

Aspectos da Política de Governo sobre o Setor Automotivo

Uma das principais questões que têm sido levantadas acerca do setor automotivo brasileiro diz respeito aos efeitos dos novos investimentos sobre a geração de novos empregos e qual o papel da política governamental nesse processo.

O setor automobilístico brasileiro, incluindo-se aí montadoras e fabricantes de autopeças, talvez seja o melhor representante na indústria brasileira de um oligopólio protegido por longo período e submetido a choques competitivos a partir da abertura no início da década de 90.

A exemplo do que ocorria com o resto da indústria nacional, o setor automobilístico chegou aos anos 90 com um baixo índice de eficiência operacional. Para se ter uma idéia, as pesquisas sobre o setor automotivo no Brasil na primeira rodada do International Motor Vehicle Program, IMVP (1985-1989), mostraram uma baixa produtividade da indústria brasileira frente ao resto do mundo: 48,1 horas em média para se produzir um veículo, contra, por exemplo, 16,8 horas no Japão. A qualidade do produto também deixava a desejar, com 92,5 defeitos por cada 100 veículos, índice superior ao observado no México e na Coreia.

Esse fraco desempenho estava associado ao baixo nível de automação da indústria, projetos ineficientes de produtos, práticas de manufaturas ultrapassadas e pouca integração com os fornecedores. Praticamente inexistiam práticas "enxutas" de trabalho e recursos humanos para o aproveitamento da mão-de-obra com baixa qualificação.

A verdade é que o setor, protegido pelas barreiras alfandegárias e se beneficiando da situação oligopolista, não tinha motivação necessária para realizar as mudanças que só se observavam nas outras partes do mundo.

Apenas a abertura efetiva da economia a partir de 1990 fez com que a indústria automobilística saísse do "ponto morto" em que se encontrava nos anos 80. A redução das alíquotas do imposto de importação do bem final e dos insumos do setor aumentou o grau de competição no mercado interno e permitiu que o setor adotasse práticas como global sourcing.

Já em 1993, observou-se um esforço de modernização do setor, com lançamento

de vários novos produtos, com características mais atualizadas, e de reestruturação produtiva, com algum aumento de produtividade. Nesse contexto, o lançamento dos carros populares, com base nos acordos da Câmara Setorial, foi um importante elemento de alavancagem da produção e das vendas do setor.

A estabilização da economia a partir de 1994 mudou um pouco as regras do jogo no setor. A partir da queda da inflação e sua manutenção em patamar baixo, houve uma significativa expansão do crédito ao consumidor. Esse fato associado à demanda por automóveis, permitiu que as vendas internas soltassem de cerca de 1 milhão de unidades em 1993 para aproximadamente 1,6 milhão em 1997.

No bojo dessas mudanças estruturais da economia brasileira, o Governo procurou definir uma política específica para o setor automotivo brasileiro. A definição dessa política está consubstanciada no regime automotivo brasileiro.

Basicamente, o que levou o Governo a criar o regime automotivo, cuja origem remonta ao Projeto de Lei de Exportações de 1993, foram dois fatores: i) o aumento expressivo das importações do setor no segundo semestre de 1994 e início de 1995, que pressionaram a balança comercial brasileira, impondo riscos ao esforço de estabilização; e ii) o temor do redirecionamento dos investimentos do setor para a Argentina, dado que aquele país possuía um programa com amplos incentivos para o setor.

A despeito das dificuldades enfrentadas no âmbito externo, o Governo optou pela criação do regime, como uma forma de disciplinar as importações e de garantir investimentos no Brasil.

A queda das importações de automóveis ao longo de 1995 e as dificuldades enfrentadas pelo Governo junto à OMC (Organização Mundial de Comércio) fizeram com que o regime não mais contemplasse a questão das importações. Dessa forma, a partir do segundo semestre de 1995, o regime automotivo brasileiro passou a ser apenas um instrumento de incentivos à produção e aos investimentos.

*Secretário-Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Doutor em Economia de Empresas pela FGV/SP.

A partir de 1993, os investimentos das montadoras e fabricantes de máquinas agrícolas, segundo a ANFAVEA, cresceram expressivamente, saltando de US\$ 967 milhões em 1993 para US\$ 2,4 bilhões em 1996. Os dados de previsão de investimentos do setor, levantados pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, mostram que esses investimentos tendem a crescer nos próximos anos.

Uma característica importante desses novos investimentos é que eles são acompanhados pela entrada de novas montadoras no País, o que deve, no médio prazo, aumentar o grau de competição nessa indústria com a reacomodação das parcelas de mercado das firmas.

Outro aspecto importante diz respeito ao fato de que, no bojo desses investimentos, está se processando, uma profunda transformação nas relações entre montadoras e fornecedores de autopeças. As montadoras estão se relacionando com um número cada vez menor de fornecedores, que passam a fornecer não mais peças, mas sistemas e subconjuntos prontos para as montadoras. Isso implica mudanças profundas no segmento de autopeças, que passa a participar, inclusive, do design dos novos produtos.

Além disso, o setor de autopeças passa a ter mais de um nível de fabricantes, com alguns se relacionando diretamente com as montadoras (fornecedores de 1^a linha) e outros fornecendo para o próprio setor de autopeças (fornecedores de 2^a linha). Outro aspecto importante é que nesse novo modelo, o fornecedor visará não apenas o mercado interno, mas o externo também, o que implica escala de produção considerável, qualidade e distribuição adequadas. Nesse sentido, tem se observado intenso processo de fusões, aquisições, joint-ventures e encerramento de atividades de unidades incapazes de se adequar às novas realidades. É falaciosa a afirmação de que o setor de autopeças está deixando de existir no País. Na realidade, o que se está observando é uma reestruturação nesse setor,

que ocorreria independentemente de existência ou não do regime automotivo.

Cabe indagar aqui o papel de regime automotivo no contexto desses investimentos e transformações. Na verdade, não existe um consenso acerca dos efeitos do regime automotivo sobre investimentos no Brasil. No entanto, é razoável afirmar que o temor de fuga em massa dos investimentos do setor para a Argentina eram infundados. Isso decorre do fato de que a presença de uma unidade produtiva no País está associada não apenas à produção do veículo em si, mas à ocupação do mercado (inclusive na criação de uma rede de distribuição e assistência técnica eficiente). Isso deve ser associado ao fato de que o Brasil possui um dos maiores mercados do mundo e com grandes possibilidades de expansão. Além disso, várias empresas tinham uma estratégia de investimentos já definida para a região, sendo que os investimentos nos dois países seriam complementares e não substitutos entre si. Por outro lado, não é possível desprezar o fato de que, efetivamente, algumas empresas poderiam ter optado por produzir na Argentina e não no Brasil. Nesse sentido, o Governo foi conservador ao criar o regime automotivo como forma de garantir os investimentos no Brasil.

Por fim, cabe fazer uma análise dos efeitos desses investimentos sobre o nível de emprego do setor. Do lado das montadoras o nível de emprego tem caído nos últimos anos, mantendo-se estável em 1997 por conta do expressivo crescimento das vendas observado naquele ano. O fato é que a modernização das linhas de produção, com aumento da produtividade, tende a reduzir o nível de emprego, ainda que os que restam sejam de qualidade superior. No entanto, as novas unidades, quando entrarem em operação, serão importantes geradoras de empregos diretos e indiretos. Do lado dos fornecedores de autopeças, o processo de reestruturação do setor tende a expulsar mão-de-obra no curto prazo. No entanto, a partir da reacomodação desse segmento nas novas bases de produção tende, no médio prazo, a ser uma fonte geradora de empregos.