

PUC RIO – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



**A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO PRODUTIVA
COM A ARGENTINA**

Felipe Rodrigues Trindade

Orientador: Marcelo Nonnenberg

Rio de Janeiro, julho de 2020.

Lista de Figuras

Figura 1- Fonte: IBGE, Crescimento do PIB (%) por ano (1971-1980). Elaboração Própria. .	7
Figura 2 - Fonte: ANFAVEA, Receita Líquida (em milhões de US\$) das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1970 – 1984). Elaboração Própria.....	11
Figura 3- Fonte: ANFAVEA, Exportação de autoveículos das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1970 – 1980). Elaboração Própria.	13
Figura 4 - Fonte: IBGE, Crescimento do PIB (%) por ano (1981-1990). Elaboração Própria.	15
Figura 5 - Fonte: ANFAVEA, Receita Líquida (em milhões de US\$) das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1980 – 1990). Elaboração Própria.....	16
Figura 6 - Fonte: ANFAVEA, Exportação de autoveículos das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1980 – 1990). Elaboração Própria.	18
Figura 7 - Fonte: IBGE, Crescimento do PIB (%) por ano (1990-2000). Elaboração Própria.	19
Figura 8 - Fonte: WITS, Exportações brasileiras para a Argentina (em milhares de US\$) 1989 - 2000. Elaboração Própria.....	26
Figura 9 - Fonte: WITS, Importações de produtos argentinos no Brasil (em milhares de US\$) 1989 - 2000. Elaboração Própria.	28
Figura 10 - Fonte: ANFAVEA, Receita Líquida (em milhões de US\$) das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1990 – 2000). Elaboração Própria.....	29
Figura 11 - Fonte: IBGE, Crescimento do PIB (%) por ano (2000-2010). Elaboração Própria.	34
Figura 12 - ANFAVEA, Produção anual de veículos (2000-2009). Elaboração Própria.....	38
Figura 13 - Fonte: ANFAVEA, Receita Líquida (2000-2010). Elaboração Própria.....	39
Figura 14 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2010). Elaboração Própria.	40
Figura 15 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2010). Elaboração Própria.	41
Figura 16 - Fonte: IBGE, Crescimento do PIB (%) por ano (2010-2019). Elaboração Própria.	42
Figura 17 - Fonte: ANFAVEA, Receita Líquida (2011-2017). Elaboração Própria.....	44
Figura 18 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2011-2019). Elaboração Própria.	45
Figura 19 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2018). Elaboração Própria.	51
Figura 20 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2018). Elaboração Própria.	54
Figura 21 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2018). Elaboração Própria.	56

Lista de Tabelas

Tabela 1- Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.	3
--	---

Resumo

O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise histórica da construção do complexo industrial automotivo brasileiro, com foco no processo de integração produtiva realizado entre Brasil e Argentina, principalmente no âmbito do Mercosul. Dada a importância do setor automotivo em relação ao desempenho da indústria em geral e da economia, se mostra providencial uma análise profunda do seu passado e das perspectivas que apresenta. O objetivo desse trabalho é trazer à tona de que forma foi feita a integração junto aos regimes automotivos e quais foram seus resultados para a indústria automotiva, em relação ao desempenho do setor no comércio exterior e em âmbito doméstico. Por fim, todo esse esforço de reorganização é analisado frente às novas dinâmicas comerciais e produtivas impostas pela Nova Globalização e as Cadeias Globais de Valor.

Sumário

1. Introdução.....	1
2. Histórico da indústria automobilística no Brasil.....	3
2.1 Getúlio Vargas – Estado promotor da industrialização.....	3
2.2 JK – Plano de Metas.....	5
3. A integração com a Argentina e o Mercosul (1970 – 2000)	7
3.1. Contexto Econômico (1970-1980)	7
3.2. Análise da indústria automotiva (1970-1980)	8
3.3. Contexto Econômico (1980-1990)	14
3.4. Análise da indústria automotiva (1980-1990)	15
3.5. Contexto Econômico (1990-2000)	18
3.6. Análise da indústria automotiva (1990-2000)	20
4. A Nova Globalização e as Cadeias Globais de Valor	31
5. A indústria automobilística nos anos 2000	34
5.1. Contexto Econômico (2000-2010)	34
5.2. Análise da indústria automotiva (2000-2010)	35
5.3. Contexto Econômico (2010-2019)	41
5.4. Análise da indústria automotiva (2010-2019)	43
6. Situação atual da indústria automotiva brasileira.....	48
7. Situação atual da indústria automotiva argentina.....	53
8. Considerações Finais.....	57
Referências Bibliográficas.....	63

1. Introdução

O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise histórica da indústria automotiva brasileira separada em três etapas: (I) um breve histórico do setor que vai desde a implantação das primeiras fábricas e montadoras, as políticas públicas que possibilitaram construção de um complexo industrial, os desafios e os sucessos que marcaram a política desenvolvimentista, que vai de 1950 até a década de 1970; (II) o período de 1970 aos anos 2000, no qual se inicia o processo de internacionalização da setor automotivo brasileiro, primeiro por meio de incentivos à exportação e depois por meio da integração com a indústria automotiva argentina e a do Mercosul em geral – período fundamental de estruturação do setor; (III) o período de 2000 a 2019, quando as dinâmicas de produção das cadeias globais de valor se intensificam trazendo novos desafios para as políticas industriais brasileiras e do Mercosul, quadro que ainda seria agravado pelas sucessivas crises econômicas das duas maiores economias da organização supranacional.

A descrição histórica consiste em uma análise temporal das ideias, desafios e sucessos que marcaram o setor no Brasil. Desde a formação das indústrias de base, criadas por Getúlio Vargas, que possibilitaram a criação de uma estrutura rudimentar voltada para um mercado interno reduzido, mas com potencial de crescimento e os incentivos e políticas de desenvolvimento estabelecidas nos anos posteriores. Os desafios que o setor enfrentou, principalmente na Década Perdida, nas crises econômicas que marcaram os anos 1990 e a crise financeira internacional de 2008. Por último, mas não menos importante, os esforços de integração que possibilitaram anos de crescimento para o setor automobilístico tanto no Brasil, quanto na Argentina.

Terminada a descrição histórica, é feito um breve relato das condições impostas pela Nova Globalização e as Cadeias Globais de Valor, descritas por Baldwin (2016), que é seguido por uma análise das condições do setor automotivo no Brasil e na Argentina nesse contexto. Toda essa análise histórica é feita para entender de que forma o setor se desenvolveu no Brasil, dando destaque à integração no Mercosul como fator essencial para o crescimento que vivenciou a partir da década de 2000. O artigo busca também a compreensão dos impactos do surgimento das cadeias globais de valor no desenvolvimento da indústria automotiva brasileira e de que forma as políticas públicas

setoriais, desenhadas para o longo prazo, - nesse caso a Rota 2030 – confrontam os principais problemas das empresas do setor.

Além disso, os desafios em relação aos impactos socioeconômicos que o setor automotivo, por possuir uma cadeia produtiva complexa, gera na sociedade brasileira devem ser alvo de análise minuciosa. Partindo do entendimento de que a política pública industrial não deve ser vista a parte das condições de vida da população brasileira, mas sim como um meio de desenvolvimento da sociedade, deve-se levar em consideração diversos aspectos que tornam essa discussão ainda mais complexa.

2. Histórico da Indústria Automobilística no Brasil

2.1. Getúlio Vargas – Estado promotor da industrialização

A construção de uma identidade brasileira moderna está intimamente ligada ao processo de integração do território nacional. O Brasil, um país de dimensões continentais, era esparsamente ocupado. Os principais pontos de povoação se situavam na costa e ficavam isolados da população interiorana. Em meio a esse cenário, as tentativas de integração antes do final da primeira metade do século XX eram limitadas aos pontos de produção e as áreas de escoamento da exportação. Essas medidas falharam em atacar os principais pontos de estrangulamento da infraestrutura brasileira (Wolfe, 2009).

Até hoje, persiste a condição de desequilíbrio populacional no território brasileiro. Existe uma grande concentração populacional no Sul e Sudeste e as regiões centro-oeste, norte e nordeste são menos ocupadas. Porém, com as sucessivas iniciativas de povoamento do interior do território brasileiro e, principalmente, com a construção de Brasília, houve uma reorganização da infraestrutura de transporte que possibilitou superar certos obstáculos existentes devido a realidade demográfica brasileira. Porém, a dinâmica existente de consolidação de grandes centros populacionais ainda existe, conforme apresenta a Tabela 1.





Região	Grandes Regiões e Unidades da Federação	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
	BRASIL	4.84	6.1	8.34	11.1	14.23	17.26	19.92	22.43
	Região Norte	0.42	0.53	0.76	1.09	1.76	2.66	3.35	4.12
	Região Nordeste	9.29	11.57	14.43	18.45	22.79	27.33	30.69	34.15
	Região Sudeste	19.84	24.39	33.6	43.62	56.87	67.77	78.2	86.92
	Região Sul	9.95	13.61	20.64	28.95	33.63	38.38	43.54	48.58
	Região Centro-Oeste	0.68	0.95	1.67	2.88	4.36	5.86	7.23	8.75

Tabela 1- Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

O problema era de tal magnitude que o economista Caio Prado Júnior via a questão do transporte como um fator chave do desenvolvimento da nação Caio Prado Junior (1942, apud Wolfe, 2009, pg 7). O Brasil não possuía um grande exército ou linhas de comunicação bem desenvolvidas. Logo, as ferrovias, as estradas, o telégrafo,

entre outros meios de transporte e comunicação, eram vistos como uma forma de reduzir as distâncias e transformar o país em uma unidade coerente. Acreditava-se que muitos dos problemas socioeconômicos poderiam ser amenizados ao se aproveitar os espaços desocupados do interior. (Wolfe, 2009).

Um componente importante da formação dessa identidade nacional está associado a chegada da tecnologia automobilística e a formação de uma indústria doméstica. Os automóveis eram a ferramenta perfeita para trazer o progresso por meio da tecnologia que representava a modernidade na época e integrar o vasto território brasileiro, esparsamente ocupado. É o que argumenta Joel Wolfe em sua obra “Automóveis e progresso: a busca brasileira pela modernidade”. Segundo Wolfe, os automóveis se tornaram tão populares no Brasil que nas primeiras décadas do século vinte ganharam um status mítico, eram entendidos como chave para a unificação brasileira (Wolfe, 2009).

Getúlio Vargas foi um dos primeiros líderes modernos brasileiros. Para muitos um populista, para outros o primeiro a realmente tirar proveito da estrutura federal na tentativa de acumular capital e estimular o desenvolvimento econômico. Na administração de Vargas no Governo Federal, houve os primeiros planos de como, não só os automóveis em si, como uma produção doméstica funcionaria como pivô para o desenvolvimento industrial. “De fato, mobilidade e a unificação física e cultural do Brasil viraram temas chave para o programa de desenvolvimento nacionalista de Vargas” (Wolfe, 2009, pg 95).

Um programa de incentivo ao consumo, uso e produção de automóveis depende de uma ação enérgica de um Estado centralizado associado a investimentos e transferência de técnicas do setor privado. Afinal, para o uso disseminado de veículos é necessário que exista uma infraestrutura de estradas e serviços que suportem esse novo fato (Wolfe, 2009). Ou seja, era necessária uma ruptura em relação ao passado brasileiro de centros populacionais espaçados servindo somente a dinâmica da economia cafeeira. “O debate sobre construção de estradas e transportes também revelou os limites do modelo liberal orientado pelas exportações e estimulou o debate sobre o desenvolvimento interno” (Wolfe, 2009, pg 10).

Durante esse período, a mobilidade e a unificação cultural e física do Brasil se tornaram prioridades no programa de desenvolvimento de Vargas. Foi o governo ditatorial e centralizado de Vargas que possibilitou o estabelecimento de políticas nacionais que regulassem o uso de automóveis. Além disso, foi o responsável pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Esses foram passos importantes para o desenvolvimento posterior de uma indústria automobilística nacional.

As primeiras instalações da indústria doméstica de aço no Brasil ficaram em Volta Redonda. Apesar de ter sido criada em um contexto que buscava suprir as demandas do envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial, essa indústria incipiente foi um fator chave para o estabelecimento de uma produção nacional de automóveis. A Guerra também trouxe outros benefícios para o esforço industrial brasileiro: os Estados Unidos promoveram o estabelecimento da Fábrica Nacional de Motores no Rio de Janeiro. Outros progressos em áreas envolvendo a extração de petróleo e o fornecimento de energia também foram alvos de políticas públicas. Esses avanços possibilitaram o posterior estabelecimento da indústria automobilística (Wolfe, 2009).

2.2. JK – Plano de Metas

Outro Governo que manteve a linha de Vargas foi o de Juscelino Kubitschek. Ambos seguiam uma linha ideológica desenvolvimentista e atribuíam grande importância a integração do território brasileiro. JK pretendia criar uma indústria de automóveis doméstica por meio da entrada de investimento estrangeiro, construção de estradas e a construção de uma nova capital moderna dependente de carros (Wolfe, 2009). Kubitschek herdou um Brasil com a infraestrutura econômica e política para promover a industrialização a tanto desejada. Seu plano de governo trazia o slogan “50 anos em 5”. O programa de metas de JK buscava eliminar os principais pontos de estrangulamento da economia brasileira (FGV, 2017).

Na década de 1950, o Brasil instituiu um plano ousado e sem precedentes a época. O Governo de Juscelino Kubitschek buscava industrializar a economia brasileira por meio de grandes investimentos estatais. Para a administração da época, a indústria automobilística era a chave para o desenvolvimento da cadeia industrial brasileira que

possibilitaria o desenvolvimento de tantos outros setores. A indústria automotiva depende de uma cadeia complexa de capacidades industriais e o pleno estabelecimento dela é um demonstrativo da maturidade industrial de um país (Arbix, 1997).

O projeto de Kubitschek restringia as importações e obrigava as montadoras transnacionais a escolherem entre abandonar o mercado brasileiro ou a produzirem veículos com 90 a 95% de composição nacional, em um prazo de cinco anos. Para que o projeto escapasse da instabilidade institucional e política que marcava o cenário do Brasil na época, foram criadas instituições que seriam responsáveis pelo prosseguimento do projeto e definição das metas a serem alcançadas: um exemplo dessas instituições foi o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística). Esse grupo concentrava o processo decisório que passava por vários setores do executivo e do legislativo em um único grupo de técnicos responsáveis por delinear o plano. Foi uma forma de impedir que as pressões clientelistas afetassem diretamente as linhas principais do projeto (Arbix, 1997).

“Além da causa geral do progresso e aprofundamento do processo de industrialização, a campanha presidencial de JK prometeu promover a causa do automobilismo” (Wolfe, 2009, pg 114). Apesar da resistência inicial por parte das empresas transnacionais, houve grande progresso. Diversas empresas como Volkswagem, Mercedes-Benz, Ford, General Motors, Willys Overland, entre outras, moveram seus centros produtivos para as proximidades da cidade de São Paulo. As pretensões de crescimento dessas empresas iam além do mercado interno. Após uma visita de um líder político mexicano a um dos centros de produção da recente indústria automobilística, o líder da empresa Willys Overland o presenteou com um carro produzido no Brasil, o “Rural Willys”. Era um presente que simbolizava as pretensões de exportação do setor na América Latina (Wolfe, 2009).

Diante do contexto apresentado, é evidente a importância dos automóveis e da indústria automobilística sobre diversos debates de âmbito nacional: a integração do território brasileiro; a construção de uma identidade nacional; o desenvolvimento industrial brasileiro em geral, tendo o setor automobilístico um papel chave nesse processo. Esses paradigmas nortearam as políticas de estímulo a formação de uma indústria doméstica de automóveis.

3. A integração com a Argentina e o Mercosul (1970 – 2000)

3.1. Contexto Econômico (1970 - 1980)

O Brasil entra na década de 1970 ainda no período classificado como Milagre Econômico. Nesse período, que durou de 1967 a 1973, o Brasil alcançou médias de crescimento anual do PIB de 10,2%, representado na Figura 1. A boa performance da economia era estimulada por meio de investimentos públicos em setores diversificados, maior participação do setor privado, incentivos à expansão do comércio exterior e pela prioridade na geração de empregos, entre outros objetivos sociais.

Durante o Milagre Econômico, a economia brasileira passou por um período de fluxo intenso de empréstimos, financiamentos e de entrada de investimentos estrangeiros. O estoque de investimentos, principalmente destinados ao setor industrial, somava um montante de 1,632 bilhão de dólares, no final de 1966, e chegou a 1973 totalizando 4,579 bilhões de dólares. (FGV CPDOC, 2020).

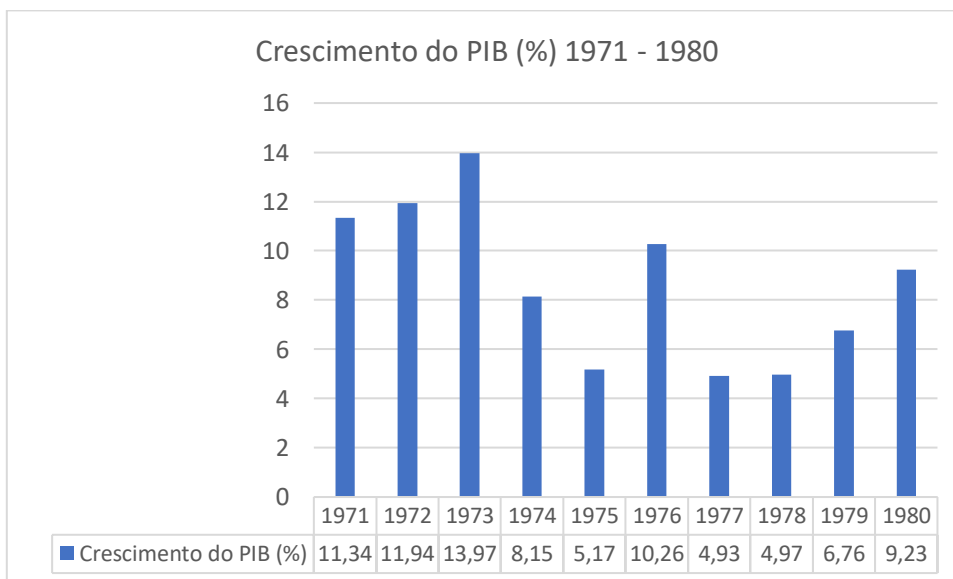


Figura 1- Fonte: IBGE, Crescimento do PIB (%) por ano (1971-1980). Elaboração Própria.

Ao longo da década de 1970, diversas crises impactaram a economia do país. As duas crises do petróleo, de 1973 e 1979, causadas por eventos políticos no Oriente Médio, afetaram o desempenho da indústria brasileira (CBIE, 2020). Somando a esse

quadro, a Crise de Dívida Externa, causada por um déficit na Balança Comercial, incentivou o endividamento do Estado. Todas essas crises tiveram impacto no crescimento econômico brasileiro e, em consequência, aos fins dos anos 1970, o Brasil não alcançava os mesmos índices de crescimento que experimentou no início da década. Dessa forma, o desempenho da indústria de automóveis foi abalado.

3.2. Análise da indústria automotiva (1970 – 1980)

O histórico apresentado neste artigo ilustra o desenvolvimento da indústria automobilística no Brasil e traz à tona três fatores importantes para se considerar ao analisar o desenvolvimento do setor e seu posicionamento no cenário internacional, a partir da década de 1970 – quando começam os esforços de integração com o Mercosul. O papel protagonista do Estado no estímulo ao seu desenvolvimento; a necessidade de colaboração entre o Estado e as empresas transnacionais; a oportunidade que o Brasil oferecia a essas empresas para funcionar como plataforma de exportação. São fatores importantes a serem considerados diante do cenário analisado, que passam pela integração do Mercosul e as novas dinâmicas econômicas impostas pela Globalização e os avanços tecnológicos.

Além disso, alguns dos pontos de estrangulamento que eram vistos como desafios pelos Governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek ainda se mostrariam presentes no período que se iniciou o processo de integração regional na América do Sul, principalmente entre Brasil e Argentina, por exemplo: o problema em relação às economias de escala, a falta de convergência da indústria brasileira quanto ao padrão de competitividade apresentado internacionalmente, entre outros.

O processo de internacionalização das vendas do setor automotivo se inicia em meados dos anos 70. Nesse momento, tanto o setor público quanto o privado percebem a necessidade de expandir as fronteiras econômicas. O reduzido mercado interno de países em desenvolvimento não promovia as economias de escala, tão importantes para o setor. Apesar de o início desse período ter sido marcado pelo Milagre Econômico brasileiro – até 1975 -, as sucessivas crises do Petróleo e a crise na balança de pagamentos, que ocorreram ao longo da década, afetaram o crescimento do PIB.

O déficit na Balança de pagamentos brasileira levou o governo a aumentar o endividamento externo para compensar a saída de capital, resultando em outros problemas. Segundo dados do IPEA, a dívida externa saltou de 3,6120 bilhões de dólares para 55,8030 bilhões de dólares em 1979 (Ipeadata, 2020). Esse fator insuflou o movimento por um esforço maior na promoção das exportações brasileiras, devido à urgência por um fluxo de entrada de divisas internacionais na economia. Agnelli aponta o contexto no qual se dá os primeiros passos da internacionalização da indústria automobilística:

“Os países em desenvolvimento são os mais seriamente afetados [pela crise econômica], já que o tamanho limitado de seus mercados domésticos não permite economia de escala, controlar custos de produção e provoca repercussões negativas na sua concorrência internacional. Uma solução para este problema é o alargamento das fronteiras econômicas em nível continental para proporcionar maior ‘espaço de ação’ para a atividade produtiva (...) A escolha de ação a nível continental implica a necessidade de uma mudança radical nas estratégias adotadas pelas multinacionais na América Latina.” Agnelli (1975, apud Arbix, 1997, pg 332).

Os governantes e formuladores de políticas públicas começavam a perceber as limitações do modelo de substituição de importação, que foi implementado desde os primórdios da construção de uma indústria doméstica. Isso ocorre, apesar de as primeiras ondas de estudo sobre o desenvolvimento serem favoráveis a esse tipo de política (Baldwin, 2016). Foi uma mudança gradual da forma de pensar e da dinâmica econômica que possibilitava essa política. Mudanças estruturais, na economia mundial e nacional, provocaram a falência desse modelo e a busca por alternativas.

É possível para uma economia atrasada em relação aos países desenvolvidos começar com um processo simples, como a montagem de veículos a partir de peças semiacabadas. A demanda associada ao investimento na produção de peças possibilitaria o desenvolvimento da produção doméstica de peças antes importadas. Em quase todos os casos, o primeiro momento de implantação dessa política foi um sucesso. Isso acontece, segundo Maria Lucrécia Calandro, devido “a capacidade da montagem de veículos de gerar fortes impactos sobre toda a cadeia produtiva, envolvendo um expressivo volume de recursos financeiros e um número elevado de trabalhadores” (Lucrécia, 2001, pg 119).

O modelo de substituição de importações, que contava principalmente com a demanda interna para se desenvolver, de início apresentou resultados relevantes para a

economia brasileira. Glauco Arbix apresenta números que confirmam o sucesso inicial dessa política: entre 1952 e 1956, houve um decréscimo de 42% na importação de produtos industriais e a produção industrial doméstica cresceu cerca de 40% (Arbix, 1997). Houve também a colaboração de firmas internacionais que ganharam diversos incentivos para iniciarem a produção industrial no Brasil. Essas se sujeitaram a programas de nacionalização da produção que, liderados pelo Estado, motivaram o crescimento da indústria de autopeças doméstica.

Entretanto, as sucessivas crises econômicas nas décadas de 70 e 80, citadas anteriormente, demonstraram a fragilidade do mercado interno brasileiro e motivaram a busca por novas fronteiras econômicas. Segundo Baldwin (2016), os dois fatores principais que limitaram os processos de substituição de importação foram o tamanho dos mercados e as limitações técnicas das indústrias domésticas (Baldwin, 2016, pg 245). Não era possível alcançar as economias de escala tão importantes para o setor automotivo somente pela demanda do mercado brasileiro e as limitações tecnológicas faziam dos automóveis nacionais menos competitivos no cenário internacional. Baldwin desenvolve esse pensamento explicando a razão pela qual essa política se mostrava ineficaz no longo prazo:

“Dadas todas as dificuldades envolvidas em formar os kits na fábrica matriz e montá-las localmente em pequenas e ineficientes fábricas, esses carros eram completamente não competitivos no mercado global. As vendas eram então limitadas ao mercado local e as vendas locais eram limitadas por várias combinações de fatores como população pequena, baixa renda e altos preços” (Baldwin, 2016, pg 245, tradução nossa).

As principais forças impulsionadoras desse modelo - como a ampliação do mercado interno, o uso de práticas protecionistas, os investimentos públicos em infraestrutura, os subsídios e incentivos fiscais, entre outros – perderam o dinamismo (Arbix, 1996).

O esgotamento de um modelo é perceptível ao analisar o desempenho da indústria em relação a geração de receita líquida. No ano 1970, ainda sobre os efeitos do milagre econômico, as empresas do ramo automotivo no Brasil obtiveram um fluxo de renda de 1.642 milhões de dólares. Houve um crescimento significativo até o ano de 1978, após um crescimento de 453%, quando a geração de receita começou a

estagnar e depois entrou em uma trajetória declinante, ao longo da primeira metade de 1980, como demonstrado na Figura 2 abaixo (ANFAVEA, 2019, pg 40).

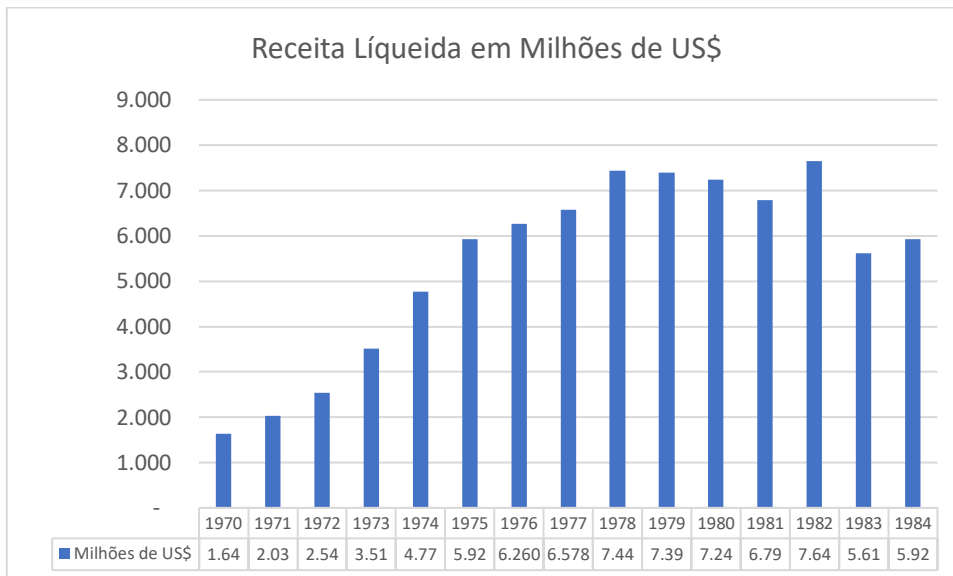


Figura 2 - Fonte: ANFAVEA, *Receita Líquida (em milhões de US\$) das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1970 – 1984)*. Elaboração Própria.

Foi nesse contexto de esgotamento da política de substituição de importação que surgem os movimentos iniciais do Governo brasileiro e das empresas transnacionais para uma maior internacionalização. A estratégia desenvolvida por esses grupos era constituída de dois pilares: a complementaridade industrial e integração comercial e produtiva no mercado regional. Incentivar uma integração econômica mais profunda com a Argentina, segunda maior economia da América do Sul era o caminho a seguir. Diversos acordos e programas econômicos passaram a ser costurados para esse fim.

Além disso, a superação do fordismo e o surgimento do Toyotismo como modelo organizacional da produção, o peso estratégico dos mercados em desenvolvimento para as grandes corporações diminuiu. As montadoras japonesas tiveram expressivos ganhos de produtividade, qualidade e inovação. Isso ocorreu devido a incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo e aos produtos e, sobretudo, a incorporarem novas práticas de organização e gestão (Lucrécia, 2001). Por isso, as grandes montadoras ocidentais buscaram proteger e recuperar os mercados seus mercados “cativos” do avanço das extremamente competitivas montadoras japonesas.

O Toyotismo consistiu, resumidamente, na revolução das práticas produtivas e organizacionais das grandes montadoras. O processo foi liderado pelo Japão, articulado com outras economias asiáticas, e promoveu, segundo Lucrécia Calandro:

“O desenvolvimento de novas configurações ocorreu de forma gradativa mediante o maior envolvimento dos fabricantes de autopeças em diversas etapas do processo de fabricação do veículo: projeto, fabricação e montagem de componentes. Na busca de ganhos de produtividade e redução de custos, as montadoras procuraram reduzir o tempo de entrega de componentes através do sistema de entregas Just-in-Time e dividir custos com os fornecedores mediante o compartilhamento de gastos com o desenvolvimento do projeto do veículo. Posteriormente, esses fabricantes passaram a agregar valor aos seus produtos através da realização de submontagens.” (Calandro, 2001, pg 121).

Nesse cenário desfavorável, de sucessivas crises que a economia brasileira enfrentava, junto ao advento do Toyotismo, criou-se um ambiente propício para o desenvolvimento de políticas públicas que propunham uma mudança de direcionamento. Aqueles que defendiam uma abordagem voltada para as exportações ganharam espaço e força política.

No início de 1970, foi lançado o programa de incentivo à exportação Befiex (Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação). Esse programa buscava induzir empresas de grande porte, particularmente as de capital estrangeiro, a se comprometerem com um desempenho na geração de divisas em troca de benefícios fiscais. Os benefícios envolviam uma combinação de isenção de tarifas e de impostos (IPI e ICM). Conforme demonstrado na Figura 3, houve um aumento expressivo na quantidade de autoveículos exportados. Em 1970 foram cerca de 409 veículos exportados contra 80.724 em 1980.

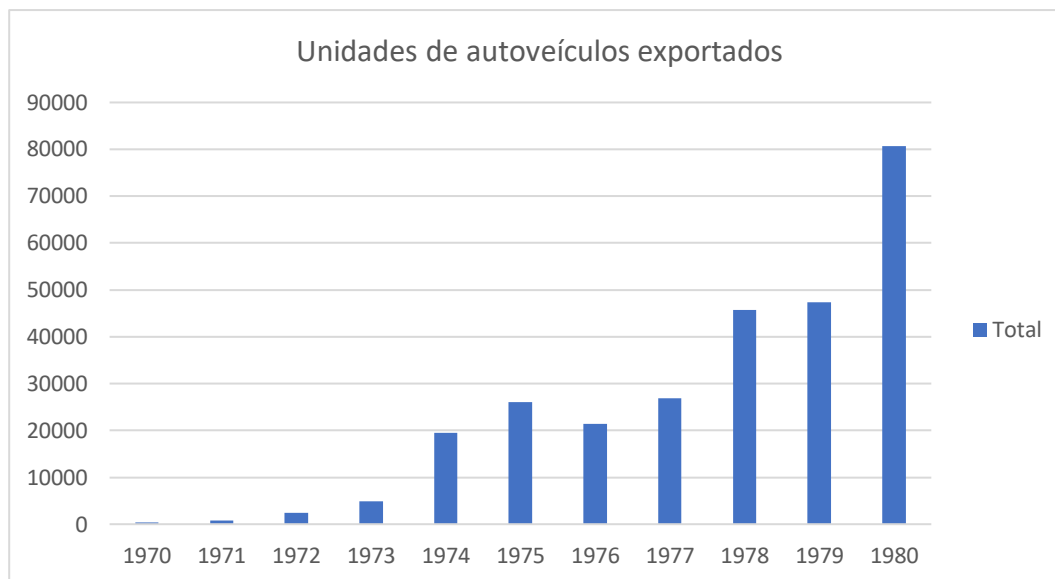


Figura 3- Fonte: ANFAVEA, *Exportação de autoveículos das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1970 – 1980)*. *Elaboração Própria*.

Segundo Arbix, além de dar resultados positivos em relação aos investimentos, “permitiu que as exportações evoluíssem de níveis irrisórios no início dos anos 70 a quase 450 milhões de dólares em veículos acabados e 720 milhões de dólares em peças em 1979” (Arbix, 1997, pg 332). O Befifex foi uma política pública que perdurou ainda por décadas e representou a mudança de concepção sobre o papel da indústria automotiva. Porém, mesmo com os incentivos e o aumento expressivo das exportações, em 1979, as exportações representavam menos de 10% da produção de veículos no Brasil.

Os projetos de aproximação entre Brasil, Argentina se iniciam em 1979 com o Acordo Tripartite, embora não envolvesse ainda o setor automotivo. Esse acordo previa a colaboração para fins hidrelétricos do Rio Paraná pelos dois países e o Paraguai (Ferres, 2004). Diversos acordos se seguiram, porém nenhum deles apresentava sinais de um intercâmbio efetivo.

As políticas específicas para a indústria automobilística foram determinadas, somente em 1980, com o Acordo de Alcance Parcial. Esse acordo estabeleceu uma lista de autopeças que podiam ser trocadas entre os dois países beneficiados por um regime de fiscal diferenciado (Calandro, 2001, pg 122). Esse acordo, entre outros que viriam a seguir, compõem o processo de integração dos membros da Associação Latino-

Americana de Integração, cujas iniciativas podem ser divididas entre Acordos de Alcance Regional e Acordos de Alcance Parcial. O primeiro envolve todos os membros da ALADI, já o segundo não exige a participação de todos os membros.

O quadro de crises econômicas e a revolução representada pelo Toyotismo delinearão o cenário enfrentado pelas empresas do setor automobilístico, ao longo da década de 1970. Nesse período, o esgotamento do modelo de substituição de importação e as dificuldades criadas pelas crises impulsionaram as mudanças que aconteceriam nas décadas seguintes e representaram um divisor de águas na estratégia das grandes empresas do setor e na abordagem do poder público em relação à qual modelo seguir.

3.3.Contexto Econômico (1980 - 1990)

Os anos 1980 ficaram conhecidos como a Década Perdida. Após o Milagre Econômico, com médias de crescimento do PIB de 10,2% ao ano, a economia brasileira teve momentos de desempenho positivo e de recessão ao longo do período, conforme relatado na Figura 4. O contexto político brasileiro no período também é marcado por instabilidade, visto que é o período de transição entre a Ditadura Militar e o novo governo democraticamente eleito.

A década de 1980, assim como a seguinte, não foi favorável às economias dos países latino-americanos. Primeiro, em consequência do aumento da Dívida Externa – que ao longo dos anos 70 aumentou exponencialmente – houve uma dificuldade de honrar os compromissos financeiros domésticos e internacionais do governo. Ao mesmo tempo, houve uma crise fiscal, devido à dificuldade de manter receitas e pedir empréstimos. Todos esses fatores criaram um ambiente econômico frágil, que seria ainda mais abalado pela hiperinflação (Junior, 2007).

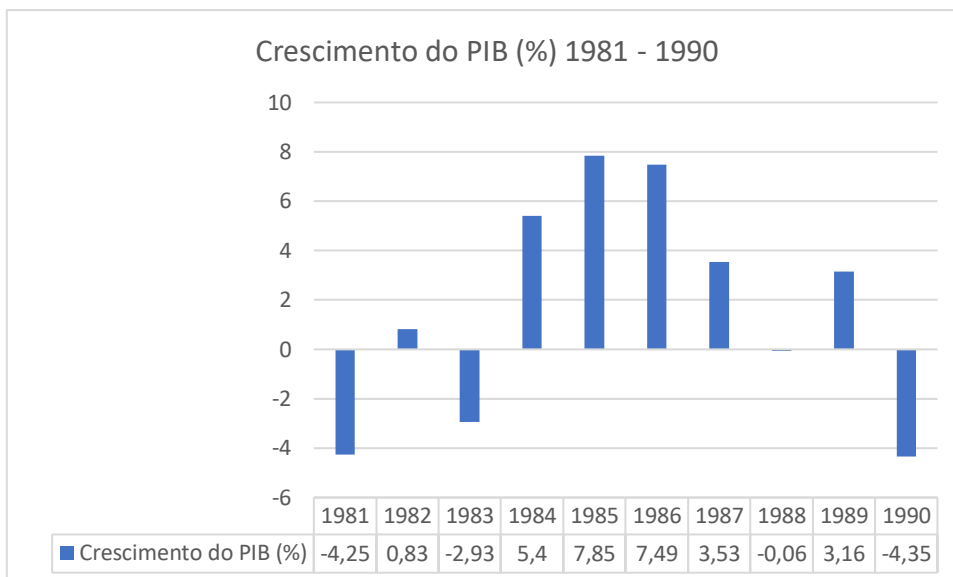


Figura 4 - Fonte: IBGE, Crescimento do PIB (%) por ano (1981-1990). Elaboração Própria.

Ao analisar a Figura 4 com os dados de crescimento do PIB brasileiro nos anos 1980, nota-se que foi um período marcado por oscilações no desempenho da economia. O Brasil, vinha dos anos 1970, vivenciando diversas crises que afetaram o crescimento econômico. Esse contexto econômico teve impactos importantes no desempenho da indústria automobilística.

A Década Perdida, em relação ao desempenho econômico do período, é relatada por Marangoni da seguinte forma: “Das taxas de crescimento do PIB à aceleração da inflação, passando pela produção industrial, poder de compra dos salários, nível de emprego, balanço de pagamentos e inúmeros outros indicadores, o resultado do período é medíocre”. Um modelo de desenvolvimento, baseado em investimento público e financiamento internacional apresentava sinais de fraqueza (Marangoni, 2012).

Os indicadores econômicos acima citados apresentam um quadro não muito favorável para o desempenho do setor automotivo. Esse depende majoritariamente da demanda do mercado interno que é abalada pela queda do nível de emprego e poder de compra, fatores fundamentais. De forma resumida, os anos 1980 apresentam condições difíceis para o desenvolvimento da indústria automotiva.

3.4. Análise da indústria automotiva (1980 – 1990)

Os acontecimentos de 1970 demonstraram que o amadurecimento do parque industrial brasileiro ocorreu quando havia uma profunda transformação da dinâmica produtiva e comercial do setor automobilístico. Glauco (1996) afirma, que: “A crise brasileira dos anos 80 – e que se prolongou até 1995 – expressou a incapacidade do nosso padrão de desenvolvimento fazer evoluir a estrutura produtiva com base no aprendizado e na capacitação tecnológica, vias dinâmicas de acesso ao mercado internacional” (Arbix, 1996, pg 42). Tanto o setor automotivo brasileiro quanto o argentino foram impactados pela recessão dos anos 1980.

A produção de veículos registrou queda, ao longo da década, de 21% no Brasil e 64% na Argentina (BNDES, 1997). Somente em 1988, o setor deu sinais de retomada da produção. Conforme foi citado anteriormente, a indústria veio de um período de crescimento significativo de crescimento, ao longo da década de 1970, e no início dos anos 1980 passou por um período de queda na geração de receitas líquidas, se recuperando, a partir de 1985. Conforme demonstra a Figura 5 abaixo:

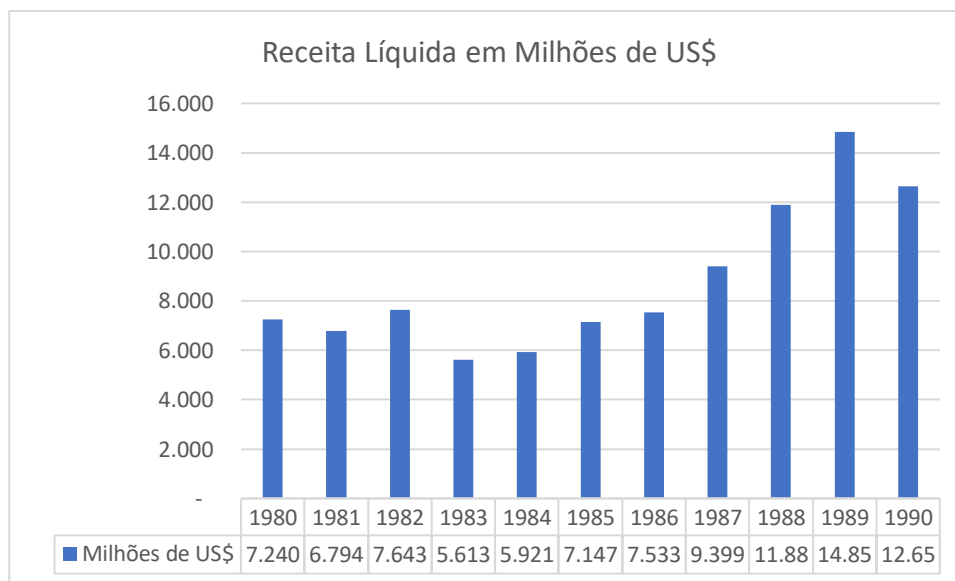


Figura 5 - Fonte: ANFAVEA, *Receita Líquida (em milhões de US\$) das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1980 – 1990)*. Elaboração Própria.

Diante do cenário de marginalização e crise econômica, buscaram-se novas estratégias produtivas e comerciais, tanto por parte dos governos nacionais, quanto por parte das montadoras e fornecedores. Houve tentativas de integração, como foi citado

anteriormente no texto, porém, “ainda não estava delineada uma estratégia de integração mais profunda, que envolvesse uma dinâmica de complementaridade industrial e produtiva” (Arbix, 1997, pg 332).

Por um lado, o Estado tinha como objetivo o desenvolvimento econômico e a criação de empregos, por outro, as montadoras buscavam adaptar seus esquemas produtivos à nova configuração internacional e almejavam maior alcance nos mercados em desenvolvimento, cujo crescimento destoava dos mercados saturados em países desenvolvidos, principalmente no fim da década de 1980 – uma mudança em relação à marginalização dos mercados em desenvolvimento por parte das matrizes, durante o surgimento do Toyotismo e ascensão das montadoras japonesas. O esforço de integração entre as duas economias se intensifica nesse período.

Foi em julho de 1986 que um acordo efetivamente integrador das economias brasileira e argentina foi firmado. A partir da “Ata de integração Brasil-Argentina”, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE). Este ressaltava a necessidade de um mercado interno com maiores dimensões, a busca por gradualidade, flexibilidade, equilíbrio dinâmico e simetria. O objetivo final do acordo era a integração setorial e o incentivo pela complementaridade comercial e produtiva (Ministério da Economia, 2019).

Dois anos depois, em 1988, o governo argentino e o brasileiro assinaram o “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento” que tinha como objetivo criar uma área de livre comércio em 10 anos. No tratado foram definidos protocolos sobre diversos temas, incluindo a indústria automotriz (Ministério da Economia, 2020).

No âmbito do tratado, foram assinados 24 protocolos para promover a integração produtiva e comercial. O Protocolo n 21 foi o acordo específico para o setor automotivo. Esse foi um dos três setores prioritários, junto ao petroquímico e siderúrgico. O Protocolo n 21, segundo Glauco Arbix, “é o arcabouço jurídico sobre o qual se desenvolve, a partir desse momento, a integração do setor” (Arbix, 1997, pg 335). As grandes montadoras e fornecedoras iniciaram a articulação e cooperação gradualmente entre suas subsidiárias nos dois países, desde então. Dessa forma, seja como resultado da otimização da produção ou das trocas comerciais com a Argentina,

as exportações de autoveículos evoluíram no final dos anos 1980, conforme apresentado na Figura 6.

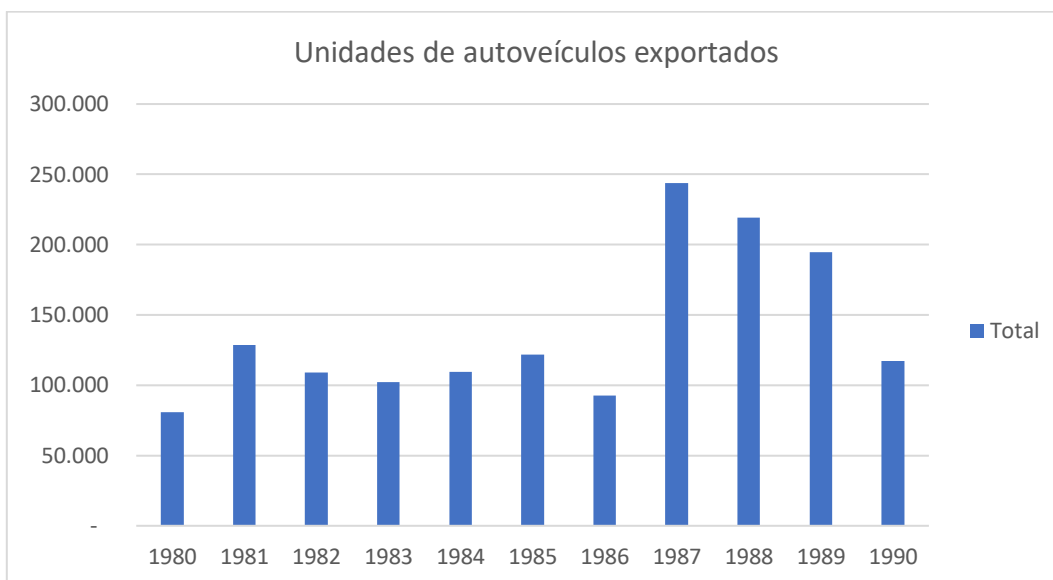


Figura 6 - Fonte: ANFAVEA, *Exportação de autoveículos das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1980 – 1990)*. Elaboração Própria.

Foi um acordo que objetivava ampliar as escalas de produção e reduzir os preços, além de intensificar o comércio automotivo entre os dois países. Seus objetivos foram atingidos com sucesso, ao menos na primeira metade dos anos 1990, para as duas economias que passaram por momentos de crise na década anterior. É notável que a partir de 1991 o crescimento das trocas comerciais de veículos acabados e peças de veículos entre os dois países.

3.5.Contexto Econômico (1990 - 2000)

Os anos de 1990, apesar de terem sido marcados por anos de crescimento econômico baixo, recessão e por sucessivas crises, é também marcado por uma guinada neoliberal, representada pelo Governo Collor e pelo sucesso do Plano Real. Enquanto o primeiro impactou de forma diversa a economia, o segundo projeto econômico, segundo Britto (2003), se voltou ao combate dos altos níveis de inflação apresentados no momento e obteve sucesso.

Esse período se inicia tendo como precedente uma recessão que alcançou quase 4,5% do PIB em 1990, de acordo com os dados apresentados na Figura 7 abaixo. Foi marcado principalmente por tentativas de estabilização da economia, que passava por um aumento da Dívida Externa e um cenário de hiperinflação. Em certos momentos, as políticas de estabilização econômica prevaleceram em relação àquelas voltadas especificamente para o setor automotivo.

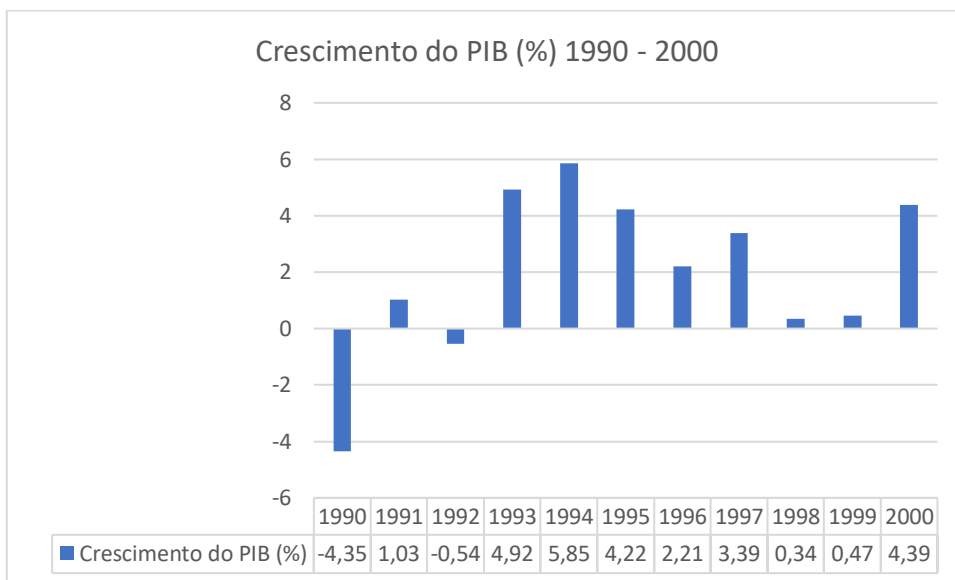


Figura 7 - Fonte: IBGE, *Crescimento do PIB (%) por ano (1990-2000)*. Elaboração Própria.

Na década de 1990, algumas crises internacionais tiveram impacto negativo na economia brasileira. A crise das bolsas asiáticas, em 1997, que acabou atingindo o mercado financeiro russo, provocou fuga de capitais na maioria dos países emergentes. Essa crise foi provocada pela escolha de política monetária das principais economias asiáticas. Resultou no aumento do desemprego e quedas bruscas nas bolsas de valores locais.

No Brasil, provocou uma desvalorização dos papéis da bolsa de valores em 8,15% em um dia. Além disso, fez com que país buscasse empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional, que chegaram ao montante de 41,5 bilhões de dólares (Reis, 19).

3.6. Análise da indústria automotiva (1990 – 2000)

A aproximação dos setores automotivos brasileiro e argentino estava evoluindo de acordo com os pilares sobre os quais foram construídos de gradualidade, simetria, entre outros. Essas condicionalidades tinham como objetivo atenuar os desequilíbrios comerciais entre Brasil e Argentina, pois uma ruptura abrupta com o sistema anterior poderia gerar resultados indesejáveis – deterioração da posição da indústria no mercado nacional e regional, crescimento do desemprego, déficits na balança de comercial, entre outros problemas.

Porém, as pautas econômicas dos governos eleitos, no início da década de 1990, nos dois países colocaram esses pilares em segundo plano, em busca de uma transformação radical para a economia. Tanto o Governo Federal brasileiro, quanto o argentino, propuseram reformas profundas na estrutura econômica de seus países, até então marcada por uma forte tendência desenvolvimentista e protecionista. A pauta econômica neoliberal, marcada pela desregulamentação, abertura comercial, privatização e redução do Estado, era comum às duas administrações.

A pauta neoliberal comum nos governos argentino e brasileiro se refletiu na assinatura da ata de Buenos Aires, em 1990. Nela estipulou-se um período mais curto para a integração produtiva e comercial das duas economias, em relação ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.

Nesse momento, houve uma alteração no quadro da indústria automobilística brasileira que sempre contou com um elevado nível de proteção. Segundo Miranda e Piani (2006):

“Esse quadro começou a ser alterado em 1990, com a adoção de um programa de liberalização comercial, que incluía um cronograma de redução de tarifas de importação e a extinção de vários regimes especiais, alguns particularmente importantes para as montadoras instaladas no país, como o programa de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação” (Miranda e Piani, 2006, pg 16).

Arbix destaca que foi uma passagem de uma perspectiva gradualista, flexível e com base no equilíbrio para uma situação de rebaixamento tarifário sistemático, linear e generalizado (Arbix, 1997, pg 337). O prazo anterior definido em 10 anos passou para um prazo de 4. Essa situação gerou preocupação nas subsidiárias de empresas transnacionais na Argentina e no Brasil. Foram esses acordos, principalmente o PICE,

que estabeleceram as bases para o posterior Tratado de Assunção que consolidaria a formação do bloco Mercosul (Ministério da Economia, 2019).

Faltava ainda um formato legal-institucional que desse validade jurídica ao Mercado Comum entre os dois países. Foi então que os governos, em dezembro de 1990, junto a um grande grupo de empresas do setor, costuraram as regras e assinaram o Acordo de Complementação Econômica (ACE-14) (Arbix, 1997). Esse acordo surgiu a partir do arcabouço legal existente no Protocolo nº 21.

Foi mais um acordo firmado no âmbito da ALADI e era um Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica, ou seja, objetivava a integração dos países envolvidos. Esse não requeria que todos os membros da ALADI estivessem envolvidos. Os objetivos desse tipo de acordo são definidos pela Consultoria Efficienza, especialista em negócios internacionais, como:

“Os Acordos de Complementação Econômica têm entre seus objetivos estabelecer normas e disciplinas para as relações econômicas entre as partes, promover o desenvolvimento e a diversificação das correntes de comércio com objetivo de intensificar a complementação econômica, estimular os fluxos de investimento, afim de promover um intensivo aproveitamento dos mercados e da capacidade competitiva das partes, e por fim, criar um espaço econômico ampliado, que facilite a circulação de bens e serviços e a plena utilização dos fatores produtivos” (Bertuol, 2017, pg 1).

O Primeiro ponto do acordo colocava como prioridade a “remoção de todas as barreiras tarifárias e não tarifárias ao intercâmbio recíproco de mercadorias” (ACE-14, 1990, pg 1). A indústria automobilística passou a ter suas trocas comerciais e interações produtivas regidas por essas determinações legais. Outro trecho do acordo destaca: “promover a complementação econômica, em especial a industrial e tecnológica, a fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e de alcançar escalas operacionais eficientes” (ACE 14, 1990, pg 1).

O ACE-14 previa também que “os compromissos assumidos entre ambos os países nos diferentes acordos concluídos e o objetivo de estabelecer em 31 de dezembro de 1994 um Mercado Comum constituem a base para a celebração do presente Acordo de Complementação Econômica” (ACE-14, 1990, pg 1)

De fato, após a assinatura da Ata de Buenos Aires e do ACE-14, e em consonância com o viés econômico dos governos federais argentino e brasileiro houve uma tendência declinante do índice tarifário na primeira metade da década de 1990.

Segundo Arbix, “O Acordo estabelecia (...) as bases para a harmonização de políticas setoriais e macroeconômicas, com evidentes reflexos para a execução de políticas comerciais” (Arbix, 1997, pg 337). Atacava os principais problemas decorrentes da política de substituição de importação. Assim como, promovia acesso a novos mercados e uma interação produtiva que maximiza as vantagens comparativas de cada economia.

Nesse contexto, a Argentina surge como maior destino das exportações brasileiras e a parceria entre empresas dos dois países se fortalece. Os setores automotivos brasileiro e argentino eram bastante diferenciados. A estrutura de oferta, considerando volumes de produção, parque de fornecedores e investimentos realizados desde 1980 diferiam nos dois países. “No entanto, não só apresentaram comportamento semelhante de queda e reerguimento bem como as causas que moldaram este renascimento nos anos 90 são comuns” (BNDES, 1997, pg 1).

A necessidade de uma harmonização entre os regimes automotivos ocorreu devido ao fato, anteriormente citado, da capacidade da montagem de veículos impactar toda a cadeia produtiva. Tais características fazem dessa indústria alvo constante de políticas governamentais e de guerra fiscal entre países regiões e estados (Calandro, 2001). De fato, mesmo com a assinatura de acordos e estabelecimento de regras no processo de integração da economia e da produção do Brasil e da Argentina, houve situações de desequilíbrio envolvendo os regimes automotivos.

Tendo o ACE 14 estabelecido as bases para a harmonização de políticas setoriais e macroeconômicas, buscou-se então, de fato, essa adequação dos regimes automotivos, entre outras equiparações de políticas econômicas. Em um momento de estabilidade, foram firmados o Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, para a criação de uma União Aduaneira e o reconhecimento mútuo das regras do setor automotivo de cada país (Brasil, Decreto n° 1901, 1996).

De acordo com Calandro, “os primeiros anos 90 caracterizaram-se pelo desequilíbrio comercial entre Brasil e Argentina. O lado favorecido variou ao longo da década, muitas vezes decorrentes de pacotes fiscais que viabilizavam os desequilíbrios” (Calandro, 2001, pg 123). O regime automotivo argentino, que buscava uma reestruturação produtiva das montadoras do país, atraindo novos investimentos e

equilibrando a balança de pagamentos, incentivou essa disputa pela atração de investimentos.

Esse cenário se configurou devido a defasagem que existia entre as estruturas produtivas dos dois países, porém, não poderia persistir devido ao fato de afetar as capacidades de integração, tanto em relação ao contexto político quanto ao econômico. A perda de investimentos de infraestrutura e capacidade produtiva das montadoras e fornecedores pode levar a um impasse político, se provocada por ações do governo parceiro. Quando a integração e complementaridade econômica dependem da boa vontade política dos governos federais, a disputa de regimes não é um cenário favorável a colaboração.

Os regimes automotivos que foram criados nos anos 1990 provocaram uma reconfiguração das dinâmicas produtivas do setor automotivo por meio de incentivos fiscais e barreiras tributárias. Foram eles, a Câmara Setorial Tripartite, que durou de 1991 a 1992, e a criação do Novo Regime Automotivo, em 1995 (Schapiro, 2017). O segundo se tornou alvo de disputas e contestações sendo alterado no mesmo ano após as disputas na OMC.

A Câmara Setorial Tripartite seguia uma lógica de gestão corporativa na qual todos os grupos envolvidos – trabalhadores, governo e empresários – renunciavam interesses em prol de um objetivo maior. Segundo o que foi acordado no âmbito da câmara:

“Ao Governo coube as seguintes medidas: (i) redução de 12% na carga tributária (sendo 6% de IPI e a sugestão ao Confaz para redução de 6% de ICMS); (ii) a edição de nova regulação, pelo Banco Central, que permitisse a reabertura dos consórcios; (iii) a definição de um programa de financiamento para automóveis e caminhões por meio dos bancos públicos, e (iv) a definição de um projeto de lei com incentivos para exportação. Os empresários assumiram o compromisso de reduzir a sua margem de lucro, sendo que 4,5% da redução seria devido às montadoras e 3%, aos fornecedores de autopeças. Além disso, o setor empresarial comprometeu-se com uma política de correção dos salários e de manutenção do nível de emprego até junho de 1992 (prazo posteriormente estendido até julho de 1993). Os empregados, por sua vez, aceitaram os termos da política salarial e prorrogaram a data-base da categoria, que inicialmente seria em 1º de abril, para 1º de julho.” (Schapiro, 2017, pg 442).

O Novo Regime Automotivo (NRA), de 1995, como foi citado anteriormente, causaria problemas para o governo brasileiro devido às características do programa. Esse foi um pacote de políticas, criado em 1995, com o objetivo de dar continuidade à

política de desenvolvimento da indústria automobilística (Calandro, 2001). O Governo brasileiro, mediante a concessão de benefícios favorecia o estabelecimento de empresas no Brasil, em detrimento de outros países. Com essas medidas, buscava-se proteger a economia brasileira do fluxo de saída de empresas, principalmente para a Argentina. Tal fluxo acontecia devido a existência de variados incentivos as empresas que se instalassem na argentina.

Esse regime tinha como objetivo mitigar o desequilíbrio comercial resultante da valorização cambial e da redução de tarifas que estimulava em demasia as importações e afetava o equilíbrio da balança comercial. Segundo Schapiro, “em 1994, quando a alíquota de importações de veículos atingiu seu menor valor, chegando a 20%, houve um crescimento abrupto, de 179%, na importação de veículos. Acrescentando a esse quadro, havia um segundo problema: “a pressão concorrencial exercida pela Argentina na indústria automotiva e no setor de autopeças” (Schapiro, 2017, pg 445).

No âmbito do NRA, foram estipuladas algumas medidas: as empresas beneficiadas por esse regime teriam que atender um mínimo de 60% de nacionalização na produção de veículos; havia também uma contrapartida aos benefícios de importação, estipulando que para cada US\$1 importado a empresa deveria exportar US\$ 1,5 (aplicável a partir de 1998); uma alíquota de 70% seria aplicada sobre a importação de veículos.

O estabelecimento desse regime provocou atritos não só com a Argentina, mas também com os Estados Unidos e Japão no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Após essa série de contestações quanto ao novo regime, alguns pontos dessa política industrial foram alterados, por meio da Medida Provisória 1.987/96 e 2.638/98 editadas pelo Governo Federal, flexibilizando as barreiras e incentivos para o comércio exterior com os Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e União Europeia. “Pelos termos do acordo, o Brasil estabeleceria uma cota de importação de 50 mil veículos procedentes dessas regiões, que receberiam o mesmo tratamento tributário dispensado pelo NRA (Schapiro, 2017, p. 446).

Foi um momento decisivo para a formulação do regime automotivo brasileiro. Demonstrou a força da política industrial argentina face à indefinição da brasileira.

Houve um desinteresse por parte dos quatro governos participantes de realmente adequar o regime de regras para o setor (Arbix, 1997).

As recorrentes crises econômicas pelas quais o Brasil passou e a disputa envolvendo a atração das empresas do setor automotivo causaram esse movimento pendular de adoção e rejeição das ideias propostas nos Acordos de Ouro Preto. Porém, ao fim dessa disputa, ambos os governos passaram a pensar no cenário da indústria automobilística após 1999, quando seriam extintos os dois regimes. A partir desse ano, não seria mais permitido estabelecer mecanismos para atração de investimentos, fixar cotas e criar barreiras tarifárias. O resultado da aproximação, apesar dos conflitos, foi descrito por Calandro:

“Apesar de todos os conflitos que envolveram Brasil e Argentina, no período relatado, o parque automotivo dos dois países apresentou elevado nível de integração e complementaridade produtiva. Para esses resultados, contribuíram os investimentos realizados na segunda metade de 1990. Para o período 1996-00, foram anunciados US\$ 20.956 milhões e US\$ 4.005 milhões de investimentos no complexo automotivo brasileiro e argentino, respectivamente. Os investimentos anunciados contribuíram para o aprofundamento e especialização da indústria automobilística dos dois países.” (Calandro, 2001, pg 121).

Tanto na Argentina quanto no Brasil, os acordos e decretos incentivaram a renovação e criação de novas e melhores plantas de montadoras e fornecedores de peças e componentes. Esses investimentos foram feitos a luz de uma estratégia de otimização e racionalização da produção. As montadoras e fornecedores passaram a repensar sua lógica produtiva, evitando a duplicação de esforços, otimizando a capacidade de escala das plantas industriais em cada país e articulando o portfólio dos centros de produção argentino e brasileiro a uma estratégia regional de exportação.

A atribuição do papel de base exportadora regional para as duas maiores economias da América do Sul foi uma resposta ao baixo desempenho do mercado interno. As novas estratégias resultaram em aumentos expressivos nas exportações. As importações, “inexpressivas até 1991, passaram a crescer em função da política comercial adotada nos dois países” (BNDES, 1997). Tendo a Argentina regulado as importações no ano de 1991 e o Brasil que liberou as importações até o ano de 1995.

Segundo Calandro, “a primeira metade da década de 90 foi marcada pelo comércio dinâmico entre os países: o intercâmbio global do Brasil cresceu 50% no período de 1991-94, mas o comércio com o Mercosul aumentou quatro vezes, no

período 1987-94” (Calandro, 2001, pg 122). Esse resultado reflete a racionalização da estrutura produtiva do setor nos dois países e o sucesso da estratégia de alçar o Brasil ao posto de plataforma regional de exportação. O crescimento do comércio entre Brasil e Argentina, relativo ao setor automotivo, representa o sucesso dessa escolha política estratégica. O crescimento da troca no setor está ilustrado na Figura 8:

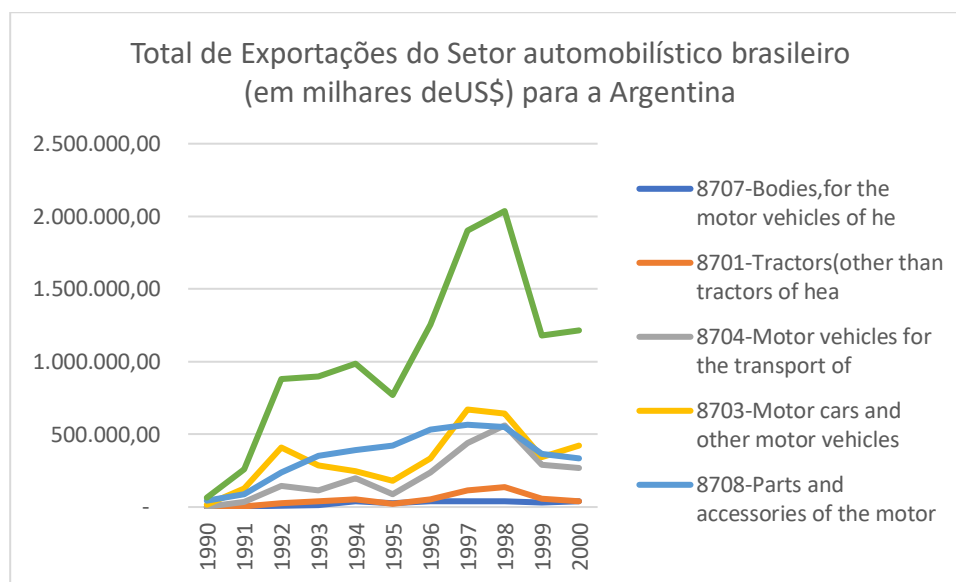


Figura 8 - Fonte: WITS, Exportações brasileiras para a Argentina (em milhares de US\$) 1989 - 2000. Elaboração Própria.

De acordo com a análise realizada pelo BNDES, “tais políticas e acordos encorajaram investimentos tanto para a modernização das plantas e ganhos de competitividade como, e, principalmente, de reorganização, com realocação de linhas de produção entre plantas da Argentina e do Brasil” (BNDES, 1997, pg 4).

As duas economias juntas correspondiam a pouco menos que 3% da produção mundial de veículos, em 1992. Porém, a taxa de crescimento do mercado regional (37%) foi superior à registrada nos países desenvolvidos – (-15%) na Europa Ocidental, (-6%) no Japão – e até mesmo a média dos países subdesenvolvidos (12%). Em 1994, houve um aumento de 29% das vendas na Argentina e de 63% no Brasil (BNDES, 1997, pg 4).

Esse fator explica o retorno do interesse das montadoras em relação aos países em desenvolvimento, em especial, as duas maiores economias da América do Sul, após

o período de marginalização desses mercados e centros produtivos. Faz parte de uma estratégia que busca novos mercados com potencial de expansão, com mão-de-obra e recursos mais baratos. Além do cenário internacional de saturação dos mercados desenvolvidos, o processo de reestruturação econômica, principalmente no caso brasileiro, voltado para abertura comercial e amparado em medidas de proteção setorial influenciaram as novas ondas de investimento (Calandro, 2001, pg 117).

Ao longo desse período, a indústria de autopeças, estimulada pelo bom desempenho das montadoras, se expandiu em ambos os países. E, assim como na relação entre as montadoras, havia certas diferenças quanto ao desempenho e estrutura dos parques industriais brasileiro e argentino. As empresas brasileiras, por apresentarem maior volume de produção, podiam operar com níveis de custo e preços mais vantajosos. Além disso, as empresas argentinas possuíam parques mais antiquados devido aos investimentos tardios em modernização.

Apesar das diferenças, os setores, em ambos os países, passavam por dificuldades semelhantes. Mesmo o Brasil apresentando um volume de produção maior de peças e componentes em relação a argentina, ambos encontravam “dificuldades relativas à escala e à dinâmica do comércio exterior” (BNDES, 1997, pg 6).

O crescimento das exportações do setor para as duas economias se verificou no aumento da venda de auto veículos brasileiros no exterior e pela importação das peças e componentes argentinos pelas montadoras do Brasil, demonstrado na Figura 9. Ao longo dos anos 1990, os pilares de uma abertura gradual, que procuravam atenuar as assimetrias provenientes da aproximação econômica, não impediram que déficits sistemáticos ocorressem. Inclusive, esses déficits foram causados pela disputa entre os regimes automotivos que ora tornaram mais atrativo o estabelecimento de fábricas e plantas em um país em detrimento do outro.

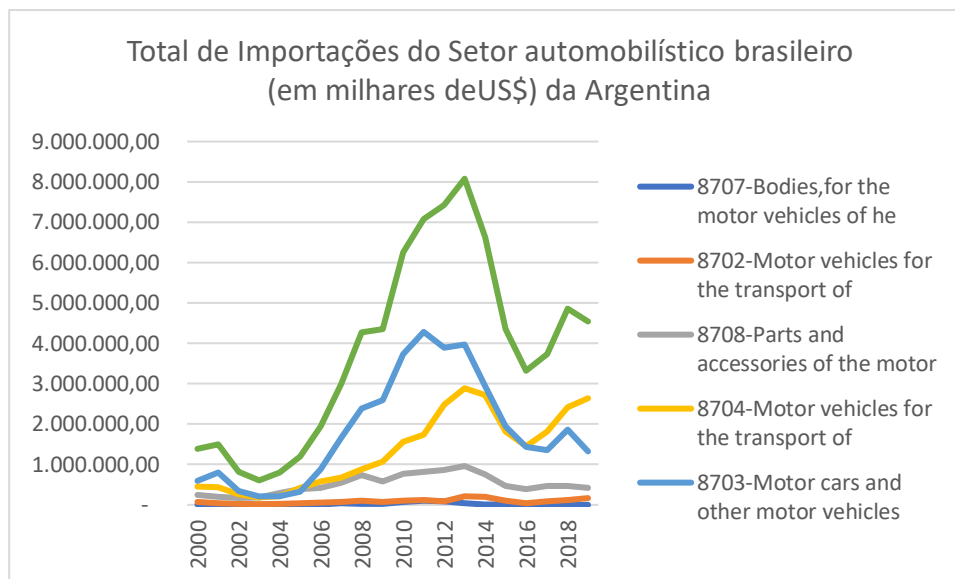


Figura 9 - Fonte: WITS, Importações de produtos argentinos no Brasil (em milhares de US\$) 1989 - 2000. Elaboração Própria.

Os esforços institucionais detalhados acima constituem a base da integração econômica e comercial entre Brasil e Argentina. Diante das crises pelas quais passavam os dois países, desde a década de 1970, houve a necessidade de acesso a maiores mercados e de explorar as vantagens da complementaridade produtiva do setor automotivo dessas economias. Ambos os países passavam por programas de revitalização e reorganização da estrutura produtiva do setor automotivo, tanto em um âmbito doméstico quanto em um âmbito internacional e integrado. Porém, a instabilidade macroeconômica que afetava a economia brasileira e a Argentina deu aos planos de estabilidade econômica proeminência diante dos programas setoriais. Essa condição gerou atrasos e deficiências no desenvolvimento de políticas para o setor automotivo (Arbix, 1997).

É importante destacar também a importância do Mercosul para o reestabelecimento do complexo automotivo no Brasil e na Argentina. Essa reorganização política e a, conseqüente, reorganização econômica e produtiva, embora rendesse ganhos de escala e competitividade, não elevou o nível desses indicadores aos padrões apresentados internacionalmente. Porém, mesmo assim, possibilitou: o acesso a novos e maiores mercados; estratégias de racionalização e complementação produtivas – como a especialização de caixas de câmbio pelo setor automotivo

argentino e de motores pelo brasileiro (BNDES, 1997). Além desses fatores e, principalmente, possibilitou que as economias desses países se adaptassem as novas estratégias globais das montadoras de desverticalização e transferência de processos produtivos e investimentos para os fornecedores.

Segundo Calandro, foram essas estratégias que possibilitaram o crescimento de produtividade do setor ao longo dos anos 90:

“O aumento da produtividade associado a uma nova fase de investimentos foi responsável pelo rápido crescimento da produção mundial de veículos nesse período. A distribuição desses investimentos mostra uma dispersão geográfica da atividade produtiva, acompanhada, porém, de um elevado grau de coordenação operacional estratégica. (Calandro, 2001, pg 116).

Esse crescimento se reflete no aumento da renda líquida das empresas do setor automotivo. Como é notável na Figura 10, a receita dessas empresas, do ano de 1991 até 1997, apresentou o crescimento expressivo na faixa de 166%. Posteriormente, tendo o bom desempenho abalado devido às crises que ocorreram no final da década.

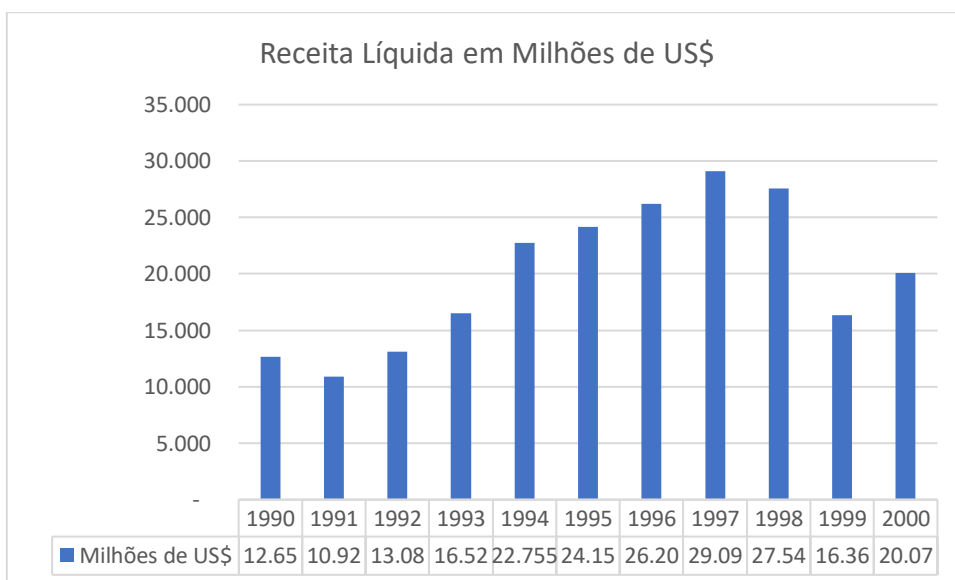


Figura 10 - Fonte: ANFAVEA, *Receita Líquida (em milhões de US\$) das Empresas automotivas associadas a ANFAVEA (1990 – 2000)*. Elaboração Própria.

A partir dessas mudanças estratégicas, arrumação da estrutura produtiva do setor nos dois países, a fusão de empresas – tanto montadoras, quanto fornecedores de peças e componentes – que a indústria automobilística brasileira chega aos anos 2000 renovada e, minimamente, a par das novas configurações organizacionais e produtivas

que são pilares da adaptação das empresas à nova configuração econômica, estabelecida pelo o que Baldwin chama de a Nova Globalização (Baldwin, 2016).

Baldwin (2016) fala sobre o surgimento das Fábricas Norte Americanas, que englobam estruturas produtivas interligadas principalmente no México e nos Estados Unidos, e a Fábrica Europa, que engloba essa relação de complementaridade de setores industriais na Alemanha, na Polônia e na França. Apesar de um contexto diferente, que será explicitado posteriormente neste artigo, criou-se uma espécie de Fábrica Sul Americana, que engloba principalmente as relações de complementaridade produtiva das economias argentina e brasileira. Dessa forma, criando possibilidades de inserção regional e global que sem essa cooperação não seriam possíveis.

4. A Nova Globalização e as Cadeias Globais de Valor

Diante do contexto de formação da indústria automobilística brasileira e da posterior integração com a indústria argentina, será realizada a análise sobre as perspectivas do setor diante da Nova Globalização. Essa nova dinâmica da globalização proporcionou às grandes empresas outras formas de expandir seus negócios, aumentar as economias de escala, incrementar a produtividade e se aproveitar da complementaridade produtiva das relações intra-industriais.

O fenômeno da globalização, segundo Baldwin (2016), é marcado por dois momentos, sendo que um ainda está por vir. O autor divide a história da globalização entre a “Antiga Globalização” e a “Nova Globalização”. O que marca essa divisão é o impacto na dificuldade de locomoção de três coisas: bens, ideias e pessoas.

O custo de mover bens era consideravelmente mais alto antes do início da globalização. Após o advento da combustão e dos motores a combustão, esse custo foi reduzido. Esse período gerou grandes mudanças em relação a produção industrial mundial. Produziu uma concentração industrial no grupo de países do chamado G7 (Japão, Itália, Alemanha, França, EUA, Grã-Bretanha e Canadá). Então, na década de 1980, o desenvolvimento da Tecnologia da Informação e sua disseminação resultou na redução do custo de se mover ideias. Foi esse último fenômeno que marca o início do período descrito aqui como “Nova Globalização”.

Baldwin (2016) afirma que o estudo econômico da globalização está profundamente alterado. As vantagens comparativas ricardianas, pilar da análise das relações comerciais pelo mundo, devem ser estudadas com um olhar diferente do que era realidade antes do fim do século XX. A análise de David Ricardo leva em consideração aspectos de cada economia, como: salários, empregabilidade, padrão de vida, distribuição de renda, entre outros. A partir desses fatores, é possível determinar se uma economia possui vantagem comparativa na produção de determinado bem em relação a outro país. Na teoria, cada nação deve se especializar no setor produtivo no qual possui vantagem comparativa (Baldwin, 2016).

Acontece que essa análise leva em conta as trocas de bens, a forma convencional do comércio internacional. As vantagens comparativas seriam definidas a partir de uma avaliação dos fatores produtivos de cada nação. Segundo Baldwin, “A

abertura ao comércio promove a realocação de recursos produtivos dos setores com menor produtividade de cada nação para os setores com maior produtividade, levando a um aumento da produtividade média” (Baldwin, 2016, pg 183). As características da Nova Globalização alteraram esse cenário.

As características da Nova Globalização implicam em mudanças na análise sobre vantagem comparativa. Por um lado, é mais simples ser competitivo em apenas uma parte do processo produtivo do que apresentar competitividade em todo o setor. Pois, o fracionamento do processo produtivo industrial possibilita que um país que tem vantagem comparativa na produção de, por exemplo, vidros de para-brisa entre na Cadeia Global de Valor do setor automobilístico sem necessariamente ser competitivo em todo o processo produtivo do setor. Por outro lado, o processo de industrialização nas CGVs é menos impactante. Pois, antes os processos de industrialização envolviam uma cadeia produtiva complexa e extensa. Agora o processo é reduzido e concentrado.

Hoje em dia, produtos e serviços não são mais produzidos dentro de um único país. Ao invés disso, são produzidos dentro das cadeias globais de valor. Isso é os países importam bens intermediários e matérias primas, às quais são adicionados uma ou mais “camadas de valor”, que são vendidas após esse processo (Dietzenbacher, 2013).

Algumas mudanças recentes impactam diretamente na análise econômica da globalização e da industrialização. Um dos fenômenos chaves para compreender as características da Nova Globalização é o “offshoring”. Richard Baldwin explica esse fenômeno:

“A economia do ‘offshoring’ pode ser mais bem compreendida se decomposta em dois fenômenos: fracionamento e dispersão. Fracionamento concerne a separação do processo produtivo em pequenos estágios de produção. A dispersão concerne a separação geográfica desses estágios” (Baldwin, 2016, pg 196, tradução nossa).

Esse processo marcou uma mudança significativa para os países em desenvolvimento que buscavam industrializar suas economias. O processo de substituição de importação abandonado. As economias em desenvolvimento, ao invés de construir a cadeia produtiva doméstica, passaram a se juntar às CGVs para se tornar competitivas e depois intensificar a sua participação (Baldwin, 2016).

Dessa forma, foi criada uma combinação de fatores que antes não era possível quando a produção era exclusivamente doméstica. A combinação de mão-de-obra barata,

proveniente dos países em desenvolvimento, e a alta tecnologia das empresas dos países desenvolvidos criou uma ameaça para as economias que buscavam criar uma cadeia produtiva inteiramente nacional. Se torna difícil para um país cujo setor produtivo não é avançado tecnologicamente competir com as indústrias que passaram se aproveitar das vantagens geradas pelo “offshoring”.

Ao longo do tempo, países geograficamente próximos às economias industrializadas se beneficiaram do processo de “offshoring”. A América do Sul e o Brasil foram marginalizados desse processo de integração econômico que atingiu muitos países da Ásia, Europa e América do Norte. As nações em desenvolvimento que estavam longe dos gigantes industriais ou que não se empenharam em tomar as medidas necessárias para se juntar a uma cadeia produtiva não conseguiram se beneficiar da nova dinâmica da globalização (Baldwin, 2016).

5. Análise da indústria automobilística brasileira nos anos 2000

5.1.Contexto Econômico (2000 - 2010)

O contexto econômico da década de 2000 é de crescimento constante do PIB. Uma série de motivos, em âmbito nacional e internacional, foram responsáveis por esse momento positivo da economia brasileira. No período de 2000 a 2011, a economia brasileira alcançou crescimento médio anual de 4%. O desempenho da economia está refletido na Figura 11:

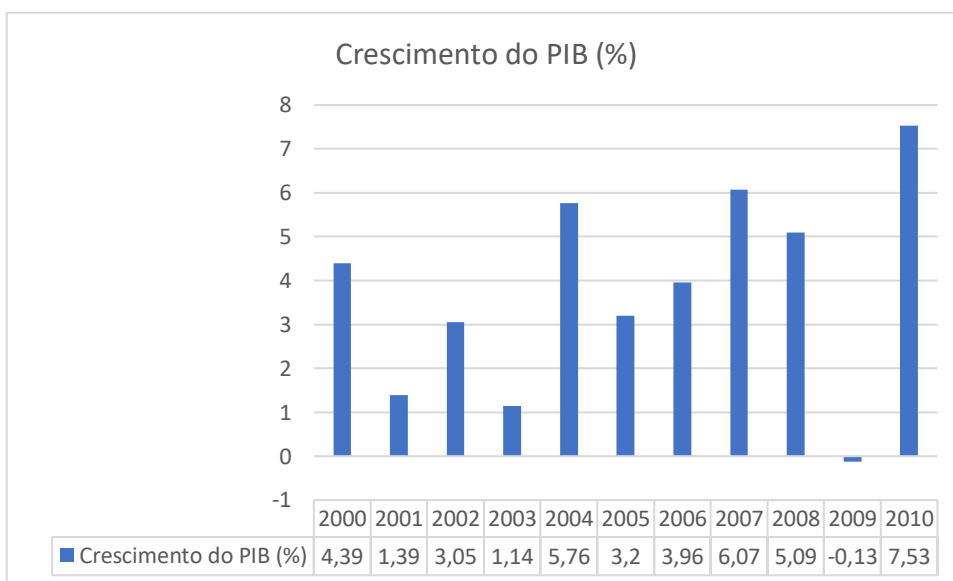


Figura 11 - Fonte: IBGE, Crescimento do PIB (%) por ano (2000-2010). Elaboração Própria.

Em relação aos acontecimentos externos, a consolidação da China como potência econômica gerou aumento expressivo nas exportações de recursos minerais, energéticos, proteínas animais, grãos, entre outros produtos. O aumento da demanda por tais produtos fortaleceu a posição brasileira na balança comercial e possibilitou o acúmulo de divisas internacionais, fatores importantes para estabilidade macroeconômica. Mesmo face a crise financeira internacional de 2007, a economia brasileira manteve o bom desempenho. Em 2009, houve queda do PIB de 0,3%, porém, após a adoção de políticas anticíclicas, uma taxa de crescimento de 7,5% foi alcançada em 2010.

O crescimento da participação da China no comércio mundial afetou de forma positiva a balança comercial brasileira (BNDES, 2012). Segundo relatório do BNDES, “o saldo deficitário de US\$ 700 milhões em 2000 alcançou um superávit de US\$ 30 bilhões em 2011” (BNDES, 2012, p. 20). Apesar do resultado positivo, quando analisado de uma maneira geral, uma análise minuciosa da balança comercial revela que o impacto da ascensão chinesa foi heterogêneo entre os diversos setores da indústria. Alguns grupos, como os setores intensivos em trabalho e escala, que apresentavam pequenos superávits em 2000, passaram a exibir grandes déficits, ao final da década (BNDES, 2012).

Por outro lado, no âmbito doméstico, segundo o BNDES, “durante esse período, também foi possível perceber uma melhora na renda e na qualidade de vida das famílias mais pobres, uma queda quase contínua no desemprego e forte expansão do crédito (BNDES, 2012, p. 15). Nesse período, milhares de brasileiros ascenderam a um novo padrão de renda e consumo. Os fatores que contribuíram para essa mudança foram as políticas de valorização real do salário mínimo e de transferência de renda. Também é importante ressaltar o impacto do estímulo ao microcrédito, tanto para a produção, quanto para o consumo (BNDES, 2012).

5.2. Análise da indústria automotiva (2000 – 2010)

A indústria automotiva brasileira, a partir da década de 1990, passou por transformações profundas. No âmbito do comércio exterior, houve a sua internacionalização e sua modularização – descentralização que deu início a uma rearticulação produtiva, tanto domesticamente quanto internacionalmente, para atender as novas estratégias de acesso ao mercado regional. Se, por um lado, a economia brasileira se abriu unilateralmente e multilateralmente ao comércio, por outro, não conseguiu evitar o baixo crescimento e as sucessivas crises internas. O baixo desempenho da indústria automotiva se deve, em parte, às condições econômicas internas (Daudt e Willcox, 2019).

Daudt e Willcox (2019), comentam a insustentabilidade da perspectiva de aumento da demanda, que estimulou investimentos. Eles citam que “o setor saiu da década de 1990 com o faturamento líquido de US\$ 14,9 bilhões de dólares,

praticamente no mesmo nível do fim dos anos 1980, quando atingiu US\$ 12,2 bilhões” (Daudt e Willcox, 2019, p. 188). De forma semelhante, “a indústria automotiva também terminou os anos 1990 com alta capacidade ociosa, tanto por efeito do baixo crescimento da economia quanto pelo contágio de crises externas... Após a virada do milênio, ainda em crise, o mercado exportador serviu de escoamento da produção doméstica” (Daudt e Willcox, 2019, p. 189).

Esse cenário se altera com a expansão do mercado interno, que ocorreu ao longo dos anos 2000, consequência do aumento do comércio mundial, em especial das *commodities*, retomada do investimento público e das empresas estatais. Estes fatores foram importantes para o período de crescimento econômico que vivia o Brasil. Além disso, as políticas redistributivas e a maior facilidade da tomada de crédito – questão que, para Arbix (2014), era um gargalo econômico - impulsionaram o consumo de bens duráveis. A ascensão da “classe C” somada às políticas de expansão de crédito e incentivos tributários foram chave para o crescimento do consumo no âmbito doméstico. Foi o consumo o maior responsável pelo crescimento do PIB no período - Miguez (2018, apud Daudt e Willcox, 2019, pg 189).

O aumento da renda e da oferta de crédito gerou um período de bonança em relação às vendas domésticas do setor. Em resumo, dois fatores foram responsáveis pelo período de crescimento do mercado. Salerno, Arbix e Toledo (2015) citam dois grandes grupos.

“Do lado do mercado ‘potencial’, estariam o tamanho do mercado (regional), o baixo nível de motorização do país e a existência de uma frota antiquada. Do lado das questões socioeconômicas, o aumento da produção e das vendas do setor estaria conectado ao maior crescimento econômico, à melhoria da distribuição de renda e à melhora nas condições do crédito”. (Jetin, 2014, p. 69, tradução nossa).

Paralelo ao contexto econômico positivo, no ano 2000, segundo Piani e Miranda, “um importante benefício foi renovado com a redução do II – incidentes nas importações extrazona - de autopeças em 40%, através da edição de sucessivas MPs e, de forma permanente, por meio da Lei 10.182, de fevereiro de 2001” (Piani e Miranda, 2006, p. 17). O artigo 5º dessa lei, previa uma redução da alíquota de importação de partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semiacabados

definida em 40% até 31 de agosto de 2010. Essa alíquota seria reduzida a 0% gradualmente até 1º de junho de 2011 (Lei N°10.182, de 12 fevereiro de 2001).

No ano seguinte, foi lançado um novo programa de incentivo à exportação. O Programa de Financiamento à Exportação (Proex) foi criado pelo Governo Federal com duas linhas de atuação principais. A primeira se refere às operações de financiamento das empresas exportadoras e a segunda à equalização, no qual o Proex assume parte dos encargos financeiros, assumidos com uma instituição privada nacional, tornando-os equivalentes àqueles praticados no mercado internacional (Ministério da Economia, 2020b).

Além da prorrogação das determinações das alíquotas formalizadas na Lei 10.182, foi sancionado o 31º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica 14 entre Brasil e Argentina, com vigência a partir de agosto de 2002, por meio do Decreto 4.510, de dezembro de 2002 (Piani e Miranda, 2006, p. 17).

Um dos artigos do Decreto previa incorporar ao Acordo de Complementação Econômica N° 14 o “Acordo sobre a Política Automotiva Comum entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil”. Entre as definições do documento estão: o aumento da tarifa para veículos produzidos fora do Mercosul. Sendo um aumento de 25% em 2000 para 35% em relação aos veículos importados pela Argentina, que não são produzidos no Brasil. Da mesma forma, houve um aumento progressivo dos impostos cobrados sobre veículos importados pelo Brasil, que não foram produzidos na Argentina (Decreto N°4.510, de 11 de dezembro de 2002).

Essas condições se refletiram no desempenho do setor ao longo da década. Por consequência da expansão do mercado, a indústria automotiva foi alvo de investimentos em novas plantas e em modernização de produtos e processos. A partir do ano de 2003, nota-se o crescimento sistemático na produção de automóveis no país. Houve um salto de 1,6 milhão de unidades produzidas no ano de 2003 para 3,076 milhão de unidades em 2009, conforme mostra a Figura 12.

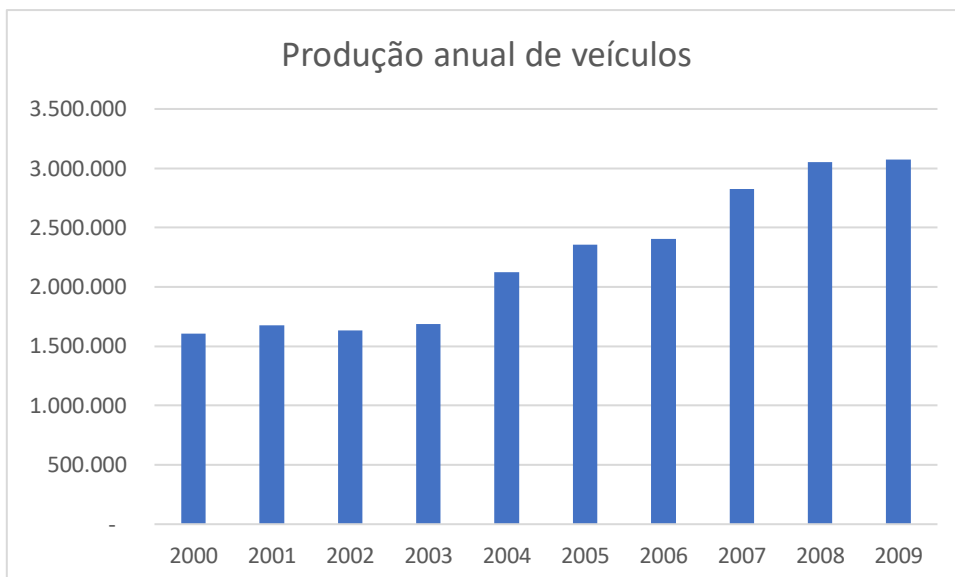


Figura 12 - ANFAVEA, Produção anual de veículos (2000-2009). Elaboração Própria.

O crescimento foi interrompido principalmente pela crise de 2008 que atingiu a economia brasileira de forma “tardia”. Nos últimos meses de 2008, houve retração nas vendas de automóveis. Esses impactos foram, de certa forma, minimizados pela adoção de políticas anticíclicas como “a redução dos impostos e a atuação dos bancos públicos para compensar a retração do crédito dos bancos privados” (Daudt e Willcox, 2019, p. 191).

Porém, mesmo diante da crise, a economia brasileira apresentou uma média de 4,41% de crescimento anual do PIB, durante o período de 2007-2010. Diante do bom momento econômico, a receita líquida das empresas do setor saltou 18.086 milhões de dólares para 73.519 milhões de dólares em 2008, conforme demonstrado no Figura 13. O aumento nas receitas do setor refletiu o bom desempenho econômico e o crescimento do mercado interno, além das medidas tomadas para combater os efeitos da crise, citadas por Daudt e Willcox:

“A adoção de medidas anticíclicas, como as reduções de impostos e a atuação dos bancos públicos para compensar a retração do crédito dos bancos privado, evitou maiores perdas para a economia nacional, e em um curto período a indústria automotiva recuperou o crescimento.” (Daudt e Willcox, 2019, p. 191).

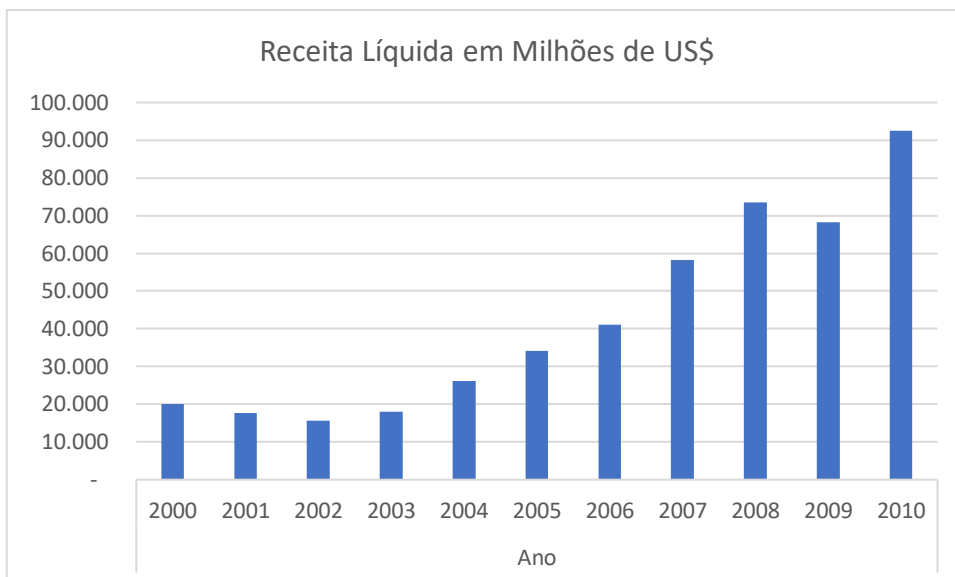


Figura 13 - Fonte: ANFAVEA, *Receita Líquida (2000-2010)*. Elaboração Própria.

Resumidamente, liderado pela nova classe média em expansão, composta por indivíduos que historicamente tiveram acesso limitado à bens industriais e crédito, o mercado doméstico brasileiro sustentou o crescimento econômico e o consumo interno. Segundo Arbix (2014), o consumo de automóveis se beneficiou dessas tendências socioeconômicas gerais. A indústria automobilística terminou a década sendo um dos atores importantes para a performance econômica brasileira. Em 2008, o setor representava 23% do PIB industrial e 5% do PIB total do país. Além disso, empregava cerca de 100 mil pessoas diretamente e 1,5 milhão de pessoas indiretamente (Ipea, 2010).

Em relação ao comércio exterior, é necessário pontuar que o bom desempenho da indústria automotiva no período foi sustentado principalmente pelo mercado doméstico, tendo as exportações desempenhado papel marginal no desempenho do setor. As exportações de veículos apresentavam tendência de crescimento até 2008 quando, abaladas pela crise internacional, apresentaram uma queda brusca entre a performance de 2008 para 2009. Houve um decréscimo de 42% nas exportações do setor. É importante notar que o crescimento nas exportações segue uma tendência semelhantes em relação aos veículos e autopeças.

A balança comercial do setor inicia a década com um desempenho positivo alcançando superávits crescentes. Em 2005, segundo dados do WITS, a indústria

automotiva alcançou o melhor resultado do milênio com balança comercial positiva de US\$ 7,329 bilhões. Com o impacto da crise econômica internacional e o avanço do poder industrial da China, profundamente integrado às dinâmicas da Nova Globalização, o Brasil foi perdendo espaço no mercado internacional e passou a registrar déficits crescentes no setor a partir de 2009, conforme ilustra a Figura 14.

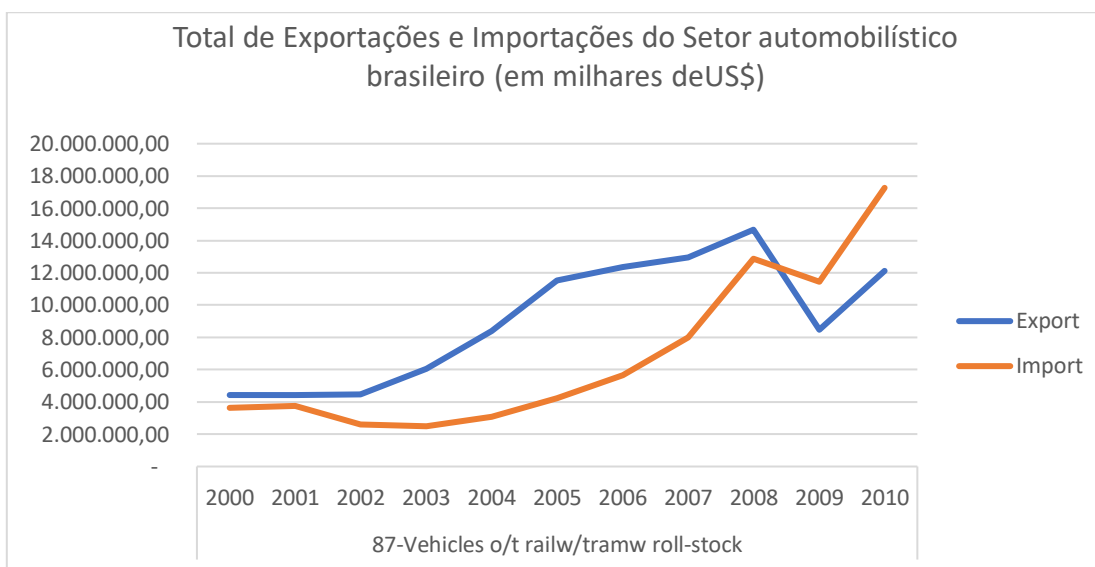


Figura 14 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2010). Elaboração Própria.

Em relação ao desempenho do comércio exterior com a Argentina, houve crescimento constante das exportações brasileiras para o país, conforme relatado na Figura 15. De 2002 até 2008, há um salto de US\$ 332,724 milhões para US\$ 5,599 bilhões. As importações de produtos argentinos também cresceram conforme a tendência apresentada das exportações. No mesmo período, é relatado um aumento de US\$ 820,889 milhões para US\$ 4,279 bilhões. O bom desempenho da economia brasileira somado ao quadro favorável no comércio internacional impulsionou o comércio entre os dois países que já operavam de maneira cooperativa com estratégias conjuntas de produção.

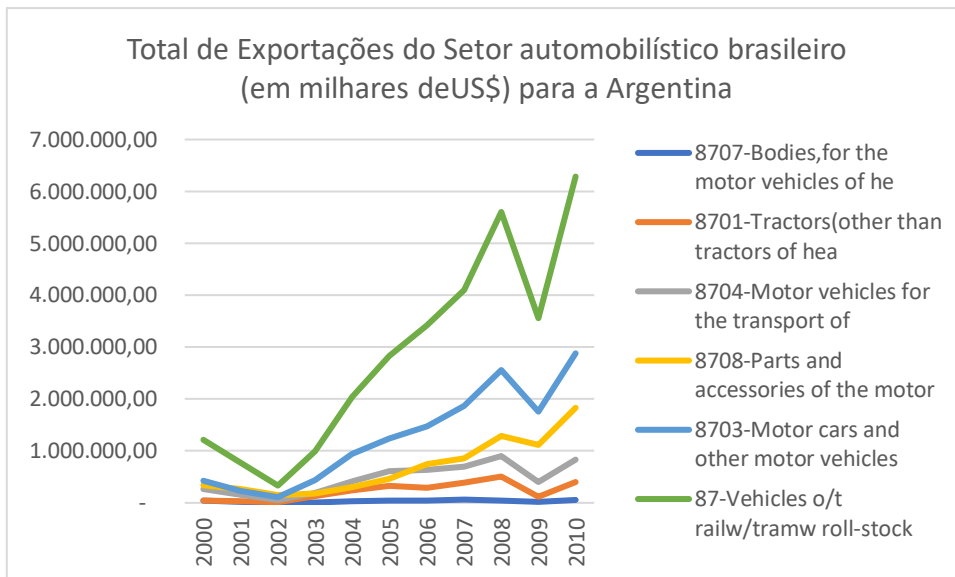


Figura 15 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2010). Elaboração Própria.

5.3.Contexto Econômico (2010 - 2020)

A partir do ano de 2010 até 2014, a economia brasileira experimentou crescimento médio do PIB de cerca de 3,38%. Tal cenário foi possibilitado por impactos positivos das políticas econômicas anticíclicas e do bom momento do comércio exterior brasileiro, apesar de alguns sintomas da crise que viria já se manifestarem. Posteriormente, o país enfrentou uma recessão que alguns economistas classificaram como a mais grave, desde 1900, em termos de desempenho econômico. Segundo projeções, o período 2011 – 2020 acumulará crescimento de 1,9% (Folha de São Paulo, 2020). O desempenho do PIB na década está ilustrado na Figura 16.

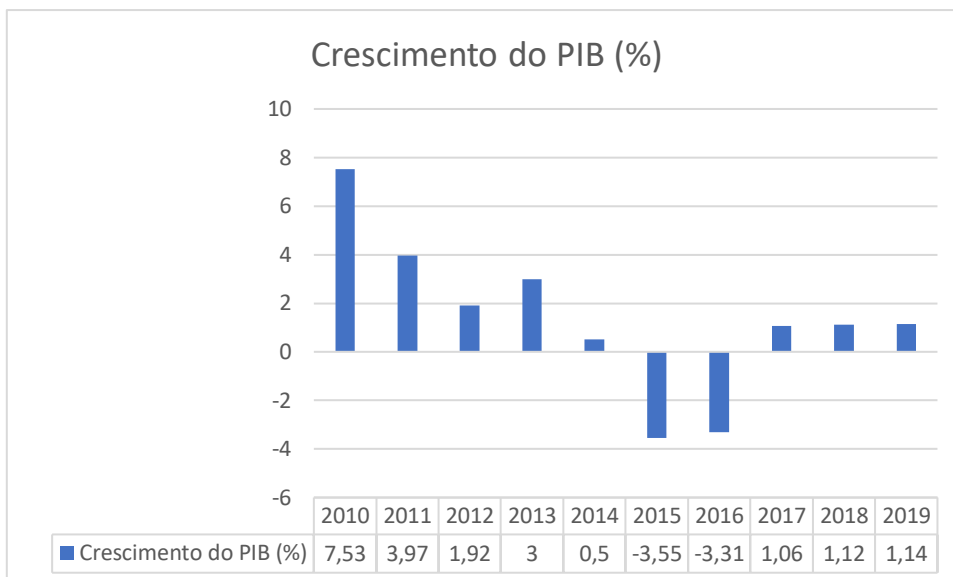


Figura 16 - Fonte: IBGE, Crescimento do PIB (%) por ano (2010-2019). Elaboração Própria.

Segundo hipótese do Banco Central, que prevê uma recessão de cerca de 4,1% em 2020, o Brasil acumulará crescimento do PIB abaixo dos 2% entre 2011 e 2020 (Folha, 2020). Essa expectativa ainda retrata um olhar otimista, pois, agências de classificação de risco projetam uma queda de cerca de 7% no do PIB no ano, causada pela pandemia do novo Corona vírus (Valor, 2020).

Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central, em sua coluna na Folha de São Paulo aponta que de 2013 até 2020, a renda per capita brasileira terá caído cerca de 14%, consumados as previsões de encolhimento da economia para o ano de 2020 (Fraga, 2020). Tal perspectiva não é nada animadora para uma indústria que, historicamente, se desenvolveu estimulada principalmente pelo consumo interno, e cujo crescimento recente se deu em paralelo ao crescimento da renda e poder de compra.

Por outro lado, ao analisar o comércio exterior do setor automotivo, a consolidação chinesa no comércio de produtos industrializados fez com que as exportações brasileiras perdessem mercado mundo afora e houve um aumento da importação de insumos, peças e subcomponentes, chineses no Brasil - mais competitivos que os nacionais. Em 2018, a China aparece como 4º país de origem de importações do setor, atrás apenas da Argentina, Alemanha e México, segundo o Observatório de Complexidade Econômica.

5.4. Análise da indústria automotiva (2010 – 2019)

A indústria automotiva brasileira inicia a década de 2010 com ótimos resultados, apesar dos sinais de recessão econômica. Posteriormente, o alto nível de inflação somado a crise fiscal estimulou a adoção de medidas econômicas restritivas. Medidas como o ajuste fiscal e redução da expansão de crédito impactaram negativamente o lado da demanda pelos produtos do setor, alterando o cenário animador.

No ano de 2012, ainda beneficiado pelo bom momento da economia e do comércio exterior, o setor automotivo passou a ser gerido por um novo regime. O Inovar-Auto - instituído pela Medida Provisória 653/2012 - faz parte do Plano Brasil Maior 5 e estabeleceu a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior, entre 2011-2014. Seus objetivos, de maneira geral, são:

“(1) criar condições de competitividade, fortalecer a cadeia nacional de fornecedores e aumentar o conteúdo regional dos veículos produzidos no Brasil medido pelo volume de aquisições de peças e insumos; (2) aumentar a eficiência energética dos veículos (carros mais econômicos) e inserir a indústria automotiva do país na rota tecnológica global, assegurar investimento em P&D (inovação); (3) aumentar o volume de gastos em engenharia, tecnologia industrial básica (TIB) e capacitação de fornecedores.” (Andrade, 2019, p. 17).

Especificamente para o Comércio Exterior, foram definidas medidas como, aumento dos recursos do Programa de Financiamento à Exportação (Proex), aumento do financiamento para as empresas preponderantemente exportadoras e redução do percentual mínimo – empresas com o percentual mínimo de exportação – para 50%, entre outras medidas.

Em relação ao regime automotivo imposto, esse incluía novas condições de habilitação e incentivo tributário para as montadoras no Brasil: maior percentual de conteúdo regional, incentivos em pesquisa e inovação (P&D), aumentar o volume de gastos com engenharia de Tecnologia Industrial Básica (TBI) e aumentar a eficiência energética dos veículos. Para as empresas obterem o desconto de 30% - que foi elevado em 30% para as empresas que não se enquadram no programa - no IPI precisariam cumprir no mínimo 3 dos requisitos impostos no novo regime (Ministério da Economia, 2020a).

Houve aumento significativo do investimento das empresas do setor, porém ficou aquém do seu objetivo. Foram alcançados apenas 51% do investimento comprometido e 52% dos empregos previstos. Além dos incentivos do programa Inovar-auto, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a oferecer empréstimos a juros baixos para os fabricantes de automóveis (Andrade, 2019).

A receita líquida do setor caiu consistentemente ao longo dos 10 anos. Em 2014, caiu cerca de 20% em relação ao ano de 2011 e, de forma mais acentuada, em 2016 quando registrou uma queda de 55% em relação ao mesmo ano, conforme apresentado na Figura 17.

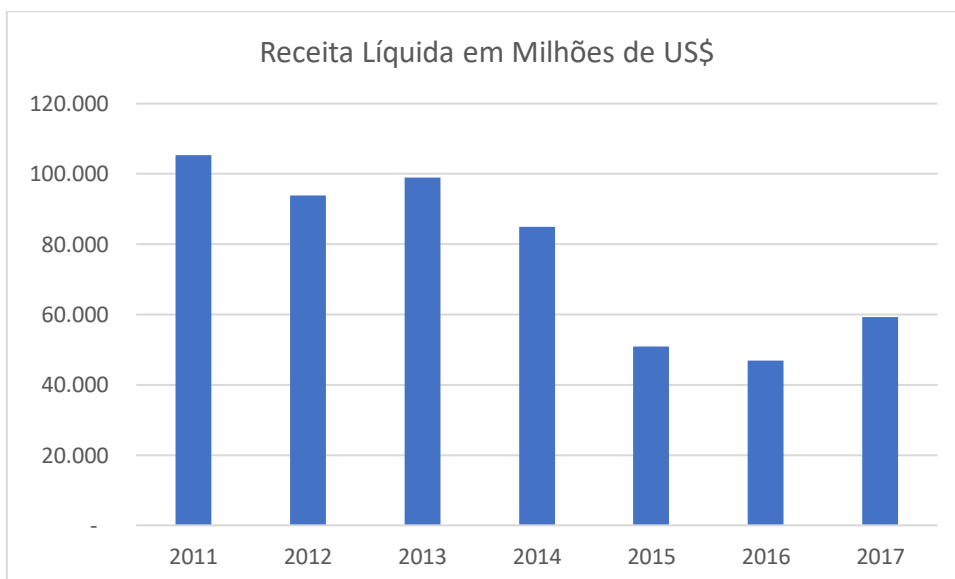


Figura 17 - Fonte: ANFAVEA, *Receita Líquida (2011-2017)*. Elaboração Própria.

Segundo Daudt e Willcox (2019), os anos 2015 e 2016 foram desastrosos para a indústria automobilística. Ele relata que a produção anual de autoveículos regrediu a cerca de 2,2 milhões de unidades – nível de produção ultrapassado em 2004. Diante dessas condições, os fabricantes do setor aumentaram a utilização de *lay-offs* e planos de demissões voluntárias.

O ano de 2017 foi marcado por uma ligeira recuperação do setor. Destaca-se o papel importante das exportações nesse processo, que saltaram de US\$ 9,604 bilhões em 2014 para US\$ 14,724 bilhões em 2017, conforme retratado no Gráfico 16. Tal fato

demonstra a crescente importância do comércio exterior como via de escoamento da produção de autoveículos e autopeças brasileira, sendo a Argentina o destino de mais da metade dessas exportações, segundo dados do WITS. A partir de 2017, as exportações caíram vigorosamente impulsionadas por uma redução de 31,9% nas exportações para a Argentina, que passa por uma severa crise econômica.

Paralelo ao cenário do comércio exterior, a produção industrial do setor apresentou melhora constante de 2017 a 2019 estimulado pela recuperação do mercado interno. A produção de veículos no país cresceu cerca de 2,3%, após ter registrado 3 anos de crescimento. Mesmo assim, o nível da produção ainda está abaixo daquele apresentado em 2013 (Oliveira, 2020). Além do cenário econômico doméstico desfavorável, houve uma queda nas exportações do setor. Tal fato intensificou as dificuldades enfrentadas no comércio exterior, representado no Figura 18, visto o papel das exportações como escoamento para a produção nacional.

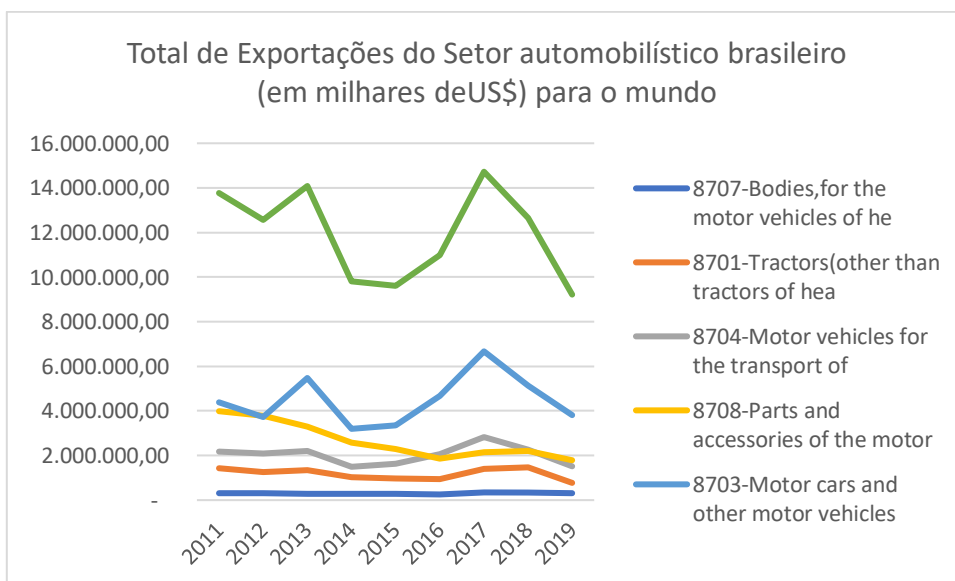


Figura 18 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2011-2019). Elaboração Própria.

Foi em setembro de 2017, que o Inovar-auto foi interrompido devido aos questionamentos feitos pela União Europeia e o Japão, alguns meses antes da data que determinava o fim oficial do programa. As empresas que não se enquadrassem nos objetivos e moldes determinados pelo novo regime seriam atingidas por um aumento

de 30% no IPI. Tal medida violava as normas da Organização Mundial do Comércio e, por isso, entre setembro de 2017 e dezembro de 2018, esteve em debate a criação de um novo regime.

O Rota 2030 Mobilidade e Logística prevê novos incentivos para empresas do setor baseado em uma provisão de créditos a longo prazo e incentivos para a diferenciação tecnológica. Além disso, se insere em um contexto global de transformações profundas do setor automotivo, seja em relação ao uso de veículos ou a forma de produzi-los. Segundo o Ministério da Economia:

“Diante das tendências citadas, o Rota 2030 Mobilidade e Logística guarda como objetivo ampliar a inserção global da indústria automotiva brasileira, por meio da exportação de veículos e autopeças. A proposta é que este movimento de inserção global seja progressivo, permitindo que ao final da vigência do programa o país esteja inteiramente inserido e no estado das artes da produção global de veículos automotores” (Ministério da Economia, 2020c).

O Rota 2030 foi dividido em três ciclos de investimento ao longo de 15 anos, com revisão da estrutura de regulamentação sendo revisada nesse período. A proposta tem como objetivos principais solucionar problemas enfrentados pela indústria automotiva nacional, conforme divulgado pelo Ministério da Economia:

- A baixa competitividade da indústria automotiva nacional, causa da integração passiva às cadeias globais de valor;
- A defasagem tecnológica frente às novas tecnologias nos grandes mercados dos países desenvolvidos;
- O risco de transferência das atividades de P&D para outros polos;
- O risco de perda de investimentos no País;
- A existência de capacidade ociosa na indústria, que precisa ser direcionado para o mercado global;
- O risco de perda de conhecimento no desenvolvimento de tecnologias que utilizam biocombustíveis, com impactos na cadeia produtiva (Ministério da Economia, 2020c).

A estrutura do programa envolve uma série de requisitos para a comercialização de veículos produzidos nacionalmente ou importados. São eles: (1) adesão a programas de rotulagem veicular de eficiência energética e de segurança com 100% dos modelos de veículos comercializados no país; (2) metas de aumento da eficiência energética; (3)

antecipação da disponibilização de itens de segurança veicular (Ministério da Economia, 2020c)

Em relação aos incentivos tributários, as empresas que investirem os requisitos mínimos de P&D (0,25% a 1,20% da receita bruta total) poderão deduzir dos impostos proporcionalmente ao que foi investido. Além disso, o regime zera a alíquota para a importação de autopeças sem produção nacional equivalente, tendo como contrapartida a realização de investimentos em projeto de pesquisa correspondentes a 2% do valor aduaneiro (Ministério da Economia, 2020c).

A renúncia fiscal proposta pelo Rota 2030 foi alvo de disputas no Governo Federal e no Congresso. Um dos artigos polêmicos do programa é sobre a redução de IPI em três pontos percentuais de veículos elétricos híbridos que usem motor capaz de rodar com etanol ou gasolina em qualquer proporção. No total, as renúncias fiscais somam R\$ 17,5 bilhões nos cinco anos de duração dos benefícios. Valor bem acima da previsão de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, que totalizam, no máximo, R\$ 1,5 bilhão ao ano (Kutney, 2019).

Apesar das iniciativas propostas para a indústria automobilística brasileira, o cenário futuro é extremamente preocupante para o setor. O bom desempenho das montadoras e das fábricas de autopeças foi estimulado principalmente pela demanda do mercado interno, que por sua parte, depende do crescimento do PIB, da renda e do emprego. O baixo crescimento registrado de 2017 a 2019 foi interrompido pela desarticulação das dinâmicas econômicas, causada pela pandemia do novo Corona Vírus. Ou seja, diante do aumento exponencial do desemprego, redução na renda da população e as perspectivas não tão boas para o futuro não se pode prever uma recuperação da indústria aos níveis registrados em 2013 tão cedo. Há de se aguardar as medidas governamentais específicas para lidar com os problemas criados pela pandemia.

6. Situação atual da indústria automotiva brasileira

A indústria automobilística brasileira ainda é uma parte importante da economia do país. Nos anos recentes, o setor representou cerca de 5% do PIB e cerca de 20% do PIB do setor de transformação (Daudt, 2019). De acordo com a ANFAVEA (2019), o Brasil conta com um complexo industrial composto por 67 unidades de produção, dirigidas por 26 empresas fabricantes de veículos. As fábricas estão sediadas em 10 Estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Bahia, Ceará e Pernambuco. Essas plantas industriais produzem veículos, máquinas voltadas para agricultura e para a construção de estradas (Anfavea, 2019, pg 34).

Segundo Daudt (2019), “em nível mundial, é importante destacar que no fim da década de 1990 o setor já havia se internacionalizado e apresentava grande descentralização produtiva” (Daudt, 2019, p. 186). As exportações da indústria automotiva correspondem a 5,62% do total de exportações da economia brasileira. Os principais destinos dos produtos brasileiros no setor, no ano de 2018, foram a Argentina (49,2%), o Chile (9,1%) e os Estados Unidos (7,15%). Em relação às importações, no mesmo ano, os principais países de origem das importações do setor foram a Argentina (34%), o México (13%) e a Alemanha (8,35%). As importações de produtos como automóveis, partes e subcomponentes correspondem a 8,42% do total (Índice de Complexidade Econômica, 2018) Em 2016, o país figurava como 10º maior produtor e 8º mercado para a indústria automotiva (Ministério da Economia, 2020).

As montadoras de veículos tiveram um momento de crescimento vertiginoso, entre 2000 e 2013. Nesse período, a produção anual de veículos cresceu de 1.605.848 para 3.712.736 unidades, representando um aumento de cerca de 131%. Após esse pico, a indústria automotiva brasileira não voltou a experimentar tais níveis de produção. De 2013 até 2019, a produção de veículos por ano foi reduzida em cerca de 22%, em um contexto de recessão econômica. No ano de 2018, o nível de ociosidade das plantas montadoras no Brasil chegou a 40% (Estadão, 2018).

A balança comercial de auto veículos apresentou superávit, ao longo do período de 2001 até 2008, em relação à transação com todos os parceiros comerciais. Após o qual, apresentou resultados negativos até o ano de 2015. A partir do ano de 2016, voltou

a apresentar resultado positivo. Em consideração às trocas comerciais com a Argentina, segue a tendência dos resultados dos períodos relatados.

As empresas produtoras de autopeças consistem em 644 unidades (fábricas e escritórios) espalhados pelo Brasil. Estão distribuídas por mais de 10 Estados, sendo os principais: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Bahia, Rio de Janeiro, Pernambuco, Amazonas e Ceará. Segundo o relatório da Sindipeças (2019), os principais destinos das exportações de autopeças brasileiras, em 2018, são a Argentina (30,3%), os Estados Unidos (19,1%) e o México (12,3%). Enquanto os principais países de origem das importações do setor são a China (12,1%), a Alemanha (12,5%) e os Estados Unidos (11,1%) (Sindipeças, 2019).

O setor vem sofrendo com a recessão econômica dos últimos anos e apresenta menor utilização da capacidade produtiva instalada em relação à média da indústria de transformação brasileira. Enquanto as fornecedoras de autopeças apresentavam utilização da capacidade instalada de 68,5% em 2018, a média da indústria de transformação era de 77,6% (Sindipeças, 2019). Isso demonstra que o período de dificuldade econômica afetou em especial esse setor da indústria automotiva.

Nos anos recentes, o setor automotivo chegou a representar cerca de 5% do PIB brasileiro e responder por 20% do PIB da indústria de transformação. Ademais, segundo Daudt e Willcox, “o setor emprega no Brasil cerca de quinhentas mil pessoas – direta e indiretamente são 1,3 milhão de pessoas – e tem capacidade instalada de cinco milhões de veículos” (Daudt e Willcox, 2019, p. 185).

No Brasil, estão presentes as principais fabricantes mundiais. Toyota, Volkswagen, Hyundai, GM e Ford, que são as cinco maiores montadoras do mundo, tem operações no país. As montadoras dos Estados Unidos e da União Europeia operam no Brasil há mais de quatro décadas. Entre elas, a Ford, General Motors e Volkswagen estão no país desde o as origens do setor. Além dessas, outras empresas americanas e europeias também possuem operações no país: Audi, BMW, FCA, Mercedes-Benz, Renault, Volvo, entre outros. Em relação às empresas asiáticas, as seguintes possuem operações em território brasileiro: Toyota, Honda, Nissan, Hyundai, HPE (Mitsubishi e Suzuki), CAO, Komatsu, entre outros (Daudt e Willcox, 2019, p. 28).

O setor automobilístico brasileiro conta com grande presença do capital estrangeiro e não há montadora nacional com projeção internacional. Isso dificulta o surgimento de fornecedores com capital nacional, setor que passou a ser dominado também pelo capital estrangeiro. Segundo o relatório do BNDES, a composição, tanto do faturamento quanto do investimento, do segmento de autopeças brasileiro é de “cerca de 75% no caso das empresas de controle estrangeiro e de 25% com controle de capital nacional” (Daudt e Willcox, 2019, p. 187).

Segundo Daudt e Willcox (2019), “as multinacionais presentes no Brasil normalmente realizam adaptações de projetos. Em geral, desenvolvimentos e etapas mais nobres de concepção, projeto e desenho ficam por conta das matrizes (Daudt e Willcox, 2019, p. 187). Ainda assim, essa indústria realiza investimentos acima da média nacional em pesquisa e desenvolvimento (P&D), segundo a Pesquisa de Inovação (Pintec) do IBGE.

A história do comércio exterior da indústria automobilística brasileira, dos anos 2000, foi de crescimento interrompido pela crise financeira mundial de 2008. Essa crise gerada, principalmente, pela disseminação de investimentos “podres” e crédito fácil causou um efeito dominó ao abalar os alicerces do sistema financeiro norte-americano (Uol, 2016). A indústria automotiva brasileira ainda conseguiu se recuperar, ajudada pela força do seu mercado interno, e manteve o crescimento do nível de produção. Apesar do período de baixa nas exportações, como demonstrado no Gráfico 19, a produção total de auto veículos cresceu cerca de 115%, entre 2000 e 2010 (ANFAVEA, 2019).

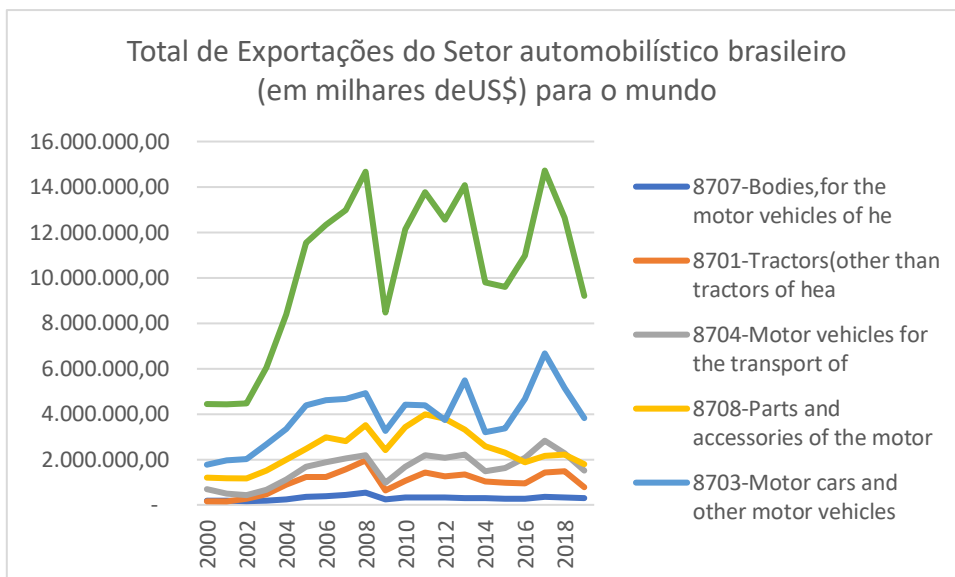


Figura 19 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2018). Elaboração Própria.

Atualmente, no contexto da Nova Globalização (Baldwin, 2016), argumenta-se que a economia brasileira se encontra marginalizada das novas relações configuradas nas Cadeias Globais de Valor (CGV's). A média das economias mundiais comercializam quatro vezes mais em relação à valor agregado aos seus produtos. Isso mostra que o Brasil tem uma participação limitada nas CGV's (Dietzenbacher, 2013).

Baldwin (2016) explica, em parte, como a intensificação da dinâmica das CGV's e marginalização da economia brasileira desse processo afetou a capacidade da indústria nacional em competir internacionalmente. A comparação com a China ilustra esse argumento:

“A China, por exemplo, se adaptou de uma forma integral à revolução das cadeias globais de valor. Então, está produzindo, digamos, motores elétricos com uma combinação de tecnologia japonesa e mão-de-obra chinesa. O Brasil, ao contrário, não participou realmente da internacionalização da produção. Então, produz motores elétricos com tecnologia brasileira e mão-de-obra brasileira. Consequentemente, os produtos brasileiros têm dificuldade de competir com os produtos chineses. Pois, a combinação de alta tecnologia com salários baixos tem vantagem sobre a combinação de baixa tecnologia e salários baixos. A consequência óbvia é que políticas de desenvolvimento que buscam resistir a tendência das cadeias globais de valor podem prejudicar, ao invés de ajudar, a industrialização (Balwin, 2016, p. 159, tradução nossa).

O fato de muitos dos produtos atuais não serem produzidos em um único país levanta questões importantes. Por exemplo, quais são os efeitos da fragmentação da

produção na distribuição de renda aos países, regiões dentro de países e indústrias? Segundo Dietzenbacher (2013), apesar do Brasil apresentar fraco desempenho nas cadeias globais de valor, a realidade é heterogênea entre os Estados, tanto em termos de volume de comércio e indústrias que compõem o valor agregado nos Estados e seus parceiros comerciais.

7. Situação Atual da indústria automotiva argentina

A participação das manufaturas nas exportações argentinas, historicamente dependente do comércio das *commodities*, cresceu principalmente no período de 1985 até 2010, sendo o Mercosul o principal destino desses produtos. Fernandez e Curado explicam a estrutura do comércio exterior e o papel de seus parceiros comerciais em relação aos produtos manufaturados:

“(I) A participação dos produtos industrializados com maior valor agregado nas exportações para a Ásia caiu dramaticamente; (II) a participação desses produtos nas exportações para os países da OCDE permaneceram inalteradas; (III) a participação nas exportações para o mundo cresceram de maneira moderada; (IV) a participação nas exportações para o Mercosul aumentaram expressivamente (Fernandez e Curado, 2019, p. 77, tradução nossa).

De acordo com o relato apresentado, é notável a importância do Mercosul para a indústria argentina e essa realidade se confere também para o setor automotivo. Quando comparada a evolução das exportações de manufaturados para a região com a dinâmica de outros mercados, percebe-se que a região da América do Sul foi mais receptiva aos produtos industriais argentinos. “Em outras palavras, o Mercosul energizou a indústria doméstica argentina ao importar produtos com médio e alto valor agregado” (Fernandez e Curado, 2019, p. 77).

A Argentina conta com as principais montadoras de automóveis do mundo operando em seu território. Entre as europeias e americanas estão a Mercedes Benz, Peugeot Citroën, Volkswagen, Scania, Iveco, Renault, General Motors, Ford, entre outras. Em relação às empresas asiáticas operam no país a Nissan, Honda, Toyota, entre outras. Estas operam principalmente nas seguintes regiões Córdoba, Tucumán, Santa Fé e Buenos Aires (ADEFA, 2018).

Os principais destinos das exportações de veículos argentinos são o Brasil (70,3%), Chile (5,37%), seguido por Peru (3,85%) e Colômbia (3,5%), as exportações de veículos argentinos totalizam 7,05 bilhões de dólares. Pelo lado das importações, os principais parceiros comerciais da Argentina são o Brasil (62,7%), a China (6,01%), o México (5,84%) e a Alemanha (5,4%), o total de importações desse setor totalizam o valor de 10,7 bilhões de dólares (Índice de Complexidade Econômica, 2018).

A produção de veículos na Argentina saltou de 159.401 veículos em 2002 para 791.007 veículos em 2013, segundo dados da ADEFA. Motivado tanto pelo

aprofundamento das relações comerciais com o Brasil, quanto pelo crescimento do mercado interno. Conforme o anuário da instituição, as exportações e as vendas no mercado interno cresceram de maneira significativa no período relatado. As vendas de veículos produzidos nacionalmente cresceram cerca de 674% no período relatado, saindo de 46.294 para 358.582 unidades vendidas. Enquanto isso, as exportações cresceram por volta de 640%, alcançando a cifra de US\$ 6,390 bilhões face aos US\$ 1,157 bilhão gerado pelas exportações em 2002 (US\$) (ADEFA, 2018).

A economia argentina, assim como a brasileira, sofreu diante da crise financeira de 2008 experimentando uma diminuição das vendas no mercado interno e nas exportações. Porém, impulsionado pelo ritmo da economia brasileira as exportações voltaram a crescer em 2010. Essas cresceram até o ano de 2013, quando atingiram o maior resultado relativo às exportações. Após 2013, impactada pela crise econômica no Brasil e na Argentina, houve uma redução brusca das exportações da indústria automotiva argentina. O nível das exportações de veículos caiu quase pela metade entre 2013 e 2017, apresentando uma ligeira recuperação em 2018 (ADEFA, 2018). A importância do Brasil como destino das exportações argentinas se retrata no Gráfico 13. Percebe-se que o crescimento do comércio global da indústria automotiva argentina é estimulado principalmente pela relação com seu vizinho.



Figura 20 - Fonte: WITS, Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2018). Elaboração Própria.

O setor de autopeças argentino é formado por mais de 450 empresas, emprega mais de 54.677 pessoas e responde por 0,93% do PIB e 2,28% do PIB industrial do país. Segundo a AFAC (2019), as empresas fornecedoras de autopeças são responsáveis por cerca de 8,80% das exportações industriais, alcançando o valor de 1.668 milhões de dólares (AFAC, 2019, p. 18).

Esse setor apresentou déficits sistemáticos na balança comercial desde o ano de 2002. Esse déficit saltou de 64 milhões de US\$, em 2002, para 6.309 milhões de US\$ no ano de 2010, representando um aumento de cerca de 9757%. O déficit se estabilizou, ao longo da década de 2010, registrando um déficit de 7.414 milhões de US\$ no ano de 2018, o que representa um aumento de 17% nesse período (AFAC, 2019). Esse resultado se deve à um forte encolhimento do complexo industrial de autopeças argentino. Durante a mudança do regime automotivo do país nos anos 1990, que reduzia as exigências de conteúdo local e reduzia também as tarifas de importação do produto, criou-se uma espécie de proteção negativa para o setor.

Em relação ao comércio exterior, o setor apresentou variações ao longo de toda a década de 2000. Não demonstrou uma tendência clara de crescimento ou redução das exportações. O pico das exportações do setor de autopeças, como ilustrado no Gráfico 22, acontece em 2008 quando o setor alcança a marca de US\$ 3,643 bilhões exportados, após o qual, viu as exportações caírem a cerca de metade do nível registrado em 2016.

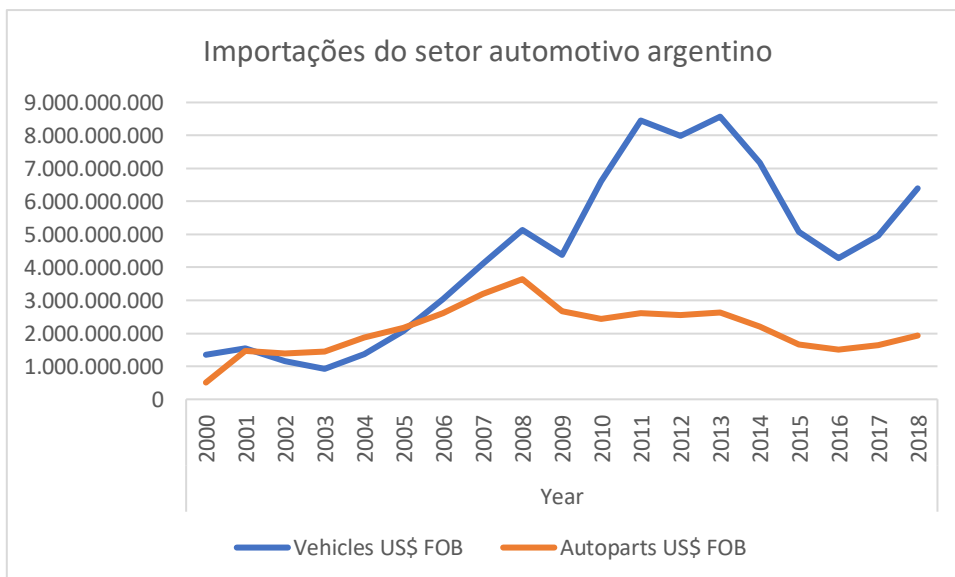


Figura 21 - Fonte: WITS, *Exportação (em milhares de US\$) de produtos do setor automobilístico (2000-2018)*. Elaboração Própria.

Segundo Castanho (2009), o fraco desempenho da indústria de autopeças argentina se deve, olhando por uma ótica histórica,

“À uma reestruturação do setor com diminuição considerável do valor agregado, incluindo a capacidade tecnológica requerida pelos fornecedores de autopeças locais, e, por outro lado, a grande oferta de modelos de veículos que resulta no condicionamento da escala da produção, somado a grandes modificações nas regras de comércio exterior aplicadas à importação de autopeças” (Castanho, 2009, p. 75, tradução nossa).

Dado o cenário atual de crise econômica grave no Brasil e de crise econômica talvez ainda mais profunda na Argentina, são preocupantes as perspectivas de crescimento do setor. Atualmente há uma previsão de recessão na casa dos 6,5% da economia argentina, quadro alarmante sabendo que o país vem de um período turbulento na economia. No ano de 2018 o PIB recuou 2,5%, seguido de outro recuo de 2,2% em 2019 (Valor, 2020b).

8. Considerações Finais

As ideias descritas acima destacam a importância dos esforços de integração da indústria automotiva brasileira com a Argentina e com o Mercosul para a construção de um aparato industrial automotivo de relativa significância global. O tema ganha mais relevância ainda dado o contexto de maior distanciamento entre o governo brasileiro e argentino desde os anos 1980. Os atuais governos dos dois países divergem sobre uma série de questões e, por isso, um tem representado um desafio ao outro no avanço de pautas políticas no âmbito do Mercosul.

Além disso, em âmbito doméstico, a forte relação do desempenho do setor com indicadores como crescimento econômico, distribuição de renda e ampliação do mercado de crédito, mostra a necessidade de adoção de políticas públicas que estimulem os fatores da demanda (Daudt e Willcox, 2019). É preciso também uma busca maior por internacionalização do setor para obter maiores economias de escala e de integração produtiva e comercial com outros países, principalmente a Argentina e aqueles cuja dinâmica produtiva está integrada às práticas da Nova Globalização – leia-se China, Japão, Estados Unidos, México, Alemanha, França, Taiwan, entre outros.

O primeiro tipo de integração estimulado se deve principalmente a ganhos de produtividade e à racionalização da produção, reforçando os objetivos iniciais da aproximação econômica entre os dois países. O segundo se refere principalmente a ganhos de tecnologia, acesso a serviços mais sofisticados e criação de uma base fornecedora mais competitiva, tanto em escala quanto em termos de avanço tecnológico. Porém, é necessário abordar a questão da escala do setor no país. Apenas atrair novas empresas para o Brasil pode aprofundar o problema das economias de escala que se configura pela presença de muitas empresas atuando no país frente ao mercado interno reduzido.

O que se deve fazer é uma reestruturação regional do setor, estimulando a permanência das empresas que estiverem de acordo com os objetivos e regras determinados para o desenvolvimento da indústria automotiva – principalmente investimentos em P&D, capacitação dos projetos de engenharia nacionais e desenvolvimento de carros baseados nas tecnologias de biocombustíveis nacionais, o

etanol - e incorporação das instalações de empresas que não permanecerem pelas empresas que permanecerem.

Ademais, ressaltam Daudt e Willcox (2019), a indústria automotiva vem passando por novas mudanças de âmbito global. Portanto, pensar o desenvolvimento futuro da indústria automotiva brasileira pelo prisma da integração com a Argentina envolve diversos aspectos. Primeiro, diante das cadeias globais de valor, descritas por Baldwin (2016), é cada vez mais importante entender o que, dentre as políticas públicas brasileiras, impede ou promove a integração do setor às novas dinâmicas de produção e comércio globais. Somadas a esses fatores, se encontram as mudanças causadas pelas mudanças climáticas e a busca por segurança energética.

Dado o quadro dos regimes automotivos descrito acima, é evidente que a indústria automotiva brasileira ainda se apoia em diversas medidas protecionistas que não necessariamente estimulam seu desenvolvimento em termos de competitividade, tecnologia e acesso a novos mercados – principalmente o caso do Inovar-auto, contestado na OMC.

Isso ocorre, também, devido a relutância das montadoras internacionais de perder a liderança de mercado, após as transferências de tecnologia se concluírem, e a concentração dos esforços de P&D nas matrizes (Daudt e Willcox, 2019). Por isso, se dá a necessidade de uma montadora doméstica dotada de fortes investimentos estatais, a exemplo do que ocorre na China e na Índia.

A inexistência de uma montadora de capital majoritariamente nacional limita as intenções de inserção na fronteira tecnológica mundial. As experiências chinesa e indiana dão conta da importância da constituição de montadoras nacionais. Os dois países vêm investindo em práticas de *joint ventures*, estimulando a produção e o desenvolvimento de tecnologia domesticamente (Daudt e Willcox, 2019). Adotar um direcionamento similar potencializaria o aproveitamento das capacidades e potenciais que o Brasil possui no desenvolvimento de veículos de matrizes energéticas alternativas, como híbridos e veículos movidos a biocombustível, com destaque ao uso do etanol. Em diversos países que possuem setor automotivo forte, existem subsídios à produção de “tecnologias de sistemas de energia e à tentativa da massificação da infraestrutura de recarga” (Daudt e Willcox, 2019, p. 203).

Conforme Daudt e Willcox (2019), a presença maciça de montadoras estrangeiras e a ausência de uma de capital majoritariamente nacional contribui para a seguinte situação:

“Mantida a atual estrutura do setor automotivo brasileiro, as montadoras aqui instaladas procurarão vender seus novos produtos para o grande mercado consumidor nacional/regional e avançar no acúmulo de competências em engenharia, mas não necessariamente desenvolver localmente as tecnologias mais estratégicas” (Daudt, 2019, p. 205).

Existe também os esforços pelo desenvolvimento de um veículo autônomo e veículos ligados a internet das coisas. Porém, diante da ausência de indústria de tecnologia brasileira competitiva em âmbito global, é questionável se esforços relacionados ao desenvolvimento da robótica, sensores e inteligência artificial, entre outros resultariam em ganhos efetivos para a indústria automotiva doméstica.

Algumas das medidas de caráter protecionista citadas, ao mesmo tempo que garantem o acesso da indústria nacional ao mercado doméstico e regional, coíbem o desenvolvimento das novas dinâmicas produtivas na economia brasileira. Diante da forte dependência do setor automotivo em relação ao bom desempenho econômico brasileiro, do aumento da renda e do poder de compra e das exportações para a Argentina e o mau momento econômico enfrentado pelos dois países, é essencial pensar em formas de acessar novos mercados, o que se torna cada vez mais difícil diante das crescentes economias de escalas e desenvolvimentos tecnológicos promovidos pelas novas dinâmicas produtivas nas regiões que se adaptaram de maneira mais profunda à essas dinâmicas.

Enquanto as montadoras globais investem em fusões e cooperações em busca de aumentar a escala da produção, o Brasil apresenta uma estrutura automotiva que combina mercado interno reduzido, apesar de ter um bom potencial de crescimento, e um elevado número de montadoras presentes no país. Tal combinação dificulta que as montadoras alcancem as economias de escala necessárias para se tornarem competitivas nesse setor.

Houve uma melhor parcial, em relação a esse problema, por meio da integração produtiva com a Argentina. Porém, é necessária uma maior racionalização do processo produtivo e o acesso a fornecedores com maior capacidade tecnológica, cuja integração com os países do Mercosul não traz. É necessário, portanto, desenvolver uma política

pública que complemente a racionalização produtiva da integração do bloco sul americano com uma abertura para a integração com os principais atores produtivos do setor automotivo global.

Segundo Lima (2017), “os ganhos em termos de competitividade decorrentes da reestruturação dos anos 1990 não foram suficientes para efetivar uma inserção externa mais ativa da indústria automobilística local” (Lima, 2016, p. 536). Tendo sido, a reestruturação feita nos anos 1990, uma das mais radicais em termos de mudança no direcionamento das políticas industriais frente a um momento de dificuldades enfrentado pelo setor, talvez seja necessário um novo redirecionamento radical das políticas para o setor. Tendo em vista que a indústria automotiva deve enfrentar um dos piores períodos de sua história nos anos que virão, se mostra necessário uma reformulação radical para enfrentar as dificuldades vindouras.

Conforme foi mencionado por Baldwin (2016), a reorganização produtiva – que vai além da indústria automotiva - possibilitou a combinação de alta tecnologia e salários baixos de uma forma que antes não era. Agora é possível combinar a alta tecnologia de países desenvolvidos com os baixos salários dos países em desenvolvimento. Casos como das montadoras americanas passando parte do processo produtivo para empresas no México ou levando instalações para o país, das montadoras japonesas terceirizando a produção para países do sudeste asiático e as montadoras alemãs e francesas que vêm distribuindo parte de sua produção pelo leste europeu.

Ao mesmo tempo, que as dinâmicas da Nova Globalização possibilitaram que as economias maximizem suas chances no mercado internacional, focando nas áreas da produção onde possui vantagens comparativas, também fez com que o processo de industrialização se tornasse menos impactante nas economias engajadas. Principalmente no Brasil e na Argentina, onde o desenvolvimento do setor industrial sempre esteve atrelado a objetivos socioeconômicos, o que fazer se torna uma escolha política difícil.

A manutenção da estrutura produtiva completa em âmbito nacional, ou internacional no caso das empresas que distribuem suas plantas entre Brasil e Argentina, gera resultados em termos de nível de emprego, aumento da produção industrial e do PIB. Porém, a escolha por esse caminho resulta em dificuldades em

termos de competitividade para disputar mercados internacionalmente. Por outro lado, a integração nas cadeias globais de valor não produz os resultados socioeconômicos esperados de uma indústria como a automotiva, mas gera ganhos de competitividade e produtividade. Essa é uma escolha que os formuladores de políticas industriais devem levar em conta, principalmente considerando que o Brasil conta com um amplo complexo de produção automotivo que emprega milhares de pessoas.

No Rota 2030, opta-se claramente pelo caminho de integração do setor às novas dinâmicas produtivas internacionais. Ao mesmo tempo que propõe a integração da indústria automotiva brasileira às cadeias globais de valor, demonstra que a não adequação à essa dinâmica pode se tornar mais custosa do que a manutenção da atual estrutura produtiva. Segundo o programa, o país corre o risco de transferências das atividades de P&D para outros polos, perda de investimentos e perda de conhecimento relacionado à produção de biocombustíveis (Ministério da Economia, 2020c).

Baldwin (2016) explica o contexto no qual as políticas de desenvolvimento industrial devem ser elaboradas, segundo ele existe uma diferença causada pelo surgimento das cadeias globais de valor:

“Antes de 1990, uma industrialização de sucesso significava construir uma cadeia de produção doméstica, já que era a única forma de se tornar competitivo globalmente. Todas as nações ricas de hoje fizeram dessa forma; a Coreia do Sul foi a última. Hoje, entretanto, existe um caminho diferente. As nações em desenvolvimento se juntam às cadeias globais de valor para ganhar competitividade e depois crescer rapidamente porque a produção *offshored* traz capacidades que de outra forma levariam anos para serem desenvolvidas domesticamente” (Baldwin, 2016, p. 242).

Baldwin (2016) destaca também que atualmente não existe uma receita universal de desenvolvimento industrial que funcione para todos. Segundo Dani Rodrik, existe apenas uma ciência econômica, mas diversos modos de aplicá-la Dani Rodrik (2007, apud, Baldwin, 2016, p. 244). Ou seja, é necessária uma análise dos pormenores de cada política pública voltada para o setor automotivo e os modelos por trás de tais políticas. Essa análise tem de balancear os benefícios em termos de produtividade, competitividade e aproximação da fronteira tecnológica em relação às possíveis perdas causadas em termos socioeconômicos por uma integração profunda às cadeias globais de valor.

Referências Bibliográficas

- ADEFA. *Anuário* 2018. Disponível em: <http://www.adefa.org.ar/es/estadisticas-anuarios-interno?id=53>. Acesso em: 25 de junho de 2020.
- ANFAVEA. Anuário da indústria automobilística brasileira 2019. Disponível em: <http://www.anfavea.com.br/anuario2019/anuario.pdf>. Acesso em: 1 junho 2020.
- ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro. De JK a FHC: a reinvenção dos carros. São Paulo: Scritta, 1997.
- ARBIX, Glauco. Uma Aposta no Futuro: Os primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística. 1ª Edição. São Paulo: Scritta, 1996.
- AUTOMOTIVE BUSINESS, Kutney. Indústria automotiva toma o rumo da Rota 2030. Disponível em: <https://www.automotivebusiness.com.br/noticia/29055/industria-automotiva-toma-o-rumo-da-rota-2030>. Acesso em: 23 de junho de 2020.
- BALDWIN, Richard. The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). Área de Operações Industriais 2. Gerência Setorial de Automotivos. Brasil e Argentina: estratégias de integração: setor automotivo. Rio de Janeiro. 1995.
- BRASIL, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A economia brasileira: conquistas dos últimos 10 anos e perspectivas para o futuro. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/961/1/A%20economia%20brasileira-conquistas%20dos%20ultimos%20dez%20anos%20_P-final_BD.pdf. Acesso em: 30 de maio de 2020.
- BRASIL. Decreto nº1901, de 09 de maio de 1996. Diário oficial da união, Brasília, DF, v1, 09 de maio de 1996.
- BRASIL. Lei nº 10.182, de 12 de fevereiro de 2001. Diário da União. Brasília, DF, V1. 12 de fevereiro de 2001.
- CALANDRO, Maria. A indústria automobilística brasileira: integração produtiva no Mercosul, regimes automotivos e perspectivas. 2000. Pontifício Universidade Católica. Rio Grande do Sul. 116 -136.

CBIE. Como foram as crises do petróleo? Disponível em: <https://cbie.com.br/artigos/como-foram-as-criises-do-petroleo/>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

DAUDT, Gabriel; WILLCOX, Luiz. Visão 2035: Brasil, país desenvolvido. Agendas setoriais para o desenvolvimento: indústria automotiva. P. 138-208. Rio de Janeiro.

ESTADÃO, Silva. Montadoras reagem em 2018, mas ociosidade das fábricas está em 40%. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/mercados,montadoras-reagem-em-2018-mas-ociosidade-das-fabricas-esta-em-40,70002657322>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

FGV, Silva. O Brasil de JK > 50 anos em 5: O Plano de Metas. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>. Acesso em: 10 de março de 2020.

FGVA CPDOC. O Milagre Econômico Brasileiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>. Acesso em 29 de maio de 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO, Fraga. Navegando a crise e construindo o futuro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/arminio-fraga/2020/06/navegando-a-criese-e-construindo-o-futuro.shtml>. Acesso em: 28 de junho de 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO, Patu. Década que termina em 2020 terá menor expansão do PIB já medida. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/decada-que-termina-em-2020-tera-menor-expansao-do-pib-ja-medida.shtml>. Acesso em: 28 de junho de 2020.

G1, Oliveira. Produção de veículos cresce 2% em 2019, diz Anfavea. Disponível em: <https://g1.globo.com/carros/noticia/2020/01/07/producao-de-veiculos-cresce-2percent-no-brasil-em-2019-diz-anfavea.ghtml>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

IPEADATA. Dívida externa bruta. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38367>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

IPEA. Políticas anticíclicas na indústria automobilística: uma análise de cointegração dos impactos da redução de IPI sobre as vendas de veículos. Rio de Janeiro, 2010.

JETIN, Palgrave Macmillan. Global automobile demand: major trends in emerging economies. London, v2. P. 69.

LIMA, Uallace. O Brasil e a cadeia automobilística: uma avaliação das políticas públicas para maior produtividade e integração internacional entre os anos 1990 e 2014. 2016. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Brasília.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Setor Automotivo. Disponível em link: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo>.

Acesso em: 15 de junho de 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Plano Brasil Maior: Governo lança novas medidas para fortalecer a indústria nacional. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2012/abril/plano-brasil-maior-governo-lanca-novas-medidas-para-fortalecer-industria-nacional>. Acesso em: 17 de junho de 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Programa de financiamento às exportações – Proex. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/financiamento-e-garantia-as-exportacoes/programa-de-financiamento-as-exportacoes-proex>. Acesso em: 17 de junho de 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Rota 2030 – Mobilidade e Logística. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor->. Acesso em 19 de junho de 2020.

PIANI E MIRANDA. Regimes especiais de importação e “ex-tarifários”: o caso do Brasil. Rio de Janeiro, V1, 1-17, 01 de dezembro de 2006.

SINDIPEÇAS. Desempenho do setor de Autopeças 2019. Disponível em: <http://www.virapagina.com.br/sindipecas2019/40/>. Acesso em: 3 de junho de 2020.

UOL. Entenda o que causou a crise financeira de 2008. Disponível em link: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/02/27/entenda-o-que-causou-a-crise-financeira-de-2008.htm>. Acesso em: 18 de maio de 2020.

VALOR ECONÔMICO. JPMorgan corta projeção do PIB brasileiro para -7% em 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/10/jpmorgan-corta-projecao-do-pib-brasileiro-para-7percent-em-2020.ghtml>. Acesso em: 28 de junho de 2020.

VALOR. Argentina prevê recuo de 6,5% no PIB de 2020, o maior desde 2002. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/05/05/argentina-preve-recuo-de-65percent-no-pib-de-2020-o-maior-desde-2002.ghtml>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

WOLFE, Joel. *Autos and Progress: The Brazilian Search for Modernity*. New York: Oxford University Press, 2010.