

A dinâmica de crescimento da indústria de automóveis no Brasil: 1957/78 *

EDUARDO AUGUSTO DE ALMEIDA GUIMARÃES **

O texto examina inicialmente aspectos das estratégias de crescimento dos produtores mundiais de veículos que viabilizaram a emergência e determinaram a configuração inicial da indústria de automóveis no Brasil. A análise da evolução da indústria no período 1957/78 enfatiza a existência de dois ciclos de crescimento. Uma profunda reorganização da indústria separa esses dois ciclos. Assim, a indústria pós-1967 é bastante distinta daquela anterior a esta data pelas empresas que a constituem e, sobretudo, por seus novos padrões de competição, em particular pelo seu engajamento em políticas de diferenciação de produto.

1 — Introdução

Apesar da importância conferida pela literatura sobre economia brasileira ao papel desempenhado pela indústria de automóveis na evolução recente da economia — em particular em seu comportamento cíclico — não existem estudos mais detalhados sobre a evolução e desempenho do setor. Este trabalho e o estudo mais amplo que lhe deu origem pretendem preencher esta lacuna, examinando a dinâmica de crescimento da indústria no período 1957/78 e as mudanças ocorridas em sua estrutura.

Embora a intenção seja a de examinar a evolução da indústria, este artigo se detém na análise dos fatores que lhe condicionaram a implantação e estrutura inicial. Na verdade, a implantação da

* Este texto resume parte de tese de doutoramento submetida à Universidade de Londres e se integra a estudo realizado com Maria Fernanda Gadelha no Centro de Estudos e Pesquisas da FINEP. O autor beneficiou-se dos comentários de José Tavares de Araujo Jr. à sua versão original e de Regis Bonelli à presente versão.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

indústria já foi objeto de vários estudos.¹ Contudo, tais trabalhos, assim como a literatura sobre economia brasileira em geral, têm focalizado basicamente a política governamental de incentivo à instalação do setor. Tal abordagem não é acidental, uma vez que se insere em uma perspectiva do processo de industrialização na década de 50 que destaca a existência de um projeto desenvolvimentista. Ao se situarem a partir desta perspectiva, os referidos estudos acabam por ignorar, no entanto, os fatores que determinaram a resposta dos produtores estrangeiros ao projeto político de implantação da indústria automobilística. Tal limitação de análise não é sem consequência. Em particular, não lhe é possível indicar quais os fatores determinantes da configuração inicial da indústria, nem tampouco esclarecer alguns dos acontecimentos subsequentes de sua história e das transformações ocorridas em sua estrutura. Daí porque é oportuno reexaminar aqui a sua implantação, de modo a enfatizar que o sucesso da política governamental decorreu de sua convergência com a estratégia de crescimento dos produtores de veículos das economias industrializadas. Mais do que isso, cabe identificar, a partir da análise dessas estratégias, os fatores determinantes das distintas reações de diferentes produtores estrangeiros e da configuração inicial da indústria no Brasil. Neste sentido, faz-se necessário considerar, ainda que brevemente, a evolução das indústrias de veículos a nível mundial nos anos que antecederam ao início da produção no Brasil.

Cabe, por fim, uma palavra sobre a periodização adotada. Embora a produção de automóveis tenha crescido durante praticamente todo o período 1957/78 (à exceção de 1977), é possível caracterizar dois ciclos de crescimento na evolução da indústria: um primeiro período de expansão rápida, durante os anos de 1957/62, é seguido por outro, de cinco anos, de expansão relativamente lenta; o crescimento da produção acelera-se novamente, durante o período 1968/74, para declinar mais uma vez após este último ano. Por conseguinte, 1967 corresponde a um momento importante na evolução da indústria, marcando o fim do primeiro ciclo completo de crescimento. Existem,

¹ Ver J. Almeida, *A Implantação da Indústria Automobilística no Brasil* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972), L. Martins, *Pouvoir et Développement Economique* (Paris: Editions Anthropos, 1975), e B. L. Nascimento, *Formação da Indústria Automobilística Brasileira* (São Paulo: Universidade de São Paulo, Instituto de Geografia, 1976).

contudo, razões adicionais para caracterizar o ano de 1967 como uma linha divisória na história da indústria: mudanças importantes ocorreram em sua estrutura e em seus padrões de competição por essa época. Em relação às mudanças estruturais, assinala-se a onda de *take-overs*, que acarretou o desaparecimento dos produtores locais (Vemag e FNM), e a entrada na indústria dos três grandes produtores americanos de veículos. Quanto às mudanças nos padrões de competição, aponte-se o crescente engajamento das empresas em políticas de diferenciação de produto, até então praticamente inexistentes. Por tais razões, a análise subsequente enfatizará a especificidade da dinâmica de crescimento da indústria de automóveis nos períodos 1957/67 e 1968/78.

2 — A implantação da indústria de automóveis

O mercado brasileiro de automóveis até a II Guerra Mundial foi suprido principalmente por importações provenientes dos Estados Unidos. A expansão dos produtores americanos no Brasil envolveu mesmo, já na década de 20, a instalação de linhas de montagem no País (Ford em 1919, General Motors em 1924 e International Harvester em 1926). Este quadro seria alterado no pós-guerra com o aumento da importação de veículos europeus e a instalação de novas linhas de montagem. Em 1945, uma firma local (Vemag) iniciou a montagem de automóveis de diversas marcas, bem como de veículos comerciais e máquinas agrícolas. Em 1949, uma empresa estatal (a Fábrica Nacional de Motores) começou a montar caminhões Isotta Franchini; esta atividade foi logo interrompida, devido à falência do produtor italiano, mas retomada em 1952 com a montagem de caminhões Alfa Romeo. Neste mesmo ano, a Willys estabeleceu uma subsidiária no Brasil para a montagem de jipes, que começou a operar em 1954. A Volkswagen iniciou a montagem de automóveis e utilitários em 1953. Finalmente, a Mercedes-Benz, que vinha desenvolvendo planos para a produção de caminhões desde 1951, iniciou a implantação de sua fábrica em 1953.² O estabelecimento

² J. Almeida, *op. cit.*, p. 23, e B. L. Nascimento, *op. cit.*, pp. 17-44.

destas linhas de montagem iria alterar a participação dos diversos produtores estrangeiros no mercado brasileiro. Às vésperas do início da produção de veículos no Brasil, a Alemanha respondia pela maior parcela do mercado brasileiro de automóveis.

Como se sabe, o início da manufatura de veículos no Brasil ocorreu na segunda metade da década de 50 e seguiu-se à definição pelo Governo brasileiro de um conjunto de incentivos específicos. Como se assinalou, o sucesso dessa política decorreu de sua convergência com a dinâmica do processo de acumulação das indústrias potencialmente exportadoras de capital. Não se pretende focalizar aqui a política de incentivos, já suficientemente estudada.³ É necessário, no entanto, referir-se a algumas características da evolução da indústria de veículos a nível mundial, em particular às que respondem pela reação dos diferentes produtores estrangeiros àquela política e, por conseguinte, pela configuração da indústria emergente.

A expansão da indústria automobilística nacional em direção ao mercado externo é um fenômeno precoce na história dessa indústria. Na verdade, os primeiros movimentos nessa direção são simultâneos ao processo de concentração que conformou a estrutura oligopolista dessas indústrias, já que as inovações tecnológicas que deram origem à produção em massa implicaram tanto a expulsão de produtores menores e menos eficientes quanto a necessidade de encontrar novos mercados para a produção crescente. Assim, já no final da década de 20, as exportações de veículos correspondiam a 13% da produção mundial. Por outro lado, o processo de concentração industrial durante aquela década implicou a redução de 108 para 35 do número de produtores nos Estados Unidos entre 1923 e 1931 e de 88 para 31 no Reino Unido entre 1922 e 1929, elevando a participação dos três maiores fabricantes na produção de seus respectivos países, no final da década, para 90, 75 e 68% nos Estados Unidos, Reino Unido e França, respectivamente. Ademais, os dois maiores produtores americanos estavam engajados na operação de linhas de montagem no exterior: em 1929, a GM tinha essas linhas em 15 países e a Ford em 14; 70% das exportações da GM correspondiam a veículos *completely knocked-down* (CKD). Mais do que isso, os dois produtores haviam

³ Para uma análise detalhada da política de estímulo à implantação da indústria, ver, por exemplo, os trabalhos indicados na nota 1.

estabelecido subsidiárias na Alemanha, Reino Unido e França, visando à produção integral de veículos nestes países. Neste contexto, a implantação de linhas de montagem no Brasil por estes produtores durante a década de 20 pode ser encarada como parte de suas estratégias mais gerais de crescimento.⁴

O período posterior à II Guerra Mundial caracterizou-se pelo rápido crescimento da produção mundial de veículos, por novas ondas de concentração, que consolidaram as estruturas oligopolistas das indústrias nacionais, e por um processo de crescente internacionalização da indústria. A produção mundial de veículos aumentou de 3,9 milhões de unidades em 1946 para 13,7 milhões em 1955, 24,3 milhões em 1965 e 39,1 milhões em 1973. A taxa mais elevada de crescimento da produção européia nesse período e, mais tarde, o início da produção em novos países implicaram um decréscimo da participação norte-americana na produção mundial de 79% em 1946 para 45% em 1958 e 32% em 1973.⁵ Como será examinado adiante, esta tendência reflete, no entanto, antes o declínio do ritmo de expansão da produção doméstica dos Estados Unidos do que uma evolução desfavorável às firmas norte-americanas, já que a produção destas no exterior aumentou significativamente.

Na primeira década do pós-guerra, a concentração industrial elevou-se significativamente, como resultado de uma nova onda de fusões e da retirada da indústria dos últimos produtores de pequeno porte, levando a sua conclusão o processo de configuração das estruturas oligopolistas das diversas indústrias nacionais. Nenhuma entrada importante de novas firmas ocorreu desde então a nível mundial, com o aparecimento de novos produtores em países específicos restringindo-se em geral ao estabelecimento de subsidiárias das firmas já existentes. Isto não significa que o processo de concentração tenha atingido seu limite na década de 50. As novas fusões ocorridas desde então, todavia, são de certa forma de natureza distinta daquelas observadas nos períodos anteriores. De fato, estas fusões mais

⁴ Ver R. O. Jenkins, *Dependent Industrialization in Latin America* (Praeger Publishers, 1977), p. 17, e Y. S. Hu, *The Impact of U. S. Investment in Europe* (Praeger Publishers, 1973), pp. 40-41.

⁵ Ver Motor Vehicle Manufacturers Association, *World Motor Vehicle Data, 1978*.

recentes envolveram firmas de porte significativo e foram induzidas antes pela necessidade de fortalecer tais firmas no processo de competição em escala mundial do que pela dinâmica da competição em mercados nacionais específicos.

Essa nova dimensão internacional do processo de competição entre os produtores de veículos constitui, provavelmente, a característica mais importante do desenvolvimento da indústria de veículos no pós-guerra. Em boa medida, trata-se do resultado natural do movimento para o mercado externo iniciado pelos produtores norte-americanos na primeira metade deste século. Não obstante, pela sua amplitude, este processo implicou profundas transformações nas estratégias de crescimento das firmas e nos padrões de competição no interior e entre as diferentes indústrias nacionais, reunindo-as numa indústria internacional, na qual o horizonte das firmas oligopolistas ganha uma escala mundial e a mútua dependência entre elas se estende além das fronteiras nacionais.

Os diferentes ritmos de crescimento dos mercados norte-americano e europeu no pós-guerra e a emergência de um mercado ampliado e protegido em decorrência da constituição do Mercado Comum Europeu implicaram a crescente importância da Europa para as firmas norte-americanas. Esta importância é explicitada pelo confronto entre a taxa de crescimento da produção doméstica da GM, Ford e Chrysler no período 1955/73 (56%) e a taxa de crescimento de suas subsidiárias européias (423%), bem como pela participação dessas subsidiárias na produção total das três firmas, que evoluiu de 8% em 1955 para 21% em 1973. Por outro lado, a importância das subsidiárias norte-americanas nas indústrias européias se reflete em suas participações na produção do Mercado Comum (inclusive Reino Unido): 29% em 1937, 22% em 1950 e 29% em 1973.⁶ Cabe observar que, embora não tenha efetivamente reduzido a participação das firmas européias em seus próprios mercados domésticos, a perspectiva de crescimento das subsidiárias norte-americanas lhes era particularmente ameaçadora na década de 50, uma vez que um

⁶ Ver Y. S. Hu, *op. cit.*, G. Bloomfield, *The World Automotive Industry* (London: David & Charles, 1978), e The Society of Motor Manufacturers and Traders Ltd., *The Motor Industry of Great Britain 1956* (London, 1956).

mercado europeu crescentemente mais rico era receptivo a políticas de diferenciação de produto em relação às quais as firmas americanas tinham nítidas vantagens.⁷

Face à crescente competição em seus mercados domésticos, as firmas européias reagiram movendo-se na direção do mercado externo, o que representava não apenas um esforço para realizar seus potenciais de crescimento, mas também um passo no processo de competição em escala mundial, notadamente quando correspondia a uma entrada em mercados tradicionalmente supridos por firmas norte-americanas. Sob esse aspecto, parece lícito afirmar que o padrão normal de crescimento de uma indústria nacional não-dominante a nível mundial orientaria inicialmente suas exportações e investimentos diretos para áreas nas quais houvesse indústrias nacionais mais fracas ou com nenhuma produção local; e só quando se tornasse suficientemente forte se disporia a enfrentar outras indústrias nacionais oligopolistas em seus próprios mercados domésticos. É verdade que, em relação a mercados nacionais tradicionalmente supridos por produtores americanos, a entrada de firmas européias colocava-as em competição com aquelas; não obstante, podiam esperar, neste caso, uma reação menos vigorosa dos produtores norte-americanos do que se suas estratégias de crescimento estivessem dirigidas para o próprio mercado norte-americano. Ademais, a penetração das firmas européias em países que não contavam com produção local poderia ser facilitada pela disposição de aumentar o conteúdo de partes e componentes de fabricação local nos veículos vendidos, ou ainda de empreender a fabricação integral dos veículos no país, situação em que viriam provavelmente a beneficiar-se de proteção e favores dos governos nacionais.

Neste contexto, a expansão dessas firmas no exterior compreendeu tanto o ingresso em outros mercados nacionais europeus, em relação aos quais se beneficiavam da emergência do Mercado Comum, quanto a entrada e/ou o crescimento em mercados de países em

⁷ Quanto a este ponto, ver J. W. Sundelson, "U. S. Automotive Investment Abroad", in C. P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973). Sundelson dá ênfase especial à posição da Volkswagen.

desenvolvimento.⁸ Cabe observar que este movimento foi particularmente expressivo no que diz respeito às indústrias nacionais europeias mais eficientes e dinâmicas.

Como resultado desse processo de internacionalização, o número de países capitalistas que produziam integralmente veículos automotores aumentou de 11 em 1955 para 18 em 1973. Do mesmo modo, o número de países com atividades de montagem elevou-se de 15 em 1929 para 19 em 1955 e 49 em 1973.⁹

Do ponto de vista do presente artigo, é particularmente relevante examinar o estágio do processo de internacionalização da indústria de veículos em meados da década de 50. Como já sugerido, àquela época, enquanto o crescimento das firmas norte-americanas no exterior estava dirigido principalmente para os mercados europeus, em particular para a expansão do investimento e produção naquela área, as firmas europeias encontravam-se em meio a intenso surto de exportação. Dentre elas, os produtores alemães apresentavam o desempenho mais notável; reiniciando suas exportações em 1948, tornar-se-iam os principais exportadores mundiais em 1956, mantendo esta posição até 1973. Ao contrário das exportações norte-americanas, que em 1955 estavam repartidas quase igualmente entre automóveis e veículos comerciais (54 e 46%), as exportações dos países europeus consistiam principalmente em automóveis (70% no Reino Unido, 82% na França, 79% na Alemanha e 92% na Itália). Por outro lado, as exportações europeias correspondiam a uma par-

⁸ Ainda que, no caso do Reino Unido e França, as exportações para suas colônias ou antigas colônias predominassem, todos os países europeus estavam presentes nos mercados latino-americanos nos meados da década de 50. Assinale-se ainda que, explorando as características de seus produtos, que os distinguiam dos norte-americanos, a expansão das firmas europeias no exterior compreendeu inclusive a entrada no mercado americano, no qual vieram a responder por parcela significativa do mercado de automóveis pequenos. Vale ressaltar, porém, que esse movimento não teve maior significado, já que envolvia um segmento de mercado bastante restrito. Assim, não cabe contrastá-lo à expansão das firmas norte-americanas na Europa.

⁹ Ver The Society of Motor Manufacturers and Traders Ltd., *op. cit.*, e G. Bloomfield, *op. cit.*, pp. 153-154 e 259-260. R. O. Jenkins, *op. cit.*, pp. 26-27, apresenta dados diferentes: 42 países com atividades de montagem em 1960 e 70 em 1979. Assinala também que o número de contratos de montagem elevou-se de 170 para 430 entre aqueles anos.

cela maior da produção doméstica do que no caso norte-americano. Em relação a automóveis, as exportações dos Estados Unidos respondiam por apenas 3% da produção nacional em 1955; esta proporção era de 45% na Alemanha, de 41% no Reino Unido, de 30% na Itália e de 24% na França. Quanto aos veículos comerciais, o peso das exportações na produção norte-americana era mais elevado nesse mesmo ano (14%), todavia, ainda assim inferior ao peso correspondente nos países europeus (46% no Reino Unido, 41% na Alemanha, 18% na França e 14% na Itália).¹⁰

Os comentários acima, relativos à indústria mundial de veículos, fornecem o marco geral para a análise da reação dos diferentes produtores estrangeiros à política do Governo brasileiro voltada para a promoção da produção de veículos.

Tais comentários revelam que essa política foi introduzida em meio ao processo de internacionalização da indústria de veículos, quando as diferentes indústrias nacionais se voltavam de forma crescente para os mercados externos. Durante esse período, ao mesmo tempo em que a Europa se constituía na principal fronteira de expansão das firmas norte-americanas, os países em desenvolvimento se tornavam a fronteira de expansão das firmas européias.

Neste contexto, a primeira implicação que os produtores mundiais, em particular os europeus, podiam inferir da anunciada política governamental era que estar ausente da indústria emergente significava ser excluído do mercado brasileiro, uma vez que cabia esperar que a produção nacional viesse a ser protegida da competição de produtos importados. Sob esse ponto de vista, a política do Governo brasileiro pode ser considerada como um estímulo decisivo ao engajamento de firmas estrangeiras na produção de veículos no País. Por outro lado, é possível argumentar que, devido à própria dinâmica de crescimento da indústria internacional, mais cedo ou mais tarde algum produtor estrangeiro seria induzido a tentar obter vantagens sobre seus competidores e engajar-se na produção de veículos no País, independentemente de qualquer incentivo governamental prévio, mas contando com o estabelecimento de restrições à importação de veículos. Deste ponto de vista, a política governamental teria apenas realizado, ou quando muito antecipado,

¹⁰ Ver The Society of Motor Manufacturers and Traders Ltd., *op. cit.*

uma tendência já existente. Quanto a esta interpretação, no entanto, cabe apontar as dificuldades para um produtor isolado iniciar a produção de veículos em países em desenvolvimento, em decorrência da inexistência de uma indústria de autopeças suficientemente desenvolvida, à qual pudesse recorrer de modo a operar segundo seu grau usual de integração vertical.

Por conseguinte, a existência de uma política governamental apontando para a implantação de um setor automobilístico pode ter sido decisiva para seu efetivo estabelecimento não apenas porque ameaçava a firma ausente com a exclusão do mercado nacional, como sugerido, mas também porque assegurava a produtores potenciais os suprimentos requeridos e, portanto, viabilizava a realização de planos potenciais.¹¹

A resposta das firmas norte-americanas aos incentivos governamentais foi menos decidida do que a das européias, estando em geral restrita à produção de veículos comerciais. Gordon e Grommers identificaram, em entrevistas com os quatro produtores americanos que se instalaram no Brasil, que “o conhecimento de que a importação de veículos, em forma acabada bem como CKD para montagem local, seria impossível daí em diante foi um estímulo poderoso”, uma vez que “o mercado potencial no Brasil era muito promissor”; “os investimentos anteriores em instalações de montagem e distribuição (somando muitos milhões de dólares em alguns ca-

11 Foram aprovados pelo GEIA 18 projetos voltados para a produção de veículos, dos quais apenas 11 foram efetivamente implementados. Destes, nove projetos eram controlados por produtores estrangeiros, ainda que, em uns poucos casos, associados a capital local; as duas firmas controladas por capital local eram a empresa estatal FNM e a firma importadora e montadora Vemag. Oito dos novos produtores já montavam veículos no País; por outro lado, todos os produtores estrangeiros com linhas de montagem no País em meados da década aí estavam incluídos. Os projetos efetivamente implantados foram os da General Motors (veículos comerciais), Ford (veículos comerciais), International Harvester (veículos comerciais), Willys (automóveis e utilitários), Volkswagen (automóveis e utilitários), Mercedes-Benz (veículos comerciais), Simca (automóveis), Scania-Vabis (veículos comerciais), Toyota (utilitários), Fábrica Nacional de Motores (automóveis e veículos comerciais) e Vemag (automóveis). Ver S. A. Latini, *Meta 27. Indústria Automobilística* (Rio de Janeiro: Presidência da República, 1959), e J. Almeida, *op. cit.*, pp. 39-40.

tos) e o *goodwill* tinham que ser salvaguardados através do engajamento na fabricação completa".¹² Ademais, o fato de que "os incentivos seriam oferecidos apenas a um número limitado de companhias... resultou em prontas decisões de ir adiante por parte da maioria das firmas envolvidas".¹³

Não obstante, a estratégia das firmas americanas contemplava um engajamento limitado, uma vez que restrito à manufatura de veículos comerciais, o qual assegurava, no entanto, seus lugares no setor e a possibilidade de futura expansão na direção da produção de automóveis. Pode-se sugerir que a expansão da GM e Ford na Europa durante esse período desestimulava um engajamento de maior porte no Brasil, simultaneamente; não que não existissem os recursos financeiros requeridos por esta expansão adicional, já que tais recursos não eram, de fato, excessivos para aquelas firmas, mas antes porque suas capacidades gerenciais estariam absorvidas na expansão na Europa. Neste contexto, a opção pela produção de caminhões refletia, dentro desta perspectiva de engajamento limitado, tanto suas posições mais significativas no mercado brasileiro de veículos comerciais nos anos anteriores, *vis-à-vis* o mercado de automóveis, quanto o peso mais expressivo das exportações na produção doméstica norte-americana no caso dos veículos comerciais.

Quanto aos dois outros grandes produtores americanos, Chrysler e American Motors (ausentes da indústria emergente apesar da ameaça às suas exportações para o Brasil implícitas no aparecimento da nova indústria), enfrentavam dificuldades no mercado doméstico em meados dos anos 50, com declínio de suas participações no mercado e severas reduções nos lucros. Ademais, tinham menor experiência de investimento direto no exterior do que a GM e a Ford. Em todo caso, a Chrysler viria a ter participação indireta na indústria automobilística brasileira já em 1958, quando adquiriu participação minoritária na Simca francesa.¹⁴

¹² L. Gordon e E. L. Grommers, *United State Manufacturing Investment in Brazil* (Boston: Harvard University, Business School of Business Administration, 1962), p. 53.

¹³ *Ibid.*, p. 55.

¹⁴ Ver L. J. White, *The Automobile Industry since 1945* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971), Cap. 1.

O empreendimento da Willys constitui um caso particular. A Willys-Overland era um rentável produtor de jipes e pequenos caminhões que entrou novamente no mercado de automóveis em 1952, após uma ausência de 10 anos, e fundiu-se com a Kaiser-Frazer em 1953, depois, portanto, do estabelecimento de sua linha de montagem no Brasil. No contexto da onda de fusões e da crescente competição na indústria americana na década de 50, a nova Kaiser-Willys iria retirar-se do mercado de automóveis em 1955, concentrando-se na produção de jipes, a qual, por sua vez, seria transferida para a American Motors em 1969.¹⁵ Deste ponto de vista, a expansão da Kaiser-Willys no mercado externo correspondia antes a uma retirada de seu mercado doméstico do que à busca de novos escoadouros para seu potencial de crescimento. É significativo que a Willys fosse, dentre os produtores norte-americanos, o único com controle minoritário de sua subsidiária brasileira.

Quanto aos produtores europeus, a resposta mais vigorosa à política do Governo brasileiro partiu das firmas alemãs. Os maiores produtores alemães de automóveis e de veículos comerciais (Volkswagen e Daimler-Benz), que tinham recentemente estabelecido linhas de montagem no Brasil, engajaram-se na manufatura integral de veículos no País e viriam a se constituir nos principais produtores brasileiros de automóveis e veículos comerciais. A Auto-Union veio participar da indústria nascente como licenciadora de uma firma privada local (Vemag). A Borgward, a NSU, a BMW e a Krupp apresentaram projetos de investimento, os quais, no entanto, não vieram a ser implantados.¹⁶ Dentre as firmas francesas, a Renault tornou-se licenciadora e, mais tarde, acionista minoritária da Willys e a Simca iniciou a produção de automóveis. Os produtores italianos estavam ausentes da nova indústria, exceto pelo licenciamento da FNM pela Alfa Romeo. A expansão da Fiat na América do Sul seria orientada prioritariamente para a Argentina e levaria quase 20 anos até sua entrada na indústria brasileira. Os produtores britânicos, cujas vendas para o Brasil haviam declinado nos anos an-

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Vale notar que a Borgward e as atividades automobilísticas da Krupp foram mais tarde absorvidas pela Daimler-Benz, enquanto que a NSU e a Auto-Union foram compradas pela Volkswagenwerke.

teriores, devido à queda de suas exportações de automóveis, estariam também ausentes da nova indústria, uma vez que o único projeto de um fabricante britânico — o da Rover, para produção de jipes — não foi implementado. Vale notar que a expansão da indústria britânica, durante esse período, esteve principalmente orientada para os mercados da Commonwealth. Por fim, a nova indústria incluía também a firma sueca Scania-Vabis e a japonesa Toyota.

3 — A indústria de automóveis antes de 1967

Como sugerido anteriormente, o período 1957/67 corresponde a um ciclo completo de crescimento da indústria de automóveis. Embora a produção tenha-se expandido durante todo o período, as taxas de crescimento foram significativamente maiores nos anos de 1957/62. É verdade que essas taxas mais elevadas podem ser parcialmente atribuídas à pequena base sobre as quais são calculadas. Não obstante, mesmo os acréscimos absolutos de produção foram mais elevados nesses primeiros anos: o aumento anual médio foi de 23,1 mil unidades em 1960/62 e de 10,5 mil unidades em 1963/67 (Tabela 1).

O crescimento acelerado da indústria nos primeiros anos de sua história pode ser atribuído à existência de uma demanda insatisfeita, acarretada pelo controle de importações imposto durante os anos precedentes. Na medida em que esta demanda era atendida, o crescimento da produção passava a depender da taxa de reposição e de nova demanda induzida pelo crescimento da renda e/ou pela incorporação ao mercado de grupos de rendas mais baixas.

A demanda de reposição era pequena, refletindo o reduzido tamanho da frota de veículos, o fato de a idade de cerca da metade desse estoque ser inferior a quatro anos em 1962 e, sobretudo, o longo período de tempo durante os quais os veículos eram mantidos em uso. É verdade que uma longa vida útil não implica necessariamente uma pequena demanda de reposição. Se grupos de mais baixa renda estão sendo incorporados ao mercado, veículos velhos podem ser mantidos em funcionamento através de sucessivas transferências para tais grupos, enquanto grupos de maior poder aquisitivo subs-

TABELA 1

Produção de automóveis segundo classes de tamanho e indicadores de concentração — 1957/78^a

Anos	Pequeno	Médio	Médio-Grande	Grande	Esporte	Total	Índice Herfindahl ^b	Participação do Maior Produtor (%) ^c
1957		1,2				1,2	1,000	100,0
1958		3,8				3,8	1,000	100,0
1959	9,0	4,3	1,2	0,0		14,5	0,436	58,3
1960	24,5	7,5	10,3	0,4		42,6	0,301	40,0
1961	36,3	9,3	14,0	0,5		60,2	0,346	51,5
1962	50,2	14,9	16,8	1,0	1,0	83,9	0,323	46,7
1963	53,6	14,1	24,4	0,8	2,0	94,8	0,325	46,7
1964	62,7	12,7	26,3	0,5	2,5	104,7	0,355	51,6
1965	72,9	15,3	22,3	1,3	2,1	113,8	0,378	54,4
1966	87,6	14,8	22,6	1,4	2,5	128,9	0,444	62,1
1967	95,5	11,4	17,9	11,4	3,1	139,3	0,507	68,1
1968	123,9	4,6	20,6	11,0	5,2	165,3	0,624	77,5
1969	126,3	64,2	36,8	13,6	3,7	244,7	0,442	61,3
1970	134,6	105,0	45,4	19,1	3,3	307,5	0,482	66,0
1971	169,7	141,9	56,2	24,0	8,3	400,1	0,488	66,6
1972	203,6	134,6	67,4	25,5	7,6	465,8	0,471	64,8
1973	299,1	137,4	79,8	29,3	6,6	552,2	0,406	58,2
1974	434,7	139,9	84,1	26,7	6,1	691,5	0,415	58,8
1975	430,1	170,9	90,5	18,6	3,7	713,9	0,448	62,1
1976	490,6	164,6	89,8	19,6	1,9	766,4	0,429	60,5
1977	493,8	168,3	56,6	11,3	2,9	733,0	0,395	58,5
1978	559,7	221,2	75,5	13,9	3,4	873,7	0,354	53,4

FONTES: ANFAVEA, *Indústria Automobilística Brasileira* (São Paulo, 1972), e dados não publicados da ANFAVEA.

^aAutomóveis Pequenos: Chrysler — Dodge 1800 e Dodge Polara; Fiat — 147; Willys — Dauphine, Gordini, Renault e Teimoso; Ford — Gordini; GM — Chevette; VW — Sedan e Brasília.

Automóveis Médios: Ford — Corcel e Belina; Vemag — Belcar, Fissore, Vemaguet, Caiçara e Pracinha; VW — Seta, TL, Passat e Variant.

Automóveis Médios-Grandes: Simca — Chambord, Presidente, Rallye, Alvorada, Esplanada, Regente, GTX e Jangada; Chrysler — Esplanada e Regente; FNM — FNM (JK); Willys — Aero-Willys e Itamaraty; Ford — Maverick; GM — Opala, Caravan e Comodoro.

Automóveis Grandes: Chrysler — Dodge Dart, Charger, Magnum e Le Baron; Fiat — Alfa Romeo; Ford — Galaxie; GM — Chevrolet e Veraneio.

Automóveis Esporte: Willys — Interlagos; Puma — GTE, GTS e GTB; VW — Karmann-Ghia, SPI e SP2.

^b $\sum_{i=1}^n p_i^2$, onde p_i é a participação da firma na produção total da indústria e n o número de firmas na indústria.

^c A Vemag é o maior produtor até 1959 e a Volkswagen a partir de 1960.

TABELA 2

Número de modelos por classe de tamanho — 1961/78^a

Anos	Pequeno	Médio	Médio-Grande	Grande	Esporte	Total
1961	2 (—)	2 (—)	4 (1)	1 (—)	—	9 (1)
1962	3 (1)	2 (—)	5 (1)	1 (—)	3 (3)	14 (5)
1963	3 (—)	2 (—)	8 (4)	1 (—)	2 (—)	16 (4)
1964	4 (1)	4 (2)	10 (2)	1 (1)	2 (—)	21 (6)
1965	7 (3)	5 (1)	8 (2)	1 (—)	2 (—)	23 (6)
1966	5 (1)	5 (—)	10 (3)	2 (1)	3 (1)	25 (11)
1967	4 (3)	6 (2)	10 (4)	3 (1)	2 (—)	25 (10)
1968	2 (1)	1 (1)	6 (—)	3 (—)	2 (—)	14 (2)
1969	1 (—)	7 (6)	15 (11)	6 (3)	2 (—)	31 (20)
1970	2 (1)	11 (5)	8 (1)	7 (1)	4 (3)	32 (11)
1971	2 (—)	11 (1)	14 (7)	11 (7)	4 (1)	42 (16)
1972	2 (—)	11 (—)	13 (2)	13 (3)	7 (4)	46 (9)
1973	5 (3)	12 (3)	14 (4)	11 (—)	7 (—)	49 (10)
1974	8 (3)	13 (4)	17 (2)	13 (3)	6 (1)	57 (13)
1975	12 (4)	17 (5)	19 (13)	13 (—)	5 (—)	66 (22)
1976	12 (4)	19 (6)	19 (—)	11 (1)	3 (—)	64 (11)
1977	14 (3)	19 (7)	21 (6)	13 (2)	3 (—)	70 (18)
1978	14 (1)	17 (1)	23 (2)	13 (3)	3 (—)	70 (7)

FONTE: Lista de preços dos fabricantes, publicada em *Quatro Rodas*.

^aO primeiro número corresponde à variedade de modelos oferecidos no segmento de mercado durante o ano (definido como o número máximo de modelos produzidos simultaneamente em um mesmo mês durante o ano). O número entre parênteses corresponde ao número de novos modelos introduzidos durante o ano no segmento de mercado.

tituem seus carros usados, dando origem a uma demanda de veículos novos. O fato, no entanto, é que este padrão depende de serem os proprietários de automóveis de primeira mão induzidos à substituição de seus veículos. Tal comportamento pode ser estimulado por uma política de diferenciação de produto que implique a freqüente introdução de novos modelos e a rápida obsolescência dos modelos existentes. As condições não eram propícias, porém, para que a indústria de automóveis adotasse tal política em meados da década de 60. Como será visto adiante, a indústria produzia uma pequena gama de modelos (embora, talvez, um número excessivo, dado o tamanho do mercado) e as modificações dos modelos existentes não eram freqüentes. Finalmente, a demanda de reposição era também afetada negativamente pelo quadro geral da economia brasileira no período.

Em relação à nova demanda de automóveis, dependia, como sugerido, do crescimento da renda e da incorporação de grupos de

rendas mais baixas ao mercado através de reduções de preços e/ou de condições mais favoráveis de venda. Apesar da alta elasticidade-renda da demanda de automóveis no Brasil, o efeito-renda era limitado, já que o crescimento da renda declinou a partir de 1962. Como é sabido, a inflexão na taxa de crescimento da produção de automóveis em 1962 não foi um fenômeno isolado, uma vez que a produção de quase todos os bens de consumo duráveis cresceu a um ritmo mais lento, ou mesmo declinou, a partir de 1962.¹⁷

Na medida em que as condições econômicas gerais — em particular a política de contenção de salários seguida em meados dos anos 60 — acarretavam, do lado da demanda, condições desfavoráveis à incorporação ao mercado de grupos de rendas mais baixas, tal alargamento do mercado dependia basicamente de mudanças nas condições da oferta. Sobre esse ponto, vale observar que os preços relativos dos automóveis, tendo-se elevado em 1963, declinaram a partir de então (Tabela 3). Tal redução, contudo, não foi suficiente para induzir um crescimento mais rápido das vendas, o que refletia a baixa elasticidade-preço da demanda de automóveis. Da mesma forma, a tentativa da Volkswagen, Vemag e Willys de fazer face ao declínio da taxa de crescimento das vendas, através da produção de versões mais baratas dos seus carros populares, resultou em relativo fracasso.¹⁸

Ainda do ponto de vista das condições da oferta, a ampliação do mercado foi tolhida pela insuficiência de financiamento ao consumidor e, em especial, pela inexistência das condições favoráveis de crédito requeridas para atingir grupos de rendas mais baixas. O aparecimento espontâneo e o rápido desenvolvimento do esquema de consórcios em meados da década de 60 podem ser encarados como

17 Ver, a propósito, J. R. Wells, "Growth and Fluctuation in the Brazilian Manufacturing Sector during the 1960's and Early 1970's", tese de doutoramento apresentada à Universidade de Cambridge (1977).

18 Para estimativas da elasticidade-preço durante o período, ver A. L. Baumgarten, "Demanda de Automóveis no Brasil", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 26 (abril/junho de 1972), pp. 203-297, e P. C. Milone, "Estudo de Bens Duráveis de Consumo, Estudo da Demanda de Automóveis" (São Paulo: Universidade de São Paulo, 1973), mimeo.

TABELA 3

Investimentos, exportações e preços do setor automobilístico

Anos	Investimentos (US\$ Milhão) ^a			Exportações		Índice de Preços Relativos de Automóveis ^d
	Aprovados pelo CDI	Aprovados pelo BEFIEX	Compra de Bens de Capital ^b	Total dos Produtores de Veículos (US\$ Milhão)	De Automóveis (Mil Unidades) ^c	
1961						133
1962						122
1963						140
1964						134
1965	59,9					125
1966	39,2					105
1967	128,9					98,6
1968	...					100
1969	88,0			4,1		96,5
1970	308,4		48,2	8,8		90,0
1971	1,4		87,2	11,3		84,7
1972	188,9		115,0	51,7	7,4 -- 6,5	81,2
1973	777,0	211,3	179,2	54,9	15,9 -- 12,5	78,1
1974	87,8	647,8	208,8	179,4	49,8 -- 44,0	72,3
1975	24,8	79,3	138,8	324,9	54,0 -- 49,5	77,0
1976	---	2.188,2	103,8	350,5	64,1 -- 57,8	68,5
1977	---	20,7	103,7	493,7	55,2	67,9
1978	---	---	215,3	690,7	76,4	68,0

FONTES: Colunas 1 e 2: Relatório de Atividades do CDI; coluna 3: dados não publicados da ANFAVEA; coluna 4: dados não publicados da CACEX; coluna 5: dados não publicados da ANFAVEA; coluna 6: calculado a partir de listas de preços dos fabricantes, publicadas em *Quatro Rodas*, e de dados de produção da ANFAVEA.

a Inclui fabricantes de veículos comerciais.

b Os gastos da Fiat só são considerados a partir de 1977.

c Devido a problemas de classificação, só é possível determinar as faixas nas quais se situam tais exportações no período 1972/76.

d Índice Laspeyres em cadeia, deflacionado pelo Índice Geral de Preços (coluna 2 de *Conjuntura Econômica*).

uma tentativa de superar essa situação.¹⁹ O suporte financeiro parece ter sido particularmente escasso no mercado de automóveis usados, o que significava um obstáculo direto para o alargamento do mercado, já que este seria alcançado, conforme ficou demonstrado pela experiência posterior, principalmente pela entrada sucessiva dos grupos de rendas mais baixas nesse mercado.

¹⁹ Para uma opinião discordante, ver, no entanto, J. R. Wells, *op. cit.* Quanto aos consórcios, ainda que não existam dados relativos a todo o período, é lícito afirmar que a contribuição destes para a expansão da indústria foi importante; em 1968, a venda de automóveis através de consórcios correspondia a 70% da produção da indústria. Ver Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, *Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: Indústria Automobilística* (São Paulo, 1978), p. 134.

Nesse contexto, as condições desfavoráveis ao alargamento do mercado e a demanda de reposição limitada tendiam a acarretar um crescimento relativamente lento da produção de automóveis. Observe-se, por outro lado, associadas a essa tendência a um crescimento moderado, fortes flutuações de curto prazo que refletiam, em boa medida, mudanças conjunturais na política antiinflacionária, introduzidas para fazer face a repentinos agravamentos nas condições recessivas, bem como decisões de política governamental especificamente dirigidas para a indústria de automóveis. Este foi o caso da redução temporária do imposto de consumo e do financiamento à venda de automóveis pela Caixa Econômica Federal, introduzidos em 1965.²⁰ Apesar de terem acarretado resposta imediata da demanda e expressivo aumento nas vendas a curto prazo, os efeitos desses incentivos ficaram circunscritos à paralisação do significativo declínio das vendas experimentado nos meses anteriores, reduzindo os estoques dos produtores e antecipando a demanda futura.

Este persistente quadro recessivo viria afetar, de forma diferenciada, os diversos produtores. Na verdade, a estrutura da indústria permanecera relativamente estável durante a primeira metade da década de 60 (o índice Herfindahl de concentração da produção flutuou entre 0,30 e 0,38 nos anos de 1960/65) (Tabela 1). Dentre os seis produtores que supriam o mercado de automóveis, a Volkswagen mantinha uma posição de liderança, elevando-se sua parcela de mercado de 47% em 1962/63 para 54% em 1965.²¹ A seguir, vinham a Willys, a Vemag e a Simca, cujas participações no mercado, durante esse período, foram em média de 25, 15 e 9%, respectivamente. Quanto à FNM e à GM, cujas produções se restringiam a um único modelo, respondiam por uma parcela insignificante do mercado (menos de 1%). Esta relativa estabilidade desapareceria, porém, na segunda metade da década, com a Volkswagen avançando significativamente sobre as parcelas de mercado de seus competidores e elevando sua participação para 62% em 1966, 68% em 1967 e 77,5%

²⁰ Ver J. Almeida, *op. cit.*, p. 63.

²¹ Todos os dados relativos à produção de automóveis por empresa e classe de tamanho provêm de estatísticas divulgadas pela ANFAVEA, indicadas na Tabela 1. A agregação dos modelos por classes de tamanho obedeceu a critérios próprios, também indicados na Tabela 1.

em 1968 (um recorde na história da indústria). Esta evolução refletia a contínua expansão da produção da Volkswagen durante todo o período, associada à relativa estabilidade da produção da Vemag e da Willys após 1962 e 1963, respectivamente, e ao rápido declínio de produção da Simca a partir de 1965. Cabe assinalar que, durante esse período, os produtores de automóveis praticamente concentravam suas atividades num único segmento de mercado, constituindo a Willys a única exceção relevante ao distribuir igualmente sua produção entre automóveis pequenos e médios-grandes. Assim, os ganhos de mercado da Volkswagen foram simultâneos ao aumento da parcela dos automóveis pequenos na produção da indústria. É difícil determinar se mudanças na demanda de automóveis das diferentes classes de tamanho fortaleceram a posição da Volkswagen ou se as vantagens competitivas desta induziram o crescimento mais rápido da demanda de automóveis pequenos. Contudo, é significativo o avanço da Volkswagen no próprio mercado de automóveis pequenos, no qual sua participação elevou-se de 82% em 1964/65 para 89% em 1966 e 96% em 1967.

Esta evolução viria a colocar a maior parte dos produtores em situação difícil. As informações apresentadas em relatório de Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados em 1967, referindo-se às margens de lucro (preço de fábrica menos custos diretos e indiretos) de diversos modelos no período 1963/67, indicam prejuízos incorridos pelos modelos da Vemag em 1966 e 1967, pelos modelos médios-grandes da Simca e Willys em 1967 e pelos modelos pequenos e pelos utilitários da Willys desde 1963. Por outro lado, os modelos da Volkswagen foram lucrativos durante todo o período.²²

Neste contexto, acumulavam-se condições tendentes a induzir uma reorganização significativa da estrutura da indústria de automóveis. Esta reorganização, associada a mudanças na disponibilidade de recursos para financiamento ao consumidor nos anos subseqüentes, viabilizariam a aceleração do ritmo de crescimento da indústria, in-

²² Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, "Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a verificar o custo do veículo nacional", in *Diário do Congresso Nacional*, Suplemento (A) ao n.º 152 (5 de setembro de 1968).

dependentemente da recuperação do nível de atividade da economia como um todo. Na verdade, seria a própria recuperação da indústria que viria a estimular, ou pelo menos consolidar, a retomada do crescimento econômico no final da década de 60.

4 — A reorganização da indústria e o seu segundo ciclo de crescimento

Os comentários anteriores sobre a dinâmica de crescimento da indústria de automóveis até 1967, ao enfatizar os fatores que impediam a manutenção de um ritmo acelerado de expansão após 1962, sugerem os passos necessários para sua recuperação. Como era improvável que grupos de rendas mais baixas fossem incorporados, de imediato e em grau significativo, ao mercado de carros novos — dado o lento crescimento da renda e a política salarial vigente — o esforço para acelerar a expansão da indústria devia orientar-se para os grupos de rendas mais altas. Isto implicava a necessidade de acelerar a demanda de reposição e induzir a posse de mais de um veículo por família, o que requeria, por sua vez, a adoção de políticas de diferenciação de produtos e o desenvolvimento do mercado de carros usados. Era através deste último que grupos de rendas mais baixas poderiam ser atraídos para a esfera do mercado de automóveis e contribuir para a recuperação da indústria. Ademais, requeriam-se condições mais favoráveis de crédito não apenas para estimular a demanda de reposição e a propriedade múltipla de automóveis pelos grupos de rendas mais altas, mas também para assegurar o acesso dos grupos de renda mais baixa ao mercado de carros usados.

Nestas circunstâncias, dois fatores tornavam-se decisivos para viabilizar uma maior taxa de crescimento da indústria. Em primeiro lugar, o montante de recursos disponíveis para financiamento ao consumidor deveria ser ampliado de modo a sustentar a estratégia descrita.²³ Em segundo, a indústria deveria realizar os elevados in-

²³ É sabido que o aumento da disponibilidade de recursos e as modificações nas condições de financiamento ao consumo foram efetivamente significativos, em particular a partir de 1970, contribuindo de forma decisiva para o elevado

vestimentos requeridos para seu engajamento em práticas de diferenciação de produto, apesar do quadro desfavorável com que se defrontava. A implicação mais importante desta estratégia de recuperação, no entanto, era que a indústria de automóveis no Brasil deveria adotar os padrões de operação típicos do oligopólio diferenciado.

A indústria pré-1967 não estava preparada para engajar-se em uma estratégia dessa natureza. Por um lado, os anos de recessão, especialmente 1966 e 1967, foram caracterizados por um declínio nos lucros que afetou sua acumulação interna e a capacidade de investimento. Isto é particularmente verdadeiro no caso dos produtores nacionais — Vemag e FNM. As firmas estrangeiras podiam sempre recorrer aos fundos de suas matrizes no exterior. Contudo, a Willys brasileira era subsidiária de uma empresa relativamente pequena que, por sua vez, enfrentava um período difícil e estava prestes a se retirar da indústria de veículos no seu país de origem; a Simca, aliás já comprometida em esforço malsucedido de aumentar a variedade de modelos que supria o mercado, tivera recentemente sua matriz na França adquirida pela Chrysler; e a Volkswagen, embora não carecendo de recursos financeiros, não possuía nessa época, mesmo a nível mundial, maior experiência em práticas de diferenciação de produto.

Na verdade, além da escassez de fundos para investir no curto prazo, os principais obstáculos à sobrevivência da maioria dos produtores pré-1967 neste novo quadro competitivo seriam a dificuldade de se engajarem eficientemente no novo padrão de operação e a inevitável desvantagem face às grandes empresas multinacionais produtoras de veículos, caso estas viessem a entrar no mercado brasileiro de automóveis. De fato, não apenas o novo padrão de competição requeria capacitação para a introdução freqüente de novos modelos, mas também penalizava aqueles produtores que deveriam ressarcir-se dos custos de desenvolvimento de novos modelos apenas com suas vendas no relativamente pequeno mercado brasileiro. Tais dificuldades afetavam particularmente à Willys, à Vemag e à FNM. Quanto

rítmo de crescimento alcançado pela indústria. Do mesmo modo, o desenvolvimento dos consórcios teve um papel importante na recuperação e subsequente expansão da produção de automóveis. Tais questões — que não serão abordadas no presente artigo — são examinadas no estudo que lhe deu origem.

à Volkswagen, embora não possuindo maior experiência em diferenciação de produtos nos meados da década de 60, já começava a engajar-se em tal política, a nível mundial.

Este contexto constituía um quadro favorável a uma reorganização significativa da indústria. Esta caracterizou-se principalmente pela entrada dos três maiores produtores norte-americanos no mercado brasileiro de automóveis. Para a GM e a Ford, que já participavam das indústrias de veículos comerciais, isto implicava apenas uma diversificação de suas atividades no País. Embora a GM já contasse com pequena participação neste mercado, onde vendia um modelo tipo camionete, sua entrada efetiva na indústria de automóveis pode ser associada ao investimento realizado a partir de 1967 para a produção de modelos médios-grandes, introduzidos no mercado no final de 1968. A entrada da Ford foi marcada pela produção, a partir de 1967, de um modelo de carro grande, cujo projeto fora submetido a agências governamentais em 1965. Em seguida, em outubro de 1967, a Ford adquiriu o controle da Willys através da compra das ações da Kaiser, seu principal acionista. Quanto à Chrysler — que havia comprado a fábrica de caminhões da International Harvester em 1966, interrompendo sua operação, e que já tinha uma participação indireta no mercado brasileiro de automóveis em virtude de sua participação minoritária na Simca francesa — assumiu a responsabilidade pela operação da subsidiária da Simca em 1967, investindo para a introdução de um modelo de carro grande, que foi entregue ao mercado no final de 1969, quando foi interrompida a fabricação dos modelos até então produzidos pela Simca.

A entrada dos produtores norte-americanos na indústria de automóveis era de se esperar. No caso da GM e da Ford, o interesse no mercado brasileiro se manifestara anteriormente através do engajamento na produção de veículos comerciais. Era natural que, uma vez estabelecidas no País, viessem a diversificar suas atividades na direção do mercado de automóveis. O ponto a examinar, portanto, é o momento da entrada neste mercado (esta questão será retomada adiante).

Quanto à Chrysler, já entrara em negociações visando a uma participação minoritária na Willys em 1957. Se tal associação não chegou a se concretizar, isto se deve às dificuldades com que se defron-

tava em seu mercado doméstico e à falta de experiência de operações no exterior. Ao invés de entrar no mercado brasileiro, a Chrysler conseguiria uma participação indireta no Mercado Comum Europeu, através de associação acionária minoritária na Simca francesa. No início dos anos 60, porém, a taxa de lucro da Chrysler atingira seu mais alto nível desde o fim do *boom* do pós-guerra, dando lugar a um período de expansão das suas atividades. Este movimento compreendeu não apenas a tentativa malsucedida de absorver um produtor norte-americano de caminhões, mas também a realização de investimentos no exterior. Assim, a Chrysler adquiriu a firma inglesa Rootes Motors em 1964/65 e as instalações da International Harvester no Brasil em 1966, aumentando, nesse mesmo ano, sua participação na Simca para 77%. Esta última decisão aproximou-a da indústria brasileira de automóveis, já que implicou o controle da subsidiária da Simca no Brasil.²⁴

Quanto à questão do momento da diversificação das subsidiárias da GM e da Ford na direção do mercado de automóveis, cabe observar que a rentabilidade destas firmas, particularmente a da GM, era elevada no início e nos meados da década de 60. Ademais, uma vez que a taxa de crescimento no Mercado Comum declinou, as oportunidades para investir na Europa eram menores do que na década anterior.²⁵ Ao mesmo tempo, parece lícito sugerir que, apesar das condições desfavoráveis prevalentes, as firmas estrangeiras viam como promissoras as perspectivas do mercado brasileiro de automóveis. Sob este aspecto, é interessante notar que, como se verá adiante, também a Fiat fez uma tentativa, neste caso malsucedida, de penetrar neste mercado durante esse período. Finalmente, as condições prevalentes na indústria brasileira de automóveis faziam prever uma futura reorganização. Na medida em que cabia esperar, como resultado, a emergência de uma estrutura oligopolista consolidada, que poderia impedir novas entradas no futuro, era conveniente para um entrante potencial antecipar-se a seus competidores internacionais e empenhar-se no próprio processo de reorganização da indústria.

O processo de reorganização da indústria envolveu ainda a absorção da FNM pela Alfa Romeo e da Vemag pela Volkswagen, ambas

²⁴ Ver L. J. White, *op. cit.*, Tabela 15.2 e p. 90.

²⁵ *Ibid.*, e G. Bloomfield, *op. cit.*, p. 143.

em 1968. A compra da FNM seguiu-se a uma decisão governamental de vender a empresa estatal, o que aliás já havia sido recomendado nos planos de implantação da indústria nos meados da década de 50. A Alfa Romeo, a licenciante da firma estatal, era o comprador natural. Quanto à Vemag, seu controle era exercido por uma organização bancária e importadora (Novo Mundo), com pequena participação da Auto-Union alemã, da qual a empresa brasileira obtinha licença e assistência técnica. Em 1966, a Volkswagenwerke assumiu o controle da Auto-Union, adquirindo assim uma participação minoritária na Vemag. Nos meses subsequentes, a Volkswagen exerceu pressão para obter o controle da empresa brasileira, conseguindo-o finalmente em 1967. A produção da Vemag foi interrompida no final daquele ano.

Vale observar que as aquisições ocorridas em 1967 e 1968 não eram uma necessidade do ponto de vista da entrada de novos produtores na indústria. É verdade que as empresas já estabelecidas transferiram às firmas entrantes uma rede de concessionárias e, no caso da Ford, modelos conhecidos e um projeto para um carro novo (o Corcel), que se revelaria um sucesso de vendas. Não obstante, a entrada desses novos produtores seriam igualmente viável sem tais fusões. Neste contexto, o objetivo principal dessas aquisições parece ter sido a eliminação de competidores na indústria (isto é particularmente evidente no caso da compra da Vemag). Cabe enfatizar, porém, que de qualquer maneira o prognóstico para os antigos produtores era o de serem expulsos do mercado ou relegados a uma posição marginal, à medida que o novo padrão de competição viesse a prevalecer na indústria.

A indústria que resultou da entrada das novas firmas e da absorção de quase todos os antigos produtores entre 1967 e 1968 é na verdade uma indústria completamente distinta da existente até então. Esta nova indústria — na qual Volkswagen, General Motors, Ford, Chrysler e Alfa Romeo substituíram Volkswagen, Willys, Vemag, Simca e FNM — seria a responsável pela aceleração do ritmo de crescimento da produção de automóveis a partir de 1968, dando origem ao segundo ciclo de crescimento na história da indústria.

Este novo ciclo envolveu não apenas uma significativa expansão da produção, mas também a realização de elevados investimentos

pela indústria (Tabela 3).²⁶ Embora a capacidade produtiva dos fabricantes de automóveis não se tenha alterado entre 1963 e 1966, com exceção da Volkswagen, a capacidade ociosa era elevada em todos os produtores, exceto na referida empresa.²⁷ Ainda que esta situação certamente não estimulasse novas inversões, a recuperação da indústria requeria, como já foi sugerido anteriormente, a realização de investimentos voltados para a introdução de novos modelos. Caberia às empresas que estavam entrando na indústria realizar tais investimentos, em antecipação à demanda futura. A partir de 1973, o processo de investimento nas indústrias de veículos, em geral, e na indústria de automóveis, em particular, tornar-se-ia vinculado ao engajamento em programas de exportação. Isto refletia a criação de incentivos específicos à exportação em 1972 e a supressão dos incentivos tradicionais no caso da indústria de automóveis em 1974. Tais mudanças e a evolução subsequente do setor serão examinadas posteriormente.

Os investimentos realizados durante o período 1957/73 implicaram um expressivo aumento da capacidade produtiva das indústrias de veículos. O nível de capacidade ociosa resultante dessa onda de investimentos revela que a indústria expandiu sua capacidade produtiva à frente da demanda corrente. Este aspecto da estratégia da indústria sugere dois tipos de questões. A primeira refere-se à natureza descontínua do processo de investimento no setor. Na verdade, na medida em que a capacidade produtiva superava a demanda corrente, caberia esperar um declínio subsequente no investimento, de modo a permitir a utilização progressiva da capacidade adicional da indústria. Se isto não ocorreu no caso em questão, apesar da desaceleração do ritmo de crescimento da demanda depois de 1974, isto se deveu à adoção pelo setor de uma nova estratégia de expansão, como será visto adiante. A segunda questão refere-se à implicação desta estratégia de investimento do ponto de vista das condições de entrada na indústria. Quanto a este aspecto, parece lícito afirmar

²⁶ Como se assinalou, a fase de expansão acelerada deste novo ciclo chegaria ao fim de 1974, a taxa média anual de crescimento da produção declinando de 26% no período 1967/74 para 6% nos anos de 1974/78.

²⁷ A evolução da capacidade instalada dos diversos produtores e do seu grau de utilização é examinada nos estudos indicados na nota introdutória.

que, embora tal estratégia possa ser associada à existência de descontinuidades técnicas para o investimento no setor, ela reflete também o esforço de cada um dos produtores de evitar a entrada de novos competidores e de antecipar-se aos competidores já existentes, de modo a fortalecer sua posição na indústria.

Não obstante, apesar dos investimentos realizados e do aumento significativo da capacidade produtiva da indústria, a rápida expansão do mercado tendia a atrair os produtores multinacionais ausentes. Segundo nos consta, a Fiat foi a primeira empresa estrangeira a responder ao novo surto de expansão do mercado brasileiro. Tendo estabelecido uma subsidiária na Argentina em 1954, em resposta aos incentivos oferecidos pelo Governo argentino, a Fiat absteve-se de investir no Brasil nos meados da década de 50, já que aguardava uma futura integração dos dois mercados nacionais. Abandonando esta decisão inicial, a Fiat manteve negociações para assumir o controle da Vemag em 1965, sendo impedida, porém, pela absorção da Auto-Union e, posteriormente, da própria Vemag pela Volkswagen (mais tarde, a Fiat assumiria o controle da Auto-Union argentina, a fim de impedir a entrada da Volkswagen naquele mercado).²⁸ No início da década de 70, a Fiat fez novas *démarches* para entrar no mercado brasileiro e encetou negociações com o Governo de Minas Gerais, daí resultando a concessão de incentivos significativos e uma participação do Governo Estadual no novo empreendimento (45%). Ademais, aprovado pelas agências do Governo Federal em 1973, o projeto beneficiou-se ainda, além dos incentivos usuais a investimentos industriais, dos novos incentivos a projetos de investimento associados a programas de exportações. Observe-se, por fim, que o engajamento da Fiat no setor automobilístico no Brasil aumentaria, em 1974, com a sua participação na FNM. Em 1976, a Fiat assumiu o controle total desta empresa, que passou a chamar-se Fiat-Diesel.

Após a decisão da Fiat de entrar no mercado e provavelmente estimulados pelos incentivos que lhes foram concedidos, diversos produtores europeus e japoneses (Renault, Peugeot, Citroen, British Leyland, Volvo e Nissan) manifestaram interesse em investir no Brasil e mantiveram contatos com autoridades governamentais com esse objetivo. Como era de se esperar, os produtores existentes reagiram

²⁸ *Exame* (14 de julho de 1976).

à entrada da Fiat e, principalmente, aos novos entrantes potenciais, alegando que novos ingressos na indústria afetariam as economias de escala, elevando os custos de produção.²⁹ Em 1974, uma revisão na política industrial eliminou os incentivos concedidos pelo CDI aos projetos de investimento voltados para a produção de automóveis, sob a justificativa de que a capacidade instalada era suficiente para o suprimento do mercado interno. Daí em diante, apenas os projetos que incluíssem um compromisso expresso de exportar seriam beneficiados com qualquer incentivo. Embora não impedindo a entrada de novos produtores multinacionais, a nova política do CDI desestimularia a realização de novos investimentos no setor, ao aumentar as desvantagens competitivas dos novos produtores frente às empresas já estabelecidas. Por outro lado, as empresas existentes não foram atingidas de forma significativa pela nova política, uma vez que já se haviam lançado a grandes programas de investimento, ampliando sua capacidade produtiva para além da demanda corrente no mercado interno. Neste contexto, evitou-se efetivamente a entrada de novos competidores na indústria de automóveis. Por outro lado, apenas a Volvo entrou na indústria de ônibus e de caminhões. Quanto às firmas existentes, seus investimentos foram dirigidos, nos anos seguintes, principalmente para a expansão de suas exportações.

Como assinalado anteriormente, os investimentos durante esses anos de recuperação e crescimento acelerado estavam orientados não apenas para a expansão da capacidade produtiva, mas também para a introdução de novos modelos no mercado. Na verdade, o novo ciclo de crescimento da indústria de automóveis caracterizava-se, e distinguia-se do anterior, pela intensificação da competição por diferenciação de produto. O número de modelos oferecidos ao mercado, que fora sempre inferior a 25 até então, e que o processo de reorganização da indústria reduziria para apenas 14 em 1968, aumentaria para 32 em 1970, 57 em 1974 e 70 em 1978 (Tabela 2).³⁰ Da

²⁹ Sobre este ponto, ver C. Lessa, "A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976 — Sonho e Fracasso", tese apresentada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (1978), pp. 188-190.

³⁰ Os dados relativos ao número de modelos provêm de listas de preços dos fabricantes, publicadas na revista *Quatro Rodas*.

mesma maneira, enquanto os produtores na fase pré-1967 lançaram 51 novos modelos, a indústria pós-1967, que havia herdado 12 modelos do período anterior, introduziu no mercado 139 novos modelos durante o período 1968/78. A menor importância da atividade de diferenciação de produto da indústria pré-1967 é ainda mais significativa se considerarmos que 21 dos 51 modelos por elas introduzidos vieram ao mercado em 1966 e 1967, como se num ensaio malsucedido do novo padrão que iria prevalecer a partir de 1968.

Assinale-se que é possível caracterizar, ao longo do período de expansão acelerada do segundo ciclo de crescimento da indústria, duas etapas distintas do ponto de vista da política de diferenciação de produto e dos ritmos de expansão dos diversos segmentos de mercado.

Durante os primeiros anos de recuperação, ao invés de buscar atingir os grupos de rendas mais baixas, a política de diferenciação de produto das novas empresas orientou-se para a ativação da demanda de grupos de rendas mais altas. Na verdade, os automóveis de porte médio a grande predominaram entre os novos modelos lançados no final dos anos 60 e no começo dos anos 70: apenas dois dos 58 modelos introduzidos no período 1968/72 correspondiam a automóveis pequenos (Tabela 2). A predominância de modelos de médio a grande porte dentre os lançamentos das firmas entrantes pode ser encarada como reflexo de suas especializações no país de origem e como tentativa de evitar confronto direto com a Volkswagen no segmento de mercado de automóveis pequenos. Não obstante, esta tendência reflete também a estratégia mais viável para atingir uma taxa de crescimento elevada, como é sugerido pelo fato de a própria Volkswagen entrar no segmento de mercado de modelos médios em 1969.

A estratégia adotada pela indústria durante esses anos de recuperação implicou que os automóveis pequenos viessem a responder por apenas 7,5% dos 86% de crescimento da produção de automóveis entre os anos de 1968 e 1970; por outro lado, os automóveis médios, médios-grandes e grandes foram responsáveis por, respectivamente, 70,5, 17,5 e 5,6% daquela taxa de crescimento (Tabela 1). Isto não significa que grupos de rendas mais baixas não foram afeta-

dos pela recuperação da indústria. Na verdade, desenvolveu-se um ativo mercado de segunda mão, refletindo o aumento da taxa de reposição dos grupos de rendas mais elevadas, acarretado pelo crescimento da demanda de carros novos por parte desses grupos, bem como a expansão do montante de recursos disponíveis para financiamento ao consumo e condições mais favoráveis de crédito.

O ponto a enfatizar, porém, é que, em sua etapa inicial, a recuperação do ritmo de crescimento da produção de automóveis dependeu da demanda dos grupos de rendas mais elevadas e concentrou-se nos modelos de médio e grande porte.

Estas características seriam alteradas na década de 70: os automóveis pequenos foram responsáveis por 78% do aumento de 125% da produção de automóveis no período 1970/74, enquanto os modelos médios e médios-grandes respondiam por 9 e 10%, respectivamente. Esta nova fase na evolução da indústria acarretaria mudanças na estratégia dos produtores, induzindo a GM e a Chrysler, até então restritas ao segmento de mercado de carros médios-grandes e grandes, a iniciarem a produção de automóveis pequenos em 1973.

Estes resultados parecem sugerir que, nos primeiros anos do segundo ciclo de crescimento da indústria, os proprietários de automóveis pequenos estavam substituindo-os por carros de médio porte a um ritmo mais acelerado do que não-proprietários estavam ingressando no mercado de automóveis pequenos. Na verdade, durante esse período, os não-proprietários estavam sendo incorporados ao mercado de automóveis através da aquisição de veículos usados. No início da década de 70, contudo, como resultado do bom desempenho da economia brasileira e das condições mais favoráveis do crédito ao consumidor, grupos de menor nível de renda, até então ausentes do mercado de automóveis novos, foram gradativamente incorporados a esse mercado, acelerando a taxa de crescimento da produção de automóveis pequenos.

Os dados sobre a propriedade de automóveis são claros quanto à ampliação do mercado na década de 70, embora não permitam avaliar a importância dos veículos novos e usados para os diferentes grupos de renda (sob esse ponto de vista, as informações existentes

revelam somente que 49% dos proprietários de automóveis em 1972 haviam comprado seus veículos no mercado de carros usados). A percentagem de domicílios que possuem automóvel aumentou de 9,1% em 1970 para 11,7% em 1972 e 17,7% em 1976; este aumento é comum às percentagens associadas à população urbana (13,7, 17,2 e 24%) e à população rural (2,6, 2,9 e 6,0%). A natureza restrita do processo de ampliação do mercado de automóveis fica evidenciada, contudo, quando as informações sobre propriedade são ajustadas a uma distribuição decílica da renda familiar. A percentagem de domicílios nos seis decis inferiores que possuem automóveis elevou-se de 1,7 para 3,9% entre 1972 e 1976, enquanto que, para os domicílios incluídos no sétimo ao nono decil e no decil superior, a percentagem de proprietários de automóveis aumentou de 16,0 para 27,4% e de 59,5 para 72,4%, respectivamente.³¹

A alta concentração da propriedade de automóveis sugerida pelos resultados anteriores aparece explicitamente na distribuição da frota por classe de renda: o decil superior respondia por 55% do estoque de automóveis em 1972, enquanto que aos seis decis inferiores correspondiam apenas 4% daquele estoque. Esta concentração reflete não só a maior percentagem de proprietários entre os domicílios de renda mais elevada, mas também a importância da propriedade múltipla de automóveis em tais grupos. Sobre este ponto, as informações disponíveis revelam uma média de 1,12 automóvel por domicílio em 1972. Vale a pena notar, contudo, que a propriedade múltipla era inferior ou igual a este valor médio para classes que compreendem 97% dos domicílios, sendo significativamente mais alta para os primeiros 3% da distribuição e atingindo o valor médio de 1,69 automóvel por domicílio para aqueles cuja renda era superior a 60 salários mínimos. Assim, enquanto a propriedade múltipla de automóveis importava em 10,5% do estoque desses veículos, a propriedade múltipla dos primeiros 10,3% e 3% de domicílios da distribuição respondia, respectivamente, por 8,7 e 5,9% daquele estoque.

³¹ Os dados relativos à propriedade de automóveis provêm da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (1972 e 1976).

5 — A evolução da indústria de automóveis depois de 1974 — o mercado externo

O ano de 1974 marcou o fim do segundo período de expansão acelerada da história da indústria de automóveis, com o crescimento da produção declinando para uma taxa média anual de 6% durante os anos de 1974/78. A redução do ritmo de crescimento da indústria era previsível, já que o impacto inicial dos novos padrões de operação e crescimento introduzidos no final da década de 60 deveria necessariamente atingir seus limites, passando a expansão subsequente da indústria a depender do crescimento da renda nacional e de eventuais modificações na distribuição da renda.

O momento da desaceleração efetiva da taxa de crescimento da indústria, contudo, parece refletir fatores que lhe são exógenos: em primeiro lugar, a desaceleração do ritmo de crescimento da economia brasileira, associada à aceleração do processo inflacionário e à adoção de medidas de política econômica de combate à inflação; em segundo, a crise mundial do petróleo e a resultante alta de preço que induziram a adoção de medidas tendentes a restringir o consumo da gasolina. Neste contexto, a redução da taxa de crescimento da indústria de automóveis e a expansão mais rápida da produção de veículos comerciais viriam a ser enfatizadas pelas autoridades governamentais já no início de 1974.³²

Como se sabe, a política governamental especificamente dirigida para a contenção do consumo de gasolina consistiu basicamente no aumento de seu preço e na limitação do período de funcionamento dos postos. As medidas governamentais voltadas para o controle do crescimento das vendas de automóveis incluíram, principalmente, modificações nas condições de financiamento ao consumidor e na regulamentação dos consórcios. Tais medidas somente tiveram maior impacto sobre o desempenho da indústria em 1977, quando sua produção declinou; não obstante, a produção se recuperaria no ano seguinte, dando margem à adoção de novas medidas restritivas em 1979, que incluíram a elevação dos impostos sobre a venda e a propriedade de automóveis.

³² Ver Lessa, *op. cit.*, pp. 191-193.

Apesar do sucesso da indústria de automóveis em manter uma taxa de crescimento satisfatória no contexto da crise de petróleo, a nova situação, de certa maneira, afetou sensivelmente o setor. De fato, enquanto a expansão da indústria antes de 1974 era motivo de júbilo, o modesto desempenho a partir de 1974 tem sido encarado, especialmente pelas autoridades governamentais, como “melhor do que deveria ser”. Por conseguinte, uma atmosfera de culpabilidade tem cercado as atividades da indústria. Tal atmosfera é, em grande parte, responsável pelo seu recente engajamento no desenvolvimento de motores a álcool, já que estes parecem abrir uma possibilidade de superar as restrições atuais e potenciais a uma expansão mais significativa da indústria.

É interessante notar que, ao contrário dos anos de crescimento lento nos meados da década de 60, durante os quais a expansão da capacidade produtiva foi praticamente interrompida, o investimento na indústria continuou após 1974, apesar da redução do ritmo de crescimento da produção (Tabela 3). Tais investimentos refletiam o engajamento dos produtores de veículos em atividades de exportação, em resposta a políticas governamentais específicas introduzidas em 1972.

Não cabe descrever aqui os incentivos definidos no âmbito do BEFIEX.³³ Observe-se, porém, que no mesmo ano foi introduzida legislação específica referente às exportações de minerais, veículos e tratores. No tocante aos veículos, a nova legislação estabeleceu que os incentivos fiscais às importações de partes e componentes dependeriam da exportação de componentes e veículos montados e CKD, num montante anual de pelo menos US\$ 40 milhões durante 10 anos, bem como do valor agregado no País ser pelo menos três vezes o valor do FOB das importações. A isenção dos impostos sobre importação e do IPI somente seria concedida a empresas cuja produção atingisse determinados índices de nacionalização em valor: 85% para os automóveis, 82% para os utilitários, 95% para os jipes, 82% para os ônibus e 80 ou 78% para os caminhões, dependendo de seu tamanho. As peças importadas da ALALC não seriam consideradas

³³ Ver, a propósito, W. Suzigan, R. Bonelli, M. H. T. T. Horta e C. A. Lodder, *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 26, pp. 34-44.

como importações para efeito do cálculo do índice de nacionalização se abaixo do limite de 5% do valor do veículo. Ademais, o índice de nacionalização poderia ser reduzido até um máximo de 5% nos casos em que a oferta local de peças fosse insuficiente. Por outro lado, as empresas que não se comprometessem com programas de exportação deveriam apresentar índices de nacionalização de 95% e não estariam isentas dos impostos sobre importação ou do IPI sobre bens importados.³⁴ Como já foi mencionado, no caso da indústria de automóveis, todos os outros incentivos tradicionalmente concedidos a projetos de investimento, independentemente de qualquer compromisso de exportação, foram suspensos dois anos mais tarde.

Vale observar que, além da legislação específica explicitamente associada ao setor automobilístico, a própria política geral de exportação do BEFIEX visava principalmente a induzir o aumento das exportações de veículos. Neste contexto, repetindo a experiência da década de 50, uma política específica de incentivos foi criada para induzir o investimento de empresas estrangeiras na indústria de veículos. Como sugerido, o sucesso da política anterior resultou da sua convergência com o desenvolvimento natural da indústria mundial e com a estratégia dos produtores estrangeiros. No caso dos programas de exportação, a política governamental proposta foi explicitamente delineada com vistas a se beneficiar do que era considerado como a tendência mais recente do processo de internacionalização da indústria mundial de veículos. Dois aspectos de tal tendência justificariam a política do Governo brasileiro. O primeiro era o aumento esperado da divisão internacional de trabalho na indústria de veículos, implicando que a fabricação de alguns componentes e partes se tornasse espacialmente separada das atividades de montagem, de modo a permitir maiores escalas de produção e/ou a se beneficiar de custos mais baixos de mão-de-obra. O segundo era a descentralização das exportações das empresas multinacionais e a divisão do mercado mundial entre suas diferentes subsidiárias, que passariam a responder pelo suprimento de alguns mercados nacionais dentro de áreas geográficas específicas. Neste contexto, as

³⁴ Decreto n.º 70.983, de 15 de agosto de 1972, e Resolução n.º 20 do Conselho de Desenvolvimento Industrial, de 29 de agosto de 1972.

subsidiárias brasileiras eram vistas como fornecedoras em potencial de partes e componentes a suas matrizes e de veículos a países do Terceiro Mundo, em particular à América Latina e à África.³⁵

A nova política governamental relativa ao setor afetaria também o desempenho dos produtores no mercado interno brasileiro. Uma vez que foram suprimidos os incentivos a projetos de investimento que não incluíssem programas de exportação, não apenas a entrada de novos fabricantes tornava-se mais difícil, mas também o não comprometimento com atividades de exportação colocava o produtor em posição desfavorável na indústria, já que implicava custos mais elevados de produção e de expansão da sua capacidade produtiva.

Os produtores de veículos responderam à nova política governamental: apenas a Toyota e a Puma não submeteram projetos ao BEFIEX. O compromisso de exportação dos produtores, em programas aprovados até 1978, atingia US\$ 5.569 milhões, correspondendo a 41% do compromisso total de exportação de todos os projetos submetidos ao BEFIEX até a mesma data.³⁶ Estes projetos, que previam inversões no valor de US\$ 3.150 milhões — montante superior aos US\$ 1.700 milhões previstos em projetos aprovados pelo CDI entre 1966 e 1975, sem envolver compromissos específicos de exportação — responderam pelo elevado nível de investimento da indústria nos anos recentes (Tabela 3).

As exportações efetivas dos produtores de veículos aumentaram de US\$ 11 milhões em 1971 para US\$ 691 milhões em 1978, correspondendo a taxas médias anuais de crescimento de 80% no período 1971/78 e de 66% no período 1973/78 (Tabela 3).³⁷ Até 1976,

³⁵ Cabe enfatizar que este era o ponto de vista do Governo brasileiro. Parceiros cedo ainda para avaliar se as indústrias oligopolistas internacionais estão efetivamente substituindo uma tradição de localização orientada pelo mercado, por critérios locacionais que enfatizam a redução dos custos de produção. Apesar do aumento expressivo das exportações dos produtores de veículos, as expectativas do Governo brasileiro não foram justificadas em muitos outros casos.

³⁶ As informações sobre projetos aprovados pelo BEFIEX provêm do CDI, *Relatórios de Atividades*.

³⁷ As informações relativas a exportações resultam de levantamentos efetuados na CACEX e de estatísticas não publicadas da ANFAVEA. As informações referentes a exportações no âmbito do BEFIEX provêm do CDI, *Relatórios de Atividades*.

contudo, apenas parte deste aumento das exportações pode ser atribuído aos incentivos introduzidos pela legislação BEFIEX (57% das exportações no período 1972/74, 86% em 1975, mas praticamente 100% a partir de 1976). A composição das exportações em 1977 revela que, ao responder aos incentivos governamentais à exportação, os produtores de veículos seguiram duas estratégias distintas. Enquanto a Ford, Chrysler e Fiat concentravam-se basicamente na exportação de partes e componentes, em particular de motores e suas partes, a exportação de veículos predominou no caso da Volkswagen, GM, Saab-Scania, Mercedes-Benz e FNM, embora para as três primeiras empresas a exportação de partes e componentes tenha sido também significativa (entre 32 e 42% do total das exportações). No tocante às exportações de automóveis, esta só se tornou expressiva a partir de 1974; a participação das exportações na produção total elevou-se de cerca de 2,5% em 1973 para cerca de 7% nesse ano, tendo crescido desde então e atingido 8,7% em 1978. No que diz respeito ao destino das exportações de automóveis, enquanto as subsidiárias da Fiat e GM supriam apenas os mercados da América Latina em 1978 (apenas 1,5% das vendas externas desta última destinava-se à África), a Volkswagen exportava para o Oriente Médio e Norte da África (32% das exportações da empresa), África Negra (32%), América Latina (26%), Filipinas (8%) e Portugal (2%).

Resta examinar, por fim, a evolução da estrutura da indústria de automóveis durante todo o período 1968/78. A concentração de produção, como indicada pelo índice Herfindahl, apresentou uma tendência declinante, decrescendo de um recorde de 0,624 em 1968 para 0,354 em 1978 (Tabela 1). Esta evolução reflete, em grande parte, o desempenho da Volkswagen, cuja participação no mercado caiu de um pico de 77,5% em 1968 para 53,4% em 1978. A posição da Volkswagen em 1968 pode ser atribuída ao processo de reorganização da indústria, no qual os antigos produtores estavam sendo absorvidos e os novos apenas haviam entrado no mercado. À medida que os novos produtores se consolidavam e a estratégia de crescimento da indústria implicava menor ritmo de crescimento da produção de automóveis pequenos, a parcela de mercado da Volkswagen caiu,

estabilizando-se em torno de 66% no período 1970/72. Como decorrência da entrada da GM e da Chrysler no segmento de mercado de automóveis pequenos em 1973, sua parcela declinaria ainda mais, atingindo 58% em 1973 e 1974. A crise de petróleo, ao reduzir a demanda de automóveis de maior porte, favoreceu a Volkswagen, cuja participação no mercado subiu para 62% em 1975. A entrada da Fiat no segmento de mercado de automóveis pequenos no final de 1976, no entanto, reduziria novamente a fatia de mercado da Volkswagen (53,4% da produção e 51,1% das vendas internas em 1978).

A segunda posição do mercado durante o período posterior a 1967 foi ocupada pela GM ou pela Ford, que responderam em conjunto por cerca de um terço da produção de automóveis. Suas parcelas de mercado foram aproximadamente iguais de 1970 a 1973. Após este ano, porém, o crescimento mais rápido da produção da GM consolidou sua posição como segundo produtor na indústria, respondendo por 18,8% da produção e por 19,4% das vendas internas em 1978; neste ano, as mesmas parcelas referentes à Ford foram 14,2 e 15,6%. A Chrysler manteve a quarta posição na indústria até 1977. Sua participação no mercado flutuou em torno de 3,5% de 1969 a 1974, mas declinou daí em diante como resultado da redução da demanda de automóveis grandes e do seu mau desempenho no mercado de automóveis pequenos. A Fiat substituiu a Chrysler como o quarto produtor de automóveis. Tendo entrado no mercado no final de 1976, respondia por 9,6 e 11,5% da produção total da indústria em 1977 e 1978, respectivamente. A produção da FNM/Alfa Romeo e da Puma tem sido inexpressiva.

Para concluir, cabe mencionar a recente alteração na estrutura da indústria, decorrente da participação da Volkswagen na subsidiária brasileira da Chrysler em 1979. Esta associação resultou não apenas do mau desempenho da subsidiária brasileira durante os últimos anos, mas também das dificuldades que a Chrysler vem enfrentando a nível mundial. Do ponto de vista da Volkswagen, a razão principal para a nova associação parece ter sido a oportunidade de entrar no mercado de veículos comerciais.

6 — Conclusões

A implantação do setor automobilístico no Brasil tem sido geralmente focalizada como resultado da mobilização de um conjunto de instrumentos de política econômica voltados para esse objetivo. Parece lícito afirmar, contudo, que o sucesso dessa política governamental decorre de sua convergência com a dinâmica do processo de acumulação das indústrias nacionais potencialmente exportadoras de capital. Ademais, a natureza do processo de crescimento das diversas indústrias estrangeiras responde ainda pela estrutura inicial da indústria de automóveis no Brasil. Tal indústria caracterizava-se pela predominância dos produtores europeus, pela presença de fabricantes locais e de um produtor norte-americano marginal e pela ausência dos três grandes fabricantes norte-americanos, cujas atividades no País restringiam-se à produção de veículos comerciais. Este quadro resulta de ter o setor automobilístico emergido no Brasil em um momento da história da indústria mundial de automóveis em que a Europa se tornara a principal fronteira de expansão dos produtores norte-americanos, absorvendo a maior parte dos seus esforços para crescer no exterior e induzindo os produtores europeus, ameaçados por uma competição crescente nos seus mercados domésticos, a moverem-se em direção aos mercados externos (em particular na direção dos mercados dos países em desenvolvimento).

Repetindo a experiência de meados da década de 50, uma nova política de Governo visaria, no princípio dos anos 70, a induzir o investimento de firmas estrangeiras no setor automobilístico. Desta vez, porém, os incentivos governamentais teriam por objetivo a realização de investimentos voltados para as exportações. Se o sucesso da política anterior pode ser atribuído à referida convergência com a estratégia de crescimento dos produtores estrangeiros, no caso dos incentivos à exportação, a política governamental visava explicitamente a inserir o País no que era visto como a tendência natural do processo de internacionalização das indústrias de veículos, assegurando um lugar para a produção local na nova divisão internacional do trabalho que estaria emergindo. Mais uma vez, a resposta dos produtores estrangeiros à política governamental foi significati-

va: praticamente todos os produtores realizaram investimentos no âmbito do novo programa de exportação e suas vendas ao exterior experimentaram aumentos expressivos.

Foram caracterizados dois ciclos de crescimento na história da indústria de automóveis no Brasil. O ano de 1967 não apenas marca o fim do primeiro desses ciclos, mas também corresponde a importante processo de reorganização da indústria, que dá origem a novos padrões de competição, em particular ao engajamento da indústria em políticas de diferenciação de produto. Assim, a indústria pós-1967 é bastante distinta daquela antes dessa data pelas empresas que a constituem e, sobretudo, pela sua forma de operação.

Não é por acaso que tais transformações são simultâneas ao início de um segundo ciclo de crescimento. Para que a aceleração do ritmo de expansão da indústria não tivesse que esperar a recuperação do nível de atividade da economia como um todo, fazia-se necessário — além de um aumento na disponibilidade e de modificações nas condições do crédito ao consumidor, o que não dependia de decisões no âmbito da indústria — que os produtores adotassem estratégias de crescimento que enfatizassem a prática de diferenciação de produto. A indústria pré-1967 não estava capacitada a levar a cabo tal estratégia. Deste ponto de vista, a entrada de novos produtores foi decisiva para a modificação dos padrões de operação da indústria e, portanto, para a sua recuperação. Por outro lado, tendo em vista esta entrada e a emergência de um novo padrão de competição, a sobrevivência no longo prazo da maioria dos produtores pré-1967 tornava-se problemática. Assim, cabe sugerir que a aquisição de tais produtores apenas antecipou sua retirada da indústria. Na verdade, sua sobrevivência só foi possível durante o período inicial da indústria, quando a existência de uma demanda insatisfeita amortecia a competição e dispensava a prática de políticas de diferenciação de produto. Contudo, não havia lugar para tais produtores a partir do fim da década de 60, quando a indústria viria a adotar padrões de comportamento típicos do oligopólio diferenciado.

(Originais recebidos em agosto de 1980. Revistos em setembro de 1980.)