

Abertura comercial na década de 1990 e os impactos na indústria automobilística

Commercial openness in the 90's and its impacts on the automobile industry

Artur Tranzola Santos

Resumo

Este artigo visa a abordar como as políticas de liberalização comercial empreendidas no Brasil a partir da década de 1990 impactaram a indústria automobilística. Análises relacionadas à conjuntura econômica vigente, à evolução da produtividade, da produção, dos níveis de emprego e de investimentos são alguns dos recursos para se formar uma visão dos efeitos de tal processo. Após um prolongado período de proteção, a partir da década de 1930, o parque industrial brasileiro perdeu competitividade em relação às indústrias de outros países. A abertura comercial da década de 1990 buscou sanar esses condicionantes, tendo grandes efeitos em diversos setores, tanto sob uma perspectiva social como econômica.

Palavras-chave: Indústria automobilística; Liberalização comercial; Década de 1990; Protecionismo; Competitividade.

Abstract

This article aims at assessing how the policies of trade liberalization undertaken in Brazil in the 90's affected the automobile industry. Analysis concerning the ongoing economic context, the evolution of productivity, production, job rates, and investments are some of the resources to build an idea of the effects of such process. After a long-standing period of protectionism, from the 30's on, the Brazilian industrial complex lost competitiveness in relation to other country's industries. The commercial openness of the 90's sought to reduce these constraints, heavily affecting various sectors, either under a social or economic perspective.

Key words: Automobile industry; Trade liberalization; The 90's; Protectionism; Competitiveness.



A década de 1990 envolveu um período de grandes transformações em todo o planeta. O célere desenvolvimento das comunicações, dos transportes, de novas tecnologias, novas formas de produção, a “vitória” do capitalismo, o aumento dos volumes de comércio, entre outros fatores, impuseram uma nova dinâmica ao contexto internacional. Esse período, eivado de efeitos de uma globalização cada vez mais presente e pujante, já não podia mais ser negado, como diz Paula (2007, p. 514): “A globalização existe e está aí; logo ela não pode ser considerada um valor ou algo que não se queira, uma vez que ela simplesmente existe, independente de sua ideologia política”.

Para o Brasil, inserido internamente em um contexto antagônico ao que se observava crescer ao redor do mundo, dada a sua economia protecionista e seu modelo ainda em transição rumo à democracia, os impactos deveriam ser capazes de provocar sérias e profundas mudanças e, desde meados dos anos 1980, essas respostas começam a aparecer.

Fernando Collor foi, em 1990, o primeiro presidente eleito pelo voto popular desde 1964, assinalando a aquiescência da população e dos formadores de opinião com a importância de um modelo democrático. Porém, o que mais se pretende aqui analisar é a relação do novo governo com a lógica neoliberal, também concatenada com a onda de mudanças do período (GIAMBIAGI *et al.*, 2005).

As reformas do novo governo seguiram a direção de diminuição da participação do Estado na economia, apoiando-se em privatizações e na abertura comercial. Essas medidas impactaram sobremaneira a economia brasileira que, segundo Giambiagi *et al.* (2005), estava baseada em um modelo de substituição de importações, o qual jungia diferentes medidas direcionadas à participação direta do Estado na economia, elevada proteção às indústrias (entre elas a automobilística teve um papel de destaque), fornecimento de crédito para implantação de projetos, entre outros.

Os efeitos da aplicação de políticas mais liberais foram variados, porém o foco deste trabalho é o de estudar uma das indústrias mais protegidas e que mais apresentou resultados positivos concernentes ao seu crescimento, a indústria automobilística.

Este artigo está estruturado em seis partes. A primeira é uma breve introdução ao assunto. A segunda traz uma abordagem do contexto internacional dos anos 1990 e o que pode ter impactado a economia brasileira para que houvesse uma mudança de modelo

econômico. A terceira aborda os conceitos de competitividade e política industrial, importantes para a compreensão desta pesquisa. A quarta apresenta as principais características do processo de abertura comercial empreendido pelo governo Collor, não buscando um panegírico a um modelo mais liberal. A quinta parte traz uma análise mais pontual da indústria automobilística. A sexta e última parte tece as considerações finais do que foi discutido ao longo do trabalho.

A influência conjuntural dos anos 1990 e a mudança de paradigma

A década de 1990 apresentou uma conjuntura até então desconhecida, no contexto daquilo que Ferrer (2006, p. 144) chama de terceira ordem global.¹ Esses anos marcam a consolidação de uma nova era da globalização e do desenvolvimento da tecnologia, influenciando empresas, governos, a opinião pública, entre outros.

Considera-se que todo o cenário mundial sofreu mudanças significativas nesse período e, consoante Brum (1997, p. 443-446), mudanças na conjuntura das nações, nas estruturas de poder dos Estados e no estilo de vida foram profundas. Entre elas, o autor destaca:

- Fracasso do socialismo real, fim dos regimes comunistas no Leste Europeu e na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O capitalismo vence. Com isso, a ideia de comércio entre as nações ganha mais peso, devido à unificação do modelo econômico;
- Globalização (seja ela financeira, da produção, dos mercados, do consumo, da cultura...) crescente e comandada por empresas, sobretudo transnacionais, com incrível aparato tecnológico nos ramos da informática e telecomunicações. Processo de integração entre países e até mesmo continentes, contando ainda com o processo de internacionalização das economias dos mais variados países;
- Uma nova revolução tecnológica se desenrola, liderada pela eletrônica, informática, biotecnologia, física, química e outros

1. Para o autor, a terceira ordem global foi o conjunto de tendências do desenvolvimento e da globalização que, a partir de 1945, dominaram o sistema internacional. Esse período, mais precisamente de 1945 a 1970, Ferrer (2006) denomina “período dourado”.

avanços científicos. Essa nova fase é chamada de terceira revolução industrial, alterando as bases da economia, sobretudo nas indústrias;

- Constata-se um aumento do desemprego e a deterioração das condições de vida, haja vista que na busca pela modernização e aumento de competitividade, as máquinas e os equipamentos cada vez mais sofisticados substituíam os trabalhadores. Além disso, o setor de serviços não era capaz de absorver a mão de obra excedente, fazendo com que esse problema se arastasse até hoje.

A economia brasileira, tendo em vista esse processo, vislumbrava um grande desafio. Vivenciando, desde os anos 1930, um modelo desenvolvimentista² protecionista e nacionalista, onde o Estado desempenhava um papel preponderante, o Brasil deveria inserir-se em uma seara até mesmo desconhecida por muitos atores da economia nacional.

A manutenção desse modelo, o qual ganha um grande impulso no período pós-Segunda Guerra, vivendo o que Bielschowsky (1996) chama de auge do modelo desenvolvimentista na década de 1950, propiciou interessantes períodos de crescimento, como o milagre econômico, que segundo Giambiagi *et al.* (2005) marcou um crescimento médio de 11% ao ano do PIB, entre 1968 e 1973.

Essas políticas de desenvolvimento, porém, geraram certos condicionantes futuros, como:

Uma estrutura de incentivos distorcida em certos setores (por exemplo, em alguns segmentos de bens de capital, em que não se atingiu escala e praticamente não houve transferência de tecnologia); um certo viés antiexportador (exceto nos segmentos em que as atividades exportadoras foram incentivadas; e endividamento do Estado) sobretudo no período do II PND. (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 144)

Ademais, outros fatores contribuíram para o definhamento desse plano econômico desenvolvimentista empreendido ao longo de tantas décadas, como: fortes choques externos, que revelaram uma possível fragilidade da economia brasileira; a falência fiscal e

2. Os desenvolvimentistas propunham uma estratégia de desenvolvimento independente das grandes potências industriais, voltando suas indústrias para o mercado interno e protegendo-as da competição de empresas estrangeiras. O Estado (tido como ator de grande importância) deveria, portanto, prover os incentivos e as barreiras contra possíveis ameaças a esse modelo, dado que a proliferação de empresas no cenário internacional mina a ação de qualquer órgão regulador central (FURTADO, 1998).

a incontrolável inflação; e as pressões vindas dos países centrais no modelo capitalista.

Quanto aos impactos dos choques externos, é possível identificar a fragilidade da economia brasileira no que concerne aos dois choques do petróleo, em 1973 e 1979,³ sendo que a forte dependência em relação às fontes de energia e financiamento externos revelou as limitações de crescimento do país. Visando a se defender contra tais situações, o governo preparou medidas de desenvolvimento de fontes internas de energia, como o programa Pró-Álcool (Programa Nacional do Álcool) e novas hidrelétricas. Ademais, os choques do petróleo nos países desenvolvidos geraram um forte aumento em suas taxas de juros, dessa forma racionando os investimentos em direção aos países em desenvolvimento, como o Brasil, e aumentando sobremaneira os níveis de endividamento (GIAMBIAGI *et al.*, 2005).

No que tange às dificuldades fiscais e inflacionárias, Baer (2009, p. 197) afirma: “Embora o setor público brasileiro tenha representado uma força crucial na industrialização e crescimento do país na segunda metade da década de 1980, ele se tornou uma barreira para a continuação desse crescimento”. Isso se deve ao papel assumido pelo Estado como condutor e financiador do desenvolvimento ao longo do período desenvolvimentista da economia brasileira, aumentando seus gastos tanto de custeio como de investimento, suportando altos encargos salariais, arcando com custosos empréstimos estrangeiros, entre outros. Isso gerava um aumento da base monetária e consequentemente dos níveis de inflação. Dessa forma, era necessário reduzir o escopo da ação do Estado e direcionar certas responsabilidades ao setor privado.

As pressões de países desenvolvidos eram crescentes até mesmo antes da década de 1990. Com a implementação de políticas de desregulamentação e de cunho neoliberal⁴ (como privatizações, reduções dos investimentos do governo em educação, investimen-

3. Os períodos relacionados aos choques do petróleo são referentes aos anos de 1973 e 1979, quando os países membros da Opep (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) promoveram um forte aumento no preço do barril. De US\$ 2,48 em 1972, os valores subiram para US\$3,29 em 1973 e em seguida para US\$ 11,58 em 1974. Em 1979, de uma média de US\$ 13,60 o barril saltou para US\$ 30,03.

4. Segundo Vidal (2007, p. 2), o neoliberalismo, “do ponto de vista da sua fundamentação doutrinária [...], não difere muito do liberalismo clássico”. Caracteriza-se pelo “individualismo exacerbado; o apego às liberdades individuais, sobretudo as econômicas, com destaque para o princípio da inviolabilidade da propriedade privada [...]; o ideal do Estado mínimo”.

tos na área social, entre outros) nos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos,⁵ e de Margaret Thatcher, na Inglaterra, ambos a partir do início da década de 1980, eram muito mais constantes as recomendações neoliberais não somente desses países, mas também de instituições como o FMI. Na América Latina, o Chile, a partir do governo militar de Pinochet, já seguia o receituário econômico neoliberal com efeitos positivos no cenário econômico. Dessa forma, exemplos favoráveis a alterações nos modelos de política econômica adotados por países como o Brasil dificultavam a manutenção de um governo fechado e intervencionista.

A década de 1990, portanto, como aduz Gennari (2001, p. 30), “representou um período de grandes transformações na sociedade brasileira sob a égide da globalização” e, ademais desse já conhecido processo, vale salientar a eminente influência do que ficou conhecido como Consenso de Washington. Este foi resultado de um encontro do Institute for International Economics, em 1989, no qual foram listadas diversas medidas que deveriam ser adotadas pelos países em desenvolvimento para que seguissem uma trajetória de crescimento econômico autossustentado.⁶ Dois dos pontos principais dessas medidas eram, segundo Giambiagi *et al.* (2005) e Nascimento (2000), a promoção da liberalização financeira e comercial, além da forte redução da presença do Estado na economia, o que, segundo Nascimento (2000), “passa a ser improdutivo nos temas sociais e ecológicos, mas gestor da reprodução da riqueza privada”.

Abordagem teórica: competitividade e política industrial

Esta seção faz uma abordagem teórica da competitividade e da política industrial de forma geral, dois conceitos importantes para o entendimento central deste artigo.

Competitividade

A abordagem teórica mais adequada, conquanto relacionada aos aspectos próprios de criação de um ambiente competitivo em

5. É dito por alguns analistas que os primeiros movimentos em direção a políticas de desregulamentação ocorreram no governo de Jimmy Carter, nos anos 1970 (PERKINS *et al.*, 2001).

6. Segundo Gennari (2001), os pontos defendidos pelo Consenso de Washington foram: a) disciplina fiscal; b) priorização dos gastos públicos; c) reforma tributária; d) liberalização financeira; e) regime cambial; f) liberalização comercial; g) investimento estrangeiro direto; h) privatização; i) desregulamentação; j) propriedade intelectual.

diferentes países, é a ideia da competitividade em uma escala mais global, não apenas inserida no microambiente e tratando de aspectos de uma única economia nacional, mas integrando essas duas visões.

A competitividade se tornou uma das principais preocupações dos governos e dos empresários de diversos países, contudo Porter (1993) afirma que não se deve perguntar os motivos do fracasso ou do sucesso de uma nação na busca por competitividade, mas por que esta se tornou a base para competidores internacionais bem-sucedidos em um setor, ou ainda, “por que uma só nação é, com frequência, sede de tantas empresas líderes mundiais de uma indústria” (PORTER, 1993, p. 1).

Várias são as concepções de competitividade e dos requisitos necessários para ser competitivo. Alguns estudiosos defendem que a competitividade representa um fenômeno puramente macroeconômico, impactado por variáveis como taxas de juros, de câmbio, ou déficits governamentais. Outro fator bem disseminado é o de que a abundância de recursos naturais, capital ou mesmo mão de obra seja o fator determinante na construção da competitividade de uma nação. Ultimamente, é comum a atribuição de altos níveis de competitividade a intervenções governamentais, sejam elas por meio de subsídios, metas, proteção etc. Uma última e popular explicação concernente à competitividade nacional se refere às diferentes práticas administrativas presentes nos países, das quais um exemplo é a relação entre capital e trabalho (PORTER, 1993).

De acordo com Porter (1993), quatro atributos modelam o ambiente no qual as empresas competem e podem promover ou não a vantagem competitiva: a) condição de fatores, como trabalho especializado, infraestrutura, fatores naturais; b) condições de demanda, ou seja, a natureza da demanda interna em relação aos produtos e/ou serviços no país; c) indústrias correlatas e de apoio, isto é, a existência ou não, no país, de indústrias abastecedoras e indústrias correlatas, e; d) estratégia, estrutura e rivalidade das empresas, lidando com as condições encontradas pelas indústrias para se inserirem no mercado e a maneira como elas se rivalizam.

Outros dois fatores que concorrem para a formação das características de competitividade de uma indústria são o acaso e as forças do governo. Em relação ao primeiro, percebe-se que as ocorrências fortuitas pouco têm a ver com as circunstâncias de um país, além de estarem fora do alcance das firmas. Porém há uma grande variedade de acontecimentos ocasionais que influenciaram

a vantagem competitiva ao longo da história, como: guerras; decisões políticas ou econômicas de governos estrangeiros (como visto acima, os choques do petróleo); modificações nos mercados financeiros ou nas taxas de câmbio; forças da natureza (terremotos, tsunamis, inundações).

O segundo fator, as forças do governo, se diferencia de forma sutil, porém interessante, de alguns outros determinantes da vantagem competitiva aqui tratados. O papel do governo, diferentemente das análises centradas nas questões nacionais, é tido como preponderante nas análises sobre a competitividade internacional, sendo que alguns autores o retratam como um dos fatores de maior peso nesse contexto (PORTER, 1993; FERRER 2006; EDWARDS, 1997). No caso tratado neste artigo, o papel do governo é fundamental para se avaliar os níveis de competitividade tanto no período desenvolvimentista, pré-década de 1990 (mais precisamente, até o fim do período militar), como ao longo do processo de abertura comercial.

Para ilustrar a importância dos fatores citados, Porter (1993) apresenta um “diamante” que representa um sistema mutuamente fortalecedor na integração de todos os fatores, além de somar os papéis preponderantes que assumem os governos dos países e até mesmo o acaso.

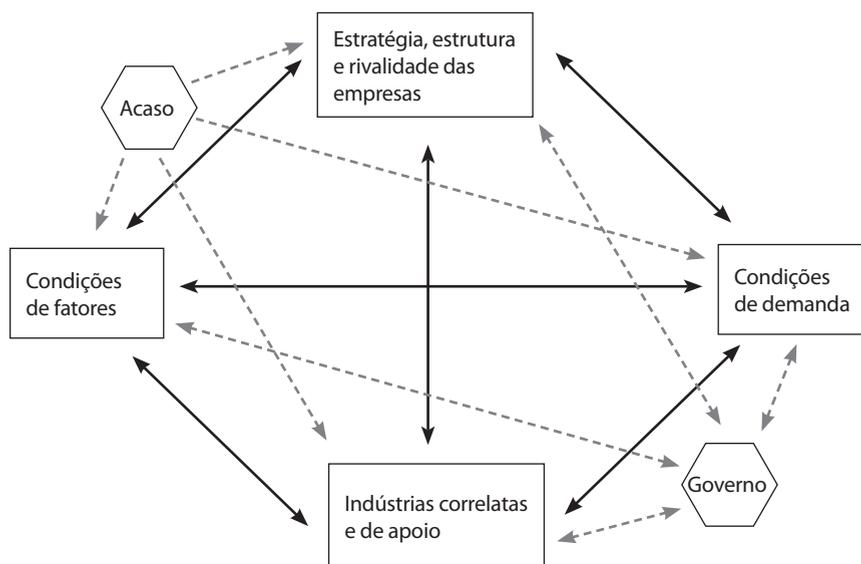


Figura 1 – Diamante dos determinantes da vantagem competitiva. Fonte: Porter, 1993.

Política industrial

Para os objetivos deste artigo, a abordagem mais apropriada de política industrial (PI) é relacionada à visão neoschumpeteriana, que, segundo Suzigan e Furtado (2006), combina-se com a visão clássica, defendendo o papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico e descartando o pressuposto do equilíbrio. Segundo essa abordagem, há uma coevolução de tecnologias, estruturas de empresas e indústrias, e de instituições de forma geral, tendo a inovação como força motora precípua. Assim, a PI é ativa e abrangente, direcionada a setores específicos.

A inovação assume um papel de grande importância nos ganhos de competitividade e deve ser fomentada. O governo tem o papel, então, de não tornar a política macroeconômica antagônica à estratégia de desenvolvimento da política industrial, controlando de forma eficiente os juros, o câmbio e a tributação. No período desenvolvimentista o governo trabalhava não apenas no controle desses fatores, mas também agia de forma constante, fornecendo reservas de mercado a indústrias instaladas no Brasil por meio da proteção, investindo em estatais atuantes em setores-chave como metalurgia, energia, telecomunicações, entre outros. Dessa forma, de acordo com Suzigan e Furtado (2006, p. 170), a PI se concentrava em “fazer com que a estrutura industrial convergis-se para o padrão estrutural das economias industrializadas”. Essa estratégia se baseava na ação do tripé: Estado (infraestrutura e indústrias de base); capital estrangeiro (indústrias dinâmicas); capital nacional (indústrias tradicionais e certos segmentos das indústrias dinâmicas).

Na década de 1990, o desenvolvimento industrial passou a ocupar o espaço político na formulação da política econômica, afastando-se da ideia de geração de inovação e competitividade. Sob a égide da Pice (Política Industrial e de Comércio Exterior), com o Plano Collor, apenas a liberalização do comércio exterior foi efetivamente implementada, obstando certas possibilidades de desenvolvimento da indústria brasileira. As ações mais eficientes na questão de desenvolver parques industriais inovadores e tecnológicos dependeram de fortes investimentos por parte dos próprios atores privados, gerando grande número de falências. Alia-se a isso a facilitação da entrada de produtos e investimentos estrangeiros.

A abertura no governo Collor

Buscando incentivar a competição e a competitividade das atrasadas indústrias brasileiras, consoante Giambiagi *et al.* (2005, p. 146) “as políticas de intensificação da abertura econômica e de privatização do governo Collor se inseriram no contexto da chamada nova Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice)”. No que tange a este trabalho, os aspectos relacionados à abertura comercial são mais interessantes. Nesse contexto:

As tarifas foram gradualmente abolidas, a reserva de mercado de certos produtos (especialmente computadores) foi eliminada e vários estímulos às exportações também foram removidos. [...] Além disso foram instituídas várias medidas para facilitar os investimentos estrangeiros. O objetivo de todas essas medidas foi o de aumentar a eficiência da economia por meio da concorrência estrangeira e a entrada de investimentos estrangeiros diretos. (BAER, 2009, p. 277)

Esse novo governo entendia então que a abertura comercial, aliada à privatização, figurava como condição *sine qua non* para o crescimento de uma economia que apresentava as sequelas da prolongada manutenção do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI). A busca por maior competição foi a pedra de toque das medidas de abertura comercial do novo governo em 1990. Conforme afirma Porter (1993, p. 136), uma das mais fortes constatações de muitas pesquisas é “a associação entre uma vigorosa rivalidade interna e a criação e persistência da vantagem competitiva numa indústria”.

O aumento da competição se daria por meio da quebra do protecionismo estatal sobre as empresas aqui instaladas e com a possibilidade de entrada de produtos e empresas estrangeiras, mais desenvolvidos e capazes de forçar o desenvolvimento da qualidade da produção e dos produtos brasileiros. Dessa forma:

O governo Collor foi marcado por profundas mudanças na política de comércio exterior, uma vez que, simultaneamente à adoção do câmbio livre, intensificou-se o programa de liberalização da política de importações, que havia tido início ao final dos anos 80. (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 147)

A queda das alíquotas de importação, *ut supra*, ainda que tenha tido início no final dos anos 1980, foi sentida com maior intensidade ao longo da década de 1990. A Tabela 1 ilustra o histórico da queda dessas alíquotas.

Tabela 1
Tarifas médias de importação no Brasil, 1987-94 (%)

ANO	TARIFA MÉDIA	DESVIO PADRÃO
1987	51	26
1988	41	17
1989	35	20
1990	32,2	19,6
1991	25,3	17,4
1992	21,2	14,2
1993	17,1	10,7
1994	14,2	7,9

Fonte: Baer, 2009; Giambiagi *et al.*, 2005.

A queda das barreiras tarifárias e não tarifárias poderia expor a economia brasileira a uma maior facilidade na movimentação de mercadorias e, com isso, não se pode olvidar a presença de produtos importados, capazes de demonstrar a defasagem da indústria brasileira frente aos concorrentes internacionais, além de impingirem a busca de melhora na produtividade e na qualidade dos produtos.

A próxima seção trata da forma como uma das principais indústrias do período mais protecionista reagiu ao processo de liberalização empreendido na década de 1990, primeiramente no governo Collor e, seguindo essa diretriz (com certas mudanças), nos próximos governos.

Impactos da abertura comercial na indústria automobilística

Uma forma de demonstrar os reais impactos do processo de liberalização comercial pelo qual passou o Brasil nos anos 1990 é a análise de indústrias atingidas nesse período. Como já mencionado, a indústria automobilística obteve resultados interessantes em seus momentos de formação e crescimento na economia brasileira. Um olhar um pouco mais atento sobre esse setor pode revelar alguns benefícios e/ou malefícios das políticas econômicas empreendidas nos anos 1990.

A escolha dessa indústria se dá em razão da grande geração de empregos, do enorme fluxo de investimentos nacionais e internacionais (como será visto à frente), da extensa cadeia produtiva necessária para seu crescimento, da sua grande geração de impostos e,

acima de tudo, devido à grande proteção e à soma de investimentos dispensados pelo governo a esse setor desde a década de 1950. A análise de como essa indústria reagiu a um novo contexto é importante para entender o processo de liberalização do país.

Nos dois primeiros anos da década de 1990, o processo de liberalização comercial consistia, mormente, “na liberação às importações, sem a concomitante implementação de uma política industrial que abrangesse os diversos setores da indústria, considerando suas características e peculiaridades” (KON; COAN, 2009, p. 13). Foi necessário um árduo processo de adaptação à nova conjuntura econômica para que as indústrias se tornassem competitivas. Os itens a seguir fornecem uma visão dos desafios enfrentados pelo setor automobilístico.

Reestruturação na indústria automobilística

A produção de automóveis, segundo Guimarães (1989, p. 347), “apresenta uma trajetória de crescimento quase ininterrupto de sua implementação até o início dos anos 80”. Sempre que necessário, os produtores se adequavam a necessidades conjunturais com diferenciação dos produtos, segmentação dos mercados, vendas para o exterior, adequação dos combustíveis (programa do álcool. Entretanto, nos anos 1980, de acordo com Silva (2002), após essa euforia de desenvolvimento, a indústria automobilística ficou estagnada. Pode-se ligar esse atraso da indústria ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país desde o fim da Segunda Guerra Mundial, pois:

O fechamento do mercado para a importação nos anos 80, tendo em vista o desenvolvimento autônomo da indústria nacional, criou uma situação especial no país. As indústrias automobilísticas, em particular as quatro gigantes – as americanas General Motors e Ford, a alemã Volkswagen e a italiana Fiat –, dominavam o setor e estavam protegidas pela reserva de mercado, que, assim, afastou a concorrência. Com isso eles praticavam preços abusivos, oligopolizavam o mercado e não investiam em tecnologia. Com a abertura do mercado pelo governo Collor em 1991, o setor sofreu profundas mudanças. (SILVA, 2002, p. 60)

Nos anos 1990, a abertura da economia do país acabou impulsionando o processo de modernização da indústria automobilística brasileira. “A concorrência, a necessidade de integrar-se aos mercados externos e de competir com os veículos importados fizeram com que as montadoras brasileiras investissem em inovações

tecnológicas, principalmente em equipamentos da área eletrônica” (REIS FILHO, 2009, p. 99).

Uma das principais formas de inovação, a automação industrial, abriu possibilidades para que as montadoras no país utilizassem vários equipamentos assistidos por computador, incluindo robôs, que passaram a realizar tarefas antes desempenhadas por trabalhadores. Além disso, a automação permitiu que novos padrões de qualidade do produto fossem alcançados.⁷

Do trinômio que serviu de base para a nova fase da economia brasileira, vale dizer, abertura comercial, desregulamentação, privatização, o primeiro elemento foi o que teve maior peso sobre a conformação de um novo ambiente para a indústria automobilística (COMIN, 1998).

Nesse contexto, três observações de caráter geral sobre o novo ambiente industrial criado nos anos 1990 são interessantes para determinar a política industrial que balizou a mudança do setor automobilístico. Em primeiro lugar, esse setor possuiu uma política própria, o que quer dizer que houve um abandono da tradição de políticas horizontais que geram condicionalidades e regras necessariamente discriminatórias.

Em segundo lugar, as medidas tomadas no tocante a esse setor da indústria não vieram de cima, sem a participação de diferentes setores representantes de variadas classes. Nesse ambiente, vale lembrar a participação das câmaras setoriais, discutidas adiante. Medidas mais democráticas são mais facilmente aceitas e envolvem distintos interesses, facilitando, até certo ponto, o sucesso dessas políticas.

Em terceiro lugar, o uso da oferta estrangeira de produtos, como um instrumento contra a elevação de preços no mercado interno, também foi uma estratégia eficiente, na medida em que pressionava o planejamento das empresas. Essa política só foi possível graças ao contexto internacional favorável, que viabilizava o aumento das importações (COMIN, 1998).

Os acordos setoriais automotivos

Como já mencionado, um dos fatores que diferenciaram o processo de modernização da indústria automotiva brasileira na década de 1990 foram os acordos setoriais. Na verdade:

7. Reis Filho (2009) afirma a importância do modelo de produção flexível, o qual foi capaz de se adaptar às novas demandas do capitalismo e impulsionar a qualidade na produção industrial. No Brasil, pelas já discutidas questões do excessivo protecionismo, esse eficiente modelo só foi implementado, de fato, após o início dos anos 1990.

As câmaras setoriais tiveram início ainda no governo Sarney, como parte das tentativas, sempre frustradas, de se estabelecer algum tipo de 'pacto social' entre trabalhadores, empresários e Estado, visando sobretudo a estabilização de preços. Em 1989, último ano desta gestão, as câmaras foram utilizadas, também sem nenhum sucesso, como instrumento de controle de preços. (SALGADO *apud* COMIN, 1998, p. 37)

Ao final do ano de 1991 ocorreu a primeira reunião da câmara setorial da indústria automotiva, onde as negociações evoluíram rapidamente para algo muito maior do que o esperado pelo governo ou qualquer outra parte integrante. Dentre as muitas alterações importantes surgidas dessa reunião, as que mais merecem destaque dizem respeito à redução de tributos e margens de lucro ao longo de toda a cadeia, fazendo com que os preços dos veículos caíssem 22%.

Além das medidas anteriores, outras importantes políticas afetaram as relações de trabalho. Houve correção dos salários, manutenção dos níveis de emprego e a criação de um grupo destinado a discutir o tema do contrato coletivo de trabalho.

Não se limitando a um acordo nesse âmbito, em 1993 ocorreu o segundo acordo setorial automotivo, com uma participação ainda mais ampla do que o anterior, dado que agregou a Força Sindical, a segunda maior central sindical do país. Questões relativas às metas de produção, impostos, condições de financiamento de veículos, mais reduções nas margens de lucro da cadeia produtiva, além de temas trabalhistas e ligados à tecnologia e qualidade foram debatidos (COMIN, 1998).

Com esse acordo, ocorreu queda nas alíquotas dos impostos como IPI e ICMS, aumento de financiamentos (principalmente no que tange a veículos comerciais e pesados), aumento real dos salários na ordem de 20%, aumento do nível de empregos, aumento da produção e, concomitantemente, da capacidade produtiva e da modernização, entre outros. Mesmo com queda nas alíquotas de IPI, o crescimento das vendas de veículos fez com que o governo federal arrecadasse uma média de R\$ 131,1 milhões no período de março de 1993 até dezembro de 1995, contra R\$ 92,5 milhões antes dos acordos.

O sucesso dos feitos alcançados pelas políticas levadas a cabo sob o âmbito das câmaras setoriais chegou a ser ilustrado por alguns como "a mais interessante experiência de democratização da elaboração de políticas na história recente do país" (COMIN, 1998, p. 47).

Entretanto, a *ratio essendi* desse sucesso, ou seja, a base consensual que possibilitou os acordos, com o compartilhamento de interesses para a busca de maior reestruturação no setor e o entendimento de que, para que isso se tornasse exequível era imprescindível a negociação, começou a erodir no momento em que o segundo acordo era negociado.

O primeiro conflito no âmbito das câmaras setoriais tem entre seus principais envolvidos o Estado e as montadoras. O primeiro estabelece a necessidade da produção de modelos acessíveis ao perfil da renda brasileira, ou seja, veículos que custassem, à época, US\$ 7.000. A ação das montadoras não foi em direção contrária, mas sim, como aduz Comin (1998, p. 48), “mobilizam-se para atender ao ‘pedido’ presidencial”. Contudo, vale ressaltar a ineficiência desse acordo, constatando-se que, devido ao ágio no processo de venda desses veículos, o preço final chegava a ser superior a US\$ 9.000.

Nesse primeiro exemplo temos a quebra da participação dos atores envolvidos no acordo, além de se tratar de uma negociação encaminhada nos bastidores, sem a presença dos demais interesses. Estava de volta a “velha tradição brasileira de relacionamento direto entre o Estado e o grande capital” (COMIN, 1998, p. 51).

O segundo obstáculo para a continuidade da existência cooperativa dos acordos das câmaras setoriais foi a resistência dos governos estaduais em manter as isenções fiscais concedidas no primeiro e segundo acordos.⁸ As montadoras, ao longo da reunião do Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária) de 1993, esperavam manter a alíquota de 12% de ICMS e adicionar a redução de três pontos percentuais para veículos populares. Entretanto, os representantes dos Estados decidiram pelo aumento gradual da alíquota.

A opinião que se tornou consenso entre os secretários era a de que os Estados estavam tendo uma diminuição da arrecadação em razão desse financiamento da indústria automobilística, opinião que não teve um forte impacto entre os representantes de São Paulo e Minas Gerais, porém reverberou de forma intensa nos governos dos Estados consumidores, como o Ceará, que calculava perder US\$ 150.000 mensais por conta das reduções tarifárias (COMIN, 1998).

As divergências entre os Estados produtores e os consumidores fizeram com que as montadoras buscassem o apoio dos primei-

8. Esse assunto será visto novamente mais à frente, quando será analisada a nova distribuição geográfica das indústrias automobilísticas no país.

ros, o que causou novas divergências entre os atores dos acordos setoriais. Essas escaladas nos conflitos dentro daquilo que havia sido considerado uma vitória na experiência de participação de diferentes grupos na formulação de políticas marcam o início do de-finhamento dos acordos setoriais.

Evolução da produtividade

Considerando-se tanto a produtividade física como a produtividade econômica,⁹ o processo de abertura comercial foi capaz de impingir um interessante crescimento nesses índices. A tabela abaixo mostra essa situação até o ano de 1996.

Tabela 2

Evolução da produtividade econômica e física no setor automobilístico

ANO	PRODUTIVIDADE FÍSICA (unidade/horista)	PRODUTIVIDADE ECONÔMICA (mil/empregado)
1990	9,7	113,2
1991	10,9	124,8
1992	12,5	160,5
1993	15,6	184,1
1994	17,7	223,0
1995	18,7	219,0
1996	21,8	242,9

Fonte: Comin, 1998.

Segundo Comin (1998, p. 184), “as taxas de crescimento da produtividade nestes anos denotam o maior esforço de ampliação da produtividade da história da indústria”. Isso pode ser explicado, em parte, pela transferência da atividade de montadoras para autopeças, num processo de terceirização, porém, os esforços de automação, racionalização da produção e modelos mais modernos também devem ser levados em consideração.

Depois de quase estagnar nos anos 1980, entre 1991 e 1996 a média de crescimento da indústria foi de 7,6% anualmente. O complexo automobilístico (setor de montadoras e autopeças) apresentou um crescimento de 81%, ficando atrás apenas do setor de material elétrico e comunicações, o qual cresceu 98%.

9. Segundo Comin (1998), produtividade física corresponde ao número de unidades produzidas pelo trabalhador diretamente ligado à produção. Já a produtividade econômica corresponde ao faturamento, dividido pelo conjunto de funcionários do setor.

Efeitos no emprego

As mudanças tecnológicas e organizacionais significam a eliminação de muitos postos de trabalho. Segundo Reis Filho (2009), o coeficiente entre a produção de veículos e o número total de empregados entre os anos de 1982 e 1991 esteve sempre em um intervalo de 10%, acima ou mesmo abaixo dos níveis de 1980. Em 1992 e 1993 o crescimento foi muito elevado, de, respectivamente, 16% e 48%, o que demonstra uma mudança estrutural significativa.

O autor defende também que as principais características de um processo de reestruturação capitalista estão relacionadas aos ganhos de competitividade, produtividade e à redução do emprego. Com novos e grandes investimentos em tecnologias, com a racionalização da produção e novas formas de gestão dos recursos humanos, invariavelmente os postos de trabalho serão reduzidos. Nesse ambiente de constantes necessidades de inovações e crescimento da produtividade, programas de redimensionamento dos postos de trabalho nas empresas são constantes, fazendo com que as oportunidades remanescentes de um período de reestruturação anterior fiquem na iminência de desaparecer (REIS FILHO, 2009).

O gráfico abaixo ilustra uma situação interessante e particular da indústria automobilística, com a relação entre a quantidade de investimentos no setor e seus níveis de emprego.

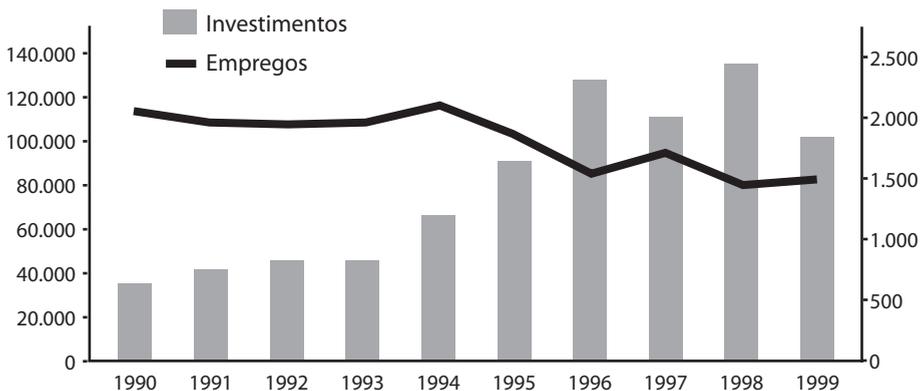


Gráfico 1 - Relação entre investimentos (R\$ milhões) e nível de empregos. Fonte: Reis Filho, 2009.

Com os fatos expostos acima, poder-se-ia esperar que desde o princípio do processo de abertura comercial e os concomitantes ingressos de maquinaria e novos processos de produção (estes com

uma propensão a declinar a necessidade de utilização de mão de obra humana), os níveis de emprego seguissem uma trajetória de constante queda. Contudo, observa-se uma manutenção desses níveis, até mesmo ligeira alta nos anos 1993-94. Isso se explica pelos supracitados acordos setoriais, que impuseram a necessidade de manutenção dos postos de trabalho. Após o definhamento de tais acordos, é clara a redução dos postos de trabalho à medida que crescem os investimentos no setor.

Esse processo foi eminentemente seletivo, retendo, principalmente, os trabalhadores mais especializados e mais experientes. No ano de 1996, o setor automobilístico (segmento montador mais autopeças) empregou 304 mil trabalhadores, sendo uma das indústrias mais importantes do país no que tange aos níveis de emprego. Em 1980 (último ano antes da crise da “década perdida”), essa cifra era de 432,5 mil.

Territorialização da indústria automobilística

Ao longo do período de reestruturação da indústria automobilística houve uma forte disputa interestadual, empreendida via guerra fiscal, para fomentar investimentos produtivos de grandes corporações nacionais e internacionais. Devido à capacidade dessa indústria de gerar empregos, impostos, extensa cadeia produtiva e investimentos, essa disputa ganhou relevo através da década (SILVA, 2002).

No processo de abertura comercial as empresas internacionais vislumbraram as oportunidades de investimentos no Brasil, país visto como um dos maiores mercados emergentes do momento. Na década de 1990 o Brasil se tornou, consoante Reis Filho (2002, p. 64), “o país que recebeu [...] a maior quantidade de investimentos externos diretos (IED) do setor em todo o mundo”. Uma das razões para isso foi o baixo preço da força de trabalho aqui encontrada. Como exemplo, um trabalhador da região do ABC oferecia uma força de trabalho até quatro vezes mais barata do que a de trabalhadores europeus ocidentais, americanos ou canadenses. Além disso, as diferenças nos preços da mão de obra dentro do Brasil eram expressivas. Segundo Botelho (2000 *apud* Silva, 2002), a renda mensal de um metalúrgico do ABC paulista era de R\$ 1.500, em Minas Gerais R\$ 800, no Rio de Janeiro R\$ 400. Ora, com a existência de discrepâncias salariais e o conseqüente aumento da taxa de mais-valia, aliadas a incentivos fiscais, é muito provável que ocorra uma desconcentração industrial no país.

A busca pelos já citados benefícios oriundos da implementação de indústrias ligadas ao setor automobilístico em um Estado fez com que as regiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) deixadas na periferia do desenvolvimento desse setor no Brasil buscassem ampliar sua participação. Dado que os investimentos anteriores tinham sido dirigidos para as regiões Sul e Sudeste, os governos pretendiam distribuí-los agora pelo território nacional. Apoiando-se mormente na renúncia fiscal ao imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS),¹⁰ esses governos buscavam atrair a instalação de indústrias em seus territórios. Os valores em isenções fiscais com os objetivos descritos foram em torno de US\$ 2 bilhões.

Seria plausível, então, supor que os Estados com já estabelecidas vantagens para a implantação de indústrias agregassem maior poder de barganha. Entretanto o Estado de São Paulo, o Leviatã industrial do país, tem, na força da concentração industrial, seu aliado e seu inimigo. Isso porque, como afirma Reis Filho:

Se isenções ousadas forem dadas a uma montadora mais recente, aquelas pioneiras, que se instalaram na região do ABC desde os anos 60, vão reclamar as mesmas condições. A generalização de um benefício como esse para os *newcomers* e para antigos fabricantes poderia gerar um rombo enorme no fisco estadual, fazendo da permanência delas, em São Paulo, uma vitória muito cara. (REIS FILHO, 2002, p. 72)

Além dos fatores inerentes à aglomeração industrial, o papel de uma força de trabalho não combativa ou sem tradição sindicalista tem muita importância. O operariado da região do ABC é, sem dúvida, um dos mais combativos e organizados do país. Nenhuma outra região do Brasil pode oferecer o mesmo risco ao capital empregado pelas montadoras nos termos de greves, manifestações, negociações coletivas etc. Não se pode olvidar, entretanto, que essa mesma força sindical é um dos responsáveis pelos mais altos salários nessa região.

A tabela abaixo ilustra as razões que afetam as escolhas de localização para a instalação de uma indústria. Pode-se perceber a importância dos benefícios fiscais e do custo com os salários nesse processo.

Outro papel importante para a emigração de indústrias da região do ABC, como exposto na Tabela 3, foi a saturação espacial.

10. Segundo Reis Filho (2002, p. 68), “esse imposto é a mais importante fonte de arrecadação para a maioria dos Estados e municípios”.

Com o aumento da demanda por áreas livres para implantação de novas indústrias, os terrenos começaram a encarecer, além de ser cada vez mais difícil encontrar vastas áreas para esses empreendimentos. O congestionamento causado pelo maior trânsito nessas áreas também deixa mais custoso e demorado o envio de matérias-primas e a saída de produtos das fábricas (SILVA, 2002). Todos esses fatores impulsionaram a saída das fábricas da região Sudeste rumo ao Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul.

Tabela 3
Razões para a instalação de novas plantas industriais

RAZÕES	% (dos entrevistados)
Proximidade do mercado	57,3
Benefícios fiscais	57,3
Custo de mão de obra	41,5
Vantagens específicas das localidades	39,0
Sindicalismo atuante	24,4
Saturação espacial	14,6

Fonte: Silva, 2002.

Conclusão

A década de 1990, indubitavelmente, trouxe para a humanidade uma nova conjuntura, consolidando a era da globalização e do desenvolvimento tecnológico, que seguia em ritmo acelerado, preponderantemente após a Segunda Grande Guerra. O sistema capitalista mundial, após um declínio relativo de sua concepção de ideologia dominante na década de 1970 (cabe dizer, no Ocidente), revela-se vencedor da dicotomia capitalismo/comunismo em âmbito global, com o definhamento da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o bloco até então dominado por ela.

Os progressos advindos de intensos períodos de desenvolvimento industrial e tecnológico foram capazes de, nos anos 1990, culminar na integração das economias de todo o globo de uma maneira sem precedentes, contribuindo para o entendimento que surgiu no período das vantagens da manutenção de um sistema neoliberal. Esses relevantes acontecimentos, capazes de introduzir uma nova dinâmica nas relações internacionais, foram chamados por Gilpin (2004) de a “nova ordem global”.

As tentativas de se manter à margem desse processo poderiam resultar incabíveis. O Brasil, então, seguiu a tendência de, segundo Costa (2000), “sacralização do mercado”, e liberalizou sua tão controlada economia. Os impactos seriam, de pronto, consideráveis.

A opção do novo governo do início dos anos 1990 trouxe enormes desafios, visando à modernização do modelo produtivo, à qualidade da produção, à inserção no modelo econômico internacional, entre outros. Este artigo, com o intuito de explorar alguns dos efeitos desse processo, focou suas análises nos impactos relacionados à indústria automobilística, de vital importância para o desenvolvimento da economia brasileira no século XX.

No que tange à indústria automobilística, *ad instar* outros setores industriais, a evolução na produtividade se deu por meio de um intenso processo de modernização do parque produtivo, da introdução de maquinaria mais avançada, da implementação de um modelo de produção mais eficiente (relacionado ao toyotismo), porém alguns aspectos foram próprios dessa indústria.

A começar pelos vultosos IEDs, o Brasil, como ressaltado ao longo deste trabalho, foi o país que mais recebeu investimentos estrangeiros no setor automobilístico no mundo durante esse período. A ação de empresas internacionais já inseridas em um ambiente competitivo e com *know-how* relacionado aos modelos de produção a serem inseridos no país foi uma característica extremamente relevante para o crescimento da produtividade do setor.

A introdução de máquinas e processos assistidos por computador também foi de grande impacto. A produtividade, com o apoio dessas novas tecnologias e com novos processos de produção, sofreu um forte incremento, chegando a mais de 100%. Os efeitos, para os trabalhadores, dessa evolução na produtividade e a adoção de modelos de produção nos quais a utilização de máquinas se faz mais necessária e mais eficiente, não foram animadores. A queda nos níveis de emprego foi notável, tornando-se célere após o fim dos acordos setoriais automotivos, revelando a fatalidade do processo de modernização da produção no que tange aos efeitos perniciosos para a classe trabalhadora.

Outro fator que não pode ser menoscabado em uma conclusão sobre a indústria automobilística nos anos 1990 foi a guerra fiscal que se iniciou com a busca dos diferentes Estados da federação pe-

los vultosos investimentos e todos os benefícios advindos da instalação de indústrias automobilísticas em suas regiões, embora, por vezes, os efeitos para a economia local tenham sido nefastos ou os ganhos irrisórios.

Referências

- BAER, Werner. *A economia brasileira*. Tradução Edite Sciulli. 3. ed. São Paulo: Nobel, 2009.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BRUM, Argemiro, J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. 17. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- COMIN, Alexandre. *De volta para o futuro: política e reestruturação industrial do complexo automobilístico nos anos 90*. São Paulo: Annablume, 1998.
- COSTA, Tarcísio. Os anos noventa: o ocaso do político e a sacralização do mercado. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2000. p. 247-284.
- EDWARDS, S. *Openness, productivity and growth: what do we really know?* Cambridge: The National Bureau of Economic Research, 1997. (NBER Working Paper, n. 5978).
- FERRER, Aldo. *A economia argentina: de suas origens ao início do século XXI*. Tradução S. Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GENNARI, Adilson Marques. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. *Revista Pesquisa & Debate*, v. 13, n. 1, p. 30-45, 2001.
- GIAMBIAGI, Fábio et al. (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto. A indústria automobilística brasileira na década de 80. *Pesquisa Planejamento Econômico*, v. 19, n. 2, p. 347-378, 1989.
- KON, Anita; COAN, Durval Calegari. Transformações da indústria têxtil brasileira. *Revista de Economia Mackenzie*, Ano 3, n. 3, p. 11-34, 2009.
- NASCIMENTO, Rangel Silvano da Silva do. *A política econômica externa do governo Collor: liberalização comercial e financeira*. Trabalho apresentado no V Encontro dos Economistas de Língua Portuguesa, 2003, Recife.
- PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. *Ciência política: Estado e justiça*. São Paulo: J. H. Mizuno, 2007.
- PERKINS, Dweight H. et al. *Economics of development*. 5. ed. New York: Norton. 2001.

PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

REIS FILHO, Ademar Pereira dos. A modernização da indústria automobilística nacional a partir da década de 90 e seus impactos sobre o emprego: uma análise regulacionista sobre a estratégia adotada para a manutenção de postos de trabalho. *Revista Iuminart*, v. 1, n. 1, p. 96-106, 2009.

SILVA, Reinaldo da. Indústria automobilística brasileira nos anos 90: uma nova territorialização. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 23, n. 1, p. 59-81, 2002.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.

VIDAL, Francisco Baqueiro. *Um marco do fundamentalismo neoliberal: Hayek e o caminho da servidão*. Bahia: Observatório Social do Nordeste, 2007.