

O BRASIL E A CADEIA AUTOMOBILÍSTICA: UMA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MAIOR PRODUTIVIDADE E INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE OS ANOS 1990 E 2014

Uallace Moreira Lima

Pesquisador visitante da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutor em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

A partir dos anos 1990, intensificou-se, na economia mundial, a implementação de estratégias por parte das empresas de fragmentarem seus processos de produção e alocar suas atividades produtivas em vários países e regiões, formando, com isso, cadeias globais de valores que recriam a divisão internacional do trabalho na economia mundial. Ao mesmo tempo que aconteciam essas transformações na economia mundial, nos anos 1990 e 2000, muitos indicadores da economia brasileira deixam em evidência que o processo de inserção internacional incentivou o desenvolvimento de vários empreendimentos de negócios entre empresas na economia nacional e deu novo vigor às empresas de investimento transnacional. No entanto, por trás desses resultados, as estruturas de produção do país parecem apresentar um baixo grau de integração, com pouco progresso na exploração de economias de escala e especialização, bem como o desenvolvimento de novas capacidades e atividades de produção de bens e/ou serviços com alto valor agregado, colocando em evidência a fragilidade do país nas cadeias globais de valor (CGVs). Portanto, um dos maiores *deficit* que pode ser atribuído ao processo de integração (pelo menos até os últimos anos) tem sido a ausência ou aplicação inadequada de políticas e instrumentos para facilitar um processo de maior uso das vantagens relativas, as diferenças de fatores e/ou recursos produtivos entre as diversas regiões, fortalecendo assim a inserção do país nas CGVs.

Diante desse cenário, foram implementadas políticas setoriais, como o Regime Automotivo Brasileiro (RAB) em 1996 e o Inovar-Auto em 2012, com vista a promover no setor automobilístico ganho de competitividade e produtividade. O objetivo deste trabalho é analisar essas políticas para a indústria automobilística adotadas a partir dos anos 1990 e seus impactos sobre a participação do Brasil na cadeia produtiva automobilística, bem como sua relação com a dinâmica da inserção externa brasileira nas últimas

décadas, propondo ainda ideias que contribuam para a reflexão sobre a construção de uma agenda de políticas públicas no Brasil que tenha como objetivo a integração do país nas cadeias globais de valor da indústria automobilística.

Nesta pesquisa, os resultados das indústrias de autoveículos e de autopeças mostram que, no início dos anos 1990, esses setores tiveram um baixo dinamismo, apresentando um ponto de inflexão a partir de 1994, principalmente com a intensificação do processo de abertura econômica e o Regime Automotivo Brasileiro em 1996. Entretanto, todos os indicadores também mostram que os resultados das indústrias de autoveículos e de autopeças ficaram abaixo do esperado após a implementação do RAB, fato este que está associado ao baixo crescimento econômico interno e à crise externa regional que passaram a predominar no final dos anos 1990. Por outro lado, é inegável que ambos os setores apresentam indicadores de uma maior inserção externa, tanto do ponto de vista das exportações como também das importações. Esse processo de internacionalização na indústria de autopeças esteve associado a uma elevada desnacionalização do setor, passando a ser dominado por empresas estrangeiras.

A dinâmica da indústria automobilística no Brasil, a partir dos anos 2000, era substancialmente diferente daquela do início da década anterior. Houve um crescimento da capacidade instalada de produção, a produtividade aumentou significativamente com investimentos em tecnologias de processos e produtos, os custos das montadoras reduziram-se com a abertura à concorrência externa no setor de autopeças, com melhorias na qualidade e nos preços, os veículos produzidos tornaram-se tecnologicamente mais avançados e a especialização da indústria nos segmentos de carros populares garantiu que a escala eficiente por planta fosse atingida na manufatura. Entretanto, os investimentos realizados pelo setor estão longe de

serem compatíveis com o faturamento alcançado, o que aponta para o fato de que o Brasil exerce um papel de ator coadjuvante nesse processo de expansão dos investimentos da indústria automobilística.

No Inovar-Auto, há várias fragilidades. Entre elas, está o fato de que nele não constam regras rígidas que demandam que seus parâmetros e exigências sejam cumpridos. O programa pode até promover a internalização de tecnologia estrangeira, mas isso não significa necessariamente que o setor logre ganho de competitividade, pois é necessário promover o aprofundamento da capacidade de geração e difusão de inovações para poder ampliar a importância das filiais de empresas estrangeiras no Brasil dentro de suas corporações mundiais e, por transbordamentos, favorecer também as empresas fornecedoras nacionais nas bases inferiores da pirâmide, fato este que não é contemplado no Inovar-Auto e não há nada que garanta que isso irá acontecer.

Outro desafio para o Brasil e que não é contemplado de forma clara pelo Inovar-Auto é o fato de fazer com que a indústria automobilística tenha uma inserção externa mais competitiva, ampliando a participação das exportações como destino da produção e reduzindo a forte dependência em relação ao mercado interno. Além do mais, outro desafio é fazer com que essas empresas ampliem seus investimentos no país, direcionando recursos para a construção de centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e ciência e tecnologia (C&T) no país e internalizando mais suas decisões e sua produção de produtos mais intensivos em tecnologia. Até o presente momento, desse ponto de vista, o Inovar-Auto parece não ter surtido efeito nenhum, além de não ter grandes impactos na própria dinâmica de produção da indústria automobilística, na medida em que se observa uma queda do nível de atividade do setor justamente após a implementação do programa. Por fim, o Inovar-auto também não está associado a reformas estruturais, como uma reforma tributária que tenha como objetivo reduzir a carga sobre o setor para torná-lo mais competitivo.