

A DESCONSTRUÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA CONSTITUÍDA NO GOVERNO JK PELA POLÍTICA SETORIAL DO GOVERNO FHC

Ademil Lucio Lopes*

Introdução

A indústria automobilística devido a encadeamentos à jusante e à montante em sua cadeia produtiva, além de constituir-se em um dos principais setores difusores de tecnologia e de inovações organizacionais e gestão da produção, possui papel relevante na estratégia de desenvolvimento de qualquer país.

A importância do setor automobilístico para as economias nacionais leva grande parte dos países a desenvolverem políticas de comércio específicas para o setor automotivo: acordos de restrição voluntária, barreiras estruturais, cotas quantitativas ou regras de origem, além da tributação às importações. Apesar da globalização e das pressões dos organismos multilaterais de comércio, na prática o que tem acontecido é a manutenção de políticas específicas para o setor, protegendo-o de uma maior exposição à concorrência.

Especialmente no caso do Brasil, na década de 90 a política macroeconômica do governo federal caracterizou-se por forte abertura da economia, privatizações de empresas estatais e em tese ausência de políticas de desenvolvimento setorial, pois, segundo o governo federal, para a modernização da economia brasileira deveriam ser abolidas as políticas protecionistas que vigoraram durante o período de substituição de importações. A nova política deveria basear-se na abertura da economia e no aumento da exposição à concorrência como os principais vetores para a reestruturação e modernização dos vários setores industriais que compõem a economia brasileira.

Entretanto, em grande parte da década de 90, menos um setor industrial foi beneficiado por políticas de desenvolvimento setorial por parte do governo

*Graduado em Economia e Mestre em Engenharia de Produção. Professor do Centro Universitário de Araraquara – Uniara.

federal, o setor automobilístico. Ao longo desta década pôde contar com uma série de medidas de fomento setorial, o que possibilitou que na metade dos anos 90 uma série de novos investimentos fossem anunciados. Montadoras que já produziam no país e principalmente montadoras que ainda não possuíam planta produtiva no Brasil anunciaram novos investimentos em modernas plantas produtivas, introduzindo no Brasil os mais modernos conceitos de produção. Estas empresas foram atraídas ao país pelo até então forte crescimento do mercado consumidor brasileiro de automóveis e principalmente pelas vantagens apresentadas no Novo Regime Automotivo brasileiro criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Entretanto, estas iniciativas do governo federal não favoreceram todo o setor automobilístico e sim apenas o elo mais forte da cadeia, representado pelo segmento montador, prejudicando grande parte das empresas do segmento de autopeças, segmento este que foi o mais afetado pelas mudanças que ocorreram no setor automobilístico na década passada.

As montadoras também foram beneficiadas pela guerra fiscal entre os Estado brasileiros, que, com o objetivo de atrair estes investimentos, concederam às montadoras uma série de incentivos como renúncia fiscal, financiamentos, investimentos em infra-estrutura e etc.

O presente artigo procurará discutir as políticas de fomento ao setor, desde sua implantação no Brasil, destacando a primeira grande onda de migração de investimentos do setor para o Brasil, até as políticas de fomento adotadas na segunda metade da década passada em benefício da indústria automobilística. Mais especificamente, pretende-se discutir de que forma as políticas de desenvolvimento setorial determinaram a segunda grande onda de investimentos para o Brasil a partir do ano de 1995, e as conseqüências desta política sobre o desenvolvimento de todo setor automobilístico brasileiro.

Implantação e consolidação da indústria automobilística no Brasil

A primeira grande onda de investimentos do setor automobilístico para o Brasil ocorreu em meados da década de 50, neste período temos a implantação deste setor no Brasil, com a vinda das primeiras montadoras para produzirem no país. Pois, anteriormente as montadoras não possuíam plantas produtivas no Brasil e todos os veículos eram importados como kits completos (CKD) ou parcialmente montados (SKD).

O Brasil naquele momento possuía uma estrutura industrial incipiente, contando com uma pequena indústria fornecedora para peças de reposição, que representavam 30% das peças encontradas em um veículo. Sendo estas, peças mais simples como velas de ignição e baterias, ou seja, não eram peças sofisticadas tecnologicamente com grandes necessidades de investimento como na estampagem ou na fabricação de motores (SHAPIRO, 1997).

O Brasil além de possuir uma estrutura industrial que dava seus primeiros passos, portanto, ainda em início de formação, ainda possuía um mercado assentado em bases ainda bastante frágeis. Shapiro (1997), lembra que naquele período 50% das exportações brasileiras eram provenientes do café. Estes fatores provocavam uma forte resistência por parte das montadoras em construir unidades produtivas no país.

No início da década de 50, devido a problemas cambiais o governo brasileiro foi obrigado a tomar algumas medidas com o objetivo de restringir a importação de veículos no Brasil.

Em 1956, já no governo de JK é baixado as instruções 127 e 128 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) em que as empresas eram incentivadas a aumentar o nível de nacionalização em trocas de taxas de câmbio favoráveis, colocando as empresas não participantes em desvantagem. Naquele momento o governo JK ainda não possuía uma política automotiva (SHAPIRO, 1997).

Basicamente o plano automotivo do governo JK consistiu em fechar efetivamente o mercado para a importação através da fixação de taxas de câmbio e do racionamento cambial para produtos automotivos. As empresas que cumprissem as metas de nacionalização estariam aptas a receberem uma série de incentivos financeiros. As metas de nacionalização a serem cumpridas pelas montadoras seriam elevadas anualmente até atingir um índice de nacionalização de 90% para caminhões e veículos utilitários, enquanto que para jipes e carros este índice deveria atingir o valor de 95%.

Este plano seria supervisionado pelo GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), o GEIA era um dos grupos que compunham as ações setoriais determinadas pelo plano de metas. O GEIA era composto por representantes de todos os órgãos e agências que de alguma forma possuíam gerência sobre o plano. O objetivo era facilitar e agilizar a tomada de decisões relativas aos índices de nacionalização e metas de produção.

Esta política de incentivos a formação de uma indústria automobilística no Brasil fez parte do que ficou conhecido como industrialização por substituição de importações, que tem seu principal momento no plano de metas de JK¹. Essa estratégia tinha como objetivo principal internalizar os setores produtores de consumo duráveis e o desenvolvimento dos setores de bens intermediários. Baseava-se principalmente no fechamento do mercado interno, na coordenação de uma série de incentivos em favor das novas empresas multinacionais e nacionais privilegiadas pela estratégia de desenvolvimento do Estado brasileiro. Foi então criada uma série de incentivos ao investimento externo, como linhas especiais de crédito, com longos prazos de restituição e juros negativos,

1. Sobre o Plano de Metas, ver Lessa (1983).

concessão de avais estatais e empréstimos contraídos no exterior, facilitação de importação de máquinas, equipamentos e insumos básicos, com a concessão de taxas cambiais favorecidas, concessão de isenções fiscais e tributárias e reserva de mercado às indústrias em implantação, via tarifas protecionistas.

A indústria automobilística constituía-se em um setor fundamental dentro da estratégia de desenvolvimento do Estado naquele período. Portanto, o processo de implantação do setor foi fortemente monitorado pelo Estado que, segundo Serra (1985) e Ferro (1980), buscou promover alto grau de complementaridade entre as atividades das empresas multinacionais responsáveis pela montagem de veículos e pela produção de peças e componentes de maior complexidade tecnológica e aquelas das empresas produtoras do segmento de componentes nacionais (autopeças), responsáveis pela produção de determinadas peças e componentes para as montadoras e, para o mercado de reposição. Dessa forma, o governo federal, a partir do GEIA também incentivou o desenvolvimento de um importante segmento fornecedor de autopeças de capital nacional.

Desta forma, pode-se afirmar que o segmento de autopeças no Brasil surgiu com a política de substituição de importações na década de 50, como apêndice das montadoras multinacionais que se instalavam no Brasil. O segmento fornecedor contou com grande gama de incentivos por parte do governo federal, além de um mercado completamente fechado às importações e altos índices de nacionalização de veículos. Portanto, o processo de formação e consolidação da indústria automobilística no Brasil ocorreu com forte presença do Estado. Foi criada uma estrutura de fomento ao setor que incentivou o desenvolvimento articulado das montadoras e a formação de um segmento fornecedor de autopeças predominantemente de capital nacional (principalmente pequenas e médias empresas), em que a modernização e o crescimento de um puxou o avanço de outro.

No início do processo de formação das empresas nacionais fornecedoras de autopeças, o governo federal através do GEIA não permitiu a verticalização da produção por parte das montadoras, além de induzir a um relacionamento cooperativo das montadoras com estes fornecedores, provendo-lhes assistência técnica, tecnológica e organizacional, assim como contratos de longo prazo. As montadoras produziram apenas os componentes principais como motores e estampagem de grandes peças (ADDIS, 1999). Havia claramente por parte dos formuladores da política de desenvolvimento uma clara preocupação com a defesa dos interesses nacionais.

É fundamental enfatizar o aspecto de que a implantação da indústria automobilística tinha dentro do plano de metas, importante papel estratégico. Pois, era a partir deste setor que o governo esperava consolidar no Brasil uma completa base industrial, devido à capacidade do setor automobilístico em atrair

capital externo, tecnologia e gerar um sistema articulado de produção. Além do fato de que havia a convicção, de certa forma presente até hoje, de que o automóvel constituía-se em um símbolo do desenvolvimento industrial e econômico de um país. Portanto, pode-se dizer que também do ponto de vista político o sucesso do plano de metas estava atrelado à implantação da indústria automobilística no Brasil.

O GEIA tomava uma série de medidas com o objetivo de obter total comprometimento das montadoras ao plano. De tal forma que as empresas que aderissem mais rapidamente ao plano teriam consideráveis vantagens sobre as que postergassem seus investimentos no país, devido a maior gama de incentivos, que as primeiras teriam em relação as mais atrasadas. Já as empresas que não aderissem ao programa incorreriam em altos custos devido à perda de acesso ao promissor mercado brasileiro (SHAPIRO, 1997).

Deve-se destacar o fato de que apesar do Brasil, já naquele período constituir-se no maior mercado da América Latina, do ponto de vista das montadoras, em que a questão dos ganhos de escala é essencial para o setor, devido à diminuição dos custos de produção, o tamanho do mercado brasileiro ainda não permitia que as montadoras produzissem com sua capacidade máxima. Dessa forma, as montadoras teriam grandes problemas de eficiência no curto prazo, o que justificava a clara preferência daquelas empresas em apenas exportar, em detrimento a produzir no Brasil. Estes fatores ajudam a explicar o fato de que das primeiras montadoras a instalarem-se e a produzirem carros de passeio no Brasil, apenas a VW poderia ser considerada uma grande montadora. Entretanto, se compararmos a VW naquele período às grandes montadoras americanas, constata-se que a montadora alemã não detinha o mesmo poder de mercado destas montadoras. Entretanto, mesmo considerando estas dificuldades, a implementação do setor automobilístico no Brasil ocorreu com a rapidez desejada pelo GEIA (SHAPIRO, 1997).

Além dos incentivos concedidos pelo governo brasileiro, um outro fator que influenciou a vinda das primeiras montadoras para o Brasil, foi a estratégia destas empresas, pois devido aos problemas já mencionados de escala no curto prazo, as montadoras que aderissem ao plano não obteriam economias de escala no curto prazo (SHAPIRO, 1997). Dessa forma, ficou claro que o objetivo destas empresas era fundamentalmente garantir seu espaço no promissor mercado brasileiro de automóveis.

Como já destacado anteriormente, a implantação da indústria automobilística no Brasil era fundamental dentro da estratégia de desenvolvimento industrial traçada no plano de metas do governo JK. Dentro deste contexto, é relevante descrever alguns aspectos ligados a negociação entre a VW e a Ford com os órgãos do governo responsáveis pela execução da política de desenvolvimento, cujos principais pontos das negociações foram descritos em Shapiro (1997).

A VW mesmo sendo naquele momento a maior montadora a aderir ao programa de incentivos do governo, não conseguiu do BNDE o financiamento ou aval que havia requisitado a este banco, pois o BNDE concluiu que a montadora alemã não necessitava deste financiamento, tendo condições de angariar estes recursos, sem sua intervenção. Havia também um difícil contexto econômico em que devido ao rompimento do governo JK com o FMI, havia-se esgotado a disponibilidade de crédito internacional para o Brasil, dificultando muito a captação de recursos por parte do BNDE. Essa decisão do BNDE sofreu uma série de pressões políticas até do presidente JK, que devido a motivos políticos exigia a instalação de uma grande montadora que produzisse veículos de passeio até o fim de seu mandato.

Outra negociação descrita por Shapiro (1997), dizem respeito principalmente as negociações da Ford com o governo federal para a produção de veículos de passeio no Brasil. A Ford, tendo consciência da importância de sua entrada no Brasil, produzindo automóveis de passeio, tinha certeza que podia negociar diretamente com o governo melhores condições para sua entrada no País (incentivos, financiamento, índice de nacionalização de peças, maior cobertura cambial para a importação de equipamentos). A Ford apresentou uma série de projetos ao GEIA todos eles recusados pois a montadora americana insistia em maiores incentivos. Entretanto, todos os pedidos da Ford foram negados, a despeito da montadora americana ser naquele momento, a montadora de maior penetração no mercado brasileiro e sua participação no plano seria muito importante para seu sucesso.

O GEIA considerava a presença da Ford muito importante para o plano, mas tinha plena consciência de que abrir concessões à montadora americana, significaria a perda de credibilidade do plano, pois outras montadoras também pleiteariam novas vantagens, impossibilitando que os objetivos perseguidos pelo governo quanto à composição do setor fossem alcançados, principalmente no que concerne a formação de um segmento de autopeças de capital nacional.

A Ford somente começou a produzir veículos de passeio no Brasil a partir de 1967, já no período militar.

Estes dois exemplos são relevantes pois ilustram o fato de que mesmo considerando os importantes condicionantes políticos daquele período, em que o sucesso político do plano de metas dependia da implementação do setor automobilístico no Brasil. O GEIA e as outras instituições do governo envolvidos na coordenação e execução do plano, tendo sofrido fortes pressões políticas e também das montadoras que insistiam em obter novas vantagens, conseguiu negociar as condições de entrada destas empresas, no sentido de atingir os objetivos e metas propostos no plano automotivo. A despeito de uma série de incentivos que foram concedidos às montadoras, foram exigidos uma série de contrapartidas destas empresas com o objetivo de gerar as condições necessárias

a formação e ao fortalecimento da indústria nacional. Mesmo tendo claro a importância da vinda de empresas como a Ford para o país naquele momento, os homens que compunham o GEIA tinham consciência que o atendimento das exigências da montadora americana, poderiam inviabilizar a constituição de um segmento fornecedor de autopeças de capital nacional de importante dimensão.

A política industrial implantada permitiu a consolidação de uma indústria automobilística com elevada capacidade de produção, índices de nacionalização e de produção adequados com o planejado pela política industrial do setor e um crescente número de fornecedores locais de peças e componentes.

O chamado milagre econômico, ocorrido no início da década de 70, ancorado na elevada concentração pessoal de renda e na concessão de crédito ao consumidor para a compra de bens de consumo duráveis, contribuiu decisivamente para o crescimento acelerado e consolidação da indústria automobilística brasileira.

Entretanto, a década de 80 inaugurou um dos períodos mais difíceis pelo qual passou a indústria automobilística brasileira, período este em que enfrentou grande instabilidade e forte estagnação do mercado interno na década de 80.

Desde a sua implantação no Brasil, até o início dos anos 80, exceto em 1977, a trajetória da indústria automobilística brasileira caracterizou-se pelo crescimento contínuo, mesmo em períodos de desaceleração da economia. O principal motor desse crescimento foi o mercado interno, pois as exportações tinham uma parcela pequena da produção total (10% da produção) (HOLLANDA, 1994). Dessa forma, a crise econômica que atingiu o país durante toda a década de 80, teve como principal consequência à estagnação das vendas internas, devido ao expressivo encolhimento do mercado consumidor.

A indústria automobilística brasileira reagiu diminuindo os investimentos na modernização dos processos produtivos e na introdução de novos modelos no mercado, levando o setor a um grande atraso produtivo e tecnológico que se materializava em baixos índices de produtividade e competitividade (FERRO, 1990).

A estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações, no que diz respeito ao setor automobilístico, foi altamente positiva, pois, através da articulação de uma série de incentivos aliados a uma forte política protecionista, permitiu ao país desenvolver uma indústria automobilística integrada e de grande dimensão produtiva. Todavia, na década de 80, num contexto de inovações nos produtos e processos, o modelo mostrou sinais de esgotamento, já que as montadoras nacionais reagiram timidamente aos novos rumos do setor. As montadoras adotaram uma política de elevação das margens de lucro em prejuízo de políticas mais agressivas de redução de custos e aumento de produtividade, aproveitando-se da proteção que usufruíam desde sua implantação na década de 50.

A indústria automobilística brasileira na década de 90

O início da década de 90 é marcado por profundas mudanças nas orientações da política econômica brasileira. A política macroeconômica brasileira baseou-se principalmente no tripé: abertura comercial, desregulamentação e privatização. A abertura comercial, em particular, teve importante impacto sobre o setor automobilístico, pois alterou o ambiente em que se inseria este setor.

Os primeiros anos da década de 90 são marcados pelo acirramento da crise do setor automobilístico, caracterizada principalmente pela forte queda nas vendas e da produção interna. A crise nas vendas no mercado interno tornou-se mais intensa, a partir do segundo semestre de 1991, em decorrência da aceleração dos reajustes de preços dos veículos, das restrições aos financiamentos de longo prazo e da proibição da abertura de novos consórcios (suspensos desde agosto de 1990).

Em virtude do agravamento da crise e do medo generalizado que havia entre os empresários, trabalhadores e o governo, de que o setor automobilístico brasileiro caminhava rapidamente para o sucateamento produtivo, estes diferentes agentes passaram então a procurar soluções para o setor. Com o objetivo de reverter esta grave situação, estabeleceu-se, em fevereiro de 92, um fórum de discussões envolvendo o governo, as montadoras e os trabalhadores, que ficou conhecido como câmara setorial.

Desta forma o contexto econômico que aumentou as dificuldades pelas quais passava o setor foi fundamental para levar as montadoras e trabalhadores à negociação. Pois, enquanto as montadoras encontravam-se bastante fragilizadas naquele período, devido à recessão que passava o país, aliada a abertura da economia promovida pelo governo federal e também ao corte dos incentivos e subsídios diretos e indiretos às montadoras, para os trabalhadores as perspectivas também eram sombrias, devido ao aumento das demissões e as perspectivas de piora da situação (ARBIX, 1997).

Esta difícil situação foi fundamental para a efetivação dos acordos das Câmaras setoriais em que foram acordadas mudanças que envolveram toda a cadeia automobilística, incluindo-se também o Estado. Nestes acordos foram definidas alterações (diminuição) nas margens de lucro de todos os componentes da cadeia, diminuição da carga tributária sobre os veículos, metas de produção, investimento e geração de empregos para toda a cadeia.

Os acordos das câmaras setoriais e o protocolo do carro popular tiveram grandes impactos sobre as vendas internas. As vendas de automóveis de passeio que em 1992 foram da ordem de 579.666 veículos, em 1994 elevaram-se para 975.697 mil veículos vendidos, destacando-se cada vez mais a participação dos carros populares na totalidade das vendas.

O setor automobilístico no governo FHC

No começo do governo FHC, o setor automobilístico enfrentou alguns problemas devido à instabilidade da política setorial do governo, que passou a subordinar-se aos objetivos da política de estabilização macroeconômica do governo federal.

No início do plano Real, quando o governo além da implementação preocupava-se com a consolidação do plano, o governo adotou como estratégia à abertura da economia e a sobrevalorização cambial. Pois contava com um contexto econômico favorável, caracterizado pela abundância de capitais externos dispostos a financiar o déficit em conta-corrente do Brasil. Essa estratégia permitiu que a inflação brasileira se consolidasse em patamares muito baixos, pois o choque de oferta de produtos importados foi fundamental para conter as elevações dos preços de diversos setores da economia, principalmente nos setores oligopolizados como é o caso da indústria automobilística.

Contudo, a estratégia do governo federal deteriorou-se rapidamente em função do excessivo aumento do déficit das contas externas brasileiras, tornando o Brasil muito dependente dos capitais externos especulativos. A crise cambial do México e a reversão do fluxo de capitais obrigaram o governo brasileiro a rever sua política de diminuição das taxas de importação, principalmente com relação aos automóveis que possuem grande peso na balança comercial. Neste período houve mudanças nas regras de financiamento, consórcios e alíquotas de importação.

Em linhas gerais, a política industrial proposta pelo governo FHC era análoga às diretrizes principais do governo anterior: ausência de políticas discricionárias, seletivas, ou seja, sem a definição de setores privilegiados nem de mecanismos específicos a eles. A princípio todos os setores seriam contemplados com os mesmos benefícios.

Entretanto, o desequilíbrio das contas externas brasileiras obrigou o governo a adotar uma política setorial, com medidas específicas para o setor, discricionárias, em que o Estado negociaria direto com as empresas a definição precisa de objetivos, cronogramas, etc.

Durante o biênio 93/94, as importações de automóveis atingiram o impressionante patamar de 190 mil veículos, a despeito das declarações do governo na época, que deixavam claro que a abertura havia sido promovida num contexto de sobrevalorização cambial e tinha um caráter punitivo aos setores oligopolistas que insistiam em manter suas margens de lucro. O governo pretendia atingir principalmente as montadoras, porém, a resposta destas foi à maciça importação de veículos, correspondendo a 2/3 do total importado; ou seja, a maior parte dos veículos importados foram internalizados pelas próprias montadoras instaladas no país. Relativizando o argumento de que preponderantemente o acirramento da concorrência, devido às importações de

veículos, foi o responsável maior pelas transformações em curso no setor (LAPLANE, 1995).

Entretanto, deve-se destacar que o objetivo principal do governo federal, ao promover a aceleração do processo de abertura da economia naquele momento, era simplesmente garantir a estabilidade macroeconômica, procurando evitar qualquer ameaça ao sucesso do plano Real. Analisando-se a partir deste aspecto, naquele contexto em que se procurava de toda a forma garantir a consolidação do plano Real, pode-se dizer que a política de abertura do governo federal foi eficiente em garantir a estabilização dos preços. Entretanto, esta mesma política de abertura e sobrevalorização cambial, foram responsáveis pela deterioração da balança comercial brasileira, cujos insistentes déficits, foram decisivos para aumentar a dependência do país aos voláteis capitais externos, tornando frágeis às bases em que se sustentava a estabilização econômica do país.

O novo regime automotriz

O crescimento exponencial das importações de veículos e seu impacto negativo sobre a balança comercial brasileira, num momento delicado para a consolidação do plano real, devido à crise cambial mexicana, obrigaram o governo a implementar em 1995 um novo regime automotriz. Além do fato de que a Argentina, depois de 1991, quando implantou seu novo regime automotivo, passou a atrair grande parte dos investimentos do setor, que se dirigiam àquele país devido às vantagens oferecidas. Portanto, o regime automotriz brasileiro, inspirado no argentino, também tinha o objetivo de unificar as políticas setoriais dentro do Mercosul². A implementação do NRA brasileiro, inaugurou a segunda maior onda de migração de investimentos do setor automobilístico para o Brasil, comparada apenas a primeira onda de investimentos quando da implantação deste setor no Brasil nas décadas de 50-60 período este já discutido no presente trabalho.

A partir do NRA, o setor investiu o montante de US\$ 10.683 bilhões na reestruturação de plantas e/ou na construção de novas plantas produtivas (ARBIX; POSI, 1999).

A implementação do NRA instituiu uma série vantagens para as montadoras que decidissem investir no Brasil em relação principalmente às empresas que não pretendessem construir novas plantas produtivas no país. Com relação às primeiras, alíquotas de importação de veículos completos substancialmente menores (50% menor), além disso, máquinas e equipamentos poderiam ser importadas com alíquota zero e as autopeças com alíquota inicial de 2%

O NRA conseguiu reverter o aumento das importações independentes,

2. Sobre a influência do regime automotriz argentino, sobre a política setorial do governo brasileiro em relação ao setor automobilístico, ver Comin (1996) e Bedê (1996).

além de promover grande elevação do nível de investimentos, tanto das 4 principais montadoras do país (VW, FIAT, GM e FORD), como de outras montadoras como Mercedes Benz, Toyota, Honda, Mitsubishi, Peugeot, Renault e Chrysler.

O NRA trouxe ganhos consideráveis para o segmento montador, pois o novo protecionismo inaugurado pelo governo federal, tornou o segmento montador um dos mais protegido pelo governo

Contudo, algumas das conseqüências do NRA foram às distorções causadas dentro da cadeia produtiva, em função das diferentes alíquotas de importação, aplicadas sobre as montadoras e o segmento fornecedor de autopeças. Enquanto as montadoras passaram a beneficiar-se de um nível de proteção extremamente elevado, o segmento fornecedor de autopeças praticamente teve eliminado qualquer proteção resultante do NRA.

Devido aos protestos do segmento fornecedor, o governo tomou algumas medidas, contudo, a principal questão para o Sindipeças, representante do segmento, era o fato do setor, a partir da medida provisória, ter tido forte compressão em sua margem de rentabilidade, devido principalmente à incapacidade de repassar os aumentos de custos num contexto de baixa proteção. É fundamental explicitar que o principal problema para este segmento não era o aumento das importações, cujo volume não era elevado o bastante para ameaçá-lo. A principal questão, neste caso, é o aumento do poder de barganha das montadoras. Além do que, o segmento de autopeças é formado predominantemente por empresas médias e pequenas, sem acesso ao mercado de capitais, com menor capacidade tecnológica, menor habilidade de acessar informações, dificuldade em trabalhar com uma perspectiva de longo prazo e que tem de fazer frente a uma relação de fornecimento tipo oligopólio-monopsônio com as montadoras (BEDÊ, 1996).

Segundo levantamento do sindicato do segmento, os preços das autopeças, no período de julho de 94 a maio de 96, subiram em média 18,3%, contra uma elevação de preços (IGP) de 29,7%. Seus custos, em média, subiram 41,4%, ou seja, mais do que o dobro dos preços.

Independente dos investimentos que o NRA trouxe para o Brasil podemos concluir que o Novo Regime Automotriz foi feito em função dos interesses do segmento montador. Demonstrando que o NRA privilegiou as grandes corporações multinacionais enfraquecendo o segmento de autopeças nacional, construído ao longo dos últimos quarenta anos.

A questão da guerra fiscal entre os Estados: O caso do segmento montador

A nova onda de investimentos da indústria automobilística no Brasil desencadeou intensa guerra fiscal entre os Estados brasileiros, que disputaram estes investimentos. Os Estados lançaram mão de ampla gama de incentivos

de toda natureza, fiscais, creditícios, etc., com o objetivo de atrair estes investimentos para seus respectivos Estados.

A disputa por estes investimentos entre os Estados brasileiros a partir de políticas pró-ativas principalmente dos Estados e em menor parte dos municípios degenerou para uma disputa predatória envolvendo Estados e municípios com conseqüências que podem ser deletérias para o setor público em geral. Além do fato que a disputa por estes investimentos pode neutralizar os efeitos benéficos destes investimentos no longo prazo (ARBIX; POSE, 1999).

Alguns Estados concederam uma série de vantagens, que acabaram financiando o custo de estabelecimento das novas plantas e até em alguns casos dividiram-se o risco do investimento com as montadoras. Nestes casos os Estados injetaram dinheiro público no empreendimento, participando deste como sócios, como ocorreu no caso da instalação da montadora francesa Renault no Estado do Paraná.

Foram concedidos por parte de Estados e municípios incentivos como: doações de terreno, provisão de infra-estrutura necessária, isenções de impostos e taxas por prazos não menores que 10 anos, empréstimos com juros subsidiados e etc.

As principais justificativas dos Estados para a concessão desta gama de incentivos com o objetivo de atrair os investimentos das montadoras para seus respectivos Estados são principalmente a criação de empregos diretos e indiretos e os efeitos positivos gerados pelos encadeamentos produtivos do setor automobilístico.

Arbix e Posi (1999), apresentam em seu trabalho alguns pontos presentes nos documentos oficiais dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul em que os programas de incentivos fiscais às montadoras são justificados pela perspectiva de que a vinda de montadoras para seus Estados teriam um poderoso efeito dinamizador sobre a economia do Estado. Estes documentos superestimam a atração de fornecedores que gerariam novos investimentos e a criação de milhares de empregos diretos e indiretos. Nos documentos apresentados naquele trabalho, ficou clara a noção de que o massivo fluxo de investimentos era a oportunidade que estes Estados tinham de conseguir desenvolver razoável estrutura industrial a partir dos investimentos das montadoras. Portanto, qualquer esforço por parte dos Estados, para atrair estes investimentos seria compensado pelos benefícios advindos da instalação daquelas plantas produtivas. A ausência na guerra fiscal, na luta por esses investimentos, poderia significar a perda da batalha pelo desenvolvimento industrial destes Estados (ARBIX; POSI, 1999).

Entretanto, segundo Arbix e Posi (1999) os impactos destes investimentos deveriam ser mais bem avaliados com relação aos fatores mencionados como justificativa para a atração destes investimentos.

Em primeiro lugar com relação à criação de empregos diretos e indiretos

as novas plantas tiveram um impacto menor do que o esperado sobre os empregos diretos, pois estas novas unidades que utilizam novas concepções de gestão e organização da produção, além de um maior conteúdo tecnológico, não foram concebidas para empregar mão de obra em grandes proporções, como em décadas passadas. Mesmo do ponto de vista da geração de empregos indiretos uma série de vantagens concedidas pelo governo federal e governos estaduais, principalmente os incentivos que facilitaram a importação de automóveis e autopeças, como a diminuição das taxas de importação, contribuindo para diminuir a produção de peças e equipamentos no Brasil. Além do fato de que as novas plantas das montadoras trouxeram seus fornecedores estrangeiros, sendo que estes fornecedores em sua maioria pouco investiram em novas instalações produtivas, pois estas empresas se aproveitaram das dificuldades das empresas de capital nacional, comprando-as, o que do ponto de vista global não significou grande incremento dos investimentos no país.

Em segundo lugar, as novas plantas em sua maioria não geraram spillovers tecnológicos, pois estas plantas foram construídas para operar apenas a montagem de veículos, não possuindo capacidade de realizar P&D. As novas tecnologias são realizadas nas matrizes destas empresas que possuem capacidade de gerar P&D, sendo posteriormente estas tecnologias desenvolvidas aplicadas em países como o Brasil.

Em suma, a guerra fiscal entre Estados brasileiros pôs em risco algumas possibilidades de benefícios advindos destes novos investimentos realizados no país. Estados e municípios comprometeram os seus orçamentos em um contexto de grandes dificuldades fiscais e orçamentárias em todos os níveis de governo.

A fragilização financeira das grandes empresas nacionais foi à principal causa do profundo processo de desnacionalização que estas empresas passaram durante o governo FHC (POSTHUMA, 1999). Pois, devido à política macroeconômica, bastante restritiva no aspecto monetário, caracterizada principalmente por elevadas taxas de juros, escassez de créditos para investimento e sobrevalorização cambial, fazendo com que grande parte da indústria nacional enfrentasse graves problemas financeiros. Particularmente com relação ao segmento fornecedor de autopeças de capital nacional, tivemos os problemas decorrentes desta política macroeconômica, aliadas às medidas contidas no NRA favorecendo a importação de peças e equipamentos que foram determinantes para a aceleração do processo de desnacionalização destas empresas, em que a fragilização destas empresas não apenas do ponto de vista financeiro, tornou-as presa fácil para as grandes empresas estrangeiras fornecedoras de autopeças.

Este problema enfrentado pelo segmento de autopeças de capital nacional ocorreu em um contexto marcado pela emergência de uma nova tendência produtiva que aumentou às responsabilidades do segmento fornecedor, em que

as montadoras, com o objetivo de cortar custos e aumentar a competitividade, vêm alterando, na base, as relações entre as montadoras e fornecedores construídas no passado.

As montadoras, com o objetivo de diminuir os custos de seus componentes têm transferido as atividades de negociação de preços, organização da cadeia de produção, preservação da qualidade dos produtos, inspeção e montagem de subsistemas que serão utilizados no veículo final para seus fornecedores principais. Além de procurarem concentrar seus esforços nas atividades mais rentáveis da produção automotiva, ou seja, na pesquisa e desenvolvimento, no projeto de novos produtos e na comercialização do veículo.

As principais conseqüências desse processo são a eliminação de algumas empresas fornecedoras, mas, por outro lado, a disseminação das submontagens fortalece alguns fornecedores, pois neste sistema ocorre uma maior dependência entre as montadoras e seus fornecedores principais. “Especialmente quando um componente é tecnologicamente sofisticado, a relação entre a montadora e o fornecedor normalmente torna-se exclusiva, permitindo a ambas desenvolver planos de longo prazo”.(Ruigrok, et al, 1991: 14, apud Posthuma, 1994). Exemplos dessa tendência são o Consórcio Modular da VW (caso extremo), o Condomínio Industrial da Ford e o relacionamento da Fiat com seus fornecedores.

Das 60 maiores empresas no mundo, pelo menos 30 tem alguma participação no Brasil. Estas empresas hoje dominam completamente o fornecimento direto para as montadoras, sobrando os níveis mais baixos de fornecimento e de reposição de peças para as pequenas e médias empresas de capital nacional, as quais têm que enfrentar o aumento da concorrência e das importações de peças de menor valor agregado por parte dos fornecedores de primeiro nível num contexto de grandes dificuldades econômicas.

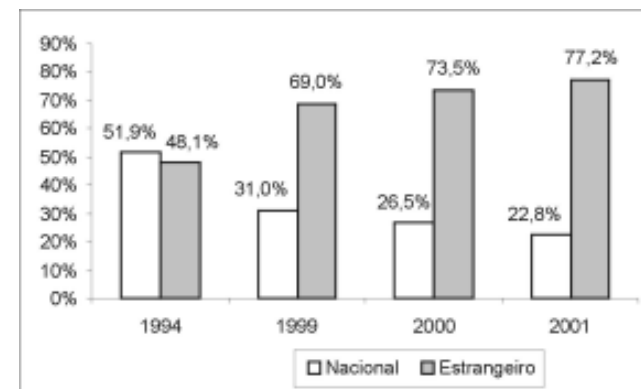


Gráfico 1. Desnacionalização do segmento de autopeças.

Neste sentido, é fundamental destacar a relevância para o país em se possuir empresas fornecedoras de capital nacional que tenham condições de serem fornecedoras de primeiro nível. Segundo Tauile et al (1994), 60% do custo de fabricação de um veículo provêm do segmento fornecedor de autopeças, dessa forma é fundamental garantir índices de nacionalização relevantes com o objetivo de reter parcela considerável do valor agregado da indústria como um todo. Este segmento além de possuir fundamental relevância na estrutura de custos do setor, tem também papel estratégico no que concerne aos aspectos tecnológicos presentes na produção de componentes e partes de veículos. Portanto, estas empresas têm desempenhado cada vez mais importante papel no desenvolvimento de novas tecnologias e de novos componentes, aumentando sua importância no aperfeiçoamento da capacidade de P&D do setor automobilístico. A questão é que as empresas fornecedoras de capital nacional, sobreviventes, em sua maioria absoluta não têm mais condições de atender as exigências das montadoras e assim participarem destes novos arranjos produtivos.

As principais conseqüências deste processo é o fato de que as grandes empresas multinacionais do setor salvo em alguns casos excepcionais, realizam suas principais atividades de P&D em suas matrizes na Europa e nos EUA, onde já possuem sistemas nacionais de inovação adequados, não havendo interesse por parte destas empresas em realizarem importantes investimento nesta área em países como o Brasil.

Segundo Furtado (1999), a maior parte do valor agregado criado no circuito econômico de uma empresa não se encontra nas atividades diretamente ligadas à produção material. Atualmente as funções críticas, no que concerne à criação de riqueza dentro do circuito econômico de uma empresa, encontram-se nas atividades de P&D, marketing e finanças. Estas atividades estratégicas estão concentradas nas matrizes das grandes empresas globalizadas e geram efeitos positivos a todo ambiente econômico devido às relações de troca entre a empresa e o ambiente econômico em que está inserida. Dessa forma, a desnacionalização das grandes empresas nacionais ocorridas nos últimos anos, trouxe importantes perdas à economia brasileira, pois estas empresas agora desnacionalizadas possivelmente transferirão suas atividades estratégicas (P&D, marketing e finanças) para suas novas bases nacionais, nas matrizes das empresas que as adquiriram, onde serão desenvolvidas as atividades de maior valor agregado.

Conclusões

O setor automobilístico brasileiro conheceu em sua história dois momentos em que massivos fluxos de investimentos de empresas tiveram como destino o Brasil. O primeiro grande fluxo de investimentos para o Brasil ocorreu entre a

segunda metade da década de 50 e o início da década de 60 e o segundo ocorreu na segunda metade da década de 90, após a implementação por parte do governo federal do Novo Regime Automotivo brasileiro (NRA).

No período de implantação da indústria automobilística no Brasil, o governo federal teve papel central neste processo, pois a implantação deste setor era peça fundamental dentro da estratégia de desenvolvimento industrial efetivada com a elaboração e execução do Plano de Metas. Desta forma, como já discutido, o governo federal concedeu uma série de incentivos para que as montadoras produzissem automóveis no Brasil.

Entretanto, o Estado negociou uma série de contrapartidas com as montadoras: prazo, conformação da indústria, índice de nacionalização de veículos, formação da mão de obra e localização das plantas industriais, além de ajudar na formação e no desenvolvimento tecnológico dos fornecedores de capital nacional, transferindo tecnologia para estas empresas. Todos estes compromissos deveriam ser assumidos pelas montadoras, para que pudessem usufruir os incentivos concedidos pelo Estado.

Com relação à segunda onda de investimentos do setor automobilístico no Brasil, o governo federal teve papel ambíguo, pois em um contexto ideológico em que políticas setoriais e discricionárias são vistas de forma negativa, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se por adotar esta postura desfavorável a qualquer política industrial ativa com o objetivo de atender setores industriais específicos. Todavia, em virtude de problemas de ordem econômica, o governo federal foi obrigado a implementar uma política setorial para a indústria automobilística.

O resultado da política setorial daquele governo, além da ocorrência de um novo grande fluxo de investimentos para o país, foi um dos responsáveis pela desnacionalização das grandes empresas fornecedoras de capital nacional como a Metal Leve e a Cofap que, descapitalizadas, não tiveram condições de manterem os níveis de investimentos necessários para continuarem competitivas.

O NRA, aliado à política macroeconômica vigente entre os anos de 1994-1999, levaram à desintegração e desarticulação do parque nacional de autopeças construído nos últimos quarenta anos no Brasil, resultante da política de desenvolvimento do governo federal durante as décadas de cinquenta e sessenta.

As montadoras, aproveitando-se da omissão do governo federal e da ausência de capacidade de Estados e municípios em elaborar e implementar políticas consistentes de desenvolvimento procuraram obter o máximo de vantagens possíveis da guerra fiscal, pois Estados e municípios não tiveram nenhum poder de barganha com relação às negociações com as montadoras, sendo submetidos a uma série de exigências.

As deficiências da política de incentivos do governo FHC e suas conseqüências sobre o setor, tornaram-se claras com a crise enfrentada pelas

montadoras, devido à estagnação do mercado interno causada pelas dificuldades econômicas pelas quais passa o país. Os baixos níveis de produção e o excesso de capacidade ociosa fizeram com que algumas montadoras abandonassem seus investimentos, como foi o caso da Crysler no Paraná ou ameaçassem sua retirada, como no caso da Mercedes em Minas Gerais, sendo que neste caso a montadora conseguiu novas vantagens do governo Estadual para que mantivesse sua planta produtiva naquele Estado.

Referências:

ARBIX, G; POSE, A.R. **Globalization, regional development, and territorial competition: bidding wars in the brazilian automobile sector**, 1999. (mimeografado)

BEDÊ, M. A. **A Indústria automobilística no Brasil nos anos 90 (proteção efetiva, reestruturação e política industrial)**. Tese (doutorado) – FEA/USP, São Paulo, 1996.

BNDES. Reestruturação da indústria de autopeças. **Informe setorial**. Rio de Janeiro, n.10, jul.,1996.

COMIN, A. **De volta para o futuro: Política e reestruturação industrial do complexo automobilístico nos anos 90**. São Paulo: Cebrap, 1996.

COUTINHO, L; FERRAZ, J.C. **Estudo da competitividade da economia brasileira (competitividade da indústria automobilística)**. Campinas: Papirus, 1993.

ERBELER, F.S; CASSIOLATO, J.E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, v.17, n.12, p.32-60, abr./jun., 1997.

FERRO, J.R. **Para sair da estagnação e diminuir o atraso tecnológico da indústria automobilística brasileira**. IPT/FECAMP. Campinas, 1990.

FERRO, J.R. O Brasil na rota da mentalidade enxuta. In: **A mentalidade enxuta nas empresas**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p.363-84.

FURTADO, J. Mundialização, reestruturação e competitividade. A emergência de um novo regime econômico e as barreiras às economias periféricas. **Novos Estudos**. CEBRAP, n.3, p.97-118, mar. 1999.

GATTÁS, R. **A indústria automobilística e a segunda revolução industrial no Brasil (origens e perspectivas)**. São Paulo, 1981. (no prelo)

HOLLANDA FILHO, S.B. de. **O Desempenho da indústria automobilística brasileira num contexto de competição mundial através de inovações**. Tese (Livre docência) – FEA/USP, São Paulo, 1994.

LAPLANE, M.F.; SARTI, F. A reestruturação do setor automobilístico brasileiro nos anos 90. **Revista Economia e Empresa**. São Paulo, v.2, n.4, p.32-59, out./dez.

LOPES, A.L. **Incentivos públicos à instalação de novas plantas produtivas: Os casos da VW Resende e São Carlos**. Dissertação (Mestrado) – UFSCAR, São Carlos, 2000.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

POSTHUMA, A.C. Autopeças na encruzilhada. In: **De JK a FHC: A reinvenção dos carros**. p.389-13. São Paulo: Scritta, 1997.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira no pós guerra. In: **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

SHAPIRO, H. A primeira migração das montadoras: 1956-1968. **De JK a FHC: A Reinvenção dos carros**. p.23-89, São Paulo: Scritta, 1997.

SINDIPEÇAS. **Desempenho do setor de autopeças - 1997/2001**. São Paulo, 1997/2001.

TAUILE, J.R.; ARRUDA, M.; FAGUNDES, J. **A indústria de autopeças: perspectivas para a década de 90**: Texto para discussão. UFRJ/I.E.I., 1994.

VARSAÑO, R. A guerra fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde. **IPEA**, Rio de Janeiro, n.500, julho de 1997.

ZILBOVICIUS, M. et al. Mudanças e persistências no padrão de relações entre montadoras e autopeças no Brasil. **Rev. de Administração**, São Paulo v.33, n.3, p.16-28, jul./set 1998.

Resumo:

A indústria automobilística no Brasil passou por dois momentos em que significativos fluxos de investimentos destinaram-se ao país. O primeiro grande fluxo de investimentos ocorreu nas décadas de 50-60 e diz respeito aos investimentos realizados durante o processo de formação e consolidação do setor automobilístico no Brasil. O segundo grande fluxo de investimentos do setor no Brasil, ocorreu na segunda metade da década de 90 e destacou-se pelos investimentos em novas unidades produtivas, entretanto, a política setorial do governo federal não foi benéfica para todo o setor, pois uma das principais conseqüências desta política foi a desarticulação do segmento de autopeças de capital nacional, diferentemente da política setorial implementada no governo JK, em que tivemos a formação deste segmento no Brasil.

Palavras-chave:

Indústria Automobilística, Segmento de Autopeças, Novo Regime Automotivo.