

Política e desenvolvimento no Brasil: a experiência do setor automotivo nos anos 1990

José Carlos Martines Belieiro Júnior¹

1. Introdução

A indústria automotiva ocupa lugar importante na estrutura produtiva de vários países de economia industrial avançada, sendo que, em muitos deles, esse setor acabou se tornando verdadeiro símbolo da maturidade e do vigor econômico alcançado. O automóvel também representa a identidade moderna dessas sociedades industriais, como são os clássicos exemplos dos Estados Unidos, da Alemanha, da Itália, da França e do Japão. Países mais recentes na produção automotiva procuraram incentivar a implantação de indústrias nacionais de automóveis, como foi o caso da Coreia do Sul, onde o estímulo do Estado foi fundamental no desenvolvimento dessa indústria.

Nos casos ainda mais recentes, países bastante novos na área da produção automotiva, como a China e a Índia, também estão promovendo a industrialização de marcas e produtos nacionais. Mesmo os antigos países das economias socialistas do leste europeu, especialmente os casos da Alemanha Oriental, Tchecoslováquia e União Soviética, também procuraram se empenhar na implantação de uma indústria automotiva de inspiração nacional. Em resumo, para países de economia capitalista ou socialista, de inspiração empresarial

autônoma ou diretamente promovida pelo Estado, possuir uma indústria automotiva e uma marca de automóvel de gene nacional possui o significado de maior autonomia e independência econômica frente a outras nações.

Importante lembrar, ainda nessa breve introdução, que a indústria automotiva não se restringe apenas ao universo das montadoras. Embora centrais nesse núcleo dinâmico de concepção e produção do automóvel, há uma cadeia produtiva que as grandes montadoras demandam, mobilizando, em consequência, outras diferentes indústrias, que produzem os componentes essenciais de qualquer veículo, como os pneus, a parte elétrica e eletrônica, os bancos etc. Por isso, o setor automotivo compreende e envolve um grande complexo industrial, de tecnologia e de participação de um grande contingente de trabalhadores, o que justifica o empenho e a preocupação de vários países e governos em relação ao setor.

O caso do Brasil não é muito diferente dessa pequena caracterização feita acima, e, como se sabe, esse tipo de ideologia industrial voltada para uma ideia de autonomia econômica e de desenvolvimento industrial motivou uma enorme vontade política de possuir uma indústria automotiva instalada no país. Esse fato ocorreu no auge das expectativas desenvolvimentistas nos anos 1950, sob Juscelino Kubistchek (JK). A chegada dessa indústria no Brasil é reconhecidamente tardia, mas também foi vista como sinônimo da maturidade industrial do país.

A indústria automotiva começou a ser instalada em território brasileiro a partir de 1956, com a chamada primeira migração das montadoras, que se estende até 1968. Desse modo, durante a presidência de JK e sob seu ambicioso Plano de Metas, a

¹ Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
E-mail: jcmbjunior@yahoo.com.br

* Artigo recebido em setembro/2012
Aprovado em maio/2013

indústria automotiva foi elevada a pilar central de modernização da economia brasileira, sendo que o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia) teve papel fundamental nesse processo.

Este trabalho procura identificar a situação da indústria automotiva no Brasil nos anos 1990, um período de abertura econômica e reformas liberalizantes que afetaram diretamente o desempenho do setor na década. Ao mesmo tempo, nos anos 1990 sob o Governo de Fernando Henrique Cardosos (FHC) foram celebrados os dois acordos setoriais da indústria automotiva que permitiram um fôlego que acabou sendo decisivo para esse setor enfrentar as dificuldades enfrentadas na década de 1990. A experiência brasileira ajudou a evidenciar a importância dos acordos coletivos envolvendo os trabalhadores, os empresários e o Estado no desempenho do setor.

A hipótese central que orienta esse trabalho é que o sucesso dos acordos automotivos celebrados entre os atores envolvidos nessa experiência se relaciona com o formato da estrutura sindical brasileira. Como se sabe, o modelo de representação de interesses no Brasil possui um caráter monopolizado em entidades sindicais únicas por categoria e se estrutura de forma centralizada e hierarquizada. Nesse tipo de solução corporativa que foi a concentração política de interesses representada pelos acordos, entre países com estrutura sindical centralizada que possuem mais vantagens em obter sucesso em negociação coletiva na qual se relacionam categorias empresariais e de trabalhadores. Embora a temática do artigo não seja voltada para a análise da estrutura sindical e a relação desta com o modelo dos acordos automotivos dos anos 1990, seu formato foi crucial para a viabilidade daquela experiência.

2. A indústria automotiva no Brasil

Importante dizer que a indústria automotiva já existia no Brasil antes mesmo de o Governo JK incentivar a sua implantação. Nos anos 1950 e 1960, já havia empresas montadoras estrangeiras no Brasil (como Ford e Chevrolet) e algumas empresas nacionais em atividade no país, mas, até então, todos os carros que circulavam pelas ruas brasileiras eram “importados como kit completos (CDK) ou parcialmente desmontados (SKD) e remontados no país por subsidiárias estrangeiras ou ainda por empresas nacionais licenciadas”, como analisou Helen Shapiro (1997, p. 23) em seu clássico estudo sobre a imigração da indústria automotiva para países novos, como o Brasil. Nessa nova onda migratória das montadoras para o Brasil, 11 empresas iniciaram a produção de veículos no país a partir das definições da política automotiva do Governo JK nos anos 50, sendo três nacionais, duas *joint-ventures* e seis empresas de capital estrangeiro. Naquela ocasião, a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como financiador de projetos da indústria também já foi decisiva, como o da Volkswagen, que recorreu ao banco para iniciar a produção do primeiro modelo nacional, o Fusca.

Segundo o estudo de Shapiro (1997), o mercado automotivo brasileiro já era o maior da América Latina na década de 1950, respondendo por 25% dos cerca de 2,7 milhões de veículos em circulação na América do Sul. O Brasil foi o pioneiro nessa indústria, tornando-se o primeiro país da América Latina a iniciar a produção local de veículos. Mas naquele contexto, como mostrou a autora, havia muita incerteza quanto ao sucesso e viabilidade dessas iniciativas, sentimento compartilhado, à época, pelo próprio Governo JK e pelas próprias empresas. Mesmo diante de incertezas sobre a viabilidade dessa

indústria, olhando em perspectiva para um setor que começou com uma produção anual de pouco mais de 30.000 veículos em 1957, chegando a atingir a marca de 1.804.304 de produção no Brasil nos anos 1990, o projeto de implantação da indústria automotiva no Brasil mostrou inteira viabilidade, apresentando sinais de consolidação mais definitiva no mercado nacional.

Entretanto, o balanço histórico do desempenho da indústria automotiva no Brasil tem sido marcado por bons e maus momentos, seguindo uma dinâmica dependente das condições de estabilidade/instabilidade macroeconômica brasileira. Entre 1967 e 1974, por exemplo, o crescimento do setor automotivo foi puxado a taxas de 20% ao ano no ritmo acelerado do milagre econômico, quando a economia chegou a crescer a taxas de 10% ao ano. Nessa época, a produção automotiva, bem como o nível de empregos no setor, bateu recordes históricos, como a produção acima de 1 milhão de unidades em 1978, gerando mais de 140 mil empregos. Nos anos 1970, o setor automotivo já representava cerca de 15% do PIB industrial brasileiro (Relatório BNDES, 1996).

No entanto, nos anos 1980 e 1990, a indústria automotiva, assim como todos os outros setores produtivos do país, sentiu o forte impacto da maior e mais grave crise enfrentada pela economia brasileira desde o início da República, em 1889. Assim, a drástica queda do crescimento econômico e a explosão inflacionária das décadas de 1980 e 1990 atingiram diretamente a indústria automotiva, que é um setor bastante sensível às oscilações da macroeconomia, porque depende diretamente da disponibilidade de renda e de acesso ao crédito.

Naquele contexto crítico em que vivia o país, a produção nacional de veículos no período atingiu níveis inferiores aos alcançados durante os anos 1970.

Observando-se rapidamente a tabela anual de produtividade, já é possível vislumbrar tal dimensão: em 1980, a indústria produziu no total 1.165.174 veículos, mas a partir do ano seguinte a produtividade caiu a níveis anuais de cerca de 800.000 veículos, permanecendo nesses patamares até 1985. Somente a partir de 1986 é que a produção automotiva brasileira volta a atingir níveis pouco superiores a 1 milhão de unidades anuais, mas ainda abaixo dos patamares de produção registrados na década de 1970, segundo dados do relatório setorial publicado pelo BNDES em 1996.

Nos início dos anos 1990, a situação econômica do país ainda era a mesma, a instabilidade econômica e a inflação alta persistiam, o que provocou novamente um recuo da indústria automotiva, quando a produção volta a atingir níveis inferiores a 1 milhão de unidades. A partir de 1993, há um início de recuperação nos níveis de produtividade. De fato, quando se observa o quadro² elaborado pela Associação Nacional de Fabricantes de Veículos (Anfavea), o volume de produção em 1990 e 1991 foi igual ao registrado em 1975, 1976 e 1977, que foi em média de 900.000 veículos produzidos, ao passo que, em vários anos seguidos, como em 1978, 1979 e 1980, a produção havia superado a casa de 1 milhão de unidades produzidas, com média de 1.100.000 veículos.

A respeito da crise vivida pelo setor automotivo nos anos 1990, o relatório de atividades do BNDES (1996) é esclarecedor:

Em 1991, havia o consenso de que era necessário elaborar um plano para o setor, a fim de modernizar, recuperar e desenvolver o mercado. O diagnóstico era de estagnação: vendia-se o mesmo volume dos anos 70, e as exportações estavam em queda. A indústria nacional, vinda de um período de pouco investimento,

² Ver quadro completo da produção automobilística brasileira desde 1957 no *site* da Anfavea.

encontrava-se em baixa escala de produção, baixa automação, defasagem tecnológica e baixa competitividade internacional e apresentava altos custos ao longo da cadeia (BNDES, 1996, p. 14).

A situação da indústria automotiva instalada no Brasil naquele início de década realmente inspirava preocupações de todos os segmentos sociais envolvidos, desde os trabalhadores até o empresariado e governo. Por isso, como mostra o relatório do BNDES, havia um forte sentimento de que o setor automotivo nacional estava passando por uma crise e, de que eram necessárias medidas urgentes para salvar a indústria automotiva no Brasil. Havia inclusive a perspectiva de abandono de montadoras e fechamento de fábricas naquele início de década. Foi justamente nesse contexto econômico e também político de mudança que as classes sociais diretamente envolvidas na produção automotiva iniciaram novamente as discussões para, junto com o governo, procurar soluções que pudessem impulsionar a produtividade e a modernização do setor.

Como mostrou o sociólogo Glaucio Arbix (1996) em estudo pioneiro sobre os primeiros acordos setoriais da indústria automotiva: “A partir de 1991, as câmaras setoriais começaram a ser propostas pelo governo como espaços de negociação tripartite para viabilizar estratégias de reestruturação de setores industriais” (ARBIX, 1996, p. 60).

A partir desse momento, ressurgiram as câmaras setoriais da indústria automotiva, que foram responsáveis pela formulação de dois acordos setoriais importantes. Logo em seguida aos acordos, foi lançado o novo regime automotivo, em parceria bilateral com a indústria automotiva da Argentina, com vistas a fortalecer mecanismos de integração econômica e regional. Mas,

como se sabe, as câmaras setoriais remontam aos anos 1980, no Governo Sarney, e nos 1990 foram recuperadas como proposta para a discussão dos problemas específicos de cada setor da economia industrial e não apenas pelo setor automotivo.

O desenho dessas câmaras responde ao tipo de arranjo político-institucional, com o objetivo de promover e facilitar a discussão de interesses convergentes. Nesse arranjo (neo)corporativo, devem comparecer o Estado, os trabalhadores e os empresários da indústria, num espaço legítimo de agregação e discussão de interesses. No caso brasileiro, a experiência não fora muito bem exitosa nos anos 1980, em razão da forte inflação que acabava por dificultar a celebração de pactos mesmo que setoriais. Por essa razão, o renascimento das câmaras setoriais nos anos 1990 não era visto com entusiasmo, como afirmou Arbix (1996).

Assim, apesar do ceticismo quanto à viabilidade da iniciativa na retomada das câmaras setoriais, em dezembro de 1991, é realizada a primeira reunião entre governo, trabalhadores e empresários, dando início à câmara setorial da indústria automotiva no Brasil. Dada a enorme importância econômica e política dessa indústria, não é à toa que o setor não seja um verdadeiro laboratório de experiências inovadoras, e a câmara setorial da indústria automotiva foi um exemplo desse tipo. Afinal, são muitos os interesses que o setor movimenta, e a articulação desses interesses no Estado torna-se prática política relativamente comum numa economia industrial capitalista.

Foram dois acordos setoriais da indústria automotiva assinados em 1992 e 1993, ainda sob o governo de Fernando Collor e, depois, sob o governo de Itamar Franco. Esses dois acordos tiveram grande alcance sobre o desempenho e a recuperação da indústria e envolveram uma série de medidas para a dinamização do

setor. O objetivo, entretanto, não é aprofundar os aspectos mais específicos dos acordos, mas apenas apontar os elementos essenciais enquanto política nacional de desenvolvimento. A análise completa dos dois acordos setoriais encontra-se em Glauco Arbix (1996).

O primeiro acordo setorial, assinado em julho de 1992, entre seus principais objetivos, propunha: a redução de 22% nos preços dos automóveis e veículos comerciais leves, para facilitar a aquisição e recuperar níveis de produtividade perdidos; a manutenção dos empregos; e a correção mensal de salários. Num contexto de abertura da economia e inflação alta, esse compromisso assegurava garantias relevantes para a classe trabalhadora do setor automotivo instalado, sobretudo, na região metropolitana de São Paulo.

Ainda no primeiro acordo, foram contemplados, nas demandas do setor, o relançamento dos consórcios, também visando a ampliar o mercado interno, tema que incomodava a área econômica, em função da perspectiva de aumento do crédito, como o compromisso de criar novas regras de financiamento para veículos pesados (caminhões, ônibus e tratores); e a criação de um grupo de trabalho para a discussão sobre o contrato de trabalho. Assim, o primeiro acordo setorial da indústria automotiva continha uma série de medidas e compromissos que procuravam favorecer a indústria e o complexo produtivo do setor automotivo instalado no Brasil. Essas medidas pretendiam aumentar os níveis de produtividade de toda cadeia, cujos níveis de produção no início dos anos 1990, como se observou, eram menores do que os níveis de produção de 1970.

Outro aspecto importante desse primeiro acordo setorial foi o compromisso com a manutenção dos empregos no setor, os quais, firmados num contexto de abertura e modernização tecnológica, representavam uma garantia de sobrevivência e resistência frente a tais processos de reestruturação produtiva. Por último, há o tema que diz

respeito à participação do Estado no processo de recuperação da indústria, principalmente na política de facilitação do crédito, incentivo ao consumo e direta intervenção do BNDES através de crédito para a modernização de linhas de montagem e recursos de US\$ 150 milhões do banco para uma linha de financiamento de caminhões.

Sobre os principais impactos do primeiro acordo setorial, verifica-se, segundo a análise de Arbix (1996), uma recuperação, quando comentou que “a produção aumentou, acompanhando a recuperação das vendas: no segundo trimestre de 1992 a produção foi, em média, 17% superior a do primeiro trimestre” (ARBIX, 1996, p. 130).

O segundo acordo da indústria automotiva foi assinado sob a presidência de Itamar Franco em fevereiro de 1993 e também trazia um pacote de várias medidas de incentivos para a recuperação do setor automobilístico, em alguns aspectos, ainda mais abrangentes que a edição anterior. Entre os compromissos firmados, podem-se destacar alguns pontos, como: a produção de veículos no país, que, segundo as previsões acertadas, poderia chegar a atingir 1,5 milhão em 1995, podendo inclusive alcançar a marca inédita de 2 milhões de unidades produzidas em 2000, o que veio a se confirmar já em 1997, segundo projeções da Anfavea, associação que reúne os fabricantes instalados no país. O segundo acordo também previa investimentos de US\$ 20 bilhões distribuídos por toda cadeia produtiva, ampliação dos prazos dos consórcios, bem como aumento nos prazos para financiamento de veículos.

Da parte do governo, foi acertada uma redução tributária dos veículos, com 6% de redução no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis e 2% para comerciais leves, além de reduções para o ICMS nos estados produtores, medidas fiscais que exercem grande influência na alavancagem de vendas, pois, como bem se sabe, os impostos incidem

fortemente sobre os preços dos veículos novos no Brasil. Além dessas medidas, o segundo acordo automotivo de 1993 previa ainda redução em 10% dos preços dos veículos, a criação de 91 mil novos empregos, reajustes mensais de salários e manutenção do emprego. Na questão do emprego e dos salários, vale a observação de Arbix (1996):

O primeiro acordo protegeu os salários e garantiu a reposição mensal da inflação, assim como a manutenção do nível de emprego. O segundo resultaria em ganhos ainda maiores, garantindo reajustes automáticos de salários com base na inflação do mês anterior, mais um aumento real de 20%, parcelado até fevereiro de 1995 (ARBIX, 1996, p. 143).

Dessa forma, o segundo acordo setorial parece ter consolidado alguns compromissos firmados no primeiro, conseguindo articular minimamente o Estado, a classe trabalhadora e o empresariado numa política industrial setorial de caráter essencialmente desenvolvimentista, isto é, uma política cuja concepção era voltada para a defesa dos interesses do complexo automotivo. Essa modalidade de intervencionismo estatal combinado com um acordo interclasse num novo contexto de posicionamento do Estado na economia. Mesmo envolvendo um grande número de montadoras estrangeiras instaladas no Brasil, há um setor de fornecedores de autopeças nacionais, além dos empregos e da importância econômica do setor automotivo para o desenvolvimento da economia industrial brasileira.

Assim, embora os anos 1990 sejam os anos do neoliberalismo no plano da política econômica e de reformas, no que diz respeito ao setor automotivo, as inspirações foram exatamente contrárias, e os dois acordos setoriais de 1992 e 1993 dão

um exemplo dessa ideia de que a continuidade do desenvolvimento econômico do país era o principal objetivo desses acordos.

Glauco Arbix ajuda novamente a entender melhor o desenho da política:

Além de ampliar cláusulas consagradas um ano antes, o segundo acordo avançou no caminho da elaboração estratégica de uma política para o setor automotivo, definindo metas para a produção e para novos investimentos e fixando objetivos de geração de emprego em toda cadeia produtiva (ARBIX, 1996, p. 137).

E continua:

A câmara setorial automotiva mostrou-se eficaz na coordenação do processo de transição e na superação de uma crise setorial. Sem se constituir em panaceia, aproximou grupos rivais a partir do reconhecimento dos benefícios de médio e longo prazos que a ação coletiva poderia proporcionar em comparação com o mercado desregulado (ARBIX, 1996, p. 147).

Dessa forma, os dois acordos setoriais da indústria automotiva celebrados no Brasil no início dos anos 1990, centrados em seus objetivos de superação de uma crise de um setor produtivo importante para a economia e o desenvolvimento industrial brasileiro, configuram-se como experiências bem-sucedidas de política pró-desenvolvimento. Como se pode constatar pelos dados da Tabela 1, a produção automotiva se recuperou, elevando os patamares de produtividade.

Tabela 1. Produção automotiva sob FHC

Ano	Unidades produzidas
1994	1.581.389
1995	1.629.008
1996	1.804.328
1997	2.069.703
1998	1.586.291
1999	1.356.714
2000	1.691.240
2001	1.817.116
2002	1.791.530

Fonte: Anfavea.

Um exemplo pode ser constatado pelos resultados do setor depois dos acordos. As vendas ao mercado interno, que se situavam em torno das 64 mil unidades/mês em 1991, chegaram a atingir 100 unidades em 1994, dois anos depois de celebrado o primeiro acordo setorial, conforme estudo do BNDES. Um feito importante dos acordos na expansão das vendas no país diz respeito à política adotada, de incentivo do carro popular, aquele que, no Brasil, tornou-se o famoso carro motor 1.000 cilindradas. Até então, as montadoras tinham preferência em modelos mais completos e de maiores preços. Em 1992, os carros populares representavam 16% do total; em 1994, já eram 37% dos automóveis produzidos no país.

Quem também analisou a experiência dos acordos setoriais foi Eli Diniz (2000):

No caso do setor automotivo, esse experimento de criação de um espaço institucional de governança econômica, integrando processos de formulação de políticas e de articulação de interesses, mostrou-se eficaz, viabilizando um ajuste criativo em face da crise acirrada pela abertura comercial (DINIZ, 2000, p. 14).

A experiência dos dois acordos setoriais também revela um aspecto inusitado da realidade econômica e política dos anos 1990, uma vez que foram articulados e celebrados no interior de um governo que promovia um processo de abertura comercial e maior exposição da indústria brasileira à concorrência internacional. Havia, na verdade, um temor generalizado de que as iniciativas liberais do presidente Collor causassem uma crise ainda maior no setor automotivo, desde as montadoras até principalmente as autopeças, afinal foi o ex-presidente que chamou o carro brasileiro de “carroça” logo no início de seu curto mandato. Com riscos iminentes de uma possível onda de quebra de empresas, até o “fantasma da desindustrialização” pairou no ar naquela época no país.

3. O novo regime automotivo

Em 1994, com a ascensão do grupo político de FHC ao poder, pode-se adotar uma estratégia bem-sucedida pelo Plano Real em estancar a alta inflação no país, juntamente com um processo de estabilização macroeconômica que se esperava há vários anos. Nesse aspecto, a estabilidade geral da economia brasileira abriu uma nova janela de oportunidades para o setor automotivo, que já vinha de um processo de retomada sob efeito dos dois acordos. Entretanto, também no Governo FHC, o setor se encontrava novamente diante de novos desafios, entre eles principalmente o aprofundamento da abertura econômica, da modernização tecnológica e da concorrência internacional, bem como da manutenção dos empregos.

Por isso, muitas das iniciativas consagradas pelos acordos poderiam ser também aprofundadas, com vistas a atender a esses objetivos, e é justamente nessa conjuntura que aparece o novo regime automotivo brasileiro como política de desenvolvimento voltada para consolidar as

iniciativas políticas pela retomada definitiva do setor automotivo.

No entanto, o regime automotivo não parte do zero, ou seja, boa parte de sua existência se deve a uma experiência social e política adquirida no interior das câmaras setoriais, e os dois acordos firmados em 1992 e 1993 foram os passos nessa direção. Nesse sentido, as câmaras setoriais da indústria, em especial da indústria automotiva, foram realmente fundamentais para a formulação (democrática) das políticas bem-sucedidas para o setor, diferentemente dos anos 1950, quando as políticas do setor automotivo foram definidas pela burocracia estatal, sem a participação efetiva dos trabalhadores e empresários, diferente, portanto, do que de fato ocorreu na formulação política nos anos de 1990.

Nesse sentido, é possível afirmar que, na década de 1990, mesmo representando fielmente o marco histórico do início das reformas liberais no país, quando preponderava a lógica política da abertura da economia brasileira e um maior liberalismo na orientação das políticas de coordenação macroeconômica, porém no campo da indústria automotiva, a inspiração foi exatamente o contrário, ou seja, o objetivo básico do regime automotivo foi a consolidação de uma política estatal para o setor.

Alguns autores, como Vigevani e Veiga (1997), entendem a constituição do regime automotivo de 1995 como uma continuidade dos acordos firmados na câmara setorial, ou seja, da experiência social e política anterior. Entretanto, a inspiração do regime automotivo se diferenciava na abrangência, isto é, a ideia do regime automotivo brasileiro também partiu de uma visão de integração regional entre os interesses nacionais dessa indústria, inspirado pelo clima político de integração econômica através do Mercosul, firmado

pelo Brasil, Argentina e Uruguai. Como se sabe, as primeiras iniciativas de aproximação econômica e política dos dois mais importantes países da região sul-americana foram dadas em 1985, com os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, no ato que daria início ao processo de integração econômica entre os dois países.

No caso específico do setor automotivo, as primeiras iniciativas visando a maior integração industrial entre os dois países produtores foram firmadas em 1988, através do Protocolo 21. Segundo análise de Vigevani e Veiga³ (1997):

É este o protocolo que constitui o arcabouço jurídico sobre o qual se desenvolve, a partir daí, a integração do setor, ainda que ela venha a ser de fato implementada a partir de 1990, quando novas e decisivas medidas foram tomadas (VIGEVANI; VEIGA, 1997, p. 18).

Nesse sentido, o regime automotivo brasileiro de 1995 é resultado de um processo de amadurecimento político no interior das forças sociais no Brasil, na medida em que também resultou de um acúmulo de experiências entre os atores envolvidos e o Estado. Mas o novo regime automotivo também continha um forte componente regional e internacional, no sentido em que procurou, em seus objetivos, fortalecer as indústrias automotivas do Brasil e Argentina, procurando integrar políticas industriais, fato que tornou possível o fortalecimento da proposta política da integração regional visando à criação de um mercado comum sul-americano.

Por isso, pode-se afirmar que as iniciativas de integração comercial e industrial a partir da indústria automotiva representam uma antecipação positiva para

³ Ver mais detalhes desse processo de integração em Vigevani e Veiga (1997).

as outras medidas de integração econômica e política, o que confere certo vanguardismo da experiência do setor automotivo para o êxito do projeto Mercosul, ajudando inclusive a estimular outros setores da economia nessa direção. O regime automotivo é realmente um fenômeno complexo, de dimensões que apontam tanto para a defesa do espaço nacional e da autonomia econômica, quanto para a inserção internacional e regional, envolvendo uma articulação entre os atores da política e da economia no plano regional, nacional e internacional.

Mais uma vez, quem ajuda a entender o significado completo do regime automotivo são Rodríguez-Pose e Arbix (1999, p. 56):

O Novo Regime Automotivo nasceu no interior do Plano Real como um instrumento para consolidar e atrair investimentos no setor automotivo. Os principais objetivos fixados foram: manter em funcionamento as grandes montadoras e as indústrias de autopeças já instaladas no país; reestruturar as empresas brasileiras do setor; atrair novas companhias e estimular a construção de novas plantas e marcas; consolidar o Mercosul e reforçar a posição do Brasil como seu ator-chave, atraindo empresas que viessem a alocar seus investimentos em outras regiões (RODRÍGUES-POSE; ARBIX, 1999, p. 56).

No caso brasileiro, o novo regime automotivo de 1995 também nasce de uma concepção ideológica a respeito do significado e da importância dessa indústria para a continuidade do desenvolvimento da economia industrial brasileira. Nesse sentido, a ideia básica que orientou essas iniciativas desenvolvimentistas foi a implementação a partir do Estado de políticas de estímulo e proteção dirigidas a todo o complexo automotivo nacional. Importante reconhecer que o regime

automotivo em sua dimensão regional de abrangência também partiu de uma concepção segundo a qual o Estado deveria promover essa atividade econômica, mas numa visão regional e de articulação de dois Estados soberanos com vistas a aprofundar as políticas comuns para as indústrias instaladas em seus territórios.

A conclusão de uma análise setorial sobre o setor automotivo produzida pelo BNDES ajuda a entender essa questão do Estado e da intervenção econômica no setor automotivo nos anos 1990:

O apoio governamental sempre se fez presente no desenvolvimento da indústria automobilística. Nos anos 90, mesmo com as mudanças de enfoque sobre o papel do governo, criaram-se políticas específicas, nos moldes daquelas instituídas à época do Geia (anos 50). Disso foi exemplo a adoção de diversas medidas para estimular o crescimento dessa indústria, como a concessão de incentivos fiscais, as restrições à importação de veículos de empresas não-instaladas no país e as reduções tarifárias para a importação de insumos, equipamentos e autopeças (BNDES, 2002, p. 13).

Por isso, as iniciativas de política incentivadas pelo novo regime automotivo, bem como sua fonte inspiradora, foram frontalmente contrárias ao espírito geral das políticas de reforma em curso desde o governo eleito em 1989. Como se sabe, a indústria automotiva foi um dos principais alvos da política liberal de abertura da economia brasileira, e, portanto, daí a explicação para aquele temor generalizado sobre a capacidade da indústria brasileira de resistir ao processo de abertura da economia. Um setor bastante sensível a essas políticas de abertura foi o de autopeças, que, ao contrário das grandes montadoras estrangeiras, tinha grande presença de empresas nacionais. O setor de autopeças compreendia, nos anos 1990,

cerca de 1.300 empresas, com cerca de 70% de empresas nacionais, e se constituía em um setor industrial relevante que tinha suas próprias demandas políticas quando da discussão sobre a superação da crise econômica nos anos 1990.

O regime automotivo de 1995 teve medidas específicas voltadas exclusivamente para o setor de autopeças, como se pode constatar pela edição do Decreto nº 2.072, de 14 de novembro de 1996, segundo documento elaborado pelo setor:

1. Conceito de índice de nacionalização: foi adotado como um índice de compras de insumos nacionais em relação aos insumos totais destinados à produção, ao invés do índice tradicional sobre preços de venda, que está sujeito a manipulação devido às variáveis subjetivas de que é formado.

2. O nível de proteção das autopeças aumentará ano a ano, pois a redução do imposto de importação cairá para 40% em 1998 e 1999. Esses níveis representam uma concessão recente do governo [via Decreto já citado], pois os níveis anteriores eram de 85% em 1996, 70% em 1997, 55% em 1998 e 40% em 1999.

3. Dentro da limitação de 1:1 entre importações e exportações, as montadoras somente podem importar com benefícios fiscais um volume de autopeças, no máximo, de 2/3 do valor das exportações.

4. Foi estabelecido um limite superior (teto) para o bônus de importação das montadoras, com o objetivo de limitar sua importação beneficiada.

5. O setor de autopeças foi contemplado com linha de financiamento preferencial do BNDES, da ordem de US\$ 500 milhões sob critérios especiais de acesso (RELATÓRIO, 1999, p. 12).

Como se pode observar, o setor de autopeças, por agrupar grande quantidade de empresas de capital nacional, foi contemplado com um conjunto de medidas específicas para preservar o mercado e o lugar dessas indústrias no sistema econômico do país. Como concepção ideológica e de valor, as medidas do regime automotivo para o setor de autopeças representam uma experiência de política nacional de desenvolvimento, na medida em que praticaram a intervenção estatal no espaço econômico visando a preservar a autonomia da decisão política nesse espaço econômico em disputa, aberto pelo processo de globalização.

O comportamento do setor de autopeças nos anos 1990 é um tipo de questão que merece análises mais aprofundadas. Por hora, vale apontar que se trata de exemplo interessante das relações entre política e economia no Brasil nos anos de FHC. Naquele contexto de abertura e reformas, havia a consciência, entre os atores envolvidos, da necessidade de o Estado adotar políticas voltadas a esse complexo industrial. Mas o paradigma que orientou essa intervenção estatal na economia, embora diretamente ligado às raízes clássicas, diferenciava-se do paradigma anterior na medida em que não se buscava uma proteção absoluta, como no passado, mas a modernização tecnológica e o crescimento dessas empresas, a fim de enfrentar a globalização com melhores condições de competitividade.

Nesse sentido, o papel do BNDES foi extremamente relevante nessa política de modernização da indústria automotiva na medida em que concedeu “financiamento às indústrias montadoras e seus fornecedores, procurando estimular a nacionalização de componentes e a aquisição de máquinas e equipamentos no país” (SANTOS; BURITY, 2002, p. 7). Ainda segundo o relatório citado, a participação do setor automotivo no perfil dos desembolsos do

banco confirmaria essas iniciativas ao longo da década de 1990.

Em 1991, esses desembolsos representavam apenas 0,1% do banco, saltando para 37,8% em 2000, e, no caso do setor de autopeças, “aquela participação saltou de 6,2% em 1991 para 20,2% em 2001, tendo atingido 23,9% em 1999” do total dos desembolsos do BNDES (SANTOS; BURITY, 2002, p. 10). Entre 1995 e 2001, das 22 montadoras estrangeiras instaladas no país que realizaram novos investimentos, o banco participou como parceira financeira em pelo menos 12 desses projetos, desde a modernização das linhas de montagem ou do lançamento de novos motores e modelos de veículos. Em relação ao volume de recursos, há um aumento considerável a partir de 1995, saindo de patamares de pouco mais de US\$ 100 milhões no início dos anos 1990, até chegar a mais de US\$ 600 milhões em 2000⁴. Dessa forma, a participação do BNDES nos investimentos das montadoras foi crescente a partir de 1995, chegando ao pico de 37% em 2000, conforme estudo já citado (SANTOS; BURITY, 2002).

O regime automotivo realmente teve grandes impactos na indústria brasileira. Como procurou atingir um conjunto de indústrias do complexo automotivo, acabou produzindo vários efeitos. Impulsionar novas estratégias de investimento das empresas, diversificar a produção doméstica de veículos, redistribuir geograficamente a indústria no país e aumentar a produtividade e o consumo interno estão entre os mais importantes efeitos provocados pela edição desse novo regime.

Em relação aos investimentos realizados durante o novo regime automotivo sob FHC, a Tabela 2 mostra que os recursos realmente são maiores a partir de 1995 do que o padrão dos anos anteriores, com investimentos anuais na

casa dos US\$ 900 milhões no começo da década de 1990. Os investimentos iriam saltar para mais de US\$ 2 bilhões anuais a partir de 1995. Somente a partir de informações do setor de autopeças, foram feitos investimentos na ordem de US\$ 11,8 bilhões entre 1991 e 2001, sendo que, desse total, 53% correspondem ao período 1997-2001 (Tabela 2).

Tabela 2. Investimentos da indústria automotiva sob FHC

Ano	US\$
1994	1.311,00
1995	1.800,00
1996	2.438,00
1997	2.158,00
1998	2.454,00
1999	1.883,00
2000	1.745,00
2001	1.825,00
2002	1.042,00

Fonte: Anfavea.

O BNDES também aumentou sua participação nos investimentos realizados pelo setor de autopeças, tendo chegado ao auge desse processo em 1999, quando chegou a atingir 23%, uma participação bastante expressiva no conjunto geral dos desembolsos da instituição (Tabela 3).

Tabela 3. Desembolsos do BNDES para o setor automotivo

Ano	US\$
1995	231.000,00
1996	250.000,00
1997	208.000,00
1998	808.000,00
1999	1.274.000,00
2000	1.557.000,00

Fonte: BNDES.

⁴ Ver estudo completo em Santos e Burity (2002).

As medidas do regime automotivo visavam a proteger o mercado nacional de automóveis e veículos produzidos no país. Havia, em retrospecto, um contexto de maior participação dos importados no mercado brasileiro; no início dos anos 1990, havia um déficit comercial no setor de cerca de US\$ 2,2 bilhões, além do fato relevante de que 21% das vendas de automóveis no mercado interno, em 1995, foram de veículos importados, contra 2,5% em 1991 e 13,6% em 1994, segundo dados coletados por Arbix (1996). Por isso, entre as medidas adotadas pelo novo regime automotivo, buscava-se equilibrar a balança comercial do setor.

Pelas novas regras, permitiu-se a entrada de carros importados no país, mas com uma tarifa especial de 35%, além de que, para cada veículo importado, outro fosse igualmente exportado.

Como analisou o sociólogo:

As medidas favoreciam as montadoras já instaladas no país, em detrimento das que não tinham fábricas por aqui, já que se fixava, em paralelo, um índice de 60% de nacionalização dos componentes dos veículos, aumentando muito os custos de entrada de novos concorrentes (ARBIX, 1996, p. 110).

Um efeito importante do novo regime se refere ao mercado interno de automóveis. Como se sabe, o mercado no Brasil sempre foi tradicionalmente elitizado. As montadoras optavam por produzir veículos maiores e com maior valor agregado, que, mesmo sendo mais inacessíveis, garantiam boa lucratividade às empresas. A partir de 1995, há uma maior preocupação com a política de popularização do mercado, facilitando o acesso ao carro popular de baixo custo, conceito que, no Brasil, é o automóvel 1.000 cilindradas, que muitas montadoras começaram a oferecer a partir de então, uma

ideia que já estava contemplada no escopo dos acordos. Em 1992, os populares representavam 16% do mercado brasileiro, em 1994 já eram 37%, e em 2000, praticamente 50% do mercado.

Por dificultar as importações, o regime automotivo acabou atraindo investimentos de novas montadoras, que optaram em produzir seus veículos em território nacional, como foi o caso da chegada de novas empresas ao estado do Paraná, ao Rio de Janeiro, ao interior paulista e ao estado do Rio Grande do Sul, promovendo uma nova onda de imigração de montadoras estrangeiras para o Brasil. Foram fluxos diferentes daqueles dos anos 1950, antes concentrados na região metropolitana da capital paulista, agora se dirigindo para o interior do país e em regiões virgens para a indústria automotiva. Em 1996, eram 25 montadoras instaladas no país; em 2000, já eram 35, contra 18 empresas existentes em 1990.

Entretanto, essa nova onda migratória de montadoras para outras regiões do país também acabou promovendo efeitos mais deletérios, como a guerra fiscal entre regiões visando a atrair esses grandes investimentos estrangeiros e, como consequência, a renúncia fiscal com que muitos estados e municípios são obrigados a arcar.

Segundo análise de Arbix (2000), a partir de 1995, um dos primeiros estados a sair na frente na guerra fiscal foi o Paraná, ao fazer um acordo, em 1996, para a instalação da multinacional francesa Renault no município de São José dos Pinhais. Além da doação do terreno de 2,5 milhões de m², a empresa obteve outras facilidades para se fixar no estado, como desconto de 25% na energia elétrica, empréstimos sem correção inflacionária, com limite de dez anos para pagamento e isenção de impostos locais também por dez anos. São fatos que colocam em dúvida o custo público da política de renúncia fiscal praticada por estados e municípios que

buscam atrair a instalação de parques industriais automotivos.

4. Conclusões

A indústria automotiva dispõe de prestígio e *status* político e econômico especial em muitas sociedades capitalistas avançadas. Em muitos casos conhecidos, sobretudo os mais recentes, o papel do Estado foi fundamental. A experiência brasileira não foi diferente. Desde os anos 1950, quando do início da chegada das montadoras estrangeiras, o Estado estabeleceu várias políticas para fixar essa indústria no país. Nos anos 1990, as demandas eram outras, a indústria automotiva representava quase 15% do PIB nacional e o temor generalizado com a concorrência internacional assustava os atores ligados ao complexo industrial.

Em meio as incertezas geradas no ambiente econômico e político dos anos 1990, a organização dos interesses da indústria automotiva no Brasil conseguiu articular com êxito um importante acordo entre os atores envolvidos e o Estado durante o governo de Itamar Franco (1992-1994). Mais tarde, o novo regime automotivo, firmado entre multinacionais e o Estado brasileiro e o argentino no início do primeiro mandato de FHC, consagrou a relação entre capital, trabalho e Estado num setor modelar da economia capitalista na América Latina. No caso brasileiro, a experiência acumulada de lutas e negociações entre trabalhadores e empresariado do setor foi de fato essencial para a elaboração dos acordos setoriais.

O papel do trabalho organizado foi decisivo na medida em que o interesse na manutenção dos empregos e salários de um lado e o histórico de mobilização contra as empresas montadoras de outro motivaram a negociação coletiva e a definição de acordos e metas para a indústria. O ganho político e simbólico para o governo FHC com a expansão da indústria automotiva

merece destaque, representando um momento de recuperação e modernização para o setor como um todo. Embora o setor de autopeças tenha efetivamente sentido os impactos da abertura econômica promovida por FHC, o complexo industrial acabou se modernizando na década de 1990.

As iniciativas do Estado através de políticas de incentivos fiscais e financiamento especial para modernização e lançamento de novos produtos tem sido relevante desde os anos 1950, quando aportaram as primeiras montadoras no país. Esse tem sido o padrão das relações entre o Estado e o setor. O peso simbólico e político da indústria automotiva no imaginário das sociedades industriais avançadas representa um elemento decisivo na capacidade do setor em fazer valer suas demandas. E no Brasil, havia todo um reconhecimento desse setor para a economia e sociedade e suas perspectivas de desenvolvimento econômico.

5. Referências Bibliográficas

ARBIX, G. Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. **Tempo Social**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 1-17, maio, 2002.

_____. Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 5-43, 2000.

_____. **Uma aposta no futuro**: os primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística. São Paulo: Scritta, 1996.

ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Ed. da Unesp; Ed. da USP, 2001.

ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Org.). **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório de atividades**. Rio de Janeiro, 1996.

_____. **Relatório de atividades**. Rio de Janeiro, 2002.

BELIEIRO JR., J. C. M. **Liberalismo e desenvolvimentismo: a experiência do governo FHC**. 2009. 277 f. Tese Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas e Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003.

CRUZ, S. V. **Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil dos anos 80**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.

DINIZ, E. A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14, p. 7-28, 2000.

_____. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. **RBCS**, São Paulo, ano 7, n. 22, p. 5-17, 1992.

RELATÓRIO Sindipeças. São Paulo, n. 1, 1999.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; ARBIX, G. Estratégias do desperdício: a guerra fiscal e as incertezas do desenvolvimento. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 54, p. 55-71, jul. 1999.

SANTOS, A.; BURITY, P. **BNDES 50 anos – Histórias setoriais: o complexo automotivo**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

SHAPIRO, H. A primeira migração das montadoras: 1956-1968. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Org.). **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo, Scritta, 1997.

VIGEVANI, T.; VEIGA, J. P. C. A integração regional no Mercosul. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Org.). **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997.

Política e desenvolvimento no Brasil: a experiência do setor automotivo nos anos 1990

Resumo: O objetivo do artigo é analisar os acordos setoriais da indústria automotiva celebrados nos anos 1990 no Brasil. Os primeiros acordos foram firmados em 1992, 1993 e, finalmente, em 1994, quando do novo regime automotivo brasileiro. A ideia básica do trabalho é mostrar a relação entre Estado, capital e trabalho no setor e as medidas que implicaram a recuperação da indústria automotiva.

Palavras-chave: Acordo automotivo; desenvolvimento econômico; governo FHC.

Politics and development in Brazil: the experience of the automotive industry in the 1990s

Abstract: This paper aims to analyze the sector agreements of the automobile industry celebrated in the 1990s in Brazil. The first deals were firmmed in 1992, 1993 and finally, in 1994, after the New Automobile Regime was implemented in the country. These contracts are considered successful cases once enterprises, the state and the organized work took part. These groups of measures have caused a strong impact in the car industry, promoting its recovery in that period.

Keywords: Automotive agreement; economic development; FHC government.