

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A ABERTURA ECONÔMICA E
A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA
(1991 - 1996)

Andreh Sabino Ribeiro

Fortaleza, Junho de 2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A ABERTURA ECONÔMICA E
A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA
(1991 - 1996)

Aluno: Andreh Sabino Ribeiro
Orientador: Jair do Amaral Filho

Monografia submetida à coordenação
do curso de Graduação em Economia
da Universidade Federal do Ceará,
como parte dos registros necessários
à obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Fortaleza - Ceará
2001

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

	Média
_____ Andreh Sabino Ribeiro	_____
	Nota
_____ Prof. Jair do Amaral Filho Prof. Orientador	_____
	Nota
_____ Profª Mª Cristina Pereira de Melo Membro da Banca Examinadora	_____
	Nota
_____ Profª Liliane Cordeiro Barroso Membro da Banca examinadora	_____

Monografia aprovada em 9 de julho de 2001.

Dedico aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser o doador de todo o bem existente em mim.

Ao Prof. Jair, por sua dedicação e eficiente ajuda para a realização deste trabalho.

Aos meus pais, Vicente e Ildes, que sempre deram o melhor de si para minha educação e formação humana.

Às Professoras Cristina e Liliane, por suas importantes observações dadas para a realização desta monografia.

E a todos os meus amigos, que de alguma forma me deram incentivo e apoio durante a elaboração deste trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 A ABERTURA ECONÔMICA BRASILEIRA	
1.1 Os antecedentes	04
1.2 A justificativa para o processo.....	08
1.3 As medidas liberalizantes	11
CAPÍTULO 2 A ANÁLISE DO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO	
2.1 Liberalização x Estabilização.....	18
2.2 O efeito sobre a balança comercial	20
2.3 A indústria brasileira diante da abertura	24
CAPÍTULO 3 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA EM FOCO	
3.1 Introdução	37
3.2 A avaliação do MICT & SPI	37
3.3 O fluxo comercial automobilístico	41
3.4 A posição brasileira na América do Sul	47
3.5 Os investimentos realizados recentemente	53
3.6 As perspectivas de expansão.....	60
CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: A Balança Comercial Brasileira entre 1988 e 2000	20
Tabela 2: Coeficientes de Importação da Indústria Manufatureira do Brasil (por grupo de setores).....	22
Tabela 3: Coeficientes de Exportação da Indústria Manufatureira do Brasil (por grupo de setores).....	22
Tabela 4: Coeficientes de Importação e Exportação do Brasil (em %)	23
Tabela 5: Coeficiente de Penetração das Importações na Manufatura: países selecionados (1970-1990)	29
Tabela 6: Coeficiente de Importação / Consumo Aparente do Brasil (setores por intensidade de fator) 1989-1998	31
Tabela 7: Coeficiente de Importação / Produção do Brasil (setores por intensidade de fator) 1989-1998	31
Tabela 8: Coeficiente de Exportação / Produção do Brasil (setores por intensidade de fator) 1989-1998	31
Tabela 9: Coeficiente de Penetração: Importação / Consumo Aparente do Brasil (setores por categoria de uso)	33
Tabela 10: Coeficiente de Penetração: Importação / Produção do Brasil (setores por categoria de uso).....	33
Tabela 11: Coeficiente de Abertura: Exportação / Produção do Brasil (setores por categoria de uso).....	33
Tabela 12: Desempenho da Indústria Automotiva Brasileira (em milhares de unidades).....	38
Tabela 13: Principais Exportadores e Importadores da Indústria Automobilística	41
Tabela 14: Participação nas Exportações e Importações Totais de Mercadorias do País	44
Tabela 15: Variação das Exportações e Importações Brasileiras (em %)	45
Tabela 16: Vendas de Veículos por País (em milhares de unidades).....	48
Tabela 17: Produção de Veículos por País (em milhares de unidades)	48
Tabela 18: Destino das Exportações Brasileiras de Veículos (em milhares de unidades)	50
Tabela 19: Apoio do BNDES ao Complexo Automotivo Brasileiro (em R\$ milhares).....	56
Tabela 20: Distribuição de Investimentos de Projetos Apoiados pelo BNDES	58
Tabela 21: Frota Sulamericana de Veículos (1995)	61
Tabela 22: Densidade de Veículos nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Variação Anual das Exportações e Importações Brasileiras	21
Gráfico 2: Distribuição dos Investimentos mais Recentes.....	53
Gráfico 3: Objetivos dos Projetos.....	57
Gráfico 4: Distribuição Regional dos Desembolsos do BNDES.....	59

RESUMO

Para reencontrar o caminho do desenvolvimento, o governo brasileiro, a partir de 1990, abandona por completo o modelo de substituição de importações para adotar um regime de livre comércio. Esta mudança significava dizer que o Estado admitia já não mais poder arcar com o patrocínio de atividades econômicas, como fazia anteriormente. Chegava a vez da iniciativa privada assumir seu papel de empreendedora da economia nacional. Por meio de ajustes dolorosos, obteve-se uma reestruturação que talvez não tenha ainda atingido o desejado, mas que garantiu considerável modernização e conseqüentemente competitividade a certos setores. A indústria automobilística em especial, apesar de suas boas conquistas em 8 anos de abertura analisados e de ótimas perspectivas em seu favor, infelizmente parece que não se distinguiu muito dos demais segmentos da indústria, em termos do teor da reestruturação praticada, baseada quase que exclusivamente em inovações gerenciais e organizacionais.

INTRODUÇÃO

Dentro do processo de desenvolvimento brasileiro, o Estado obteve grande participação, tentando este principalmente implantar uma infra-estrutura que propiciasse condições necessárias à industrialização do país. Intencionava-se estimular o setor privado através da dinâmica de substituição de importações.

Este padrão de crescimento econômico era alicerçado no planejamento e protecionismo estatais, desejando-se desta forma, chegar a um processo de industrialização rápido e eficiente.

Entre as décadas de 1950 e 1980, o modelo de industrialização (e de crescimento) era comandado pelo Estado e voltado para o mercado interno, protegido da competição externa. Por todo este período, as grandes fontes de financiamento das políticas de crescimento do Brasil haviam sido a inflação e o endividamento externo.

Por causa do elevado déficit público acumulado por tanto tempo de promoção estatal, nos últimos anos do decênio de 1980, não havia mais como o Estado financiar o desenvolvimento do país. E pior do que isso, a iniciativa privada por si mesma não conseguia suprir a falta do "ex-grande empreendedor" nas atividades econômicas. O setor privado, acostumado a depender de subsídios governamentais, principalmente no caso do setor exportador, não foi capaz de evitar a "década perdida".

Os anos 90 trazem consigo uma oportunidade que talvez fosse a única para o Brasil retomar o caminho do desenvolvimento a abertura da economia. Com o modelo de substituição de importações esgotado, assumiu-se o livre comércio como orientador das políticas econômicas rumo ao crescimento, proporcionado por uma melhor eficiência alocativa dos fatores de produção.

A competição com produtores internacionais, trazida pela queda das barreiras comerciais, era algo inédito para a indústria brasileira. O consumidor nacional, por ter a chance de escolher entre produtos nacionais e importados, passa a exigir maior qualidade e menor preço. A iniciativa privada brasileira, por isso, tinha de modernizar-se, puxando consigo toda a economia

para frente, mas agora sem a ajuda do Estado. Desta forma, a reestruturação produtiva é forçada pela abertura comercial.

Esta obrigatoriedade de reestruturar a produção imediatamente, impõe a pena de desindustrializar a economia caso não sejam obedecidas as exigências do mercado mundial. A palavra de ordem para crescer, e mesmo sobreviver, é competitividade. O baixo preço e a alta qualidade dos produtos e insumos produzidos em um país, são o que garantem o bom desempenho da economia deste no novo regime mundial.

Dentro desta perspectiva de importância do comércio exterior para a economia de um país, e sabendo que o Brasil resolveu apostar neste novo regime desde os anos 90, considerado tardio quando comparado a outras nações, pretende-se avaliar neste trabalho tal experiência.

Como a indústria foi o setor associado ao crescimento do país desde o regime de substituição de importações, o mesmo setor é observado aqui durante o início do processo de liberalização. Preferiu-se focalizar o objeto de estudo sobre o setor da indústria automobilística, visto a importância estratégica que este teve e tem nas economias capitalistas.

Assim, o presente trabalho divide-se em 3 partes, que propõem afunilar progressivamente a questão sobre a abertura econômica na economia brasileira, destacando o setor automobilístico.

O primeiro capítulo expõe a abertura econômica brasileira em si, averiguando os antecedentes desta situação, justificando a realização do processo e apresentando as medidas liberalizantes propriamente ditas.

Também o segundo capítulo apresenta três seções. Aqui, o regime de livre comércio no Brasil é avaliado em vista ampla, sob 3 aspectos complementares: a (in)compatibilização com a política de estabilização, os impactos na balança comercial e a reação da indústria nacional.

Especificando a análise do estudo, o terceiro capítulo detém-se em focalizar a indústria automobilística brasileira, como forma de melhor conhecer a situação de um segmento bem representativo do setor industrial. Fora a sua introdução própria, este capítulo é composto por 5

seções. A primeira diz respeito à avaliação do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e da Secretaria de Planejamento Industrial. A seção segunda trata da Balança Comercial automobilística brasileira, mostrando sua evolução em boa parte da década de 1990, a partir de dados oficiais da OMC. A terceira seção mostra a situação deste subsetor brasileiro em meio seus vizinhos sulamericanos, devido à importância da integração regional para o país. A seção seguinte procura apresentar os investimentos mais recentes feitos no referido segmento industrial brasileiro, como forma de mostrar a continuidade da importância dada à reestruturação. A última seção pretende ressaltar o que há de disponível à indústria automobilística brasileira para que esta evolua em um mercado mundial aberto.

CAPÍTULO 1 A ABERTURA ECONÔMICA BRASILEIRA

1.1 Os antecedentes

Dos anos 30 aos 60, vivia-se sob forte presença estatal na economia brasileira, como forma de alcançar um rápido desenvolvimento econômico através da industrialização, promovida pela substituição de importações. Baer (1996) explicita que, em auxílio do capital privado nacional e multinacional, as empresas estatais atuavam em setores específicos da economia, especialmente os intensivos em bens de produção. A divisão tripartida do capital, modelo de administração das empresas entre o Estado, o setor privado nacional e o capital estrangeiro, estendeu-se por longo tempo, alcançando ainda meados da década de 90.

Mesmo percebendo as inconveniências da intervenção estatal na economia, o governo brasileiro procurava orientar suas políticas para aumentar e diversificar a capacidade produtiva nacional por esta via, até a metade da década de 80. Seja por meio de restrição de importações, adoção de taxas múltiplas de câmbio (como no governo de Juscelino) ou mesmo concedendo crédito subsidiado e isenções fiscais. A intenção era a mesma ao longo de todos esses anos: dar condições propícias à reprodução de setores selecionados.

Devido à crise da dívida externa em 1983, o comércio exterior era orientado para a obtenção de *superávits* comerciais (contendo importações e estimulando exportações), visando o ajuste externo. Destacavam-se as medidas tarifárias e o controle das taxas de câmbio como instrumentos de inibição de importação. Pelo projeto de promoção de exportações, em concordância com o processo de substituição de importações, privilegiaram-se setores de manufaturas ao conceder incentivos, fazendo com que seus produtos tivessem maior competitividade, melhorando a qualidade dos exportáveis, além de elevar a participação destes setores no total das exportações.

O antigo modelo industrial adotado, o de substituição de importações, objetivava produzir tudo internamente, recorrendo ao elevado protecionismo do setor industrial, mesmo que sua promoção custasse caro. Critica-se não o fato do intervencionismo estatal ter sido utilizado para vencer os pontos de estrangulamento da economia brasileira, mesmo porque as maiores

nações capitalistas atuais tomaram o Estado como grande empreendedor na formação de suas economias nacionais. Isto é o que Souza (1997) revela, alegando sobre a necessidade de um *"governo central eficiente e forte"* para que haja crescimento do país com bem-estar. Inconveniente sim, foi a insistência do Estado brasileiro em prosseguir com um modelo nitidamente já esgotado. Além de ter deixado o Estado desgastado, tal estratégia resultou em baixa produtividade do sistema produtivo e menor qualidade de bens e serviços. Apesar de se perceber seus efeitos negativos, persistiu-se em sua conduta por acreditar que pela proteção à produção interna e pela política de exportações, poder-se-ia chegar ao pagamento dos serviços da dívida externa.

No ano de 1985, o regime militar sai de cena, marcado pela explosão de desequilíbrios internos, o que faz com que a política econômica a partir de então, volte-se para o combate à inflação. De acordo com Cano (1995), *"o endividamento público interno desnudou a 'fragilidade financeira' do Estado e este processo também debilitou sua ação estruturante, não apenas pela forte redução do gasto e do investimento públicos, mas também pela completa ausência de políticas de desenvolvimento, pela ineficiente 'reforma administrativa' em curso e pelo desmantelamento dos melhores quadros técnicos do funcionalismo público"*.

O mesmo setor público, que em períodos anteriores, tinha sido motor propulsor do crescimento econômico, torna-se a partir da segunda metade dos anos 80, um obstáculo para que houvesse continuidade deste processo. Ora, as grandes fontes de financiamento das políticas de crescimento do Brasil até o momento, eram a inflação e o endividamento externo. Representavam por isso, praticamente as duas únicas preocupações do governo Sarney.

Neste sentido, marca a política econômica deste decênio o Plano Cruzado do governo Sarney, com a contenção de gastos, principalmente o crédito, tentando resolver o problema do *déficit* público, herdado do período militar. A política recessiva associada à inexistência de um sistema de crédito privado no país, provocou uma forte queda de investimentos industriais. Viu-se uma indústria atrasada em técnicas organizacionais e em equipamentos, que não conseguia erguer-se com tanta facilidade devido a quebra de longos anos de protecionismo por políticas recessivas. Para Queiroz (1996), a indústria brasileira passava a assumir a condição de baixa competitividade externa, como correspondência dos baixos níveis de produtividade e qualidade de seus produtos. Como sublinha também Nassif (2000), sobre o processo brasileiro de

industrialização por substituição de importações. “ *as elevadas taxas de proteção efetiva ... não apenas deixaram muitos segmentos da indústria operando com baixo nível de eficiência em preços e em qualidade dos bens e serviços produzidos, como também acarretaram elevados vieses contra as exportações brasileiras.* ”

O setor de bens duráveis foi atingido em cheio pelas medidas protecionistas, por limitarem a importação de insumos de melhor qualidade e de menor custo, além de já sofrerem com a queda da demanda interna, por causa do menor poder de compra da população, que já era reflexo da superinflação vivida na época. Com a retração da demanda por produtos principalmente deste setor, o aumento de demissões e a extinção de determinados cargos surgem como meio de reduzir os custos para os produtores domésticos. A extinção de funções não só provocava demissões, como também dificultava a reincorporação dos desempregados em um suposto momento posterior de crescimento. Para terem suas obrigações sociais reduzidas, as empresas passariam a adotar a terceirização na década seguinte. Além disso, vale esclarecer que somente alguns setores industriais utilizavam satisfatoriamente a capacidade instalada, pois a maioria trabalhava com elevada ociosidade, especialmente os de bens de capital, provocando pressões de custo na estrutura produtiva e atraso tecnológico.

Os investimentos públicos escassos da década de 80 geraram a precariedade da infra-estrutura econômica, primordialmente em energia, telecomunicações, transportes e portos. Contribuíam ainda para a estagnação dos ganhos de produtividade, a qualidade insuficiente do sistema educacional básico e a ausência de programas de treinamento profissional especializado, o que dificultava a adaptação da mão-de-obra a padrões mais avançados. Ao passo que a taxa de investimento decrescia na economia brasileira, países desenvolvidos passavam por uma ampliação da informatização e desenvolvimento de novas técnicas organizacionais.

Os baixos níveis de investimento e do crescimento do produto são desencadeados pela crise da dívida externa e pela crise fiscal, levando a considerar a privatização de empresas estatais como tentativa de solucionar o problema brasileiro. Por isso, inicia-se ainda no final do governo Sarney, um processo, embora lento, de privatização. Mesmo assim, poder-se-ia considerar que o que houve nesta ação, foi a reprivatização de empresas que haviam passado para a posse do Estado anteriormente, por dificuldade financeira da iniciativa privada. Rego & Marques (2000) indicam que a arrecadação do setor público nesta conduta foi de aproximada-

mente US\$ 780 milhões, ao serem vendidas 38 empresas de pequeno porte. A intenção primordial era nem tanto gerar receita para o governo, mas diminuir o ônus da atuação do Estado no setor produtivo. A privatização só seria tomada como medida integrante das reformas do governo, só a partir de 1990.

O que agravava mais a situação econômica brasileira em fins do primeiro governo da Nova República, era a inexistência de um projeto de desenvolvimento, que havia sido um dos pilares do modelo de desenvolvimento nacional de até pouco tempo antes. Faltava ao governo Sarney, um projeto de longo prazo e mesmo na implementação de medidas de curto prazo no combate à inflação não se encontrava coesão política, o que refletia negativamente sobre diversos campos da economia. Ademais, Cano (1995) ressalta que o saldo da balança comercial teria evitado um mal maior, pois constata que *“altas taxas inflacionárias conviveram com altas taxas de juros, com cortes salariais, com uma contida política de gasto público e com um sistema financeiro reparador das perdas inflacionárias de uma reduzida (e privilegiada) camada da população. Isto e a continuidade das exportações impediram que a recessão caminhasse em direção à depressão.”*

O resultado da política de promoção de exportações foi que estas tiveram um acréscimo anual, no decênio de 1980, de 4%, por contribuição da baixa taxa média de crescimento da economia, de termos de troca mais favoráveis e crescimento mais acentuado do comércio mundial. Contudo, ao ser comparada a variação média do saldo da balança comercial da década de 80 com a variação média da mesma conta de 15 anos anteriores, nota-se que mesmo sob a guarda da política de exportações o governo não conseguiu superar os níveis passados. Conforme Rego & Marques (2000), o crescimento das exportações teve uma desaceleração, visto que a média do período entre 1965 e 1980 foi de 9,3%, sendo explicada pela presença de vários ajustes macroeconômicos nos anos 80, que teriam interferido nas exportações brasileiras. Assim, afirma Modiano (In: Abreu, 1992) que *“a estagnação prolongada, a falta de sucesso no combate à inflação, as incertezas quanto às renegociações externas, o agravamento do desequilíbrio fiscal, as indefinições da política industrial e as ameaças ao capital estrangeiro não criaram um clima propício à retomada do investimento na segunda metade da década de 80.”*

Desta forma, a crise econômica dos anos 80 deixa difíceis obstáculos a serem transpostos pelo país, caso queira retomar o crescimento. A instabilidade econômica, por causa do desestímulo ao investimento, e o setor público desgastado, propulsor do crescimento de outrora, configuraram o cenário da economia brasileira do início da última década do século XX. A esperança pairava sobre a abertura econômica, que timidamente iniciou-se em 1988 com a reforma da tarifa aduaneira, intensificando-se com o advento do governo Collor.

1.2 A justificativa para o processo

É importante ressaltar aqui, logo no início desta seção, a diferença entre a política de abertura comercial e a política de promoção de exportações, utilizada bastante pelo governo dos anos 80. Allain (1993) indica tal diferença quando define que *“ a abertura comercial visa ampliar o relacionamento comercial com o exterior através da diminuição das distorções de preços domésticos, podendo daí surgir um incremento de exportações. A política de promoção de exportações, por sua vez, não visa a redução das distorções domésticas como um todo ou maior transparência do regime cambial, mas tão somente em persistente crescimento das exportações, ainda que para isto seja necessário reprimir ou selecionar importações”*.

Assim, os impactos que estas duas políticas causam, podem até serem opostos. Enquanto a abertura pode gerar perdas de renda e de divisas no curto e médio prazos, o maior saldo do balanço de pagamentos e o crescimento do PIB a curto prazo são os objetivos de uma política de promoção de exportações. A fim de conseguir esta meta, a conduta cambial da política de promoção de exportações apresenta-se mais agressiva que a primeira política.

Tal agressividade portanto, é deixada de lado pela política econômica dos anos 90, ao contemplar principalmente medidas de promoção à abertura econômica, através da redução de barreiras comerciais e da diminuição de restrições ao capital estrangeiro.

Esta mudança de conduta fundamenta-se na constatação de que a falta de dinamismo da economia brasileira era a consequência de políticas anteriores, baseadas na proteção elevada pela conduta de concessão de subsídios e reduções fiscais. Com a restrição à importação, o setor produtivo nacional tinha pouco acesso a insumos e bens de capital importados.

Rego & Marques (2000) indicam que, mesmo tendo sido reconhecido o papel importante desempenhado pelas empresas estatais no desenvolvimento industrial e, por conseguinte, econômico do país em décadas passadas, considerava-se que o Estado devesse se importar a partir de então, com áreas mais essenciais. A ação estatal restringir-se-ia a lidar com saúde, educação, segurança, justiça, ciência e tecnologia.

Desejava-se, assim, alcançar um equilíbrio financeiro com a saída do setor público do sistema produtivo, pois as estatais absorviam importantes recursos. Ao mesmo tempo, esperava-se que com a transferência de empresas sob a tutela do setor público para o domínio do setor privado, caberia a este realizar a modernização da infra-estrutura, necessária para a retomada do desenvolvimento nacional. A privatização passaria ao setor privado, a responsabilidade de manobrar por ele mesmo, as atividades econômicas do país, agora sem intervenção do Estado. O papel deste seria o de abrir o mercado interno aos competidores internacionais, para que pela livre concorrência as empresas privadas nacionais fossem obrigadas a buscarem a reestruturação produtiva, sob pena de extinguirem-se do mercado à medida que não correspondessem aos padrões internacionais de competitividade.

A intenção da abertura comercial não se limitaria a somente buscar o livre comércio exterior do país. Mas por este, também seriam conseguidas as condições para modernizar o parque industrial doméstico, ao facilitar a obtenção de novas tecnologias e bens de capital importados em favor dos produtores brasileiros. Devido à maior integração do país com o mercado mundial, desejava-se que tal processo propiciasse também um maior volume de investimentos estrangeiros.

Primordialmente, duas coisas são afetadas pela abertura comercial: o nível de preços e o saldo da balança comercial. Diante da ampliada concorrência aos produtos nacionais, provocada pela liberalização do comércio exterior, os preços internos são contidos pela ameaça dos importados, o que qualifica tal política como instrumento de combate à inflação. O saldo da Balança Comercial, ao menos de início, tenderia a ser deficitário, principalmente devido ao maior acesso de produtos e insumos importados de melhor qualidade e menores preços.

A produção nacional sente diretamente os impactos da abertura comercial. Pois com o comércio mais aberto, o país pode explorar melhor suas vantagens comparativas, aproveitar-se de

economias de escala e obter a um menor custo, insumos e produtos. O ambiente passa a ser mais competitivo diante da maior eficiência alocativa, incentivando a adoção de inovações tecnológicas. Chegando ao nível financeiro, a abertura estimularia maior competição e eficiência do sistema financeiro doméstico, por aumentar a mobilidade dos fluxos de capital e com isso, uma possibilidade de uma maior oferta de poupança e um acréscimo do estoque de capital.

O sucesso da abertura econômica, contudo, não dependeria tão somente dos efeitos teoricamente previsíveis como defende Allain (1993), mas também da forma como esta ocorre, principalmente com relação à sua velocidade, à seqüência da liberalização entre os mercados de bens e de capitais e ao contexto macroeconômico em que acontece.

A definição de um *timing* adequado da abertura pode garantir a consolidação das modificações na estrutura produtiva do país. Um processo muito rápido poderia provocar uma desindustrialização da economia. Já uma abertura muito lenta correria o risco de não incentivar mudanças esperadas na estrutura produtiva, pela a incerteza da realização do processo.

Seria indispensável que as medidas da política de liberalização fossem previamente anunciadas, de modo que os produtores domésticos pudessem adequar-se às novas condições de concorrência. Os produtores nacionais seriam mais capazes de se prepararem à abertura, o quanto fosse maior o tempo entre o anúncio das medidas e a sua efetivação. Contudo, este tempo não deveria ser tão longo, a ponto de dar oportunidade a grupos de interesse articularem-se contra tais medidas, prejudicando o êxito da política.

Da mesma forma, um ambiente de estabilidade econômica contribuiria positivamente para a realização da abertura, por reforçar a credibilidade da ação do governo. Assim, seria mais benéfico que a abertura se realizasse neste contexto do que acontecer posterior ou simultaneamente a uma política de estabilização, apesar desta poder se beneficiar da contenção de preços provocada por uma maior concorrência ao mercado interno.

Já com relação à seqüência de liberalização entre os mercados de bens e de capital, nota-se uma divergência entre os economistas, não havendo um consenso sobre este assunto. Uns recomendam que primeiramente devesse acontecer a liberalização do mercado de bens, segui-

da a do mercado de capitais, como realmente houve no Brasil. A justificativa, exposta por Rego & Marques (2000), seria devido ao fato do mercado de capitais ser mais ágil, enquanto que o mercado de bens não se adaptaria tão rapidamente quanto este.

Sugere Allain (1993), que para evitar que as incertezas cheguem a prejudicar a política de liberalização, esta deveria ocorrer em um tempo curto e definido. Após a definição do cronograma do processo, este deve ser mantido. Para garantir ainda a consolidação da abertura econômica ao longo do tempo, o Estado teria de incentivar a reestruturação produtiva. Mesmo com a escassez de recursos para investir, o Estado participaria deste processo através de praticamente duas ações efetivas. A primeira seria uma reforma fiscal, no intuito de privilegiar o investimento privado, aperfeiçoando a estrutura tributária. A outra ação seria coordenar e direcionar o investimento privado nas áreas de infra-estrutura.

O êxito do programa de abertura dependeria fundamentalmente também de uma perspicaz administração da taxa de câmbio real. Inicialmente, ela deveria estar elevada a ponto de garantir uma certa proteção. Posteriormente esta proteção seria reduzida de forma gradual, em direção a um patamar condizente às condições de competitividade.

1.3 As medidas liberalizantes

O quadro da economia brasileira no final da década de 80 era de instabilidade, devido à indefinição da política econômica diante do quadro inflacionário. Sendo assim, os setores da economia, em grande maioria, apresentavam-se em atraso tecnológico diante de padrões internacionais. O atraso estava evidente em máquinas, equipamentos, organizações administrativas e relações de trabalho. Desenvolveu-se a idéia de que a abertura econômica seria a salvação do país, através da maior eficiência alocativa dos fatores de produção.

Pode-se compreender que o processo de abertura econômica brasileira tem seu começo ainda nos dois últimos anos do governo Sarney, mesmo que tenha iniciado de modo lento, só sendo consolidado na década posterior.

Assim, esta primeira fase do processo (1988 – 1989) poderia ser identificada pela reforma aduaneira, acabando com a redundância tarifária e os regimes especiais de importação, que distorciam o sistema comercial. A estrutura de proteção, portanto, já se torna mais transparente, apesar de não se ter interferido consideravelmente nas barreiras não tarifárias, por isso, como defende Tulha (1995), não teria ocorrido uma exposição maior dos produtores domésticos à concorrência externa.

As medidas liberalizantes mais significativas, nesta primeira etapa, dizem respeito à desburocratização da importação de tecnologia e de bens de capital, reduzindo ou mesmo eliminando impostos, além de ter sido revisto o conceito de similaridade nacional.

A liberalização cambial acontecia por medidas como a ampliação do limite à compra de divisas para turismo externo, a autorização de transferências unilaterais e a permissão para investimentos no exterior. Porém este processo teve uma interrupção ainda em 89, devido a dificuldades no balanço de pagamentos, sendo retomado a partir de 1990 com o novo governo.

A segunda fase da liberalização, por sua vez, começa com o governo Collor, que apresentava um plano econômico mais definido. Tanto o estilo como o objetivo da intervenção estatal mudam, com a redefinição da política industrial e de comércio exterior. A nova política industrial calcava-se na competitividade, divergindo das políticas anteriores que pretendiam só aumentar a capacidade produtiva através do estímulo à substituição de importações. A prioridade passava a ser o aumento da eficiência da produção e comercialização de bens e serviços.

Esperava-se que a modernização e a reestruturação da indústria fossem consequência da liberalização comercial, adotando por esta a eliminação de incentivos setorialmente específicos e praticando medidas que aumentassem a competitividade das empresas indiscriminadamente.

Ficou estabelecido, então, um programa de reformas estruturais, fundamentando-se na estabilização macroeconômica e na participação ativa dos agentes econômicos. O Estado limitaria-se a responsabilizar-se pela oferta de condições infra-estruturais e institucionais que favorecessem o desenvolvimento de vantagens competitivas para as empresas nacionais. Enquanto que ao setor privado, caberia responder pela própria liderança das transformações, determi-

nando o nível e a composição da produção brasileira, conforme o ambiente de inserção internacional do país.

A definição das novas diretrizes para a política industrial e de comércio exterior apontaram para um cronograma de redução das tarifas de importações. Assim, intencionou-se tomar as seguintes medidas, como subscreve Mota (apud Lima, 1996):

- a) redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação dos incentivos e benefícios indiscriminados e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência;*
- b) reestruturação competitiva da indústria, mediante mecanismos de coordenação e mobilização de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica;*
- c) fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, através da maior especialização da produção;*
- d) exposição planejada da indústria brasileira à competição internacional;*
- e) capacitação tecnológica das empresas nacionais, através da proteção tarifária seletiva das indústrias de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores da economia.”*

Rego & Marques (2000) complementam dizendo que dois programas foram criados para que se fizesse cumprir tais estratégias: o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).

O BNDES assumiu função primordial no processo de reestruturação produtiva. Linhas de financiamento eram destinadas a indústrias que mostrassem competitividade, como programas de qualidade total e aprimoramento de tecnologia e de mão-de-obra. As pequenas empresas eram contempladas por uma carteira de investimentos de risco, no intuito de resolver suas carências de capital. Incentivaram-se fusões e incorporações de empresas pelo Programa de Reestruturação e Racionalização Empresarial, em 1992.

O BNDES era ainda o responsável pelo Programa Nacional de Desestatização. Os investimentos do Plano Estratégico do Sistema BNDES centravam-se na modernização da estrutura produtiva existente, na ampliação da capacidade produtiva e na incrementação dos setores de infra-estrutura. O objetivo era propiciar maior competitividade industrial, ampliar e moderni-

zar os investimentos em infra-estrutura, redefinir o papel do Estado, fazer parceria com a iniciativa privada e tentar diminuir os desequilíbrios regionais e sociais.

A firme e gradual estratégia de liberalização comercial do governo Collor, determinava duas alterações. Uma mudança, em meio não tarifário, pretendia eliminar controles quantitativos às importações. Esta reforma apresentava-se pela abolição da maioria dos regimes especiais, eliminação das barreiras não tarifárias (substituindo-as por tarifas) e diminuição de tarifas. A outra modificação, em âmbito tarifário, programava reduzir e unificar os níveis tarifários.

As alíquotas de importação tinham de ser reduzidas gradualmente entre 91 e 94, desejando que a tarifa máxima não passasse de 40%. Havia para isto, uma distinção de alíquotas conforme os critérios a baixo determinados, segundo Moreira & Correa (1996):

- A alíquota zero seria aplicada a produtos cuja produção interna não lhes oferecesse similar, com vantagem comparativa, elevada proteção natural ou *commodities* de baixo valor agregado.
- A alíquota de 5% destinava-se aos produtos que já a tinham em 1990.
- 10% e 15% eram as alíquotas correspondentes aos setores intensivos em insumos com tarifa zero.
- A maior parte dos produtos manufaturados tinham um alíquota de 20%, enquanto que as indústria de química fina, trigo, massas, vídeo cassete e aparelhos de som receberam 30%.
- As maiores alíquotas, de 35% e 40%, eram obtidas, respectivamente, pelos setores automobilístico e de informática.

O processo de liberalização não só se definia como gradual, mas também preanunciado, de modo que os produtores domésticos se preparassem antecipadamente para as mudanças. E mesmo os produtos com alíquota de 0%, que não tinham produção nacional, poderiam ter modificações em suas alíquotas caso se iniciasse a sua produção internamente.

Os bens de consumo tiveram suas alíquotas reduzidas de maneira menos acentuada nos dois primeiros anos (91 e 92), enquanto que neste mesmo período, os bens de capital e os bens intermediários gozavam de uma maior redução. Já os produtos competitivos tiveram redução

imediate de suas alíquotas em 1991. Ao passo que aqueles produtos cujas alíquotas foram reduzidas em 90, permaneceram sob o mesmo patamar de proteção até 91, tendo continuidade de redução em 92.

Averigua-se que mesmo em 91, alguns poucos produtos tiveram suas alíquotas elevadas, por causa da necessidade de compensar a elevação das alíquotas de seus insumos. Percebe-se ainda, a existência de outras modificações na estrutura de proteção até o final de sua implantação. As reduções tarifárias previstas para serem efetivadas em 94, tiveram uma antecipação de 6 meses. As oportunidades de mudança no cronograma da abertura, segundo Moreira & Correa (1996), são representadas praticamente por quatro fatores que se desenrolaram até o término do ano de 95, a saber:

- O programa de estabilização de preços;
- O comprometimento de acordos com os países do Mercosul;
- A balança comercial desequilibrada e
- Os setores prejudicados pela liberalização.

Apesar de terem existido diversos subsídios e incentivos fiscais a setores exportadores que foram eliminados; eram as alterações provocadas pela política de importações, que compreendiam não só a gradual redução das alíquotas, mas também a eliminação de várias barreiras não-tarifárias e a abolição de controles administrativos das importações, que representavam o carro-chefe da política de liberalização brasileira.

Até julho de 1994, com a instabilidade do balanço de pagamentos, o governo tentou neutralizar as pressões da entrada maciça de recursos sobre a taxa de câmbio real, a fim de evitar que esta viesse a sobrevalorizar-se. Contudo, com o início do Plano Real, o Brasil abandona tal conduta, deixando que a taxa nominal flutuasse. Somando-se à ampliação de diferenciais de juros internos e externos da política monetária, esta conduta direcionou o câmbio nominal a uma apreciação, provocando assim uma maior tendência à valorização da taxa de câmbio real.

Indicam Moreira & Correa (1996) que a apreciação cambial e o aumento de demanda (causados pelo Plano Real em 94), juntamente com as medidas liberalizantes, causaram *déficits* na balança comercial, além de terem provocado maior carência de proteção a setores específicos.

Só em 1994, as importações cresceram quase 30%, alcançando uma variação de 50% no ano seguinte. As exportações, por sua vez, tiveram um aumento de 12,8% em 1994 e 6,8% em 1995. A consequência disto foi que de um superávit de US\$ 10 bilhões em 94, a balança comercial obteve um saldo deficitário em 95 de mais de US\$ 3 bilhões.

Esta situação fez com que o governo brasileiro reagisse aumentando as alíquotas de diversos produtos no decorrer de 95. O imposto de importação de certos produtos chegou a 70%, como foi o caso dos produtos de linha branca (ventiladores, refrigeradores, máquinas de lavar etc.) e marrom (televisores, aparelhos de som), de telefonia e autoveículos. Houve também uma desvalorização do câmbio nominal da ordem de 5,2%. O novo regime cambial assumido, privava uma gradual desvalorização do real com relação ao dólar, sem demonstrar a sua intensidade e velocidade ao mercado.

Ditou-se ainda, uma lista de exceção à Tarifa Externa Comum do Mercosul (contendo produtos como eletrodomésticos, automóveis e calçados), além de serem determinadas medidas de incentivo e proteção à indústria automobilística. Contudo, no mesmo ano, devido à preocupação do governo com a estabilidade de preços, admitiu-se a redução das alíquotas do setor de alimentos, química e têxtil para zero.

Os governos posteriores a Collor, continuaram a defender a abertura comercial como forma de modernizar a economia nacional, apesar de se notar que sua utilização era tomada como elemento dos planos de estabilização, manipulando-a conforme a situação das contas externas, ao invés de adotá-la como componente de uma política industrial.

Então, a partir de 1994, deu-se preferência à política de estabilização de preços, conduzindo a política de importações subordinada a esta. Para evitar que os preços aumentassem a curto prazo, reduziu-se para 0% ou 2% a alíquota de produtos que tinham forte representação nos índices de preços internos.

Enquanto que a primeira fase da abertura, no final dos anos 80, pode ser caracterizada pela crise da dívida externa, provocando um aumento no coeficiente de exportação¹; a sua segunda

¹ O coeficiente de exportação é calculado pela razão entre exportações e o valor bruto da produção.

fase de implantação, no início dos anos 90, identifica-se com um rápido crescimento do coeficiente de importações².

Com o aumento do coeficiente de importação, o processo de abertura comercial começa a demonstrar seus efeitos na economia do país, ao haver um peso maior das importações sobre a oferta global brasileira. O câmbio sobrevalorizado e o aumento do poder de compra da população, proporcionados pelo Plano Real, intensificam os efeitos da abertura econômica.

Apesar das idas e vindas do processo de liberalização comercial brasileiro e até mesmo pelo fato da sua política ser colocada como coadjuvante pelos governos posteriores a Collor, não seria correto afirmar que o Brasil não seja no momento uma nação aberta ao comércio exterior. Pois segundo Rego & Marques (2000), mesmo tendo havido certa elevação nas tarifas de importação nos últimos anos da década de 90, considera-se a economia brasileira relativamente aberta no momento atual. Isto afirma-se mesmo assistindo a alíquota nominal média de importações passar de 13,8% para 16,7%, considerando os anos de 1997 e 1998, respectivamente.

² O coeficiente de importação é calculado pela razão entre importações e o valor bruto da produção.

corrente. Isto sem contar com o agravamento do custo social de reestruturação da economia e o efeito negativo sobre o crescimento econômico.

Os outros dois impecilhos podem ser considerados como decorrência do primeiro. Assim, o segundo seria indicado pela queda do nível de emprego e do nível de atividade econômica, como resultado de efeitos sobrepostos das distintas políticas. As medidas de restrição monetária, como instrumento de estabilização, aumenta os juros e encurta os prazos de empréstimos, retraindo o investimento. Isto adicionado à elevação do consumo por produtos importados, provoca uma retração no nível de emprego e da atividade econômica. Fiori (2000) confirma isto ao alegar que, principalmente pelas políticas de estabilização monetária, as taxas de juros se elevaram ao ponto de retraindo o investimento nacional (que não conseguiu passar dos 18%) e impedir que a taxa média anual do crescimento econômico dos anos 90 superasse o nível da mesma taxa da década anterior, chamada de perda. Além disso, o desemprego alcançou o patamar nacional de 7%, chegando a 17% nas grandes cidades, e a concentração de renda não deixou de crescer.

Já o terceiro problema apontado por Tulha (1995), diz respeito ao impacto da liberalização sobre o equilíbrio do Balanço de Pagamentos, provocado por um súbito aumento das importações.

A associação entre a política de estabilização do Plano Real, que se baseava no câmbio sobrevalorizado, e o processo de abertura econômica, iniciado já anteriormente, de fato desgastou o Balanço de Pagamentos. Os produtos e insumos estrangeiros tornaram-se mais baratos tanto pela redução de barreiras à entrada, como pela conduta de câmbio atrasado. O setor industrial brasileiro tinha de competir com a indústria internacional ao menos internamente.

Em 1994, a relevância de indústrias nacionais prejudicadas pela abertura comercial, fez com que o governo voltasse a adotar medidas protecionistas, ainda que de teor emergencial, a setores particulares. As indústrias têxteis, de autopeças e de calçados foram privilegiadas com créditos especiais concedidos pelo BNDES. Eletrodomésticos, têxteis e calçados tiveram suas alíquotas de importação elevadas para 70%.

Pelo fato da abertura não ter sido atrelada a um projeto de desenvolvimento, percebe-se que seu papel deteve-se a cooperar com o plano de estabilização, sendo manobrada conforme a conduta necessária para o sucesso da meta principal

2.2 O efeito sobre a balança comercial

Como comentado na seção anterior, um dos problemas que circundam a adoção de medidas liberalizantes em simultaneidade a medidas de estabilização refere-se a déficits no Balanço de Pagamentos, especialmente por causa de desequilíbrios na Balança Comercial. Desta forma, a presente seção pretende aprofundar-se nesta questão, averiguando o teor da interferência da abertura econômica sobre as importações e exportações brasileiras.

Até 1989, pode-se considerar que não houve redução de proteção aos produtos domésticos, visto que as reformas praticadas entre os anos de 1988 e 1989, restringiram-se à diminuição da redundância tarifária, sem mexer nas barreiras não tarifárias. Daí a existência de variação relativamente baixa da exportação e da importação, ainda até 1992, como se vê na tabela e gráfico a baixo.

A partir de 1990, adotou-se não só a redução tarifária, como também a abolição de vários subsídios e incentivos fiscais aos setores exportador, além da modificação mais importante na política de comércio exterior, que foi a eliminação de controles quantitativos às importações. Ao passo que as medidas de liberalização eram adotadas e combinadas com a sobrevalorização da moeda, a partir de 1994, o saldo começa a ser deficitário.

Tabela 1: A balança comercial brasileira entre 1988 e 2000

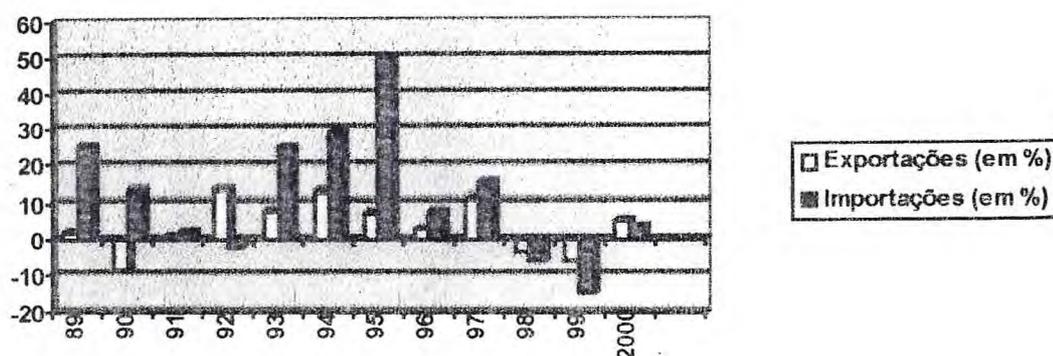
	Exportações	Importações	Saldo
1988	33789	14605	19184
1989	34383	18263	16120
1990	31414	20661	10753
1991	31620	21041	10579
1992	35862	20554	15308
1993	38597	25659	12938

1994	43545	33105	10440
1995	46506	49664	-3158
1996	47747	53301	-5554
1997	52990	61347	-8257
1998	51120	57594	-6474
1999	48006	49212	-1206
2000*	50427	50901	-474

Fonte: Banco Central e Secex (apud Revista Conjuntura Econômica, agosto de 2000)

* Ministério do Desenvolvimento (apud Jornal O Povo 3.1.2001)

Gráfico 1: Variação anual das exportações e importações brasileiras*



* Elaboração feita a partir dos dados da tabela 1

Com o maior acesso a produtos e insumos mais modernos e a preços menores, há aumento do coeficiente de importação. Apesar do coeficiente de exportação também se elevar, este não chega a alcançar o crescimento do primeiro coeficiente. Isto se deve principalmente a dois motivos conforme Moreira & Correa (1997). O primeiro seria pelo fato do exterior responder à demanda nacional com maior prontidão que os produtores domésticos atendem à procura internacional. A apreciação cambial, a partir de 94, seria o outro fator desta tendência, pois com moeda nacional mais cara, propicia-se que haja maior importação, ao passo que o exterior fica mais retraído a consumir produtos brasileiros, por se tornarem mais caros em moeda estrangeira.

Conforme Coutinho (apud Queiroz, 1996), o ambiente do comércio exterior brasileiro nos primeiros anos de abertura, apresentava-se assim:

Assim, esta primeira fase do processo (1988 – 1989) poderia ser identificada pela reforma aduaneira, acabando com a redundância tarifária e os regimes especiais de importação, que distorciam o sistema comercial. A estrutura de proteção, portanto, já se torna mais transparente, apesar de não se ter interferido consideravelmente nas barreiras não tarifárias, por isso, como defende Tulha (1995), não teria ocorrido uma exposição maior dos produtores domésticos à concorrência externa.

As medidas liberalizantes mais significativas, nesta primeira etapa, dizem respeito à desburocratização da importação de tecnologia e de bens de capital, reduzindo ou mesmo eliminando impostos, além de ter sido revisto o conceito de similaridade nacional.

A liberalização cambial acontecia por medidas como a ampliação do limite à compra de divisas para turismo externo, a autorização de transferências unilaterais e a permissão para investimentos no exterior. Porém este processo teve uma interrupção ainda em 89, devido a dificuldades no balanço de pagamentos, sendo retomado a partir de 1990 com o novo governo.

A segunda fase da liberalização, por sua vez, começa com o governo Collor, que apresentava um plano econômico mais definido. Tanto o estilo como o objetivo da intervenção estatal mudam, com a redefinição da política industrial e de comércio exterior. A nova política industrial calcava-se na competitividade, divergindo das políticas anteriores que pretendiam só aumentar a capacidade produtiva através do estímulo à substituição de importações. A prioridade passava a ser o aumento da eficiência da produção e comercialização de bens e serviços.

Esperava-se que a modernização e a reestruturação da indústria fossem consequência da liberalização comercial, adotando por esta a eliminação de incentivos setorialmente específicos e praticando medidas que aumentassem a competitividade das empresas indiscriminadamente.

Ficou estabelecido, então, um programa de reformas estruturais, fundamentando-se na estabilização macroeconômica e na participação ativa dos agentes econômicos. O Estado limitaria a responsabilizar-se pela oferta de condições infra-estruturais e institucionais que favorecessem o desenvolvimento de vantagens competitivas para as empresas nacionais. Enquanto que ao setor privado, caberia responder pela própria liderança das transformações, determi-

nando o nível e a composição da produção brasileira, conforme o ambiente de inserção internacional do país.

A definição das novas diretrizes para a política industrial e de comércio exterior apontaram para um cronograma de redução das tarifas de importações. Assim, intencionou-se tomar as seguintes medidas, como subscreve Mota (apud Lima, 1996):

- “ a) redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação dos incentivos e benefícios indiscriminados e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência;*
- b) reestruturação competitiva da indústria, mediante mecanismos de coordenação e mobilização de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica;*
- c) fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores, através da maior especialização da produção;*
- d) exposição planejada da indústria brasileira à competição internacional;*
- e) capacitação tecnológica das empresas nacionais, através da proteção tarifária seletiva das indústrias de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores da economia.”*

Rego & Marques (2000) complementam dizendo que dois programas foram criados para que se fizesse cumprir tais estratégias: o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).

O BNDES assumiu função primordial no processo de reestruturação produtiva. Linhas de financiamento eram destinadas a indústrias que mostrassem competitividade, como programas de qualidade total e aprimoramento de tecnologia e de mão-de-obra. As pequenas empresas eram contempladas por uma carteira de investimentos de risco, no intuito de resolver suas carências de capital. Incentivaram-se fusões e incorporações de empresas pelo Programa de Reestruturação e Racionalização Empresarial, em 1992.

O BNDES era ainda o responsável pelo Programa Nacional de Desestatização. Os investimentos do Plano Estratégico do Sistema BNDES centravam-se na modernização da estrutura produtiva existente, na ampliação da capacidade produtiva e na incrementação dos setores de infra-estrutura. O objetivo era propiciar maior competitividade industrial, ampliar e moderni-

zar os investimentos em infra-estrutura, redefinir o papel do Estado, fazer parceria com a iniciativa privada e tentar diminuir os desequilíbrios regionais e sociais.

A firme e gradual estratégia de liberalização comercial do governo Collor, determinava duas alterações. Uma mudança, em meio não tarifário, pretendia eliminar controles quantitativos às importações. Esta reforma apresentava-se pela abolição da maioria dos regimes especiais, eliminação das barreiras não tarifárias (substituindo-as por tarifas) e diminuição de tarifas. A outra modificação, em âmbito tarifário, programava reduzir e unificar os níveis tarifários.

As alíquotas de importação tinham de ser reduzidas gradualmente entre 91 e 94, desejando que a tarifa máxima não passasse de 40%. Havia para isto, uma distinção de alíquotas conforme os critérios a baixo determinados, segundo Moreira & Correa (1996):

- A alíquota zero seria aplicada a produtos cuja produção interna não lhes oferecesse similar, com vantagem comparativa, elevada proteção natural ou *commodities* de baixo valor agregado.
- A alíquota de 5% destinava-se aos produtos que já a tinham em 1990.
- 10% e 15% eram as alíquotas correspondentes aos setores intensivos em insumos com tarifa zero.
- A maior parte dos produtos manufaturados tinham um alíquota de 20%, enquanto que as indústria de química fina, trigo, massas, vídeo cassete e aparelhos de som receberam 30%.
- As maiores alíquotas, de 35% e 40%, eram obtidas, respectivamente, pelos setores automobilístico e de informática.

O processo de liberalização não só se definia como gradual, mas também preanunciado, de modo que os produtores domésticos se preparassem antecipadamente para as mudanças. E mesmo os produtos com alíquota de 0%, que não tinham produção nacional, poderiam ter modificações em suas alíquotas caso se iniciasse a sua produção internamente.

Os bens de consumo tiveram suas alíquotas reduzidas de maneira menos acentuada nos dois primeiros anos (91 e 92), enquanto que neste mesmo período, os bens de capital e os bens intermediários gozavam de uma maior redução. Já os produtos competitivos tiveram redução

imediate de suas alíquotas em 1991. Ao passo que aqueles produtos cujas alíquotas foram reduzidas em 90, permaneceram sob o mesmo patamar de proteção até 91, tendo continuidade de redução em 92.

Averigua-se que mesmo em 91, alguns poucos produtos tiveram suas alíquotas elevadas, por causa da necessidade de compensar a elevação das alíquotas de seus insumos. Percebe-se ainda, a existência de outras modificações na estrutura de proteção até o final de sua implantação. As reduções tarifárias previstas para serem efetivadas em 94, tiveram uma antecipação de 6 meses. As oportunidades de mudança no cronograma da abertura, segundo Moreira & Correa (1996), são representadas praticamente por quatro fatores que se desenrolaram até o término do ano de 95, a saber:

- O programa de estabilização de preços;
- O comprometimento de acordos com os países do Mercosul;
- A balança comercial desequilibrada e
- Os setores prejudicados pela liberalização.

Apesar de terem existido diversos subsídios e incentivos fiscais a setores exportadores que foram eliminados; eram as alterações provocadas pela política de importações, que compreendiam não só a gradual redução das alíquotas, mas também a eliminação de várias barreiras não-tarifárias e a abolição de controles administrativos das importações, que representavam o carro-chefe da política de liberalização brasileira.

Até julho de 1994, com a instabilidade do balanço de pagamentos, o governo tentou neutralizar as pressões da entrada maciça de recursos sobre a taxa de câmbio real, a fim de evitar que esta viesse a sobrevalorizar-se. Contudo, com o início do Plano Real, o Brasil abandona tal conduta, deixando que a taxa nominal flutuasse. Somando-se à ampliação de diferenciais de juros internos e externos da política monetária, esta conduta direcionou o câmbio nominal a uma apreciação, provocando assim uma maior tendência à valorização da taxa de câmbio real.

Indicam Moreira & Correa (1996) que a apreciação cambial e o aumento de demanda (causados pelo Plano Real em 94), juntamente com as medidas liberalizantes, causaram *déficits* na balança comercial, além de terem provocado maior carência de proteção a setores específicos.

Só em 1994, as importações cresceram quase 30%, alcançando uma variação de 50% no ano seguinte. As exportações, por sua vez, tiveram um aumento de 12,8% em 1994 e 6,8% em 1995. A consequência disto foi que de um superávit de US\$ 10 bilhões em 94, a balança comercial obteve um saldo deficitário em 95 de mais de US\$ 3 bilhões.

Esta situação fez com que o governo brasileiro reagisse aumentando as alíquotas de diversos produtos no decorrer de 95. O imposto de importação de certos produtos chegou a 70%, como foi o caso dos produtos de linha branca (ventiladores, refrigeradores, máquinas de lavar etc.) e marrom (televisores, aparelhos de som), de telefonia e autoveículos. Houve também uma desvalorização do câmbio nominal da ordem de 5,2%. O novo regime cambial assumido, privava uma gradual desvalorização do real com relação ao dólar, sem demonstrar a sua intensidade e velocidade ao mercado.

Ditou-se ainda, uma lista de exceção à Tarifa Externa Comum do Mercosul (contendo produtos como eletrodomésticos, automóveis e calçados), além de serem determinadas medidas de incentivo e proteção à indústria automobilística. Contudo, no mesmo ano, devido à preocupação do governo com a estabilidade de preços, admitiu-se a redução das alíquotas do setor de alimentos, química e têxtil para zero.

Os governos posteriores a Collor, continuaram a defender a abertura comercial como forma de modernizar a economia nacional, apesar de se notar que sua utilização era tomada como elemento dos planos de estabilização, manipulando-a conforme a situação das contas externas, ao invés de adotá-la como componente de uma política industrial.

Então, a partir de 1994, deu-se preferência à política de estabilização de preços, conduzindo a política de importações subordinada a esta. Para evitar que os preços aumentassem a curto prazo, reduziu-se para 0% ou 2% a alíquota de produtos que tinham forte representação nos índices de preços internos.

Enquanto que a primeira fase da abertura, no final dos anos 80, pode ser caracterizada pela crise da dívida externa, provocando um aumento no coeficiente de exportação¹; a sua segunda

¹ O coeficiente de exportação é calculado pela razão entre exportações e o valor bruto da produção.

fase de implantação, no início dos anos 90, identifica-se com um rápido crescimento do coeficiente de importações².

Com o aumento do coeficiente de importação, o processo de abertura comercial começa a demonstrar seus efeitos na economia do país, ao haver um peso maior das importações sobre a oferta global brasileira. O câmbio sobrevalorizado e o aumento do poder de compra da população, proporcionados pelo Plano Real, intensificam os efeitos da abertura econômica.

Apesar das idas e vindas do processo de liberalização comercial brasileiro e até mesmo pelo fato da sua política ser colocada como coadjuvante pelos governos posteriores a Collor, não seria correto afirmar que o Brasil não seja no momento uma nação aberta ao comércio exterior. Pois segundo Rego & Marques (2000), mesmo tendo havido certa elevação nas tarifas de importação nos últimos anos da década de 90, considera-se a economia brasileira relativamente aberta no momento atual. Isto afirma-se mesmo assistindo a alíquota nominal média de importações passar de 13,8% para 16,7%, considerando os anos de 1997 e 1998, respectivamente.

² O coeficiente de importação é calculado pela razão entre importações e o valor bruto da produção.

corrente. Isto sem contar com o agravamento do custo social de reestruturação da economia e o efeito negativo sobre o crescimento econômico.

Os outros dois impecilhos podem ser considerados como decorrência do primeiro. Assim, o segundo seria indicado pela queda do nível de emprego e do nível de atividade econômica, como resultado de efeitos sobrepostos das distintas políticas. As medidas de restrição monetária, como instrumento de estabilização, aumenta os juros e encurta os prazos de empréstimos, retraindo o investimento. Isto adicionado à elevação do consumo por produtos importados, provoca uma retração no nível de emprego e da atividade econômica. Fiori (2000) confirma isto ao alegar que, principalmente pelas políticas de estabilização monetária, as taxas de juros se elevaram ao ponto de retraindo o investimento nacional (que não conseguiu passar dos 18%) e impedir que a taxa média anual do crescimento econômico dos anos 90 superasse o nível da mesma taxa da década anterior, chamada de perda. Além disso, o desemprego alcançou o patamar nacional de 7%, chegando a 17% nas grandes cidades, e a concentração de renda não deixou de crescer.

Já o terceiro problema apontado por Tulha (1995), diz respeito ao impacto da liberalização sobre o equilíbrio do Balanço de Pagamentos, provocado por um súbito aumento das importações.

A associação entre a política de estabilização do Plano Real, que se baseava no câmbio sobrevalorizado, e o processo de abertura econômica, iniciado já anteriormente, de fato desgastou o Balanço de Pagamentos. Os produtos e insumos estrangeiros tornaram-se mais baratos tanto pela redução de barreiras à entrada, como pela condução de câmbio atrasado. O setor industrial brasileiro tinha de competir com a indústria internacional ao menos internamente.

Em 1994, a relevância de indústrias nacionais prejudicadas pela abertura comercial, fez com que o governo voltasse a adotar medidas protecionistas, ainda que de teor emergencial, a setores particulares. As indústrias têxteis, de autopeças e de calçados foram privilegiadas com créditos especiais concedidos pelo BNDES. Eletrodomésticos, têxteis e calçados tiveram suas alíquotas de importação elevadas para 70%.

Pelo fato da abertura não ter sido atrelada a um projeto de desenvolvimento, percebe-se que seu papel deteve-se a cooperar com o plano de estabilização, sendo manobrada conforme a conduta necessária para o sucesso da meta principal

2.2 O efeito sobre a balança comercial

Como comentado na seção anterior, um dos problemas que circundam a adoção de medidas liberalizantes em simultaneidade a medidas de estabilização refere-se a déficits no Balanço de Pagamentos, especialmente por causa de desequilíbrios na Balança Comercial. Desta forma, a presente seção pretende aprofundar-se nesta questão, averiguando o teor da interferência da abertura econômica sobre as importações e exportações brasileiras.

Até 1989, pode-se considerar que não houve redução de proteção aos produtos domésticos, visto que as reformas praticadas entre os anos de 1988 e 1989, restringiram-se à diminuição da redundância tarifária, sem mexer nas barreiras não tarifárias. Daí a existência de variação relativamente baixa da exportação e da importação, ainda até 1992, como se vê na tabela e gráfico a baixo.

A partir de 1990, adotou-se não só a redução tarifária, como também a abolição de vários subsídios e incentivos fiscais aos setores exportador, além da modificação mais importante na política de comércio exterior, que foi a eliminação de controles quantitativos às importações. Ao passo que as medidas de liberalização eram adotadas e combinadas com a sobrevalorização da moeda, a partir de 1994, o saldo começa a ser deficitário.

Tabela 1: A balança comercial brasileira entre 1988 e 2000

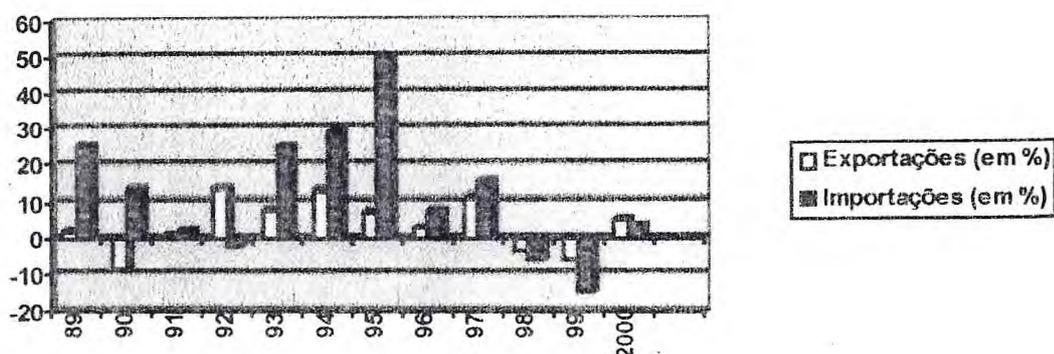
	Exportações	Importações	Saldo
1988	33789	14605	19184
1989	34383	18263	16120
1990	31414	20661	10753
1991	31620	21041	10579
1992	35862	20554	15308
1993	38597	25659	12938

1994	43545	33105	10440
1995	46506	49664	-3158
1996	47747	53301	-5554
1997	52990	61347	-8257
1998	51120	57594	-6474
1999	48006	49212	-1206
2000*	50427	50901	-474

Fonte: Banco Central e Secex (apud Revista Conjuntura Econômica, agosto de 2000)

* Ministério do Desenvolvimento (apud Jornal O Povo 3.1.2001)

Gráfico 1: Variação anual das exportações e importações brasileiras*



* Elaboração feita a partir dos dados da tabela 1

Com o maior acesso a produtos e insumos mais modernos e a preços menores, há aumento do coeficiente de importação. Apesar do coeficiente de exportação também se elevar, este não chega a alcançar o crescimento do primeiro coeficiente. Isto se deve principalmente a dois motivos conforme Moreira & Correa (1997). O primeiro seria pelo fato do exterior responder à demanda nacional com maior prontidão que os produtores domésticos atendem à procura internacional. A apreciação cambial, a partir de 94, seria o outro fator desta tendência, pois com moeda nacional mais cara, propicia-se que haja maior importação, ao passo que o exterior fica mais retraído a consumir produtos brasileiros, por se tornarem mais caros em moeda estrangeira.

Conforme Coutinho (apud Queiroz, 1996), o ambiente do comércio exterior brasileiro nos primeiros anos de abertura, apresentava-se assim:

- *“Uma violenta aceleração da importação de bens duráveis de consumo (pela ordem, automóveis, linha branca, eletrodomésticos leves, áudio-video);*
- *um substancial aumento do conteúdo importado de componentes, partes, peças e matérias-primas, em todas as cadeias industriais, traduzindo-se numa expansão ampla e significativa da importação de todas as categorias de insumos e bens intermediários;*
- *fixação de canais de comercialização; a concretização de investimentos de distribuição, armazenamento, prospecção de mercado e, portanto, no estabelecimento de nexos firmes de importação de produtos estrangeiros;*
- *um surto vigoroso na importação de bens e capital;*
- *um aumento também expressivo da importação de bens finais de consumo não durável.”*

São justamente os setores pesados, que necessitaram de muito tempo para sua implementação no país e que induzem maior progresso técnico e científico na economia, os mais afetados pela abertura, por apresentarem maior aumento do coeficiente de importação. O setor metal-mecânico e eletroeletrônicos obteve um índice de 23,5% no seu coeficiente de importação em 1993, o que significa um crescimento de 7,4% em 4 anos, cresce 8,4% ainda mais só no ano seguinte.

Tabela 2: Coeficientes de importação da indústria manufatureira do Brasil (por grupo de setores)

	1989	1993	1994
Tradicionais	4,2%	7,2%	8,3%
Insumos básicos	10,9%	15,1%	13,5%
Metalmecânicos / Ele- troeletrônicos	16,1%	23,5%	31,9%
TOTAL	9,2%	14,1%	16,7%

Fonte: Bielshowsky & Stumpo In: Baumann (apud Queiroz, 1996)

Tabela 3: Coeficientes de exportação da indústria manufatureira do Brasil (por grupo de setores)

	1989	1993	1994
Tradicionais	14,2%	17,2%	18,3%
Insumos básicos	22,9%	24,8%	22,1%

Metalmecânicos / Eletroeletrônicos	18,1%	19,4%	19,2%
TOTAL	17,7%	19,8%	19,6%

Fonte: Bielshowsky & Stumpo In: Baumann (apud Lima, 1996)

O peso das importações sobre o valor bruto da produção teve um aumento de 9,2% em 1989 para 16,7% em 1994. Enquanto que o peso das exportações cresceu sob um ritmo mais lento, de 17,7% para 19,6%, no mesmo período. O setor de metalmecânicos / eletrônicos obtém menor variação ainda no seu coeficiente de exportação em 5 anos, 1,1% contra 5,8% do seu coeficiente de importação.

Como defendido por Ferraz (apud Lima, 1996) no que se refere à estrutura básica do comércio exterior , o Brasil continuou a importar produtos com valor unitário maior que a média dos produtos importados, visto que estes ainda são compostos em boa parte de *commodities*. Uma mudança no comércio exterior brasileiro fez-se sentir quanto à diversificação de mercados destinatários dos produtos. Enquanto que aquelas mercadorias de maior valor agregado vão para países com nível de desenvolvimento semelhante, as de menor valor agregado têm os países desenvolvidos por destino.

Mesmo com o ritmo de crescimento do coeficiente de importação mais acentuado que o de exportação, o primeiro apresenta variações diferenciadas por certos períodos, desde o começo do processo de liberalização, como percebido por Moreira (2000). Considerando o período de 1989 a 1994, o crescimento do peso das importações sobre o consumo aparente e sobre a produção ocorre de forma gradual. Enquanto que em 1995, há uma explosão do crescimento dos coeficientes de importação, tornando a ocorrer uma elevação mais moderada entre 1996 e 1998.

Tabela 4: Coeficientes de importação e exportação do Brasil (em %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Coef. Imp. (cons. ap.)	4,5	5,9	8,1	7,9	9,2	10,6	15,1	15,8	18,4	19,3
Coef. Imp. (prod.)	4,3	5,7	7,8	7,4	8,9	10,4	15,5	16,3	19,4	20,3
Coef. Exp.	8,8	9,4	12,3	13,3	12,5	12,2	12,7	13,0	13,7	14,8

Fonte: Moreira (2000)

Os diferentes ritmos de crescimento dos coeficientes de importação, de acordo com Moreira (2000), podem ter sua explicação nas mudanças do comportamento das taxas de câmbio real e no crescimento do PIB na época, além do próprio programa de redução de proteção. Porém, independentemente das causas da elevação do coeficiente de importação, é certo de que para a desejada reestruturação produtiva, tinha-se que passar por um aumento do nível de importações. Pois assim, segundo Moreira (2000) afirma, podia-se chegar a uma alocação mais eficiente dos recursos, além de ganhos de escala e especialização referentes à alocação.

O efeito do novo regime de comércio exterior sobre as exportações foi benéfico, no sentido de ter aumentado sua participação frente à produção, apesar do ritmo mais lento que o das importações. Além disso, a variação das exportações demonstrou também sofrer menos turbulências em sua trajetória ao longo dos anos de liberalização, induzindo pensar que isto aconteça pela menor suscetibilidade das exportações às variações cambiais deste momento, ao fazer um paralelo com o comportamento das importações em mesma situação. Por esta via, o novo regime propiciou uma redução do viés antiexportação e a promoção de ganhos de produtividade, o que fez com que os produtores nacionais alcançassem maior oportunidade no mercado externo.

Q ritmo mais lento do crescimento das exportações diante do crescimento das importações não surpreendeu, como explica Moreira (2000), ao serem levados em conta os longos anos em que a economia brasileira estava voltada para dentro, tendo a proteção do Estado. Isto ainda sem considerar o ambiente macroeconômico vivido na época do início do processo de abertura. Assim, pode-se entender que o diferencial entre os ritmos de crescimento de ambos os fluxos da Balança Comercial tende a diminuir com a melhoria do quadro macroeconômico e com a consolidação do regime de economia aberta. Haveria de acontecer um certo equilíbrio entre o nível de importação e o de exportação, por conta de uma reação deste último, visto que não se conceberia uma redução do nível de importação, que é importante para a reestruturação.

2.3 A indústria brasileira diante da abertura

Com o fracasso dos dois planos de estabilização adotados por Collor, não havia um clima propício para a implementação da nova política industrial proposta, pois devido às me-

didadas fiscais e monetárias praticadas, houve retração da atividade econômica. O período de 90 a 92 é marcado por forte recessão, com aumento do desemprego e perda de salário real para a população. Para Baer (1996), tal foi o resultado da união entre reestruturação e tentativa de combate à inflação.

Percebia-se claramente a incompatibilidade entre a política macroeconômica e as medidas de desenvolvimento industrial. Segundo Suzigan (apud Queiroz, 1996), pode-se elencar de imediato justificativas para tal afirmação, pois as 3 políticas (cambial, monetária e fiscal) que mais poderiam contribuir para uma nova política industrial, não corresponderam ao desejado. Durante todo o período da reforma cambial, a taxa de câmbio efetiva permanecia atrasada. Os elevados juros reais, mantidos pela política monetária, desestimulavam o investimento produtivo. Ao passo que a implementação de tarefas que levassem a reestruturação avante, sofriam restrições da indefinição da crise fiscal. Desta maneira, as medidas de curto prazo que não se contrapunham à política macroeconômica e as que não exigiam do setor público algum recurso financeiro, foram as únicas a serem realizadas.

Diante deste panorama, restava à abertura econômica, através da concorrência internacional, provocar um estímulo tal na indústria brasileira, que ela buscasse sua própria modernização. Torna-se a liberalização comercial um fator indispensável (e talvez a única saída) para a retomada do processo de desenvolvimento brasileiro, fazendo ainda com que o país participe do processo de integração internacional. Porém, a intensidade dos benefícios e malefícios é definida por diversos outros aspectos da política econômica nacional, além da considerável influência do quadro internacional.

A verticalização excessiva associada à elevada proteção, como resultado da política de substituição de importações, não só permitiu a absorção de lucros abusivos, como também não incentivou a aplicação de investimentos em capacitação tecnológica, a fim de garantir reduções de custo e ganhos de produtividade. A abertura entra em cena justamente com o intuito de concentrar e especializar as empresas privadas em determinadas atividades econômicas, principalmente em setores intensivos em economias de escala, como os de bens de capital e de bens de consumo duráveis.

Comparando duas épocas diferentes de depressão na economia brasileira, 1980 a 1983 e 1989 a 1992, Rego e Marques (2000) apontam duas reações também distintas por parte das indústrias. Enquanto que no primeiro momento o ajuste acontece principalmente em âmbito financeiro patrimonial, reduzindo os níveis de endividamento, pelo aumento crescente dos ganhos não operacionais para compensar a redução da produção e da demanda; no segundo, em tempos de liberalização, o resultado foi reestruturar a produção.

A política de estabilização vigente outorgava às empresas nacionais um severo ajuste. Traduziu-se este em aumento de desemprego, afetando não somente a classe operária, como também os cargos administrativos das indústrias. O ajuste se deu pela concentração em linhas de produtos competitivos, pela redução de diversificação da produção, pela terceirização de atividades e pela implantação de programas de qualidade e produtividade. Os investimentos se dirigiam à adaptação dos processos de produção ao novo regime de abertura comercial e não à ampliação da capacidade produtiva. As transformações devem-se à utilização de técnicas mais modernas de gerenciamento (reengenharia e qualidade total) na disposição de materiais e produção. Desta forma, fica aparente que a reestruturação tinha a intenção não de superar diretamente o nível de produção de outrora, mas interferir qualitativamente nos processos administrativos.

A estratégia da indústria passava a ser regida por duas palavras de ordem: qualidade e produtividade. A desverticalização de fábricas, a prática de mecanismos de controle de qualidade e a racionalização do uso da mão-de-obra foram as principais medidas tomadas, limitando-se assim, praticamente ao nível organizacional. Por falta de maior incentivo à capacitação produtiva, pode-se dizer que a elevação da competitividade dos produtos brasileiros não teria sido tão expressiva assim.

Ferraz (apud Queiroz, 1996) sintetiza dizendo que *“as empresas optaram pelo enxugamento da produção, com o abandono de linhas de produto de maior nível tecnológico em favor de produtos mais padronizados, provocando um significativo deslocamento da estrutura industrial nacional em relação aos segmentos mais dinâmicos na pauta de consumo dos países industrializados. Ao contrário de se engajarem decididamente em esforços de desenvolvimento tecnológico, observou-se em vários casos desmobilização das equipes de P&D e interrupção de atividade de pesquisa, fato que contribuiu para ampliar a defasagem de capacita-*

ção inovativa local. Em vez de implementar formas contemporâneas de relacionamento produtor-fornecedor e capital-trabalho o caminho escolhido trouxe reflexos desestruturantes sobre o mercado de trabalho e as redes de fornecedores”.

A competitividade das indústrias brasileiras era prejudicada fortemente por deficiências em qualidade dos bens e serviços e por lentidão no atendimento das demandas. A liberalização atingira o grau de proteção da indústria doméstica, sem capacitá-la para que seus produtos tivessem condições de competir internacionalmente e mesmo no mercado interno.

O crescimento industrial, bem como o crescimento de toda a economia brasileira, por estar relacionada à competitividade dos produtores nacionais, dependeria de uma modernização na forma de reestruturação. Nesse sentido, o investimento deveria ser mais fortemente aplicado em capacitação tecnológica, indo mais além de estratégias defensivas. Pois o comportamento das empresas e a natureza dos investimentos são os determinantes de uma economia competitiva.

A estrutura produtiva do Brasil é bastante diversificada, com setores modernos e outros atrasados. Devido à política de exportação dos anos 80, distinguiam-se os setores produtivos entre exportadores e não exportadores. Estes primeiros foram os que mais modernizaram-se, alcançando consideráveis níveis de competitividade. Enquanto que os demais setores, por serem protegidos por barreiras à entrada de produtos estrangeiros, atolaram-se em uma defasagem tecnológica. Contudo, a reestruturação deveria ser estendida a todos segmentos produtivos, de modo que o país retomasse o seu crescimento aproveitando-se de sua inserção internacional.

Segundo Suzigan (apud Queiroz, 1996), existem 3 categorias de setores conforme a competitividade e a capacidade de resposta diante da competição internacional, provocada pela abertura econômica. Os 3 setores seriam o dos competitivos , o dos reestruturáveis e o dos ameaçados pela competição internacional. A definição de cada um destes setores é determinada pelo grau de atualização tecnológica, o nível de inserção internacional, a existência de vantagens comparativas naturais e pelo nível de impacto dos anos de deficiências acumuladas na competitividade do setor.

Os setores tidos como competitivos são as indústrias consideravelmente modernas, com alto grau de inserção internacional, competitividade fundamentada em vantagens comparativas naturais. Apesar de serem admitidos como competitivos, tais setores também não deveriam deixar de serem contemplados por uma política industrial, visto que possuem deficiências especialmente nos processos de produção. O simples atraso da implantação de novos processos produtivos interfere na qualidade dos produtos, evitando que estes alcancem maior competitividade a nível internacional. Os setores agrupados nesta categoria são as indústrias do setor de cimento, do setor de ferro e aço, do setor de produtos siderúrgicos, do setor de produtos de borracha, do setor de celulose, do setor alimentício agroindustrial, do setor de bebidas e de fumo.

A categoria dos setores reestruturáveis diz respeito às indústrias que carecem de proteção temporária enquanto houvesse sua reestruturação, mesmo já participando do comércio internacional. A finalidade seria facilitar que tais setores adquiram novos equipamentos, implantem novas técnicas produtivas e capacitem a mão-de-obra. Dentre as indústrias que fazem parte deste grupo, destacam-se o setor automobilístico, o setor de construção naval, o setor de couros e calçados, o setor de confecções e tecidos, além das indústrias petroquímica e de bens de capital.

O terceiro grupo engloba os setores que correm o risco de serem extintos, caso a política de abertura comercial aconteça sem que surjam políticas industrializantes que dêem suporte a tais setores. Este segmento abrange a indústria eletrônica, a indústria da produção de comandos numéricos para máquinas e ferramentas, a indústria da produção de equipamentos de automação industrial, parte da indústria de informática etc. Tais setores estão entre os mais pesados da economia, com tecnologia mais sofisticada e por isso, difusores de progresso técnico. Portanto, uma abertura indiscriminada prejudica essencialmente esta categoria.

De acordo com Bielshowsky (apud Lima, 1996), ao comparar o processo brasileiro de abertura com outros casos, como o da Argentina e o do México, a indústria brasileira demonstrou uma maior capacidade defensiva. É que no Brasil, não houve como nestes dois países mencionados, uma elevada desindustrialização, principalmente em setores de maior densidade tecnológica. Entretanto, caracterizou-se comumente na reestruturação destes 3 países, o enfraquecimento de atividades com alto teor tecnológico e mesmo tradicionais, como é o exemplo

de setor têxtil, enquanto que a indústria de insumos básicos teve relativo revigoramento. O caráter mais defensivo brasileiro deve-se pelo fato do país gozar de um maior mercado interno e maior complexidade de indústrias mecânica e eletrônica, além do país ter experimentado anteriormente de um forte incentivo à exportação, com elevados investimentos de multinacionais. Porém, isto é verificado até antes de 1994, pois a partir de então a desindustrialização torna-se mais acentuada, como consequência do maior volume de importações, incentivado pela sobrevalorização cambial e pela alta dos juros internos, apesar de haver beneficiado a queda da inflação.

Segundo Coutinho (apud Lima, 1996), a desindustrialização pode ser percebida por 3 aspectos. Com a maior participação de insumos importados na produção de produtos nacionais, reduziu-se o valor agregado em todas as cadeias industriais, o que caracterizaria o primeiro aspecto. Enquanto que o segundo é notado pela menor produção de bens finais produzidos no país, devido à entrada de similares importados. Já o terceiro aspecto marca a supressão da produção interna de certas áreas da química, componentes e bens de capital. Os únicos setores que não teriam sido atingidos pela desindustrialização são os setores competitivos de grande escala, baseados em recursos naturais e energia abundantes. Todavia, inclusive estas atividades, caso não estejam em constante modernização, devem sofrer perdas de rentabilidade em suas exportações com a política de câmbio atrasado.

Já Moreira (2000), argumenta que, apesar do risco da desindustrialização da economia nacional ter sido possível, não se deve entender que isto realmente tenha acontecido no caso brasileiro, visto que os índices dos coeficientes de penetração brasileiros tanto em termos de consumo aparente, como em termos de produção, não indicam para este rumo ao serem comparados com os de outros países.

Tabela 5: Coeficiente de penetração das importações* na manufatura: países selecionados 1970-1990

PAÍSES	1970	1980	1989-1990
Austrália	15,6	19,2	24,8
Canadá	24,6	30,7	35,1
Dinamarca	41,1	43,7	50,2
França	14,5	21,3	29,9
Alemanha	13,4	19,8	26,8
Itália	15,7	20,0	21,3
Japão	4,0	5,5	6,3
Holanda	42,0	53,9	70,2

Suécia	29,5	35,9	41,3
Reino Unido	14,5	22,9	30,0
Estados Unidos	4,4	8,7	13,9
México **	-	40,5	88,1***

Fontes: OECD e Dussel Peters (apud Moreira, 2000)

* Importações sobre consumo aparente

** Importações sobre a produção

*** 1995

Ao analisar o coeficiente de importação de outros países, percebe-se claramente a elevação deste índice quando da redução multilateral das barreiras comerciais a manufaturados. Assim, os níveis 19,3% (em termos de consumo aparente) e 20,3% (em termos de produção) para o caso brasileiro, não assustam, apesar da tabela acima apresentar dados até 1990 e os números do Brasil serem de 1998. Moreira (2000) considera que estes países continuaram em tendência de terem seus coeficientes elevados mesmo após 1990, por causa de acordos comerciais liberalizantes realizados, como a Rodada do Urugui (terminada em 1993).

No grau de abertura da economia de um país influenciaria também as suas condições geográficas, com explica Moreira (2000). Sendo assim, para o Brasil, o que teria maior peso sobre o seu grau de abertura seriam o seu enorme espaço territorial, a sua população, e a grande distância física entre o país e os principais mercados internacionais. Estas características não contribuiriam para um maior grau de abertura. Contudo, por si mesmos, tais aspectos não conseguiriam determinar os coeficientes de penetração de cada nação. A Austrália e o Canadá, por exemplo, segundo esta lógica, teriam enormes dificuldades para terem um grau de abertura elevado, por serem países de dimensões espaciais semelhantes ao Brasil, além do primeiro país também se situar à distância dos principais mercados do globo. Contudo, a realidade indica outra coisa, a Austrália e o Canadá têm seus coeficientes em 28% e 80% (respectivamente) acima dos índices brasileiros.

Através de coeficientes de importação para setores agrupados por intensidade de fator, são percebidos os diferentes impactos que cada categoria sentiu com a entrada dos importados no Brasil. Desta maneira, diz Moreira (2000), são expostas as vantagens comparativas e competitivas nacionais, além das necessidades de ganhos de escala e especialização.

Tabela 6: Coeficiente de importação / Consumo aparente do Brasil

1989-1998 (em %)

Setor por intensidade de fator (média simples)	Capital	Mão-de-obra	Tecnologia	Recursos Naturais	Total da Indústria
1989	7,4	1,5	6,9	3,2	4,5
1990	8,5	2,1	9,4	3,7	5,9
1991	10,7	3,4	14,2	4,5	8,1
1992	9,3	2,6	12,8	4,2	7,9
1993	10,6	4,1	13,2	4,8	9,2
1994	11,6	5,6	15,3	5,5	10,6
1995	15,6	10,2	20,6	7,9	15,1
1996	16,8	10,8	23,6	6,5	15,8
1997	17,8	12,5	28,7	8,3	18,4
1998	18,7	11,6	32,1	8,6	19,3

Fonte: Moreira (2000)

Tabela 7: Coeficiente de importação / produção do Brasil 1989-1998 (em %)

Setor por intensidade de fator (média simples)	Capital	Mão-de-obra	Tecnologia	Recursos Naturais	Total da Indústria
1989	8,7	1,5	6,9	2,9	4,3
1990	9,9	2,0	9,8	3,4	5,7
1991	12,9	3,1	14,9	4,4	7,8
1992	10,3	2,5	13,1	4,1	7,4
1993	12,0	4,1	13,9	4,9	8,9
1994	13,5	5,6	16,8	6,0	10,4
1995	19,0	10,7	24,4	7,5	15,5
1996	20,8	11,1	29,1	5,6	16,3
1997	22,4	12,8	39,7	7,8	19,4
1998	24,2	11,7	44,1	8,3	20,3

Fonte: Moreira (2000)

Tabela 8: Coeficiente de exportação / produção do Brasil 1989-1998 (em %)

Setor por intensidade de fator	Capital	Mão-de-obra	Tecnologia	Recursos Naturais	Total da indústria
1989	7,5	6,6	9,3	11,3	8,8
1990	7,9	6,4	10,0	12,7	9,4
1991	9,8	10,8	15,4	14,3	12,3
1992	9,6	10,9	15,9	15,2	13,3
1993	9,2	9,9	13,8	15,8	12,5
1994	9,6	9,7	13,6	16,0	12,2
1995	10,5	10,2	14,3	19,4	12,7

1996	11,1	11,1	17,0	18,1	13,0
1997	11,0	12,4	19,4	18,3	13,7
1998	11,4	13,3	23,2	18,8	14,8

Fonte: Moreira (2000)

Observa-se então, que os setores que mais sofreram com o aumento das importações foram os intensivos em tecnologia, chegando a mais de 44% da produção em 1998. Mesmo assim, não seria certo afirmar que este grupo tem seu futuro condenado. Pois como explicado por Moreira (2000), *“os substanciais ganhos de escala e especialização associados a esses setores implicam, mesmo nos países desenvolvidos, maiores coeficientes de penetração, compensados em sua maior parte por coeficientes de exportações igualmente elevados.”* O Brasil, não fugindo à regra, tem também os setores intensivos em tecnologia como os que apresentam maiores coeficientes de exportação da indústria nacional, com 23,2% em 1998. Desde 1991, a categoria dos intensivos em tecnologia vem superando as demais categorias. Desta maneira, constata-se que a especialização não ocorre precisamente em nível interindustrial, mas intraindustrial.

Os setores intensivos em recursos naturais e em capital vêm em seguida, como os que obtêm maiores coeficientes de importação. No primeiro grupo, justifica-se o tamanho de seus números pela escassez de certos insumos no país, como o trigo e o cobre. Enquanto que o argumento apontado por Moreira (2000) para o segundo grupo, diz respeito à importância das suas economias escala e especialização, o que influenciaria coeficientes de penetração mais elevados.

Pelo fato do Brasil ter um custo de mão-de-obra relativamente baixo, os setores que são intensivos neste fator apresentam os menores coeficientes de importação da indústria. Entretanto, não é muito compreensível ver que este grupo de setores também tenha os menores níveis médios de coeficiente de exportação, apesar do grande potencial exportador do país.

Através dos coeficientes de penetração, agora havendo subdivisão da indústria por categorias de uso, apresentados também por Moreira (2000), identifica-se que a categoria com maior grau de penetração de importações é a de bens de capital.

Tabela 9: Coeficiente de penetração: importação / consumo aparente do Brasil

(em %)

Categoria de uso	Bens de consumo não duráveis	Bens de consumo duráveis	Bens intermediários elaborados	Bens intermediários	Bens de capital	Bens de capital e equip. de transporte*	Total da Indústria
1989	2,6	7,8	5,2	2,2	11,4	2,1	4,5
1990	3,0	9,2	6,4	2,9	17,7	3,2	5,9
1991	4,0	12,9	8,6	4,8	28,1	6,3	8,1
1992	3,4	10,9	8,8	5,5	23,7	6,7	7,9
1993	3,7	11,6	10,1	8,8	23,8	9,0	9,2
1994	4,4	12,3	12,2	7,5	28,0	11,6	10,6
1995	7,2	16,7	16,9	10,3	39,0	14,9	15,1
1996	7,0	18,5	17,8	11,4	46,9	12,9	15,8
1997	7,9	24,9	19,7	12,2	54,8	16,5	18,4
1998	8,1	30,3	20,8	10,4	57,0	22,6	19,3

Fonte: Moreira (2000)

* Esta categoria é composta por automóveis, caminhões e ônibus. Adotou-se esse procedimento por não ter sido possível desagregar os índices de produção física para esses três produtos.

Tabela 10: Coeficiente de penetração: importação / produção do Brasil (em %)

Categoria de uso	Bens de consumo não duráveis	Bens de consumo duráveis	Bens intermediários elaborados	Bens intermediários	Bens de capital	Bens de capital e equip. de transporte	Total da indústria
1989	2,5	7,4	4,9	2,1	11,9	1,9	4,3
1990	2,8	8,9	6,1	2,7	19,8	3,0	5,7
1991	3,8	12,3	8,0	4,6	33,3	5,6	7,8
1992	3,1	10,1	8,1	5,3	26,8	5,9	7,4
1993	3,4	11,2	9,6	8,6	27,2	8,4	8,9
1994	4,2	12,2	11,8	7,1	33,2	11,4	10,4
1995	7,0	17,5	16,9	10,0	54,0	15,8	15,5
1996	6,7	19,5	18,0	11,5	71,5	13,2	16,3
1997	7,7	26,6	20,4	12,5	94,0	17,0	19,4
1998	7,9	29,3	21,9	10,5	100,3	23,2	20,3

Fonte : Moreira (2000)

Tabela 11: Coeficiente de abertura : exportação / produção do Brasil (em %)

Categoria de uso	Bens de consumo não duráveis	Bens de consumo duráveis	Bens intermediários elaborados	Bens intermediários	Bens de capital	Bens de capital e equip. de transporte	Total da indústria
1989	6,9	12,6	10,1	7,0	7,7	10,5	8,8
1990	7,9	12,7	10,9	7,6	7,9	10,8	9,4
1991	9,1	16,6	14,9	8,5	14,7	15,7	12,3
1992	10,4	17,7	15,9	10,0	13,6	17,1	13,3
1993	10,2	14,8	14,7	10,6	13,1	14,4	12,5

1994	9,2	13,2	15,1	11,8	14,5	12,5	12,2
1995	10,3	12,4	16,8	12,5	15,3	9,6	12,7
1996	10,4	14,3	16,9	10,6	18,9	11,1	13,0
1997	10,2	19,8	16,6	10,4	22,6	14,3	13,7
1998	10,7	32,7	16,5	10,1	24,2	20,4	14,8

Fonte: Moreira (2000)

A importação de bens de capital chega a alcançar mais da metade do consumo aparente no ano de 1997 e supera a produção nacional em 1998. Já os coeficientes de importação das demais categorias são bastante inferiores que os níveis obtidos pelos bens de capital. Entende-se que assim como os setores intensivos em tecnologia, por atraírem economias de escala e especialização, provocam maiores níveis de coeficientes de penetração, os bens de capital seguem a mesma lógica quanto à explicação para seus números, pois a maioria dos componentes desta categoria de uso também pode ser considerada como intensiva em tecnologia.

Como o coeficiente de exportação de bens de capital também tem crescido, apesar de ainda estar bem distante dos níveis dos coeficientes de importação, defende-se que não há perigo de desmantelo deste setor. Pois como sustenta Moreira (2000), a enorme diferença entre os coeficientes de importação e de exportação desta categoria provocaria a existência de potenciais ganhos de eficiência e escala que não são explorados ainda, principalmente através de uma intensificação de setores exportadores.

As demais categorias de uso também tiveram elevação da participação de suas exportações no total de sua produção ao longo do processo de liberalização, apesar de permanecerem em patamares bem inferiores aos de bens de consumo duráveis e aos de bens de capital. Isto se deve, explica Moreira (2000), ao agrupamento ou de bens intensivos em mão-de-obra ou de setores *non tradables* nestas categorias com menores níveis de exportação.

Argumenta Moreira (2000), que a mudança do modelo industrial não reduziu as atividades industriais à montagem de bens finais. Mas, através da desverticalização realizada, vem desde então, buscando corrigir os abusos do antigo modelo de substituição de importações. Instala-se uma nova divisão do trabalho na indústria brasileira, ao passo que as taxas de câmbio e de juros adequam-se às necessidades de elevação do investimento e do crescimento. O ambiente propício à reestruturação prescindiria ainda de uma certa ajuda do Estado, não como o paternalismo de outrora, mas no que se refere à correção de imperfeições na área do financiamento.

Conforme Mendonça de Barros & Goldestein (apud Moreira, 2000), o governo brasileiro tem se esforçado para amenizar as falhas do mercado, no tocante ao financiamento da exportação e da produção doméstica, estimulando a difusão do progresso tecnológico. Isto associado à desvalorização cambial no início de 1999, tem propiciado aos exportadores, maiores e melhores condições de produzirem produtos competitivos.

Apesar de impactos positivos como a redução das margens de lucro e o aumento do coeficiente de importação, que incentiva a reestruturação, a abertura comercial enfrente imperfeições que devem ser combatidas pelo Estado, de modo a diminuir as desvantagens que os produtores nacionais possuem diante de concorrentes internacionais, ao prosseguimento da reestruturação da economia.

Admite-se que a adoção simultânea das políticas de liberalização e de estabilização trouxe certos malefícios, já comentados anteriormente, e que por isso, justifica-se que a abertura brasileira acontece sem grandes pretensões de que esta fizesse parte de um definido projeto de retomada de crescimento. Não foi compreendida a situação de dependência dos produtores nacionais à proteção estatal, gozada até pouco tempo. Provavelmente, não se tenha percebido (ou se importado com) o custo que este processo poderia causar ao ter sido iniciado naquele momento, ao acreditar que pela abertura ao mercado mundial, as alterações necessárias e desejadas viriam por acréscimo.

Por uma ligação entre o processo de liberalização e a política industrial conquistar-se-ia um forte alicerce de um projeto de desenvolvimento da indústria. E mais adiante, ter-se-ia um ambiente macroeconômico mais firme. Segundo Bielshowsky & Stumpo (apud Queiroz, 1996), *“ consequentemente, sempre que uma política de competitividade industrial puder ajudar a fortalecer a produtividade e a qualidade da indústria brasileira, ela será elemento de uma política de estabilização econômica.”* Desta maneira, torna-se indispensável ao prosseguimento de ambos os processos, o realinhamento das políticas macroeconômica e industrial, fazendo com que uma incentive o sucesso da outra.

Dentro da própria política industrial entraria a capacitação tecnológica e a qualificação (ou requalificação) da mão-de-obra, indispensáveis à maior competitividade, pois como argumenta Queiroz (1996), *“a nossa infra-estrutura e o nosso sistema educacional são absoluta-*

mente precários e insuficientes para criar as condições mínimas de desenvolvimento de capacidade de inovação no país.”

Insiste-se que a economia nacional ainda carece muito de ajustamento à nova ordem, pois importantes ganhos de produtividade precisam ser conquistados. Ressalta Moreira (2000) que *“além da questão gerencial, parte substancial desses ganhos pode ser extraída do efeito de escala, isto é, da formação de empresas com porte para competir de igual para igual com suas congêneres do mundo desenvolvido, e mesmo do mundo em desenvolvimento.”*

A competição acontece entre capitais privados, não diretamente entre economias nacionais. Estas beneficiam-se sim, do crescimento e desenvolvimento que suas empresas de grande porte possam conquistar para seus países de origem, em qualquer parte do globo.

CAPÍTULO 3 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA EM FOCO

3.1 Introdução

Pressionada pelos concorrentes estrangeiros, a indústria nacional teve de passar por uma reestruturação, expressando diferentes resultados conforme cada segmento específico. Dentre os distintos setores de toda a indústria, achou-se por bem focar os efeitos da abertura econômica sobre a indústria automobilística, pela sua importância estratégica no desenvolvimento industrial.

O desempenho deste setor tem sua repercussão sobre a tecnologia e até mesmo sobre toda a economia do país, quando os demais segmentos são beneficiados por alguma inovação, como denotam MICT&SPI (1997). O setor automobilístico representa um consumidor de grande exigência no que se refere a qualidade dos produtos que demanda, além de ter também um enorme peso no volume de compras. Assim, a nível montante, os setores de metais, plásticos, tecidos, materiais elétricos e eletrônicos e a nível jusante, atividades comerciais e de serviços, interligam-se à indústria automotiva e formam com esta uma enorme cadeia.

3.2 A avaliação do MICT & SPI

A indústria automotiva nacional, diante da liberalização do comércio internacional e com o incentivo do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, vinha buscando uma reestruturação organizacional-gerencial, ao aderir métodos mais modernos de gestão e de controle da qualidade de produtos.

Conforme resultados divulgados pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) e pela Secretaria de Política Industrial (SPI) em um Documento Base em 1997, fica expresso que foi a partir desta ação empresarial que houve um significativo aumento da produtividade da mão-de-obra na indústria automotiva. Enquanto que em 1992, 10,2 veículos/ano era a produção média de um empregado, esta média em 1996 atinge o patamar de 17,8 veículos/ano, significando uma elevação de 74%.

MICT&SPI (1997) verificam que em 1991, sob o nível de emprego em 109,4 mil trabalhadores, produziu-se no Brasil 960 mil veículos, ao passo que em 1996 chegou-se a uma frota fabricada de 1813 mil veículos com 102 mil pessoas ocupadas no setor. Significa dizer que a produção de veículos nestes 5 anos cresceu em 88,7%, em paralelo ao decréscimo do nível de emprego em 7,2%.

Para MICT&SPI (1997), esta redução da força de trabalho no setor automotivo entre 1991 e 1996, não é tomada como um impacto negativo da abertura sobre o referido setor. Leva-se em conta que isto é um resultado de uma *"intensa recuperação do atraso tecnológico"*, que pairava sobre a indústria como um todo em anos passados. Com a terceirização provocada pelo aumento da escala produtiva (principalmente para frente), o emprego foi deslocado para os subcontratados. Admitiu-se que desta forma, a indústria automobilística brasileira tenha obtido bases para se tornar mais moderna, tendo mais condições de competir tanto dentro como fora do país.

Tabela 12: Desempenho da Indústria Automotiva Brasileira (em milhares de unidades)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Automóveis e comerciais leves							
Produção	847,8	887,9	1017,5	1324,6	1499,8	1543,2	1747,8
Exportação	169	176,2	318	312,5	354,8	261,9	292
Importação	0,1	15,8	36,7	81,3	187	397,3	182,9
Mercado interno	661,3	732,4	724,9	1079,8	1325,7	1640,7	1638,8
Ônibus e Caminhões							
Produção	66,6	72,3	56,3	66,7	81,5	92,2	66
Exportação	13,3	12,7	18	19	22,8	13,4	13,7
Importação	0	0	0	0,6	4,1	4,2	9,5
Mercado interno	51,4	58,3	39,3	51,2	71,4	87,5	61,8
Autoveículos (subtotal)							
Produção	914,4	960,2	1073,8	1391,4	1581,3	1635,5	1813,8
Exportação	182,4	188,9	336	331,5	377,6	275,3	305,7
Importação	0,1	15,8	36,7	81,9	191,2	401,6	192,5
Mercado interno	712,7	790,7	764,2	1131,1	1397,1	1728,3	1700,7
Tratores e Colheitadeiras							
Produção	33,1	22,2	22	32,1	51,3	28,3	22,1
Exportação	4,8	4,2	5,8	4,4	5	5,2	8,3
Mercado interno	28,2	18,9	16,8	27,4	46,4	22,7	13,8
Automotivos (total)							
Produção	947,5	982,4	1095,9	1423,6	1632,7	1663,8	1836,7
Exportação	187,3	193,1	341,9	336	382,6	280,6	314,1
Importação	0,1	15,8	36,7	81,9	193,1	411,5	192,5
Mercado interno	740,9	809,7	781,1	1158,5	1443,5	1751	1714,5
Participação dos importados no mercado interno	0,01%	1,96%	4,7%	7,07%	13,37%	23,5%	11,23%

* Preliminar

Fonte: ANFAVEA, ABEIVA E SECEX (apud MICT&SPI, 1997)

Obs.: 1) Autoveículos: Automóveis, comerciais leves, ônibus e caminhões.

2) Automotivos: Autoveículos mais tratores e colheitadeiras.

Conforme os sete anos destacados acima, pode-se dizer que a indústria automotiva brasileira aumentou sua produção anual em 93,8% em todo o período, o que daria uma média anual aproximada de 9,9% de crescimento. Considerando só a produção de autoveículos, o crescimento foi maior, cerca de 98,3% entre 1990 e 1996, com uma média anual de 10,2%. E ao restringir a análise somente à produção dos automóveis e comerciais leves, o crescimento encontrado neste subsetor ainda supera aos dos outros dois anteriores, já que obteve a variação positiva de 106,1%, o que significaria um crescimento anual médio de 10,9%. E não só isso, constata-se que a evolução do subsetor de automóveis e comerciais leves foi sempre crescente entre 1990 e 1996, enquanto que nos subsetores de ônibus e caminhões e de tratores e colheitadeiras aconteceram sucessivas quedas de produção ao longo destes anos, chegando ambos em 1996 com um nível inferior ao de 1990.

Desta maneira, afirma-se que o crescimento do nível de produção da indústria automotiva, nos 7 anos de abertura, só foi possível por causa do crescimento do subsetor de automóveis e comerciais leves, que, por ter grande representatividade na produção total da indústria automotiva nacional, compensou a queda dos demais subsetores. E por ter sido o único que obteve crescimento de produção, este mesmo segmento também conquistou uma maior participação na produção automotiva, pois enquanto em 1990 esta era de 89,5%, em 1996 sobe para 95,2%. Consequentemente, o subsetor de ônibus e caminhões teve redução em sua participação na produção automotiva, de 7% em 1990 para 3,6% em 1996. E o subsetor de tratores e colheitadeiras teve sua representatividade reduzida de 3,5% em 1990 para 1,2% em 1996. Sendo assim, percebe-se uma tendência de especialização na produção da indústria automotiva brasileira, ao concentrar-se no subsetor de automóveis e comerciais leves.

Contudo, este desempenho da produção de cada segmento da indústria automotiva não corresponde necessariamente à respectiva evolução destes mercados no país. O mercado interno de automóveis e comerciais leves cresceu 147,8%, entre 1990 e 1996, bem superior ao crescimento da produção (106%) que também não deixou de responder à esta demanda interna, nem mesmo expandir seu nível exportado em 72,8%. O aumento das importações aqui é bem compreensível, ao considerar que o Brasil passa a entrar em um mercado de livre concorrên-

cia mundial, experiência não tida anteriormente, mesmo que o aumento de aproximadamente 100 unidades em 1990 para mais de 180 mil unidades em 1996 possa assustar, já que as exportações brasileiras também seguem no mesmo patamar.

O comportamento da produção do subsetor de ônibus e caminhões não foi muito condizente com a situação de seu mercado interno, pois enquanto nestes 7 anos houve um aumento de mais de 20% na demanda nacional, aconteceu que a produção retraiu-se em 0,9%. E à medida que até 1992 não se importava uma só unidade, entre 1993 e 1996 houve um crescimento de 600 unidades para 9500, representando uma variação de mais de 1480%. Isto ao mesmo tempo que a exportação deste segmento automotivo não ultrapassava o insignificante crescimento de 3%, nestes mesmos 7 anos. A maior preocupação aqui, dá-se pelo não acompanhamento da produção nacional ao crescimento do mercado interno. A participação dos importados no mercado interno de ônibus e caminhões cresceu de 1,2% em 1993 para 15,4% em 1996, sendo este último índice maior que o apresentado por todo o setor automotivo (11,2%) no mesmo ano.

A situação do subsetor de tratores e colheitadeiras é bem diferente. A produção e o mercado nacionais retraem-se, à medida que a exportação cresce e a importação inexiste. Mesmo com a redução de mais de 33% na produção entre 1990 e 1996, ainda foi possível abastecer não só a procura interna, que caiu 51%, como também a demanda externa, que cresceu quase 73%. Este desempenho também não é muito bom, ainda que não haja importação neste subsetor. É certo de que para crescer o nível da produção, a indústria nacional deveria receber estímulo de uma demanda crescente, não somente externa, mas principalmente interna, haja visto o grande potencial agrícola do país, que também requer uma modernização em seu sistema de produção.

Assim, a tendência de especialização no setor automotivo fica mais evidente. Ao passo que a produção nacional concentrar-se-ia em automóveis e comerciais leves, seria permitido (pouco a pouco) que o mercado interno de ônibus e caminhões fosse abastecido por importados, já que é crescente o mercado interno deste segmento diante de uma produção nacional que recua.

Entretanto, o resultado das políticas setoriais para o setor automotivo é avaliado pelo MICT&SPI (1997) como positivo. Sua justificação fundamenta-se na melhoria da qualidade e competitividade dos autoveículos, que puderam equiparar-se aos "carros mundiais"; na redução de preços dos carros populares, tendo aumento de 23,7% para 53,8% na representação das vendas internas entre 1993 e 1997; na expansão do mercado em média anual de 31,4% entre 1995 e 1997; no resultado da balança comercial do setor veículos e autopeças. Apesar desta ter se apresentado deficitária, indicaria caminhar, ainda que lentamente para o superávit. Quando são analisados o saldo de 1995 e o de 1996 (de janeiro a novembro), seria possível perceber este rumo, pois estavam respectivamente, em déficit de US\$ 2,6 bi e US\$ 604 mi.

3.3 O fluxo comercial do setor automobilístico

Ao ver a tabela a baixo e voltar-se para o ano de 1997, tendo sido passados 8 anos de abertura comercial no Brasil, percebe-se que no campo da indústria automobilística brasileira, a balança comercial foi deficitária, beirando US\$ 1 bi. Enquanto que em 1990 houve um superávit de mais de US\$ 1,5 bi. Esta constatação não é tão ruim se se considera a indispensável reestruturação do referido setor, que teve auxílio da política brasileira conjunta entre liberalização comercial e sobrevalorização de sua moeda. Daí a necessidade de analisar mais detalhadamente os dados oferecidos aqui.

Tabela 13: Principais exportadores e importadores da indústria automobilística

	Valor (em US\$ bi)		Participação nas exportações e im- portações mundiais (em %)		Variação anual (em %)			
	1990	1997	1990	1997	90-97 (acum.)*	1995	1996	1997
EXPORTADORES								
Alemanha	69,95	88,27	21,9	17,8	26,1	21	3	0
Japão	66,23	79,91	20,8	16,1	20,6	-2	-7	7
Estados Unidos	32,54	61,46	10,2	12,4	88,8	6	5	12
Canadá	28,44	47,86	8,9	9,6	68,2	7	2	7
França	26,19	34,48	8,2	7	31,6	18	2	1
Reino Unido	14,08	26,14	4,4	5,3	85,5	26	21	8

Espanha	11,72	25,45**	3,7	5,4**	117**	27	13	n.d.
Bélgica-Luxemburgo	18,04	23,99	5,7	4,8	32,9	13	2	-5
México	4,7	19,84	1,5	4	323,5	39	32	6
Itália	13,1	17,78	4,1	3,6	36,6	35	4	-7
Coréia do Sul	2,3	12,23	0,7	2,5	431,3	57	26	6
Suécia	7,71	9,38	2,4	1,9	21,5	9	5	-7
Países Baixos	4,67	7,86	1,5	1,6	68,2	54	11	2
Austria	3,52	6,87	1,1	1,4	94,9	30	21	-2
Brasil	2,03	4,86	0,6	1	139	-9	11	48
Total dos 15 países acima	305,18	466,38	95,7	94,3	52,8*	n.d.	n.d.	n.d.
IMPORTADORES								
Estados Unidos	79,52	120,73	24	23,7	52,2	5	4	8
Alemanha	30,85	44,98	9,3	8,8	45,8	26	5	-5
Canadá	24,64	39,39	7,5	7,7	59,8	4	2	15
Reino Unido	22,82	36,32	6,9	7,1	59,1	16	13	10
França	21,59	23,46	6,5	4,6	8,6	25	3	-18
Itália	18,09	22,58	5,5	4,4	24,8	27	8	11
Bélgica-Luxemburgo	18,48	21,27	5,6	4,2	15,1	25	-1	-14
Espanha	10,13	18,62**	3,1	3,7**	83,8**	22	13	n.d.
Países Baixos	8,24	11,99	2,5	2,4	45,4	33	8	-3
México	5,26	10,78	1,6	2,1	104,6	31	96	25
Japão	7,31	10,2	2,2	2	40	39	5	-18
Austrália	3,79	7,01	1,2	1,4	84,9	6	3	11
Austria	3,52	6,9	1,1	1,4	25	21	8	-15
Suécia	4,58	5,99	1,4	1,2	30,6	27	9	6
Brasil	0,53	5,79	0,2	1,1	988,3	73	-29	36
Total dos 15 países acima	252,25	386,01	79,1	75,9	53*	n.d.	n.d.	n.d.
MUNDO	318,9	496	-	-	55,5*	14,2*	4,8*	4,6*

Fonte: OMC (1998)

* Elaboração própria

** Refere-se ao ano de 1996

n.d.: não disponível

Entre 1990 e 1997, o Brasil permaneceu em 15º lugar entre os maiores exportadores mundiais de produtos automobilísticos, o que não impressionaria muito caso não se denotasse que a

participação da exportação do país nas exportações automobilísticas mundiais tivesse sido elevada de 0,6% para 1%, em período de maior competição internacional. O valor exportado pelo Brasil, nestes 8 anos, obteve uma variação acumulada de quase 140%, com 48% só no último ano e 13% de média.

Comparando estes resultados brasileiros com os dos outros 14 grandes exportadores, verifica-se que nenhum atingiu maior variação percentual de valor exportado que o Brasil em 1997 e somente 2 superaram a variação acumulada brasileira. Dos 15 exportadores, 6 tiveram sua participação na exportação mundial reduzida, a ponto de fazer cair a participação do conjunto dos 15 em 1,4%. Todavia, o Brasil foi um dos países deste grupo que ainda conseguiu aumentar sua representatividade (em 0,4%).

O crescimento percentual da exportação brasileira neste setor, também supera o crescimento mundial. Ao passo que entre 1990 e 1997 a variação acumulada brasileira havia sido de 139%, a mundial não conseguiu fechar em 56%. Tomando o ano de 1997, o índice mundial de 4,6% confronta-se com os 48% conquistados pelas exportações automobilísticas brasileiras.

Em 1995, a variação das exportações brasileiras neste setor foi negativa em 9%. É possível justificá-la a partir da valorização da moeda nacional frente ao dólar em 1994, o que tornava os produtos brasileiros mais caros para o mercado internacional. Ao mesmo tempo, constata-se um movimento contrário do lado das importações, onde houve um súbito crescimento de 73%, visto que para os brasileiros os produtos estrangeiros haviam se tornado relativamente mais baratos.

Importa ressaltar ainda que este mercado é altamente competitivo, sendo exigência que a exata indústria ofereça produtos cada vez mais sofisticados, o que a obriga ser intensiva em tecnologia. Portanto, significa muito dizer que o Brasil tenha permanecido em 15º lugar entre os maiores exportadores mundiais do setor, sob 8 anos de liberalização comercial e mais de 3 anos de moeda nacional sobrevalorizada. Não sendo somente isto, houve um avanço na participação mundial, enquanto que outros exportadores, inclusive os dois maiores (Alemanha e Japão), sofreram perda.

Este avanço do setor automobilístico brasileiro teve forte incentivo do grande aumento dos investimentos estrangeiros diretos, que além de ter vindo formar unidades produtivas, provocaram também conseqüentemente, um crescimento vultoso das importações deste mesmo setor. Por causa da maior concorrência internacional, teve-se que buscar fora insumos (peças, principalmente) que dessem maior sofisticação aos produtos nacionais, ao não serem disponíveis no país pelo fato do setor de autopeças não ter acompanhado no mesmo ritmo a reestruturação das montadoras.

Deste modo, entende-se a tímida posição do Brasil em 36º lugar entre os maiores importadores mundiais da indústria automobilística em 1990. Já em 1994, a posição brasileira sobe para 19º lugar, chegando a 15º em 1997. A variação acumulada do crescimento das importações brasileiras foi de 988,3% entre 1990 e 1997, obtendo só no último ano 36% e alcançando a média anual de 41%. Dentre os 15 maiores importadores do setor em 1997, não houve quem superasse estes índices. Com isso, a participação do Brasil na importação automobilística mundial pulou de 0,2% em 1990, para 1,1% em 1997, a maior variação positiva do conjunto dos 15 neste período.

Mesmo admitindo a evolução do comércio automobilístico brasileiro nestes 8 anos, interessa também que seja demonstrado quão aquém do seu potencial está ainda a representatividade da exportação brasileira no total de sua própria exportação, bem como o tamanho de ambas na América Latina.

A representatividade das exportações automobilísticas brasileiras no total exportado pelo país, teve crescimento de 6,5% em 1990 para 9,2% em 1997, permanecendo ainda abaixo de 10 países, além do índice mundial (9,4%) e do latino-americano (10%) em 1997. Esta é uma das verificações que se pode obter com a tabela 14.

Tabela 14: Participação nas exportações e importações totais de mercadorias do país

	Exportação (em %)		Importação (em %)	
	1990	1997	1990	1997
Alemanha	16,3	17,3	8,7	10,2
Japão	23	19	3,1	3
Estados Unidos	8	8,9	15,3	13,4
Canadá	22,3	22,3	21,1	19,6
França	12,1	11,9	9,2	8,7
Reino Unido	7,6	9,3	10,2	11,8

Espanha	21,1	24,9*	11,6	15,3*
Bélgica-Luxemburgo	15,3	14,3	15,4	13,6
México	11,5	18	13,1	9,5
Itália	7,6	7,5	9,9	10,8
Coréia do Sul**	3,5	9
Suécia	13,4	11,3	8,4	9,1
Países Baixos	3,5	4,3	6,5	7,4
Áustria	8,5	11,7	11,2	10,7
Brasil	6,5	9,2	2,4	8,9
Austrália***	9,5	10,6
AMÉRICA LATINA	n.d.	10	n.d.	9,3
MUNDO	9,4	9,4	9,4	9,4

Fonte: OMC (1998)

* Refere-se ao ano de 1996

** Não está entre os 15 maiores importadores

*** Não está entre os 15 maiores exportadores

n.d.: Não disponível

Na América Latina, as exportações totais brasileiras representavam cerca de 19% em 1997, contra 39,6% do México, o que é menos da metade deste. E quando se toma somente a participação nas exportações de produtos automobilísticos, vê-se um abismo, pois enquanto os brasileiros detinham 17,3% das exportações da região neste setor, os mexicanos abarcavam 71%, índice mais de 4 vezes maior que o do Brasil. Isto é reflexo da maior participação que o setor automobilístico mexicano detém sobre o valor total da exportação daquele país. Esta relação em 1990, já estava em 11,5% no México, enquanto que no Brasil era de 6,5%. Ao final de 1997, verifica-se que o crescimento da participação do setor automobilístico brasileiro na exportação total do país foi de 2,7% com relação ao índice de 1990. Já a variação mexicana no mesmo período foi de 6,5%, havendo somente 3 países entre os maiores exportadores com maior representatividade de produtos automobilísticos em suas exportações.

No Brasil, evolução maior ocorreu na participação dos produtos automobilísticos na sua pauta importadora total. Entre 1990 e 1997, esta relação variou de 2,4% para 8,9%, o que fez o Brasil superar os respectivos índices de 3 dos grandes importadores. Este crescimento de 6,5% foi o maior do grupo dos 15. É o que reflete a reestruturação do setor no país, necessária e urgente a quem abre suas portas para competir dentro e fora de seu mercado.

Tabela 15: Variação das exportações e importações brasileiras (em %)

	90-94	1995	1996	1997
Exportação total	38,6	6,8	2,7	11

Exportação de produtos automobilísticos	60,3	-9,3	11,3	47,9
Importação total	60,2	50	7,3	15,1
Importação de produtos automobilísticos	550	72,5	-28,6	36

Fonte: Elaboração feita a partir de dados da OMC (1998) e do Banco Central e Secex (apud Revista Conjuntura Econômica, 2000).

Pelo quadro acima, percebe-se que a variação percentual comercial do setor automobilístico brasileiro com o exterior, foi maior que a variação de toda a balança comercial do país. Enquanto que nos 5 primeiros anos de abertura econômica, ainda sem o real, a importação total cresceu mais de 60%, a importação de produtos automobilísticos chegou a crescer 550%. Só no ano de 1995, já sob a influência da nova moeda, a importação total cresce 50% e a importação de produtos automobilísticos novamente a supera, ao crescer 72,5%. Devido à contenção à importação de veículos em 1996, a importação automobilística sofreu um decréscimo de 28,6% neste ano, à medida que a importação total ainda obtinha crescimento de 7,3%. Contudo, já em 1997, o crescimento da importação automobilística (36%) volta a ultrapassar o crescimento da importação total (15,1%).

Também no lado da exportação, o setor automobilístico é mais suscetível a variações que o todo da economia nacional. Mesmo em mercado aberto, entre 1990 e 1994, a indústria automobilística brasileira se saiu bem, crescendo o seu volume exportado em mais de 60%, o que supera o crescimento da exportação total (38,6%). Todavia, o advento do real no meio de 1994, posterga para o ano seguinte uma queda de 9,3% nas exportações dos produtos automobilísticos, ao passo que exportação total ainda garantia um crescimento de 6,8% em 1995. Já nos anos de 1996 e 1997, repete-se o que se via nos 5 primeiros anos da década, que foi uma larga superação percentual do crescimento da exportação automobilística sobre o da exportação total. E melhor ainda, via-se que a variação da exportação automobilística havia também ultrapassado a variação da importação do mesmo setor. À medida que a entrada de produtos automobilísticos decrescia 28,6% em 1996, as exportações aumentavam em mais de 11%. Mesmo em 1997, onde os produtos automobilísticos obtiveram uma maior entrada no país em 36%, a sua exportação beirou a 48% de crescimento. Isto acontece sem que ocorra o mesmo entre a importação e exportação totais da economia brasileira em 1996 e 1997.

3.4 A posição brasileira na América do Sul

Resolveu-se reservar esta seção para situar melhor a indústria automotiva brasileira em âmbito inter-regional, pois por se viver em estrutura de mercado aberto, interessa que se expanda a visão a um mercado imediatamente próximo.

Conforme Santos & Pinhão (1998), 92% da produção automobilística sulamericana está no Brasil e na Argentina, onde as empresas destes dois grandes mercados também procuram assumir a função de fornecedores de partes e componentes para o restante de seus vizinhos. Os acordos comerciais são nada mais do que uma indicação para a racionalização e o maior comércio entre os países da região.

Os anos 80 significaram um período de estagnação econômica para todos os países da América do Sul, como resultado do processo inflacionário e da dependência da região ao capital externo. Assim, a indústria automobilística só pôde apresentar redução de produção, de demanda e de investimentos.

Para superar as dificuldades do ambiente político-econômico, as montadoras de veículos recorreram à formação de *joint-ventures*, pois fazendo associações umas com as outras os custos e riscos seriam reduzidos. Chegando os anos 90 com o sucesso dos planos de estabilização econômica, principalmente no Brasil e na Argentina, e a promoção de políticas específicas como os acordos setoriais e multilaterais de comércio, o cenário se transforma. A demanda doméstica crescia, à medida que o parque industrial se modernizava, particularmente a cadeia produtiva.

Santos & Pinhão (1998) relatam que ao passo que acordos comerciais surgiam, as indústrias modernizavam-se, pois procurava-se a reestruturação da produção e a racionalização das plantas das montadoras, significando aproveitamento de comercialização entre os integrantes do bloco regional, o que garantia a obtenção de economias de escala. As montadoras instaladas na América do Sul deixaram de ser unidades independentes, que não tivessem qualquer comunicação ou complementariedade sequer. O que se buscou foi a integração cada vez maior entre tais entidades.

Porém, a vulnerabilidade político-econômica dos países sulamericanos atrapalha a indústria automobilística alcançar todo o potencial que a região possui. Em 1994, como indicam Santos & Pinhão (1998), a crise do México atinge fortemente a América do Sul, apesar de que tenha se dado de forma diferenciada em cada país. Enquanto que no Brasil não houve interrupção de crescimento, na Argentina verificou-se queda tanto na demanda quanto na produção da indústria automobilística em 1995, chegando a se recuperar no ano seguinte.

Tabela 16: Vendas de Veículos por País (em milhares)

	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	Venezuela	Equador	TOTAL
1990	712,6	95,9	65,5	50,6	41,0	16,4	982,2
1991	770,8	165,8	94,2	65,9	70,5	27,9	1195,2
1992	740,5	340,2	136,1	82,0	106,5	47,7	1462,2
1993	1061,4	420,8	129,3	180,6	126,3	45,1	1963,8
1994	1209,8	508,1	108,3	177,0	74,0	65,0	2139,4
1995	1359,3	327,9	146,4	133,9	88,8	46,9	2103,5
1996	1506,8	376,1	162,0	119,5	67,9	25,2	2257,6
1997	1878,9	426,3	170,0	n.d.	157,0	n.d.	n.d.

Fontes: Asociación de Fabricantes de Automotores (Adefa), Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e South American Motor Industry Association (apud Santos & Pinhão, 1998).

Tabela 17: Produção de Veículos por País (em milhares)

	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	Venezuela	Equador	TOTAL
1990	914,4	99,6	11	49,1	43,3	16,8	1134,2
1991	960,2	138,9	12,8	44,1	73,6	20,6	1250,4
1992	1073,8	262,0	18,9	50,3	92,1	25,7	1523,1
1993	1391,4	342,3	20,9	78,2	93	27,6	1953,6
1994	1581,3	408,7	19,5	80,9	71,9	33,8	2196,4
1995	1629,0	285,4	21,5	79,8	96,4	26,2	2138,4
1996	1813,9	313,1	21,7	78,4	71,3	18,2	2317,5
1997	2067,4	445,8	25*	n.d.	114*	n.d.	n.d.

Fontes: Adefa, Anfavea e South American Motor Industry Association (apud Santos e Pinhão, 1998)

* Dados estimados

Dispostos acima, estão os 6 maiores mercados e pólos produtores da América do Sul, podendo talvez considerá-los como os únicos representantes da região, pois os demais países possuem produção e mercados bastante reduzidos. Indiscutivelmente, o Brasil lidera tanto em produção como em comercialização de veículos, seguido bem de longe pela Argentina. Contudo, o mais interessante não seria isto.

Primeiramente, vale ser observada a evolução total deste conjunto nestes referidos anos. Entre 1990 e 1996, o crescimento da indústria automobilística sulamericana foi animadora. A região

obteve crescimento de 104,3% na produção, com média anual de 10,7%, alcançando índices ainda maiores na comercialização, 129,8% na variação acumulada e 12,6% na média anual.

Relacionando os dados existentes nas duas tabelas anteriores, pode-se dizer que o desempenho brasileiro não foi muito diferente, pois os seus índices aproximaram-se aos da América do Sul. Entre 1990 e 1997, a produção brasileira de veículos teve crescimento acumulado de 126,1%, o que chega a uma média anual exatamente igual à sulamericana (10,7%). Já o crescimento do mercado brasileiro no mesmo período foi de 163,6%, ficando em uma média anual de 12,9%, que é um pouco superior à sulamericana. Ao passo que o Brasil ficou apenas na média do crescimento da região, a Argentina em muito a superou.

A comercialização automobilística argentina obteve média anual de crescimento de 20,5% e sua produção de 20,6%, no período de 1990 e 1997. Apesar da vulnerabilidade argentina a turbulências externas, o país conseguiu aumentar sua participação na produção e comercialização automobilística da região, enquanto que o Brasil obteve diminuição da mesma representatividade. Em 1990, a Argentina detinha 8,8% da produção sulamericana, contra 80,6% do Brasil. Já em 1996, o Brasil passava a produzir 78,6% dos veículos da região, à medida que a Argentina respondia por 13,5% da mesma produção. Quanto aos mercados nacionais no conjunto total da região neste setor, observa-se que o Brasil obteve redução de 72,5% em 1990 para 66,7% em 1996, em paralelo que a evolução argentina foi de 9,7% em 1990 para 16,6% em 1996.

Todavia, este declínio da participação brasileira e esta ascensão argentina não parecem indicar acentuação. E pelo contrário, ao analisar a situação de ambos os países ano a ano, estes tenderiam a ter uma situação invertida ao longo do tempo. Ora, a representatividade de comercialização brasileira só obteve retração contínua até 1992, quando ficou em 50,6% e o índice argentino havia chegado ao seu ápice (23,9%). Este ano tanto como foi de queda para as vendas brasileiras (-3,9%), como foi de euforia para as vendas argentinas, ao crescer 110,6%. Posteriormente, observou-se que o crescimento das vendas brasileiras portou-se de modo bem mais estável que a evolução das vendas argentinas, pois estas não resistiram ao impacto da crise mexicana em 1995 e caíram 35,4%, ao passo que a comercialização de veículos brasileiros crescia 12,3%. E mesmo em 1997, a quantidade de veículos argentinos vendidos não tinha superado ainda o nível alcançado em 1994 (antes da crise mexicana), ficando 16% abaixo.

Também na própria produção automobilística argentina houve em 1995 uma redução em 30%, como prova da fragilidade de sua economia diante de abalos externos. No entanto, a reação brasileira foi de crescimento, ainda que baixo, de 3%.

Destaca-se aqui, não uma supremacia quantitativa da produção e da comercialização da indústria automobilística brasileira sobre as demais dos países sulamericanos, mas a sua comprovada maior capacidade de resistência a choques externos, que é importantíssima para salvaguardar a estabilidade da evolução deste estratégico setor industrial e bem mais preferível que apresentar bruscas variações como houve na Argentina.

Tabela 18: Destino das exportações brasileiras de veículos (em milhares de unidades)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	84	205	232	267	160	199
Chile	16	26	15	11	11	13
Uruguai	10	14	15	16	13	12
Venezuela	13	14	9	7	11	12
Colômbia	4	5	9	4	6	9
Equador	5	6	4	7	6	7
Subtotal	132	271	283	312	207	250
Total	193	342	332	378	263	296

Fonte: Secex (apud Santos & Pinhão, 1998)

Conforme os dados acima, fica clara a contribuição que os países sulamericanos deram para que o Brasil aumentasse sua exportação automobilística pós-abertura. A indústria automobilística brasileira aumentou suas exportações totais em 53,3 % entre 1991 e 1996, com média anual de 7,4%. Tendo só os países sulamericanos como destino, percebe-se um aumento ainda maior, da ordem de 89,4% em todo o período e em torno de 11,2% ao ano. Com isso, estabeleceu-se uma elevação também na participação da América do Sul no total das exportações automobilísticas brasileiras, havendo passado de 68,4% em 1991 para 84,4% em 1996, além de já ter alcançado a marca de 85,2% em 1993.

Dentro deste vasto mercado interessado por veículos brasileiros, sobressai-se justamente a Argentina, o maior produtor automobilístico da América do Sul depois do Brasil. O crescimento das exportações de veículos brasileiros para a Argentina, foi bem superior ao dos demais destinos, 136,9% entre 1991 e 1996, o que daria uma média anual de 15,4%. Consequentemente, a participação argentina no total de veículos brasileiros exportados também cresceu nestes anos. Enquanto que em 1991 a Argentina importava 43,5% de todos os veícu-

los brasileiros exportados, em 1996 já respondia por 67,2% dos mesmos. O ápice da participação argentina ocorre em 1994, quando chega a 70,6%, mesmo já sob a sobrevalorização da moeda brasileira.

O ano de 1995 também foi de retração na importação argentina por veículos brasileiros, próximo a 40%, seguindo a mesma explicação para a diminuição da produção e do mercado argentinos : a crise do México. Isto além do desestímulo à importação de produtos brasileiros prestado pelo real. Por conta disso, a representatividade argentina neste ano cai para 60,8%, mas voltando logo a crescer no ano seguinte.

Desta forma, verifica-se o benefício que abertura comercial causou à indústria automobilística brasileira, principalmente pela muito boa aceitação que tiveram seus veículos no mercado sulamericano, ainda que depois do surgimento do real em 1994.

Os acordos comerciais realizados na América do Sul, de modo geral têm se objetivado primordialmente a uma maior abertura entre os países integrantes, além da racionalização da produção. Comumente pratica-se o "*comércio regional livre de tarifas, os índices mínimos de conteúdo local e os programas de investimento*", conforme Santos & Pinhão (1998). A meta era estimular o investimento e a demanda. As importações eram liberadas, sendo acompanhadas por reduções gradativas de tarifas. Não houve contudo, uma legislação específica quanto a níveis de nacionalização.

Já por causa de déficits comerciais na balança brasileira, com grande peso da indústria automobilística, em 1995 há alteração na estratégia política do governo. Elevaram-se as tarifas de importação de automóveis e estabeleceu-se quotas máximas de importação de veículos, até mesmo da Argentina, para conter a avalanche de importações.

Com a maior importação do setor automobilístico, causada pela redução das tarifas de importação de produtos de outros países, elevava-se a concorrência em toda a região. Então, procurou-se reestruturar os parques produtivos nacionais. Políticas especificamente automotivas foram delineadas, não só no Brasil como na Argentina, a fim de estimular o investimento.

O Regime Automotivo Brasileiro, segundo Santos & Pinhão (1998), seguiu o modelo argentino e apresenta os seguintes pontos principais:

- *"redução gradativa do imposto de importação de veículos no período entre 1996 e 1999, variando de 70% a 35%, com a excepcionalidade de que as montadoras com plantas no país, ou com projetos de investimentos aprovados pelo Regime, podem importar veículos com redução de 50% da alíquota vigente;*
- *redução do imposto de importação de autopeças (de 2,4% em 1996 para 9,8% em 1999);*
- *redução do imposto de importação de insumos e bens de capital;*
- *programa de compensação entre importações e exportações e*
- *índice médio de nacionalização de 60%."*

Assim, o Regime Automotivo Brasileiro procurava proteger a indústria automobilística nacional, ao mesmo tempo que viabilizasse seu maior desenvolvimento e modernização. Os novos investimentos vinham tentando reestruturar as atividades deste setor. Semelhantemente, também este rumo foi seguido pela indústria automobilística argentina. Conforme Santos & Pinhão (1998), ambas as indústrias nacionais buscariam:

- *"maximização dos benefícios concedidos por ambos os países;*
- *equilíbrio nas relações de exportação e importação, como estabelecem as políticas setoriais e*
- *metas globais, traçadas para o continente por suas matrizes."*

Santos & Pinhão (1998) também indicam uma conformidade entre os elementos essenciais dos dois programas de investimento, assim apresentados:

- *"meta de forte crescimento das atividades dentro do Mercosul;*
- *planos visando à integração das operações na América Latina, podendo incluir em alguns casos o México;*
- *produtos dedicados por fábrica;*
- *recebimento para montagem do mesmo componente, com facilidades de intercâmbio entre fornecedores das diversas plantas;*

- *base de fornecimento integrada à planta e*
- *fornecedores internacionais, programas globalizados de produção e plataformas mundiais."*

Santos & Pinhão (1998) confirmam uma tendência de especialização das plantas de produção automobilística na América do Sul. Ao passo que à Argentina caberia produzir veículos com menor escala (carros de passeio médios e compactos e comerciais leves), seria de responsabilidade do Brasil a produção especializada em séries de maior escala (carros pequenos e até 1000cc) e em veículos comerciais pesados (ônibus e caminhões).

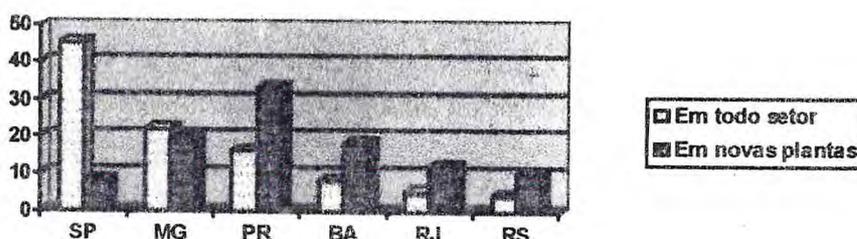
3.5 Os investimentos realizados recentemente

Os investimentos realizados a partir da segunda metade da década de 1990 em segmentos do complexo automotivo brasileiro, têm exercido fortes efeitos sobre os mesmos. A intenção destes investimentos tem sido a de responder a procura já existente e crescente dos diversos ligados ao grande complexo automotivo.

Outros setores da economia acabam também por serem beneficiados pela introdução de inovações organizacionais por parte deste complexo, à medida que assimilam a difusão destes modos de organização e gestão de produção.

Santos & Pinhão (2000) indicam que tais investimentos mais recentes no setor automotivo, especificamente na construção de unidades produtivas, têm se caracterizado pela reconfiguração regional da produção de veículos. Enquanto que nos anos 50 a produção restringia-se à região do ABC paulista, ela passou a atingir o Vale do Paraíba durante a década de 70, chegando também a alcançar o Paraná e até Minas Gerais mais recentemente.

Gráfico 2: Distribuição dos Investimentos mais Recentes (em %)



Fonte: Santos & Pinhão (2000)

Pelo gráfico acima percebe-se a redistribuição dos investimentos, que tendem a se espalhar por outras regiões do país fora de São Paulo, principalmente no que se refere às novas plantas. Contudo, o parque metal-mecânico de autopeças, que faz parte do complexo automotivo, permanece ainda praticamente todo concentrado no estado de São Paulo, circundando o ABCD paulista, mesmo que existam alguns fornecedores em Minas Gerais, com alegam Santos & Pinhão (2000).

Este setor do complexo automotivo começa também a se reestruturar, à medida que os investimentos e as estratégias das montadoras de veículos rearranjam-se no território nacional, das próprias mudanças ocorridas na organização da produção.

A instalação de uma fábrica montadora em uma região, atrai empresas de autopeças, que por sua vez gera emprego no referido local. Pensando nesta lógica, estados e municípios oferecem incentivos fiscais à empresa que instalar uma unidade produtiva no seu espaço geográfico. Santos & Pinhão (2000) apontam esta como uma das vantagens encontradas pelas montadoras de veículos ao abrir uma nova fábrica em uma nova área territorial, além de poderem aproximar seus produtos de seus clientes.

As empresas de autopeças tendem a seguir o atrás das montadoras, mesmo que não as acompanhem de imediato. Os fornecedores de autopeças esperam uma certa escala de produção de veículos para deslocarem alguma unidade produtiva sua próxima a uma nova região produtora de veículos. Um exemplo claro desta realidade é mostrado por Santos & Pinhão (2000), que é Minas Gerais. Apesar de já existir produção automobilística neste estado, as fábricas de autopeças não chegaram a formar um parque fornecedor que fosse representativo.

O estado de São Paulo, pelo tamanho dos investimentos nele já realizados até agora, permanece como a origem de grande parte da produção de autopeças no Brasil. O deslocamento da produção de autopeças até o momento, não foi o suficiente para sequer ameaçar a hegemonia do fornecimento paulista, pois segundo Santos & Pinhão (2000), *"a grande maioria dos investimentos refere-se a novas plantas com aumento de capacidade de produção ou destina-se ao estabelecimento de unidades de montagem exclusivamente."*

Estes novos investimentos também trouxeram uma nova organização da produção no complexo automotivo. A característica mais marcante diz respeito à diminuição das operações realizadas pelas montadoras, transferindo algumas delas para seus fornecedores. Esta novidade vem sendo mais amplamente implantada em novas unidades produtivas.

Com o processo de desverticalização do próprio setor de autopeças e a entrada de novas empresas no mercado, abriu-se mais ao surgimento de novos fornecedores, o que ao mesmo tempo propiciou, como dizem Santos & Pinhão (2000), uma *"ampliação das linhas de atuação de grandes empresas instaladas."* O ingresso de empresas estrangeiras deste setor no Brasil tem sido bem forte. Santos e Pinhão (2000) apresentam que este tem se dado através da *"construção ou expansão de unidades e da aquisição de empresas locais, muitas vezes fabricantes do mesmo produto, outras vezes complementares. Muitas atuam como sistemistas das plantas, fornecendo conjuntos montados, e são parcerias globais no desenvolvimento de projeto e na produção."*

De qualquer forma, o nível de investimento injetado neste setor não tem se distanciado muito do nível destinado ao setor automobilístico propriamente dito. Conforme Santos & Pinhão (2000), em 1998, o montante de investimentos que o setor de autopeças teria recebido, chegava a 80% do nível que as montadoras absorveram no mesmo ano. Entre os anos de 1991 e 1999, o setor de autopeças recebeu cerca de US\$ 10 bi, dos quais 72% vinham de empresas estrangeiras e US\$ 4,3 bi só no período de 1997 a 1999. A aplicação foi no intuito de não só aumentar a produção, mas também de modernizar o parque produtivo, de adquirir novos equipamentos, de estabelecer programas de qualidade, de reorganizar a produção e implantar unidades.

O resultado da aplicação destes investimentos pode ser constatado pelo aumento das exportações do setor, como uma indicação de ganhos de competitividade. Santos & Pinhão (2000) indicam que de US\$ 2 bi em 1991, as exportações de autopeças cresceram para US\$ 4,2 bi em 1998, reduzindo-se em 1999 para US\$ 3,6 bi, o que seria compreensível pela recessiva situação econômica sulamericana neste ano.

O BNDES é considerado por Santos & Pinhão (2000), como um dos colaboradores da evolução da indústria automobilística e de autopeças. Entre 1997 e 1999, o total do investimento

cedido pelo BNDES à indústria montadora, de autopeças e aos demais segmentos relacionados à produção de veículos, chegou a R\$ 8,9 bi.

Tabela 19: Apoio do BNDES ao complexo automotivo brasileiro
(em R\$ milhões)

	Montadoras	Autopeças	Outros	Total
Investimento total	6422	1464	1034	8919
Obras civis e instalações	1110	226	165	1436
Equipamentos	2924	713	517	3653
Financiamento	2632	594	252	3478

Fonte: BNDES (apud Santos & Pinhão, 2000)

Com isto, o BNDES desejava causar um estímulo no grau de fabricação de partes e peças dos veículos, propiciando uma maior aquisição de máquinas, equipamentos e ferramentas às montadoras instaladas no país. A intenção era de dar um incentivo tanto às montadoras quanto aos seus respectivos fornecedores, fazendo com que tal auxílio ao conjunto provocasse uma interação maior entre os segmentos do complexo automotivo nacional.

O montante do investimento destinado às montadoras foi de 72% do total, enquanto que os fabricantes de autopeças ficaram com 16,4% e os demais segmentos afins gozaram dos 11,6% restantes. No que se refere aos diferentes destinos de investimento dentro de cada um dos setores do complexo automotivo, nota-se que 41% destes recursos foram direcionados aos equipamentos em todo o complexo, superando até mesmo o financiamento, que ficou algo em torno de 39%. Dentro da indústria montadora, a participação dos equipamentos no investimento total deste setor foi próximo a 45%, sendo que 60% destes equipamentos foram adquiridos no próprio país.

Santos & Pinhão (2000) ressaltam que os índices de nacionalização nas indústrias de todo o complexo têm se elevado. Uma importante conquista foi o aumento da produção local de motores, que por sua vez já precisava de outros elementos na sua fabricação. No setor de autopeças, o índice de nacionalização fica em pelo menos 80%, o que estimula uma maior busca por produtos dos fornecedores brasileiros. Já no caso do setor industrial de veículos, o índice varia entre 70% e 90%.

É relatado por Santos & Pinhão (2000) que em 5 dos 10 projetos aprovados pelo BNDES, trabalha-se em "parques fornecedores". Isto seria uma espécie de instalação conjunta entre as novas fábricas e novos fornecedores numa região, contribuindo também para aumentar as linhas de produção de algumas fábricas já estabelecidas.

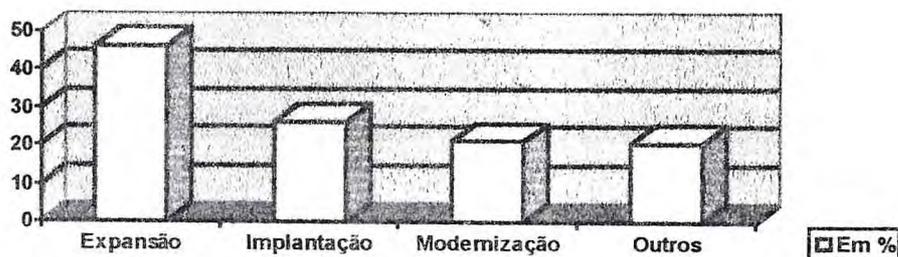
Pensando na importância que o setor de autopeças tem para o setor automobilístico, pois o crescimento da indústria montadora só seria viável ao encontrar suporte em uma base local de fornecedores, ao final de 1996 o BNDES cria um programa de apoio à rede de fornecedores. Tal programa teria, segundo Santos & Pinhão (2000), o duplo objetivo de :

- *"fortalecer o quadro de oferta de partes e peças instalada no país, apoiando empresas que apresentassem condições de superar a fase de transição do setor e demonstrassem potencial competitivo e*
- *estimular maior participação local através da capacitação das empresas.'*

Para que as empresas fossem beneficiadas pelo programa do BNDES, as empresas teriam de apresentar seus projetos de ações e investimentos, tendo estes que atender os padrões de desempenho exigidos no setor. O programa também abrangia medidas que agilisassem o crédito àqueles projetos considerados mais "financeáveis".

Garantem Santos & Pinhão (2000) que, entre 1995 e 1999, o total do desembolso do BNDES nesta área superou R\$ 700 milhões, alcançando 34 empresas diferentes. Cerca de 41% do investimento total, R\$ 594 milhões, concentrou-se no período de 1997 a 1999, onde a principal norma de conduta era aumentar a capacidade de produção pela expansão e implantação de unidades. Com isso, pretendia-se principalmente atender novos consumidores e fabricar novas linhas de produtos.

Gráfico 3 : Objetivo dos Projetos



Fonte: BNDES (apud Santos & Pinhão, 2000)

Acima, vê-se a representatividade dos projetos por objetivo. Santos & Pinhão (2000) chamam a atenção para a constatação de que somente um dos projetos apoiados pelo BNDES referia-se diretamente à capacitação tecnológica. Desta maneira, implicaria afirmar que não foi priorizado de um modo geral, o desenvolvimento tecnológico do setor, ainda que gastos tenham sido destinados à modernização, como para equipamentos, alterações de leiaute, introdução de células de produção e treinamento pessoal.

Tabela 20: Distribuição de Investimentos de Projetos Apoiados pelo BNDES

Itens de Investimento	Valor (em R\$ milhões)	Em %
Equipamentos nacionais	186	13
Equipamentos importados	527	36
Obras civis	226	15
Total	1464	

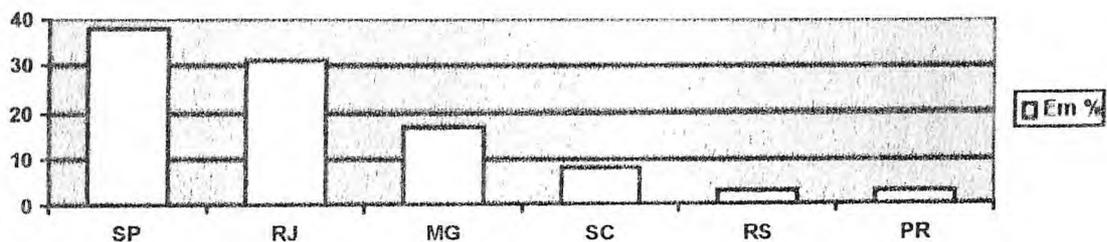
Fonte: BNDES (apud Santos & Pinhão, 2000)

Afirma-se que o investimento em equipamentos no setor de autopeças, desde o início do programa até o final de 1999, representou a maior parcela do investimento total neste setor (49%). Esta representatividade foi inclusive maior que a atingida no próprio setor automobilístico (45,5%). Contudo, contrariando o que houve no setor montador, onde a aquisição de equipamentos nacionais (60%) foi maior que a dos importados (40%), a aquisição de equipamentos nacionais por parte do setor fornecedor não ultrapassou 25% do total dos equipamentos adquiridos pelo setor.

Todavia, é uma pretensão comum a todos os projetos apoiados pelo BNDES lançar-se no mercado externo, em especial o Mercosul. Como as empresas brasileiras encontrassem maiores dificuldades momentâneas de exportarem para tal destino, estas já passam imediatamente a buscar outros mercados que ofereçam maior abertura comercial.

Quanto à distribuição geográfica dos recursos no setor de autopeças, exprime-se que neste há ainda muito maior concentração do que no setor automobilístico. São Paulo foi o estado com a maior porcentagem de captação dos recursos (38%). Juntando-se à porcentagem obtida pelo Rio de Janeiro, os dois chegam a 69% dos investimentos distribuídos pelo programa do BNDES.

Gráfico 4 : Distribuição Regional dos Desembolsos do BNDES



Fonte: BNDES (apud Santos & Pinhão, 2000)

Conforme o Sindipeças (apud Santos & Pinhão, 2000), após o apoio dado às empresas de autopeças, testifica-se que este setor atravessa por uma fase de aquisição, onde a participação de empresas de capital nacional cai de 52% em 1994 para 31% em 1999, considerando o capital e o faturamento.

Santos & Pinhão (2000) verificam também que apesar da maioria das empresas apoiadas pelo BNDES terem ligação direta com as montadoras, os projetos que pretendiam a instalação de unidades em parques industriais foram poucos. Fica sublinhado ainda que a continuidade do processo de reestruturação industrial depende que os subfornecedores das autopeças sejam alcançados pela modernização. As empresas subfornecedoras precisariam investir mais em instalações e equipamentos, modernizando-os para melhorar a qualidade de seus produtos, o que os adequaria às novas exigências do setor automotivo.

É ressaltado também por Santos & Pinhão (2000), que os subfornecedores produzam no próprio país para atender a produção automobilística nacional. Justificando esta ação, são almejados os seguintes benefícios:

- O processo de terceirização das montadoras e fornecedores é promovido pela ampliação do parque fornecedor;
- Custos de importação e estoques são reduzidos, dando também maior flexibilidade ao sistema em atender às demandas da indústria montadora;
- Determinados produtos têm sua importação reduzida;

- À medida que as operações das empresas sistematizadas são reduzidas e os subfornecedores oferecem maior qualificação, o setor automotivo apresenta ganhos de eficiência.

3.6 As perspectivas de expansão

Conforme MICT&SPI (1997), os autoveículos devem ser um item da constante busca pela abertura de mercado. Uma vez que o setor automotivo já estaria *"pronto para atender aos diversos mercados, através dos mecanismos oficiais de promoção comercial."*

Mesmo o Brasil tendo experimentado uma expansão na produção e no mercado interno e externo de sua indústria automobilística, em ambiente de livre concorrência mundial, deve ser admitido também que ainda em muito podem ser alargadas tais fronteiras de produção e de mercado.

E segundo MICT&SPI (1997), existem muitos fatores que agem em favor do setor automotivo brasileiro, sendo eles: o próprio Regime Automotivo, o mercado interno, a elevada elasticidade-renda do setor, o elevado índice de habitantes por autoveículo, a frota de idade avançada, as dimensões continentais do país e a integração regional.

A base do Regime Automotivo é a associação entre indução de investimento e equilíbrio na balança comercial externa do setor, abrangendo não só veículos mas também autopeças. Esta atitude é muito importante, por provocar interação entre os setores de todo o complexo automotivo dentro mesmo do país, não precisando mais, a médio e longo prazos, recorrer tanto à importação para fabricar produtos modernos.

Para justificar a potencialidade do mercado brasileiro em consumir mais autoveículos, remete-se logo ao elevado índice de habitantes por veículo no país. O nível brasileiro, de acordo com MICT&SPI (1997), situa-se em torno de 10,9, contra 6 da Argentina e 1,3 dos Estados Unidos. Este potencial mercado crescente no Brasil também não deixaria de ser um peculiar atrativo para novos investimentos no país.

O mercado brasileiro, como alegam MICT&SPI (1997), poderia se expandir ainda mais caso fosse reduzido o preço final dos veículos no país, pois a estrutura tributária atual apresenta-se muito densa, chegando a ser 3 vezes maior do que a de países em níveis maiores de produção e mercado. Um exemplo nítido da alta elasticidade-renda do setor automobilístico no Brasil, foi o sucesso da política dos "carros populares" a partir de 1992, que provocou um "boom" na demanda do setor. Com isso, segundo MICT&SPI (1997), o nível de consumo interno haveria chegado ao máximo em 1996, quando atingiu 1,7 milhões de automóveis.

Outro incentivo apontado por MICT&SPI (1997) para a expansão do setor automotivo brasileiro seria a elevada idade média da frota de automóveis, caminhões e ônibus. Sustenta-se que para uma melhor segurança de trânsito e ambiental, seja necessária uma renovação desta frota. Também por dispor de uma malha rodoviária (1,5 milhão km) muito maior que a ferroviária (30 000 km), o país teria de dar maior margem à ampliação do transporte rodoviário.

O documento do MICT&SPI (1997) indica que a potencialidade da indústria automotiva não estaciona no mercado interno, pois a formação do Mercosul e outras negociações de integração, como com a Venezuela e o Chile, dão maiores oportunidades para que a escala de mercado das montadoras e autopeças do Brasil seja ampliada. Isto ao mesmo tempo que se tenha a produção racionalizada e a custos reduzidos.

A América do Sul como um todo representa um grande potencial de expansão de mercado. Tendo Santos & Pinhão (1998) como fonte, nota-se que muito maior que a relação brasileira habitante por veículo é a de outros 8 países sulamericanos, além da própria média da região.

Tabela 21: Frota Sulamericana de Veículos (1995)

	Frota (em milhares)	População (em milhões)	Habitantes/veículo
Brasil	16123	156,4	9,7
Argentina	5903	34,9	5,9
Venezuela	1997	22	11
Colômbia	1700	36,9	21,7
Chile	1358	14,4	10,6
Peru	736	24,5	33,3
Bolívia	547	7,2	13,1
Uruguai	491	3,2	6,6
Equador	480	11,5	23,9
Paraguai	125	5,5	44
Suriname	66	0,4	6,6
Guiana	33	0,7	21,6
TOTAL	29559	317,5	10,7

Fonte: Sindipeças (apud Santos & Pinhão, 1998)

O Brasil e a Argentina são os países mais privilegiados pelo investimento na indústria automobilística, por representarem também os dois maiores mercados da região, sendo que o brasileiro supera o argentino em 4 vezes. Sendo assim, as montadoras interessadas na América do Sul tendem a amontoar suas unidades produtivas entre o sul-sudeste brasileiro e o nordeste argentino, como atestam Santos & Pinhão (1998).

Tabela 22: Densidade de veículos nas regiões sul e sudeste do Brasil (1995)

	Frota (em milhares)	População (em milhões)	Habitantes/veículo
Rio Grande do Sul	1360	9634,6	7,1
Santa Catarina	580	4875,2	8,4
Paraná	994,6	9003,8	9,1
Subtotal Sul	2934,7	23513,7	8
São Paulo	6255,1	34119,1	5,5
Rio de Janeiro	1960	13406,3	6,8
Espírito Santo	228	2802,7	12,3
Minas Gerais	1542,7	16672,6	10,8
Subtotal Sudeste	9986,3	67000,7	6,7
Subtotal S + SE	12921	90514,4	7
Distrito Federal	421,5	1821,9	4,3
Total Brasil	16123	156000	9,7

Fontes: BNDES e IBGE (apud Santos & Pinhão, 1998)

Note-se que comparando Brasil e Argentina na relação habitantes por veículo, este país supera o índice brasileiro. Porém, quando se averigua a densidade de veículos em certos estados brasileiros, percebe-se que o estado de São Paulo, com população próxima da argentina, já supera a sua densidade. Isto sem mesmo lembrar o nível do Distrito Federal.

Então, a localização da indústria automobilística brasileira não poderia concentrar-se melhor que nos estados do sul-sudeste do país, por ficar justamente no centro geográfico de maior consumo de veículos na América do Sul, alcançando outros países que sejam predominantemente importadores.

Todavia, Santos & Pinhão (1998), alertam que as maiores dificuldades para que a indústria automobilística brasileira se expanda por toda a América do Sul dizem respeito a características presentes na região como as flutuações de demanda, e mesmo de produção, que são associadas ao baixo nível de renda na maior parte da população sulamericana. Tal situação quase

que impede de traçar estratégias de longo prazo, principalmente em países que tenham estes traços mais fortes.

Como outros pontos fracos do setor automotivo brasileiro, MICT&SPI (1997) citam: a tecnologia de processo, os equipamentos, a escala, a concorrência e o protecionismo internacional.

O nível de automação das indústria brasileira montadora de veículos ainda está muito baixo, mesmo considerando as montadoras mais modernas. Isto indica que a tecnologia de processo, ainda que realmente tenha evoluído nos últimos anos, não garantiu um aumento de produtividade dos trabalhadores que chegasse a patamares internacionais.

O aumento da produção conquistado a partir de 1992, é fruto senão da utilização da capacidade ociosa de tempos anteriores. O que se fez para aumentar a produção foi somente modernizar as fábricas já existentes, ou mesmo fazer horas extras. Só depois da primeira metade da década de 1990, começou-se a implantar novas unidades produtivas. Desta maneira, entende-se o porquê da escala da produção da indústria automotiva nacional estar ainda bem aquém dos padrões mundiais.

Com a abertura comercial, os produtores brasileiros foram obrigados a adequarem-se às novas condições de preço e qualidade, impostos pela própria concorrência internacional. Para dificultar ainda mais a situação da indústria automotiva brasileira, esta encontra forte protecionismo, ao tentar vender para outros países, que impõem barreiras tarifárias ou não-tarifárias.

CONCLUSÃO

O processo de abertura da economia brasileira foi tão inevitável quanto necessário ao país, pois o Estado desgastado não conseguiria patrocinar a indispensável reestruturação produtiva.

Ainda que as medidas liberalizantes não tenham sido, em efetivo, tão rigorosas o quanto se propuseram inicialmente, em virtude de certos recuos (por causa de setores imediatamente prejudicados e de desequilíbrios no Balanço de Pagamentos) e de ações não realizadas (por serem incompatíveis com as simultâneas políticas de estabilização), foram suficientemente estimuladoras para que a indústria, principalmente, passasse por uma modernização.

O custo pela associação entre medidas de estabilização com medidas de liberalização foi alto. Houve retração no investimento nacional, queda do nível da atividade econômica e do nível de emprego, além do desgaste da Balança Comercial.

O crescimento das importações maior que o das exportações é explicável não só pela valorização da moeda brasileira, mas também pela necessidade urgente de reestruturação, pois as empresas nacionais para produzirem melhores produtos de imediato, precisariam de melhores insumos, encontrados no exterior.

A resposta de quase todas as empresas brasileiras à abertura comercial foi dada pela especialização, terceirização e implantação de programas de qualidade e produtividade, não obrigando a ampliação da capacidade produtiva. A preocupação das empresas foi "enxugar" a produção, não importando muito em gerar desenvolvimento tecnológico.

A reestruturação buscada pela indústria automobilística brasileira também não saiu do campo organizacional-gerencial, o que infelizmente não faz deste estratégico setor da economia, por poder difundir tecnologia, uma exceção diante da reação dos demais.

O aumento da produção automobilística diz respeito ao desempenho da produção de automóveis e comerciais leves, excluindo quase que totalmente a contribuição dos demais automotivos. Isto é o que indica uma tendência de especialização do setor automobilístico brasileiro.

Mesmo que se tenha constatado uma variação da demanda nacional de ônibus e caminhões da ordem de 20% entre 1990 e 1997, a produção destes no mesmo período só decresceu, ao passo que se procurou sua importação a partir de 1993, não deixando de crescer desde então. Parece que tal subsetor automotivo não obteve considerável importância no dito Regime Automotivo Brasileiro, talvez por representar menos de 4% do mercado total do setor, ainda que o país aponte para um grande potencial de demanda, tenha visto a elevada idade da frota destes veículos em circulação no Brasil.

Em termos de Balança Comercial, os números da indústria automobilística indicam bons resultados, após 8 anos de competição aberta com o mundo. Tanto importação como exportação obtiveram importantes variações, a ponto de darem ao país o 15º lugar entre os maiores importadores e exportadores mundiais de produtos do setor. Contudo, muito há que se expandir, como por exemplo, na representatividade da exportação automobilística no total exportado pelo país, que até 1997 não chegou ao nível mundial nem latino-americano. Quanto à importação, conclui-se ter existido uma maior demanda primordial por insumos desta indústria, o que poderia indicar uma interação muito maior entre as filiais automobilísticas brasileiras e suas matrizes no exterior.

Uma grande oportunidade brasileira já está lançada, que é a integração regional. Foi comprovado neste estudo, que graças aos países sulamericanos, a indústria automobilística brasileira pôde expandir suas vendas externas. Tal estímulo aparenta não se findar tão cedo, visto que muitos países, por encontrarem suas indústrias facilmente vulneráveis a abalos político-econômicos, não conseguem desenvolver uma indústria automobilística nacional que produza o suficiente para suprir a sua própria demanda interna.

Como a indústria automobilística está dentro de um complexo automotivo, que engloba outros setores afins, estes acabam por se beneficiar também das inovações introduzidas na referida indústria. Os investimentos realizados neste complexo, a partir da segunda metade da década de 1990, aconteceram muito neste sentido, pois os segmentos ligados aos automotivos careciam acompanhar as mudanças já ocorridas nas montadoras.

O setor de autopeças incorpora quase todas as alterações realizadas nas fábricas, principalmente no que se refere à desverticalização e à adoção de novos métodos de organização da

produção, chegando até à implantação de unidades de atuação conjunta entre montadoras e fornecedores. Assim como nas fábricas, o desenvolvimento tecnológico no setor de autopeças também não foi priorizado, apesar de se ter como objetivo a modernização.

Com certeza, as mudanças acontecidas na indústria, em especial na automobilística, serviram para modernizar o parque nacional, chegando à algumas conquistas já mencionadas. Todavia, estas não conseguiram ainda fazer com que houvesse uma equiparação de competitividade com os competidores internacionais.

Pelo fato da reestruturação brasileira ter procurado principalmente as inovações organizacionais, teme-se que os produtos nacionais não acompanhem a modernização dos produtos de indústrias que optam essencialmente por inovações tecnológicas, que oferecem muito maior competitividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org.) [et al]. **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992.

ALLAIN, M. Resende. **Abertura Comercial e Estabilização Econômica: Uma Discussão do Caso Brasileiro**. USP, Dissertação de Mestrado. São Paulo, 1995.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. São Paulo, Editora Nobel, 1996.

CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des) Ordem Internacional**. Campinas, Editora da UNICAMP, 1993.

CORREA, P. Guilherme. **Abertura Comercial e Reestruturação Industrial no Brasil: Deve o Estado Intervir?** BNDES/Pnud, Texto para discussão 45. Rio de Janeiro, 1996.

FIORI, J. Luiz. **É Hora de o Brasil Voltar a Crescer**. Jornal O Povo. Fortaleza, 2.7.2000

JORNAL O POVO. Fortaleza, 3.1.2001.

LIMA, A. M. Correia. **Globalização e Novo Paradigma Tecnológico: Os Desafios da Inserção Internacional da Indústria Brasileira**. FEAAC/UFC, Monografia de Graduação. Fortaleza, 1996.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO & SECRETARIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL. **Ações Setoriais para o Aumento de Competitividade da Indústria Brasileira**. Documento Base. Brasília, 1997.

MOREIRA, M. Mesquita. **A Indústria Brasileira nos Anos 90: O que já se pode dizer?** USP/IPE, Seminário nº 10. São Paulo, 2000.

MOREIRA, M. Mesquita & CORREA, P. Guilherme. **Abertura Comercial e Indústria: O que se pode esperar e o que se vem obtendo**. BNDES/Pnud, Texto para discussão 49. Rio de Janeiro, 1996.

NASSIF, A. Luiz. **Políticas Industrial e Comercial**. Revista de Economia Política, volume 20, nº 2 (78), abril-junho. Editora 34, 2000.

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE. **Statistiques du Commerce International**. Genève, 1998.

QUEIROZ, M. Amora. **A Integração Regional e as Perspectivas da Indústria Brasileira: o Mercosul**. FEAAC/UFC, Monografia de Graduação. Fortaleza, 1996.

REGO, J. Márcio & MARQUES, R. Maria (org.) [et al]. **Economia Brasileira**. São Paulo, Editora Saraiva, 2000.

REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA. Agosto, 2000

- SANTOS, A.M. Medeiros M. & PINHÃO, C. Márcio. **Panorama da Indústria Automotiva na América do Sul**. BNDES Setorial, nº 8. Rio de Janeiro, 1998.
- SANTOS, A.M. Medeiros M. & PINHÃO, C. Márcio. **Investimento do Complexo Automotivo: Atuação do BNDES**. BNDES Setorial, nº 12. Rio de Janeiro, 2000.
- SOUZA, N. de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Editora Atlas, 1997.
- TULHA, J. Freitas. **A Liberalização do Comércio Exterior Brasileiro: Uma Avaliação das Mudanças na Política de Importações no Período 1987-1993**. USP, Dissertação de Mestrado. São Paulo, 1995.
- VELLOSO, J.P. dos Reis (org.) [et al]. **A Crise do Estado e Retomada do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1990.