

CUSTOS DE TRANSAÇÃO E GOVERNANÇA: ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE DA INDÚSTRIA SIDERÚRGICA NO BRASIL

José Antonio Gonçalves dos Santos^{1*}

RESUMO: O setor siderúrgico vem passando por importantes modificações nas três últimas décadas com a desregulamentação dos mercados domésticos e a mobilidade de capitais. Neste sentido, este trabalho examina a organização da indústria siderúrgica no Brasil após o processo de privatização ocorrido na década de 1990. O objetivo consiste em apreender as principais características da estrutura de governança que prevalece na indústria, visando a destacar os limites, as vantagens e as formas da inserção no mercado internacional. Argumenta-se que a predominância da integração vertical sobre outros mecanismos de coordenação decorre da percepção dos agentes envolvidos quanto aos efeitos que a incerteza pode causar no padrão de competição e no desempenho da indústria, em virtude da alta especificidade dos ativos e dos níveis de custos das transações que realizam. A fundamentação teórica está baseada nas abordagens da *Nova Economia Institucional* (NEI) que tratam da governança e das instituições. Dividido em cinco tópicos, o texto é apresentado no formato de ensaio, trazendo um estudo exploratório desenvolvido com informações bibliográficas e, que por isso, limita-se a proporcionar explicações não conclusivas acerca do assunto.

PALAVRAS-CHAVE: Competição; Reestruturação produtiva; Siderurgia; Coordenação; Contratos; Economia brasileira.

TRANSACTION COSTS AND GOVERNANCE: ELEMENTS FOR AN ANALYSIS OF THE IRON AND STEEL INDUSTRY IN BRAZIL

ABSTRACT: The iron and steel sector has gone through important changes in the past three decades with the deregulation of domestic markets and capital mobility. Thus, this paper looks at the organization of the iron and steel industry in Brazil after the privatization process that took place in the 1990's. The objective

¹ Doutorando em Economia pela UFRGS e Professor Assistente da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

* Agradeço às sugestões dos pareceristas anônimos da revista. A nenhuma das pessoas ou instituição citadas atribuo responsabilidades pelos erros e imperfeições que, involuntariamente, permanecem no texto a seguir.

is to understand the main characteristics of the governance framework prevailing in the industry, aiming at highlighting the limits, advantages and modes of insertion into the international market. It is argued that the prevalence of vertical integration over other coordination mechanisms results from the perception of the relevant agents of the effects that uncertainty may cause on the competition pattern and industry performance, in virtue of the high specificity of the assets and the cost levels of the transactions carried out. The theoretical basis is underpinned on the approaches of the New Institutional Economics (NIE), which address governance and institutions. Divided into five topics, the paper is presented as an essay, bringing an exploratory study developed with literature information, and is restricted hence to providing non-conclusive explanations about the subject matter.

KEY WORDS: Competition; Productive Restructuring; Iron and Steel Metallurgy; Coordination; Contracts; Brazilian Economy.

1 INTRODUÇÃO

As implicações seguintes à desagregação do regime internacional de *Bretton Woods*, na segunda metade dos anos 1970, provocaram uma inflexão marcante na trajetória da economia mundial. A dinâmica capitalista contemporânea reflete, os processos de mudança econômica e institucional ocorridas durante as últimas décadas do século XX, cuja origem envolve duas dimensões fundamentais que compõem a globalização: a emergência e difusão de novas tecnologias da informação e comunicação e o movimento de abertura dos mercados comerciais e financeiros como fator central na sua configuração. A rigor, tais dimensões consistem em fontes propulsoras de funcionalidade do sistema econômico, repercutindo, de várias formas e em diferentes graus de intensidade e abrangência, nas economias tanto de países desenvolvidos como de países em desenvolvimento, especialmente os da América Latina.

Do ponto de vista do Brasil, que não constituiu uma exceção a esse cenário, as tentativas de preservar o crescimento acelerado foram interrompidas em função da chamada crise da dívida externa na década de 1980, que culminou com o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista baseado na substituição de importações e financiamento externo. Contudo, a restrição do financiamento externo implicou graves desequilíbrios no balanço de pagamentos, estagnação econômica, taxas de inflação elevadas e crise fiscal. A abertura da economia e a reforma do Estado postos em prática a partir de 1990 são as características mais relevantes do conjunto de respostas aos problemas mencionados anteriormente.

Quanto à reforma do Estado, diversas medidas de estímulo foram tomadas, entre as quais se destacam os programas para a estabilidade monetária a ampla desregulamentação de atividades econômicas, tendo em vista a transformação da estrutura produtiva e a reestruturação de propriedade e gestão das empresas, provocadas pelos processos de privatização. A interpretação, com base na qual este trabalho está fundamentado, é de que, na prática, as privatizações no Brasil parecem

condizer, em grande medida, com a idéia de reduzir o tamanho do Estado, sem apresentar sinais consistentes de conexão ou complementaridade com os propósitos econômicos e tecnológicos do novo modelo de desenvolvimento industrial adotado.

No contexto de todas essas mudanças, a forma dominante de organização econômica das atividades produtivas assume um caráter definidor para mitigar os impactos do alto grau de complexidade e incerteza que caracteriza o novo ambiente de competição estabelecido. A conjunção de diversos fatores como o *core business* e as competências da firma condicionam tanto as possibilidades de expansão da indústria quanto os limites de sua reestruturação produtiva e de sua participação e permanência no mercado internacional. A ênfase repousa no tipo de governança adotado e nos demais mecanismos de coordenação correspondentes.

Posto isto, este ensaio propõe-se a examinar a organização econômica da indústria siderúrgica no Brasil, à luz das mudanças institucionais a que esteve submetida nos anos 1990 a partir das privatizações das empresas que integra o setor. O objetivo consiste em apreender as principais características da estrutura de governança que prevalece na indústria, visando a destacar os limites, as vantagens e as formas da inserção no mercado internacional. Argumenta-se que a predominância da integração vertical sobre os mecanismos de competição em mercado aberto e sobre as relações contratuais resulta da percepção dos agentes envolvidos quanto aos efeitos da incerteza (seja ambiental, seja comportamental) no padrão de competição e no desempenho da indústria, em virtude da alta especificidade dos ativos. Um aspecto fundamental na escolha entre diferentes mecanismos de coordenação é o custo das transações realizadas.

O fundamento teórico deste estudo situa-se no campo da *Nova Economia Institucional*. O seu escopo estabelece uma lógica de dinâmica entre dois elementos essenciais para uma explicação das características que qualificam a organização da indústria, quais sejam: a) *ambiente institucional*, de onde surgem mudanças intensivas em regras e normas gerais impostas ao processo de produção; b) *estrutura de governança e respectivos mecanismos de coordenação*, que dizem respeito às formas organizacionais alternativas que podem ser adotadas pelas firmas, sejam mercado *spot*, coordenação vertical (hierarquia) ou formas intermediárias, adotadas de acordo com os atributos da transação.

O presente trabalho constitui um ensaio que resultou de um estudo exploratório pautado em informações bibliográficas. Por isso, traz uma explicação parcial acerca do tema proposto. O foco de análise é a governança da indústria siderúrgica brasileira após o processo de privatização. Além da introdução, o texto está dividido em mais cinco tópicos. O primeiro tópico apresenta uma resenha sobre integração vertical e incerteza. O segundo tópico dedica-se à discussão dos aspectos teóricos que norteiam o estudo, tendo como base as vertentes da Nova Economia

Institucional, desenvolvidas por Coase (1937), Williamson (1979, 1985, 1993, 1996) e North (1990, 1998, 2005) sobre custos de transação, governança, direitos de propriedade e ambiente institucional. O terceiro tópico descreve a indústria siderúrgica brasileira, com ênfase na sua trajetória em termos de estrutura e desempenho. O quarto tópico consiste em um *survey*, aplicando-se os conceitos ao entendimento da verticalização que caracteriza a indústria e o tipo de incerteza a que está exposta. Por último, o quinto tópico delinea os comentários finais.

2 A ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

As raízes da Nova Economia Institucional (NEI) encontram-se na discussão iniciada por Coase (1937) sobre a existência da firma em sua natureza, sentido e impactos. Essencialmente, esse enfoque postula que a firma consiste em um *arranjo institucional alternativo ao mercado*, cabendo-lhe o papel de alocar e utilizar recursos e competências com maior eficiência de coordenação do que a do mercado. Existindo, a firma atua com o propósito de sempre continuar ampliando o seu tamanho e permanecer competitiva em um ambiente em constante movimento de mudanças no decorrer do tempo. O mercado é o espaço da concorrência intercapitalista, o que revela dificuldades de os agentes coordenarem ações sem incorrer em elevados custos resultantes da complexidade, da incerteza e dos riscos.

O comportamento característico da firma é estar em contínuo processo decisório quanto a internalizar novas atividades ou desverticalizar, optando pela utilização do sistema de preços para investir em ativos. O próprio Coase (1937, p. 388) descreve a razão: “fora da firma, as oscilações de preços orientam a produção, que é coordenada através de uma série de transações de troca no mercado. Dentro da firma, a complicada estrutura de mercado e suas transações de troca são substituídas.”

Esse tipo de comportamento baseia-se na busca de economia de custos de transação. Por isso, as competências específicas (*core competences*) são imprescindíveis para a vitalidade da firma, pois, de acordo com aquele autor, no limite da sua capacidade de crescimento, os custos de produzir externamente tornam-se menores do que os de produzir utilizando suas próprias instalações. Portanto, a firma surge como alternativa ao uso do mercado na condição de uma estrutura capaz de economizar custos, de coletar informações (*marketing costs*)² e de realizar negociações.

Neste ponto, vale ressaltar que recursos e competências são atributos cruciais da firma. Os primeiros incluem fatores de produção e ativos específicos em geral

² Segundo Conceição (2002, p. 129 e 142), o antigo institucionalista John R. Commons é tido como um dos fundadores da economia dos custos de transação. Entretanto, o neo-institucionalista Geoffrey Hodgson atribui a Veblen o uso do termo custo de transação pela primeira vez.

(Bularmaqui; Proença, 2003), enquanto competências abrangem um conjunto de recursos tangíveis e de intangíveis destinados ao desenvolvimento de atividades de inovação e competitividade. Conhecimentos formais e informais, habilidades, formas organizacionais e tecnológicas diferenciadas, máquinas e equipamentos e instrumentos são exemplos de ativos.

Ao reconhecer tanto a importância quanto a validade do questionamento exposto por Coase (1937) concernente ao porque da existência da firma, a NEI incorpora em seu núcleo de análises o conceito de estrutura de governança (*governance structure*), presente no tecido econômico nas mais variadas formas, as quais decorrem da necessidade de “remover diferenças nos termos de troca, de modo que ninguém pague ou receba por algo em desvantagem a alternativas” (Kerstenetzky, 2000, p. 112).

Rejeitando o pressuposto neoclássico de que os agentes são dotados de racionalidade substantiva, a abordagem institucionalista assume a separação entre questões de produção e comercialização, entre contextos organizacionais e institucionais, incluindo, no entanto, as interdependências dessas dimensões. O objeto de análise da NEI está centrado nas *transações e nos custos destas*, com base em duas importantes hipóteses defendidas nos trabalhos de Williamson (1975, 1979, 1985, 1996, 2005)³: (i) os agentes possuem *racionalidade limitada*; e (ii) agem com *oportunismo* diante da complexidade e incerteza que permeiam o ambiente econômico em sua organização e funcionamento, comprometendo os resultados esperados das transações e provocando falhas de mercado.

A natureza da transação reflete-se diretamente nos padrões de conduta dos agentes envolvidos, assim como na organização e governança da atividade econômica da indústria. A lógica é a seguinte: para transacionar, os agentes precisam de informações que de fato existem, mas enfrentam dificuldades para obtê-las de maneira completa e com exatidão de conteúdo. Tais problemas, chamados de *assimetria de informações*, espelham incompletude e escassez deste elemento crucial no processo decisório, implicando mais custos de transação, ou seja, custos relativos à utilização do mercado pelos agentes econômicos em geral para coletar informações e negociar as condições contratuais em que se baseia a troca, sendo que o valor destes são diretamente proporcionais ao grau de incerteza associada à transação.

O grau da restrição cognitiva tende a elevar-se em situações complexas, torna os agentes incapazes de prever e estabelecer antecipadamente medidas corretivas para quaisquer eventos que possam acontecer durante a futura realização da transação por meio de mecanismos probabilísticos com plena certeza da sua ocorrência. Já o princípio do oportunismo revela comportamento aético e inescrupuloso na busca do

³ No seu artigo seminal *The Nature of the Firm*, Coase (1937) emprega o conceito de custos de *marketing* para representar os custos resultantes de uso do mercado.

interesse próprio com avidez. Segundo Williamson (1985, p. 47), as ações decorrentes do “desvendamento incompleto ou distorcido de informações, especialmente [quando associado] a esforços calculados para enganar, deturpar, disfarçar, ofuscar, ou de outra forma confundir” a outra parte envolvida na transação, usando instrumentos como mentiras, trapaças, violação de contrato, entre outros expedientes.

Assimetrias de informação é um problema de principal-agente, correspondendo ao oportunismo de poder manipular e omitir intenções e ou informações conscientemente. O intuito é obter lucros que modifiquem as condições de um acordo inicial firmado para realização de transação. Abrange risco moral (*moral hazard*) e seleção adversa. O risco moral, ou oportunismo *ex-ante*, ocorre quando o agente assume um compromisso contratual (seja a totalidade ou parte do contrato) sabendo que não irá cumpri-lo por alguma razão previamente conhecida. A seleção adversa, ou oportunismo *ex-post*, caracteriza-se pelo descumprimento do acordo contratual em virtude de problemas fora do controle das partes envolvidas. (Williamson, 1985; Fiani, 2002; Mercês, 2005).

Desta forma, o tipo específico de governança adotado no ambiente econômico varia conforme o grau de intensidade da frequência da transação, da incerteza que permeia no ambiente e da especificidade dos ativos envolvidos. Estrutura de governança refere-se a um conjunto de regras e mecanismos de coordenação inter-relacionados, capazes de garantir a integridade de uma transação ou de uma seqüência delas (williamson, 1996, p. 11-12).

2.1 Aspectos teóricos sobre governança

A noção econômica de estrutura de governança permite entender a estrutura organizacional e dinâmica da firma e da indústria. Implicitamente, supõe competências organizacionais e estratégicas, vinculando-se à escolha da melhor alternativa entre o mercado e a firma para realização de atividades econômicas com maior eficiência. A governança viabiliza variadas formas de relações de coordenação das atividades interdependentes que se estabelecem entre as firmas ou no interior destas, entre os seus segmentos, por meio de mecanismos específicos, num ambiente econômico permeado de incertezas.

Nesse aspecto, faz-se necessário explicitar os conceitos de estrutura de governança e de coordenação aqui adotados. Estrutura de governança refere-se a um conjunto de regras e mecanismos inter-relacionados, capazes de garantir a integridade de uma transação ou de uma seqüência delas (Williamson, 1996, p. 11-12) ao longo do tempo e de forma coordenada. Por sua vez, coordenação pode ser definida como sendo a organização planejada de arranjos destinados à execução de ações econômicas ou administrativas, com base em métodos e princípios de eficiência (redução de custos de

produção e de transação) que permitam à firma expandir suas fronteiras de crescimento. O objetivo básico da coordenação é, portanto, criar condições suficientemente capazes de permitir à firma pôr em prática suas competências no contexto do processo de competição, pelo alcance de maior eficiência e crescimento.

As principais questões da governança residem exatamente na capacidade de as firmas solucionarem o *trade-off* entre produzir internamente os recursos necessários às suas atividades (tangíveis e intangíveis) ou desverticalizar suas atividades, comprando no mercado (*make-or-buy*) produtos e serviços necessários ao seu crescimento. O motivo apontado pelo enfoque teórico da Economia do Custo de Transação (Coase, 1937; Williamson, 1979, 1985) é a existência de custos associados à dificuldade de coordenação intertemporal das transações realizadas entre os agentes econômicos como reflexo de incertezas. Por isso, as competências específicas (*core competences*) são imprescindíveis para a vitalidade da firma, pois, no limite da sua capacidade de crescer, os custos de produzir externamente tornam-se menores do que os de produzir utilizando suas próprias instalações. Contudo, tal decisão depende de três atributos básicos que caracterizam as transações, a saber: a frequência com que ocorrem, o grau e o tipo de incerteza sob a qual estão submetidas e a especificidade dos ativos envolvidos.

Williamson (1985) apresenta três estruturas alternativas de governança: o mercado, a hierarquia e as formas híbridas. Para o autor, a coordenação estabelecida exclusivamente por meio do mercado ou da firma representa as duas formas extremas de governança. Conforme Menard (2004), enquanto na estrutura hierárquica o componente mais importante é o poder de *fiat*⁴, as formas mistas ou híbridas expressam o desenvolvimento de relações de autoridade, entendido pelo autor como a *delegação da capacidade de decidir*. Cada uma de tais estruturas de governança está associada a diferentes mecanismos de incentivos, controle e coordenação, bem como a diferentes capacidades de contribuir para a adaptabilidade e flexibilidade dos agentes a mudanças.

A *governança árquica*, mais comumente conhecida por integração vertical, é apontada para transações muito recorrentes, caracterizadas por investimentos em ativos com alto grau de especificidade e pertencentes à firma em que as atividades em questão são internalizadas. Além de assegurar o direito e controle de propriedade dos ativos, este tipo de governança implica uma relação de autoridade dentro da firma, baseado no controle gerencial das atividades produtivas, sob a égide de uma administração própria.

⁴ O termo *fiat*, em latim, significa “faça-se” e trata-se de uma idéia impositiva que na firma, dentro de certos limites estabelecidos por valores, costume, por contrato ou por lei, o superior hierárquico pode ordenar ao subordinado realização de determinadas ações, monitorar e controlar seu desempenho e, inclusive, puni-lo com rescisão do contrato de trabalho.

A integração vertical implica uma estrutura organizacional de dois processos produtivos complementares entre si para a fabricação de um produto, sendo conduzida pela ação de uma única firma. A literatura menciona três tipos de integração vertical: (a) para frente (*downstream*); (b) para trás (*upstream*); e (c) lateral.

Vale ressaltar que a integração vertical apresenta algumas desvantagens. Segundo Williamson (1985, 1996), ela traz embutido em si um aspecto que ressalta a mudança substancial da natureza do relacionamento entre os participantes de duas etapas complementares da cadeia produtiva, representando o exercício da autoridade de uma das partes em relação à outra. Entretanto, a intervenção diminui os incentivos das partes para atuar de modo eficiente e aumenta os custos burocráticos. Para ele, se a intervenção pudesse ser adotada sem restrições, logo toda a produção poderia ser dentro de uma única firma. Por outro lado, Grossmann e Hart (1986) afirmam que o essencial na estratégia de integração vertical é o controle sobre os *direitos residuais dos ativos*⁵ envolvidos na transação.

As motivações à integração vertical são várias: economias tecnológicas, falhas de mercado, garantia de fornecimento ou de demanda, assimetria de informação. O determinante tecnológico se manifesta, segundo Williamson (1985), muito raramente, quando existe apenas uma tecnologia superior às demais e tal tecnologia implique uma única forma de organização no ambiente econômico. Por sua vez, situações de competição imperfeita, assimetrias de informações e incertezas desencadeiam falhas de mercado que estimulam os agentes a incitativas oportunistas. Visto sob esta ótica, é do reconhecimento das dificuldades e restrições de outras formas alternativas de governança, a exemplo daquelas fundadas em mecanismos contratuais, que a integração vertical proporciona às firmas ficarem menos expostas a tais comportamentos oportunistas. Em contrapartida, apesar do alto grau de imobilização dos ativos exigidos pela integração vertical, a firma resguarda-se de enfrentar riscos de *hold-up* ou quase -renda⁶ (Teece, 1982).

A explicação de Hart e Holmstrom (2002) para a integração é que ela pode anular dois tipos de ineficiência: distribuição irregular dos seus resultados e (ou) benefícios de coordenação partilhados, mas de forma desequilibrada. As participações

⁵ Segundo Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 84), a definição de ativos específicos e o conceito de *sunk cost* se aproximam, mas também se distinguem. *Sunk cost* refere-se aos custos fixos incorridos e irrecuperáveis. Portanto, se a compra de uma máquina é considerada *Sunk cost*, não é possível vendê-la e, com isso, recuperar o investimento, o que sugeriria tratar-se de um ativo específico. No entanto, nem sempre um *Sunk cost* é específico a uma transação, apesar de frequentemente sê-lo...

⁶ O termo “quase-renda” foi abordado pela primeira vez por Alfred Marshall, na sua obra *Principles of Economics* definido como sendo a diferença entre o retorno do investimento em um ativo empregado em uma atividade específica e aquele retorno que seria obtido em sua segunda melhor alternativa de uso.