as medidas

antidumping adotadas pelo Brasil em relação àquele país, por entenderem tratar-se de concorrência desleal. No entanto, vale o questionamento quanto à eficácia real da medida, pois há uma tendência de realocização das produções trabalho intensivas para onde há menor custo da mão de obra. Além disso, sempre são possíveis triangulações das exportações, ou a produção maquiada em países com os quais o Brasil tem acordos comerciais. Índícios nesse sentido são fornecidos pelo aumento das importações brasileiras de calçados de países como Vietnã, Indonésia, Paraguai e Bolívia.

Os representantes setoriais apontaram que existe uma grande distância entre os elevados custos e os baixos benefícios do tamanho do governo, no Brasil. Houve um consenso entre os entrevistados sobre a necessidade de uma reforma fiscal que permitisse a desoneração da produção. No entanto, os entrevistados não se revelaram otimistas com relação à expectativa de que essas mudanças ocorram no curto prazo, apontando o baixo nível educacional no Brasil como dificuldade para avanços mais significativos.

REFERÊNCIAS

ABICALÇADOS. **Indústria de Calçados - Brasil - 2017**. ABICALÇADOS. Novo Hamburgo, p. 56. 2017.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. **American Economic Review**, v. 91 (5), p. 1369-1401, dec. 2001.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

AZEVEDO, P. F.; FRANCISCHINI, A. S. N. **Comportamento tecnológico na indústria de calçados**. GEEIN – Grupo de Estudos em Economia Industrial - UNESP. [S.l.]. 2002.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

COSTA, A. B. Competitividade da Indústria de Calçados: Nota Técnica Setorial do Complexo Têxtil. In: COUTINHO, L. G., et al. **Estudo da Competitividade**

da Indústria Brasileira. Campinas: IE/UNICAMP - IEI/UFRJ - FDC - FUNCEX, 1993.

COSTA, A. B. Instituições e Competitividade no Arranjo Calçadista do Vale dos Sinos. **Análise Econômica**, v. ano 27, n. 52, p. 253-283, set. 2009.

FARINA, E. M. . A. P. F.; SAES, M. S. **Competitividade:** Mercado, Estado e Organizações. São Paulo: Singular, 1997.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Bookman, 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. Setor de calçados cearense tem 3.500 cooperativados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jan. 1998. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc180113.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

FRANCISCHINI, A. S. N.; AZEVEDO, P. F. **Impactos do Novo Ambiente Competitivo em Empresas do Setor Calçadista.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos. 2002.

FRANCISCHINI, A. S. N.; AZEVEDO, P. F. Estratégias das Empresas do Setor Calçadista Diante do Novo Ambiente Competitivo. **Gestão e Produção**, v. 10, n.3, p. 251-265, dez. 2003.

FRASER INSTITUTE. **Sítio institucional da rede de Liberdade Econômica**, 2016. Disponível em: <<http://www.freetheworld.com>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

GARCIA, R. C. **Vantagens competitivas de empresas em aglomerações industriais:** um estudo aplicado à indústria brasileira de calçados e sua inserção nas cadeias produtivas globais. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. 2001.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GORINI, A. P. et al. **O Setor de calçados no Brasil**. BNDES. Brasília. 1998.

GWARTNEY, J.; LAWSON, R.; HALL, J. Sítio do Fraser Institute. **2015 Economic Freedom Dataset, published in Economic Freedom of the World: 2015 Annual Report**, 2015. Disponível em: <http://www.freetheworld.com/datasets_efw.html>. Acesso em: 31 ago. 2016.

HAIR JR, J.; et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookmam, 2005.

HAYEK, F. A. Economics and Knowledge.. **Economica**, v. IV, p. 33-54, 1937.

HERITAGE FOUNDATION. **Sítio institucional do Índice de Liberdade Econômica da Fundação Heritage**, 2016. Disponível em: <<http://www.heritage.org/index>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

IPEADATA. **Sítio do IPEADATA**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

JOSKOW, P. L. The New Institutional Economics: alternative approaches. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 151, n. 1, p. 248-259, 1995.

LAFIS. **Novo Relatório Setorial: Calçados**. LAFIS. São Paulo, jun. 2016.

LAFIS. **Novo Relatório Setorial: Calçados**. LAFIS. São Paulo, dez. 2017.

LEMOS, C.; PALHANO, A. **Arranjo produtivo coureiro-calçadista de Campina Grande/PB**. BNDES. Brasília. 2000.

LOPES, H. C. O Setor Calçadista do Vale dos Sinos/Rs: Um Estudo a partir do Modelo Estrutura-Conduto-Desempenho. **Revista de Economia**, v. 40 , n. 3 (ano 38), p. 68-90, set/dez. 2014.

MDIC. Sistema Comex Stat. **Sítio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, 2018. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

MEIRELLES, D. S. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 644-660, dez. 2010.

MILLER, T.; KIM, A. B. Sítio da Heritage Foundation. **Index of Economic Freedom**, 2016. Disponível em: <http://www.heritage.org/index/pdf/2016/book/index_2016.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC. **Ações setoriais para o aumento da competitividade da indústria brasileira: couro e calçados**. Brasília. 2002.

NORTH, D. C. Institutions and economic growth: An historical introduction. **World development**, v. 17, n. 9, p. 1319-1332, 1989.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, G. M.; SELLITTO, M. A.; BORCHARDT, M. Alterações nos fatores de competição da indústria calçadista exportadora devido à entrada de competidores asiáticos. **Produção**, v. 20, n. 2, p. 149-159, abr/jun 2010.

SCHWAB, K.; SALA-I-MARTIN, X.; (ED.). **The Global Competitiveness Report 2015-2016**. World Economic Forum. Geneva. 2016.

THEODORSON, G. A.; THEODORSON, A. G. **A modern dictionary of sociology**. London: Methuen, 1970.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. **Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

WORLD BANK. Sítio do World Bank. **Doing Business 2016: measuring regulatory quality and efficiency**, Washington, 2016. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. Sítio do World Economic Forum. **The Global Competitiveness Report 2015-2016: competitiveness dataset**, 2016. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

COORDENADORES

PEDRO RAFFY VARTANIAN

Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia Política pela PUC/SP e Doutor em Integração da América Latina pelo PROLAM/USP. É Coordenador e Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e do Núcleo de Análise de Economia Contemporânea/Mackenzie.

VLADIMIR FERNANDES MACIEL

Economista pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Economia de Empresas pela FGV-SP e Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-SP - com Estágio Doutoral pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). É Coordenador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados e da Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

AUTORES

ANA LÚCIA PINTO DA SILVA

Professora do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Pós-graduação em Fashion Law na mesma instituição. Doutora em Economia pela Escola de Economia de São Paulo - EESP/FGV, Mestre em Economia pela PUC/SP e Graduada em Economia pela Universidade da Amazônia.

ANDRESA SILVA NETO FRANCISCHINI

Economista pela Universidade de São Paulo, Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos, Doutora em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e Pós Doutora em Economia pela Fundação Getúlio Vargas. É Professora nos Cursos de Graduação em Administração e Economia na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e Coordenadora Adjunta no curso de Administração na UPM.

ALEXANDRE RODRIGUES DUARTE ANGÉLICO

Bacharel em Matemática Aplicada e Computação Científica pelo Instituto de Ciências Matemáticas e Computação/USP, Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo e Mestrando em Economia e Mercados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie com atuação profissional em planejamento de risco de crédito.

ÁLVARO ALVES DE MOURA JR.

Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia e Doutor em Ciências Sociais (Área de Concentração: Política) pela PUC-SP. É Professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie, da Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Editor Acadêmico da Revista de Economia Mackenzie (REM). É Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e do Núcleo de Análise de Economia Contemporânea/Mackenzie. Tem experiência profissional em consultoria nas áreas de diagnóstico e avaliação de impactos socioeconômicos e análises setoriais.

FABRICIO ZACCHE SIQUEIRA

Administrador de Empresas pela Faculdade São Luis, Pós-graduado em Gestão Empresarial pela FGV, Gestão de Pessoas e Negócios no IBMEC e é Mestrando em Economia e Mercados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

FELIPE GALVES FERRARI

Graduado em Economia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Mestre em Economia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atua profissionalmente como especialista de produtos digitais no mercado financeiro.

HAROLDO DA SILVA

Economista e Advogado. Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR, Especialista em Direito Tributário pelo IICS e Doutorando em Ciências Políticas pela PUC-SP. Chefia o Departamento de Economia da ABIT e é membro do COMTEXTIL-FIESP.

KAROLINA WACHOWICZ ORLANDI

Mestranda em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Pós-Graduada em Neurociência e Psicologia Aplicada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP, Graduada em Letras/Tradução pela PUC/SP e Mestre em Economia pela Universidade de Ciências da Vida de Poznan/Polônia.

JOAQUIM CARLOS RACY

Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre e Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisador Líder do Núcleo de Análise de Economia Contemporânea/Mackenzie e Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.

MAURÍCIO LOBODA FRONZAGLIA

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP. É Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica e do Núcleo de Análise de Economia Contemporânea/Mackenzie.

PAULO ROGÉRIO SCARANO

Economista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Economia Política pela PUC/SP e Doutor em Ciências Sociais (área de concentração: Relações Internacionais) pela PUC/SP. É Professor Doutor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.

ROBERTA MURAMATSU

Economista pela Universidade de São Paulo, Mestre em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, MPhil e PhD em Economia e Filosofia pela Erasmus University of Rotterdam. É Professora Doutora do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. É Pesquisadora do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, Membro da Mont Pelerin Society, Society for the Advancement of Behavioral Economics e International Network of Economic Methodology.

RODRIGO GUERREIRO E SILVA

Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Estadual de Campinas e Mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie, com atuação profissional na área de Planejamento Financeiro.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Ambiente institucional (14, 62)

Ambiente macroeconômico (148)

Análise qualitativa (88, 172)

ANTT (62,65, 66)

B

Bens de capital (31, 34, 35, 36, 39, 45, 51)

Burocracia (92, 94, 95, 99)

C

Cadeia têxtil-confecção (131, 142, 153)

Calçados (179, 180, 182, 183, 184, 187, 191)

Capacidade instalada (21, 54)

Carga (59, 61, 63, 72)
Cluster (180, 181)
Comércio Internacional (150, 158, 164, 174, 204)
Competitividade (136, 141, 149, 150, 152, 154, 175, 178)
Concentração de mercado (29, 40, 131)
Conduta (20, 45, 49, 73, 134, 188)
Confecção (131, 133, 136, 138, 141, 164)
Contratos de concessão (64, 65, 86, 118)
Crédito (111, 139, 146, 148, 195, 211)
Cultura exportadora (205)
Custo Brasil (134, 150)
Custos de transação (3, 60, 77, 78, 113, 135, 136)

D

Desempenho (15, 21, 27, 51, 76, 134, 190)
Design (18, 133, 180, 182, 207, 208)
Desverticalização (68, 80, 81, 85)
Diagnóstico setorial (91, 92, 94, 95, 119)
Diferenciação de produto (15, 16, 19, 21, 30, 42, 47, 48, 153)

E

Economias de escala (19, 43, 137, 165)
Eficiência (61, 66, 76, 79, 80)
Encadeamento para frente (179)
Entrevista semiestruturada (88, 131, 194)
Estratégia (20, 26, 29, 45, 71, 80, 152, 157, 174)
Estrutura de mercado (15, 17, 18, 19, 28, 77, 131, 155, 188, 207, 213)
Estrutura-Conduta-Desempenho (14, 16, 27)
Estudo exploratório (88, 193)
Exportação (53, 70, 96, 158, 182, 203)

F

- Falha de mercado (84)
- Falha de regulação (85)
- Fiação (114, 131, 133, 135, 142, 143, 146, 179)
- Financiamento (33, 82, 111, 134, 149, 165, 211, 212)
- Fiscalização e controle (94, 98, 112)
- Formação Bruta de capital fixo (37, 40)
- Fusões e Aquisições (73, 188)

I

- Importação (36, 42, 45, 53, 158, 159)
- Imposto (38, 137, 144, 159, 200, 202)
- Índice de Herfindahl–Hirschman (20)
- Indústria de transformação (49, 132, 155, 179)
- Informação Assimétrica (66, 76, 82, 83, 85, 119)
- Infraestrutura (34, 54, 61, 69, 106, 150, 208)
- Inovação (37, 45, 46, 49, 56, 134, 145, 151)
- Instituições (77, 118, 171, 172, 173)
- Intermodalidade (108)
- Intervenção governamental (129, 162, 170, 214)
- Investimento (16, 40, 46, 53, 67, 74, 120, 133)

L

- Legislação ambiental (101)
- Legislação antitruste (15)
- Leilão (64)
- Liberdade Econômica (78, 148, 172, 174, 176, 177, 197)
- Logística (67, 72, 104)

M

- Malha ferroviária (61, 65, 68, 72, 73, 104)
- Máquinas e equipamentos (25, 31, 33, 37, 39, 49, 50)
- Market Share (29, 30, 38, 44, 53, 72, 73, 77)
- Mercado de trabalho (155, 174)
- Ministério dos Transportes (62, 64, 84, 85)
- Modal ferroviário (61, 68, 78, 84, 119, 121)
- Modelo de separação vertical (68)
- Modelo ECD (15, 26, 27, 28, 29, 30)
- Monopólio Natural (84, 121)
- Multimodalidade (108)

N

- Nova Economia Institucional (70, 118, 131, 173)

O

- Organização Industrial (27, 63, 70, 71, 173)

P

- Pesquisa e Desenvolvimento (17, 20, 46, 47, 180)
- PIB (32, 37, 39, 40)
- Plano Nacional de Desestatização (63)
- Políticas governamentais (14, 89, 170, 194)
- Políticas macroeconômicas (67, 89, 194)
- Privatizações (64)
- Produtividade (36, 41, 45, 46, 60, 77, 101, 118, 138, 140, 149, 151)

R

- Razão de concentração (188)
- Regime tributário (38, 136, 137)
- Regulamentação (89, 148, 163, 188, 194)

Rent-seeking (83, 162, 172, 173, 213)

RFFSA (63, 64, 66, 85)

Risco moral (77, 83)

Seleção adversa (83)

Sunken costs (44, 56)

T

Tarifa Externa Comum (159)

Taxa de câmbio (50, 51, 54, 106, 141, 148, 158)

Tecelagem (133, 135, 142, 146, 148, 163, 179)

Teoria da Escolha Pública (59, 70, 81, 119, 121, 162, 173)

Transporte ferroviário (59)

Tributação (14, 39, 89, 101, 102, 141, 148, 150, 165, 194)

V

VALE (80)

VALEC (81, 85)

Vantagens absolutas de custo (19, 43)

