

## **POLÍTICA INDUSTRIAL E SETOR AUTOMOTIVO: UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS LANÇADAS PELO BRASIL E PELA CHINA NA DÉCADA DE 1990**

Industrial Policy and the Automotive Sector: a Comparison Between  
the Policies Launched by Brazil and China in the 1990s

**Fernando Marcus Nascimento Vianini<sup>a</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-8566-3326>

E-mail: [fernandomvianini@gmail.com](mailto:fernandomvianini@gmail.com)

<sup>a</sup> Pesquisador autônomo, Juiz de Fora, MG, Brasil

## RESUMO

Significativas transformações ocorreram no setor automotivo mundial a partir da década de 1970, afetando sobremaneira a realização das políticas. Neste trabalho, voltamo-nos para o desenvolvimento e a comparação das políticas destinadas ao setor automotivo no Brasil e na China. Para o caso brasileiro, ressaltamos as políticas engendradas entre os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, entre 1990 e 2002, que incidiram sobre um setor internacionalizado, num contexto de forte fluxo de investimentos estrangeiros, e que tiveram resultados limitados na promoção das empresas fornecedoras de capital nacional. Já no caso chinês, destacamos a opção pelas *joint ventures* em 1979 e as políticas de 1988 e 1994 e suas consequências até 2001. Por fim, evidenciamos os dilemas deixados para os governos e as políticas posteriores e para o desenvolvimento das empresas. Ao comparar ambos os casos, observamos que no Brasil houve o descumprimento das metas das políticas e a desnacionalização do setor fornecedor, enquanto a China, aprendendo com seus erros e mesmo num contexto de forte fluxo de capital externo, fortaleceu o desenvolvimento do setor fornecedor de capital nacional, refletindo, sobretudo, na ampliação da produção e do desenvolvimento tecnológico.

## PALAVRAS-CHAVE

Setor automotivo. Brasil. China.

## ABSTRACT

Significant transformations have occurred in the global automotive sector since the 1970s, greatly affecting the implementation of policies. In this work, we focus on the development and comparison of policies for the automotive sector in Brazil and China. In the Brazilian case, we highlight the policies developed between the governments of Fernando Collor and Fernando Henrique Cardoso, between 1990 and 2002, which focused on an internationalized sector, in a context with a great flow of foreign investment, and which had limited results in the promotion of companies that supply national capital. As for the Chinese case, we highlight the choice for joint ventures in 1979 and the policies of 1988 and 1994 and their consequences until 2001. Finally, we emphasize the dilemmas left for the next governments and policies and for the development of companies. When comparing both cases, we observed that in Brazil there were noncompliance with the policy goals and denationalization of the supplier sector, while China, learning from its mistakes and also in a context of strong flow of external capital, strengthened the development of the national suppliers, with repercussions, above all, on the expansion of production and technological development.

## KEYWORDS

Automotive sector. Brazil. China.

A partir da década de 1970, importantes transformações ocorreram na indústria e, como consequência, no setor automotivo. No mercado mundial, o avanço das montadoras japonesas e a revolução tecnológica transformaram as estratégias das grandes empresas da área. Durante a década de 1980, as multinacionais norte-americanas e europeias se voltaram para a defesa de seus mercados originários, enquanto adotavam e adaptavam os principais paradigmas das firmas japonesas para se manterem competitivas. Já na década seguinte ocorreu a saturação dos mercados desenvolvidos, resultando na disponibilidade de capitais que provocou uma onda de investimentos nos países em desenvolvimento.<sup>1</sup>

Nesse novo contexto, as montadoras lançaram veículos com melhor *design* e baseados no conceito de famílias de carro, que pressupunha a possibilidade de lançar versões alternativas de um modelo com a mesma base mecânica. Ao mesmo tempo, as grandes montadoras passaram a assumir maiores gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para as fornecedoras (CRISSIUMA, 1986, p. 35-39). Assim, apenas as fornecedoras de maior porte e com capacidade de investimento em P&D conseguiram responder ao novo desafio, estabelecendo relações mais profundas com as montadoras.

Fusões e aquisições levaram à criação das primeiras mega-fornecedoras, como a Delphi e a Visteon, responsáveis pelo *design* de sistemas completos para veículos, capazes de entregar nas mais distintas regiões e encarregadas da administração das demais fornecedoras. Assim surgiram as sistemistas globais, fornecedoras de primeiro nível, com capacidade de inovação e que normalmente acompanhavam o investimento das montadoras no exterior (HUMPHREY; MEMEDOVIC, 2003, p. 2-3).

Por outro lado, às empresas menores e limitadas em investimento em P&D foi relegada a produção de peças e componentes mais simples ou de menor valor agregado – isso quando não entraram em processo de falência –, causando uma transformação nas relações entre as empresas e na hierarquia das fornecedoras.<sup>2</sup>

Tais alterações, tanto no interior quanto no exterior do campo de produção de veículos, impactaram profundamente as políticas para o setor automotivo do Brasil e da China nas décadas de 1980 e 1990, objeto deste trabalho.

O Brasil, apesar da estrutura automotiva internacionalizada desde sua efetiva instalação no governo de Juscelino Kubitschek, manteve um conjunto consistente de empresas fornecedoras de capital nacional. Na década de 1990, foram realizadas políticas que coincidiram com o ideário neoliberal, preconizando a redução de tarifas, a abertura econômica e o aumento da competitividade, num contexto de forte ingresso de capitais estrangeiros.

Na China, o governo de Mao Tsé-Tung legou um setor automotivo de propriedade estatal, disperso pelo território nacional, com baixas economias de escala, produção, e defasado tecnologicamente. As políticas ensaiadas pelo governo de Deng Xiaoping,

<sup>1</sup> Para os desdobramentos ocorridos no capitalismo após a Segunda Guerra Mundial, ver Dreifuss (1996) e os capítulos finais de Netto e Braz (2006). Os artigos de Wilson Cano, José Carlos Miranda e Maria da Conceição Tavares, contidos no livro organizado por José Luís Fiori (1999), também trazem reflexões sobre o assunto.

<sup>2</sup> Essas questões foram abordadas por Almeida, Cario, Mercês e Guerra (2006). O artigo de Anne Posthuma (1997) analisa as transformações que ocorreram no setor fornecedor brasileiro desde sua instalação.

desde o fim da década de 1970, procuraram reverter esse diagnóstico no setor, utilizando o investimento externo.

Dessa maneira, o objetivo deste texto é ressaltar as políticas do Brasil e da China para o setor automotivo entre as décadas de 1980 e 1990, descrevendo como elas incidiram sobre o legado anterior e se combinaram ao novo contexto de maior abertura econômica e competitividade. Por fim, destacam-se seus principais resultados e consequências sob uma perspectiva neoschumpeteriana.

A comparação entre os dois países nos revela os meios pelos quais eles adotaram estratégias de desenvolvimento distintas como tentativas de equiparação com os países centrais. Para tal, utilizamos como fontes uma ampla gama de documentos. Para o Brasil, consultamos as fontes das políticas, a legislação e os documentos das associações das empresas montadoras e das fornecedoras – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças), respectivamente. No caso chinês, voltamos para os documentos do Estado e a legislação pertinente. Para ambos os casos, usamos como fontes secundárias estudos de historiadores, sociólogos, economistas e demais pesquisadores que lançaram luzes sobre o desenvolvimento do setor automotivo entre as décadas de 1980 e 1990.

Além desta breve introdução, o presente texto é composto de três partes. Na primeira, ressaltamos os desdobramentos do caso brasileiro, demonstrando como as políticas dos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso, isto é, os três acordos das Câmaras Setoriais da Cadeia Automotiva e o Novo Regime Automotivo, impactaram o desenvolvimento do setor, priorizando as montadoras multinacionais, em detrimento do capital nacional presente na área fornecedora.

Na segunda parte, voltamos para o caso chinês, em que o governo central, mediante intensa experimentação e inúmeras falhas, aos poucos manejou um modo de orientar o comportamento dos governos locais, das empresas estatais e do capital estrangeiro em função de seus objetivos. Optando pelas *joint ventures* para a atualização tecnológica, o governo chinês progressivamente atualizou suas políticas a fim de favorecer o aprendizado das empresas de capital domésticas e a transferência de tecnologia pelas empresas multinacionais até 2001, ano em que a China obteve acesso à Organização Mundial de Comércio (OMC), alterando, assim, as regras para as políticas do país.

Por fim, na terceira parte, destacamos e comparamos os principais resultados de tais políticas para o Brasil e a China, ressaltando os desafios futuros para os governos, as políticas e as empresas.

## CASO BRASILEIRO

Desde sua instalação no Brasil, o setor automotivo recebeu uma atenção especial do Estado, como no governo de Juscelino Kubitschek, com o Grupo Executivo da Indústria Automobilística, e na Ditadura Militar, com o Proálcool. No entanto, entre as décadas de 1970 e 1980, profundos questionamentos foram feitos acerca dos limites da intervenção estatal. Ao Estado foi atribuída a responsabilidade pelas taxas de crescimento menores e pelo aumento do desemprego e da inflação, sendo prescritas reformas pelas agências multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e

o Banco Mundial, que propunham a redução do papel do Estado e maior participação do mercado (DINIZ, 1996, p. 14).

Segundo John Williamson (1990), eram recomendadas aos países em desenvolvimento disciplina fiscal, reordenamento nas prioridades dos gastos públicos, reforma tributária, manutenção de taxas de câmbio competitivas, liberalização do setor financeiro e comercial, atração de investimentos diretos estrangeiros, privatização das estatais, desregulamentação econômica e proteção aos direitos de propriedade intelectual. Nessa concepção, por meio do prosseguimento dessas regras básicas, qualquer país poderia rapidamente se tornar competitivo na economia capitalista globalizada e se desenvolver.

O Brasil, por seu turno, enfrentava no período dois grandes desafios: a inflação e a crise da dívida (MODIANO, 2014, p. 281). No governo de Fernando Collor (1990-1992), foram dirigidos planos de estabilização que convergiram nas propostas neoliberais, contendo políticas de abertura econômica e privatização para incentivar a competitividade (CANO; SILVA, 2010, p. 4).

Para o setor automotivo, tais medidas refletiram na permissão da importação de veículos, padronizando tarifas e extinguindo cotas e subsídios, de modo a incentivar as empresas a se atualizarem e a investirem em tecnologia. Entretanto, as providências de abertura causaram um considerável impacto sobre as fornecedoras de capital nacional, por não preverem mecanismos de proteção ao segmento, que se encontrava despreparado diante do novo contexto (SHAPIRO, 1996).

Dando continuidade às reformas, durante o Plano Collor II, de 1991, o governo recorreu às Câmaras Setoriais, originais da era Sarney, para auxiliarem na estratégia de descongelamento dos preços.<sup>3</sup> Redesenhadas após a Lei 8.178, as Câmaras tinham como objetivo analisar a estrutura de custos e preços em setores e cadeias produtivas para orientar os Ministérios da Economia, da Fazenda e do Planejamento no monitoramento da flexibilização de preços (BRASIL, 1991).

As Câmaras também foram redefinidas como campo de negociação tripartite entre Estado, indústria e trabalhadores, sendo a elas atribuídas as funções de elaboração de políticas industriais e de busca de soluções e estratégias de reestruturação dos setores industriais (ANDERSON, 1999, p. 3-4).

Na Câmara Setorial do Setor Automotivo, foram construídos três acordos. O primeiro teve vigência durante o governo Collor, enquanto o segundo ocorreu na gestão de Itamar e o terceiro durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Antes da análise de cada um, seria interessante notarmos que, nesse período de maior profusão do ideário neoliberal, os três acordos tiveram forte inspiração desenvolvimentista, com a inclusão de metas de investimento, produção e geração de empregos (SAKER, 2006, p. 62; VIANINI, 2017, p. 118).

Consolidado ao longo de reuniões em dezembro de 1991, o primeiro acordo definiu as atribuições do governo, das empresas e dos trabalhadores para a recuperação do setor automotivo. O acordo duraria de 27 de março a 30 de junho de 1992, com

<sup>3</sup> Durante o governo Sarney (1985-1990), procurou-se abrir canais de negociação entre o governo e os setores produtivos, originando as Câmaras Setoriais, ideia consolidada no Decreto nº 96.056 (BRASIL, 1988). Inicialmente com o objetivo de formular políticas industriais, as Câmaras foram reduzidas ao papel de mecanismos de controle de preços dentro dos planos econômicos de combate à inflação, relegando a um papel secundário as políticas industriais. Ver De Toni (2013).

as seguintes metas: diminuição em 22% do preço dos automóveis e dos veículos comerciais leves, sendo 12% obtidos com a redução de impostos (ICMS e IPI) e 10% refletindo a redução da margem de lucros da cadeia produtiva; permanência do número de empregos até 30 de junho de 1992, prazo posteriormente prorrogado para 31 de julho; relançamento dos consórcios para carros de passeio; novo programa de financiamento para veículos pesados, entre outras medidas (ANDERSON, 1999, p. 16).

O segundo acordo foi lançado em 15 de fevereiro de 1993, reforçando as diretrizes anteriores e trazendo novas medidas. Tal qual no primeiro, foi estabelecida a redução média do preço dos veículos em 10%, sendo 6% por parte do governo e seus impostos e 4% conseguidos pela redução das margens de lucro das empresas. Além disso, foram estabelecidas metas de produção crescentes: 1,2 milhão em 1993, 1,5 milhão em 1995 e 2 milhões em 2000.

Entre outras medidas importantes, destacam-se o estabelecimento da meta de investimento de 20 bilhões de dólares em toda a cadeia produtiva – para os quais as montadoras contribuiriam com 10 bilhões e as fornecedoras, com 6 bilhões –, a prorrogação dos prazos para a realização de consórcios, a manutenção dos empregos e a criação de 91 mil postos de trabalho, sendo 4 mil apenas nas montadoras (ANDERSON, 1999, p. 19).

Apesar dos dois acordos, contudo, as relações entre o governo e as empresas se deterioraram. Em setembro de 1994, de forma unilateral, o governo federal decidiu adiantar o cronograma da Tarifa Externa Comum do Mercosul, modificando o imposto de importação, que foi fixado em 20%. Como consequência direta dessa medida, as importações aumentaram (ANDERSON, 1999, p. 22). Nesse contexto, a Câmara do Setor Automotivo se reuniu para discutir a velocidade da abertura econômica e negociar um cronograma mais gradual de redução da alíquota de importação.

Em 6 de fevereiro de 1995, foi articulado o terceiro acordo, estabelecendo novos prazos para a redução gradual do imposto de importação, sendo este de 32% em 1995, 30% em 1996, 28% em 1997, 26% em 1998, 24% em 1999, 22% em 2000 e 20% em 2001. Nas medidas desse acordo estavam ainda estabelecidas a revisão da estrutura do IPI sobre automóveis e a definição de uma política comum do regime automotivo em todo o Mercosul.

De todo modo, em 1995, por meio do Decreto 1.391, o imposto de importação de veículos foi elevado para 32%, seguindo o novo cronograma estabelecido pelo terceiro acordo (BRASIL, 1995a; VIANINI, 2017, p. 119).

Segundo as análises dos resultados dos acordos das Câmaras do Setor Automotivo, a renúncia fiscal do Estado foi compensada pelo aumento da produção. Porém, as metas de produção, assim como as de geração de empregos e reajuste salarial, não foram atingidas.<sup>4</sup> De acordo com Shapiro, os acordos foram um fiasco para os trabalhadores, uma vez que a produção cresceu cerca de 80%, empregando 11% a menos. Ademais, além de não haver o aumento no número de empregos, as empresas não atenderam ao aumento do salário real (SHAPIRO, 1996; VIANINI, 2017, p. 119).

Os dados da Anfavea e do Sindipeças acerca do número de empregos no segmento montador e fornecedor corroboram o não cumprimento das metas de geração de empregos (ANFAVEA, 2015; SINDIPEÇAS, 2013). O setor montador tinha

<sup>4</sup> Sobre a renúncia fiscal, consultar Anderson (1999).

como meta a geração de 4 mil empregos, porém foram cortadas 11 mil vagas entre 1994 e 1996. Na área fornecedora, observamos resultado similar, com a redução de 60 mil postos de trabalho entre 1991 e 1996. Ademais, a meta de produção de veículos para o ano de 2000 não foi atingida. Rogério Werneck (2014) atestou que as montadoras ainda remeteram boa parte do lucro obtido para o exterior, o que se configurou como transferência de capital.

Desse modo, não obstante a participação de trabalhadores e empresários nas negociações, a política das Câmaras privilegiou o setor montador em detrimento do fornecedor. Enquanto o primeiro passou a gozar de altas tarifas para a importação de automóveis, o segundo sofreu com tarifas de importação de peças e componentes especialmente baixas. A própria Anfavea (2006, p. 73) reconheceu que o setor fornecedor não estava preparado para a abertura econômica engendrada na década de 1990, afirmando que “empresas brasileiras tradicionais, como Metal Leve, fundada em 1949, e Cofap, criada em 1950, acabaram sob controle de companhias estrangeiras”.

Consequentemente, o capital internacional se tornou predominante e o segmento ficou marcado pela entrada das sistemistas globais, que relegaram à maioria das empresas nacionais um papel de subordinação aos grandes grupos de fornecedoras. Por fim, os acordos não conseguiram reverter o aumento das importações, em especial de peças e componentes.

De todo modo, logo após o estabelecimento do terceiro acordo, as discussões na Câmara Setorial foram encerradas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Na esteira do sucesso do Plano Real, FHC conquistou sua eleição como presidente e optou pela continuidade das reformas neoliberais e da abertura econômica.<sup>5</sup>

Para o setor automotivo, alguns desdobramentos da era FHC tiveram importância considerável. Em primeiro lugar, a consolidação do Mercosul desde 1994 alterou as estratégias das montadoras, que procuraram ampliar a complementação das linhas de produção presentes nos países do bloco comercial, eliminando a duplicação da produção de determinados veículos (BEDÊ, 1997, p. 370). Em segundo lugar, a saturação dos mercados desenvolvidos, a ampliação dos custos de produção e o excesso de concorrência, citado anteriormente, causaram a disponibilidade de grandes volumes de capital externo para investimentos em países com mercados onde a produção era mais barata e com maior potencial de consumo (DULCI, 2015, p. 127).

Combinados num contexto de abertura econômica e de desregularização dos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE), esses fatores tornaram o Brasil um dos alvos preferenciais de IDE, que se dirigiu para os setores nos quais as empresas multinacionais tinham maior presença, como o automotivo. Assim, ocorreu a ampliação do número de plantas montadoras entre 1994 e 2000, enquanto no caso do setor fornecedor, o IDE ocorreu principalmente por meio de compra ou de fusões de empresas já estabelecidas, em especial as de capital nacional em dificuldades (ARBIX, 2000).

<sup>5</sup> Entre os principais pontos de aprofundamento das reformas, estavam medidas de desregulamentação dos fluxos de capitais; novas privatizações em setores como telecomunicação e gás; permissão da entrada de capital externo em setores estratégicos, como petróleo, telecomunicação e energia elétrica; alteração da Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 6, garantindo o fim da distinção entre o capital nacional e o estrangeiro, o que implicou habilitar as empresas estrangeiras a receberem incentivos e subsídios das agências de fomento do governo e possibilitou seu acesso a diversos setores da economia. Essas questões se encontram também em Dulci (2015).

Ainda durante o primeiro ano do governo FHC, houve o lançamento do Novo Regime Automotivo Brasileiro (NRA), o qual surgiu como resposta à criação de um regime automotivo pela Argentina, que poderia atrair mais investimentos que o Brasil. Desse modo, temendo ser superado pelo país vizinho, o governo brasileiro procurou a conformação de um regime automotivo nacional. Entre os objetivos do NRA estavam a atração de investimento estrangeiro, a utilização das montadoras como meio de modernização industrial e a produção de 2,5 milhões de veículos em 2000 (ARBIX, 2000).

A Lei 9.449 e o Decreto 1.863 regulamentaram o NRA. A primeira teve origem na Medida Provisória nº 1235 de 1995, que reduziu em 90% o imposto de importação sobre máquinas, equipamentos, moldes, instrumentos de controle de qualidade, matérias-primas, componentes, peças, conjuntos e pneumáticos além de em até 50% o imposto sobre a importação de veículos completos, peças, componentes e conjuntos (BRASIL, 1995b). Posteriormente, a medida provisória foi consolidada na Lei nº 9.449 (BRASIL, 1997b).

Já o Decreto nº 1.761, de 26 de dezembro de 1995, regulou a participação das empresas nessas operações de importação com tarifas reduzidas. As companhias beneficiárias seriam as produtoras de veículos e as fornecedoras de peças, componentes e conjuntos instaladas no país ou as que viessem a se instalar aqui (chamadas de *newcomers*).

Para a importação de bens de capital, a redução definida era de 90% do imposto. Para insumos, seria de 85% em 1996, 70% em 1997, 55% em 1998 e 40% em 1999, prazo limite do programa. O decreto estabelecia que, para cada bem de capital produzido no país, a empresa poderia importar um bem de capital com redução de imposto até 31 de dezembro de 1997. Após essa data, para cada um bem e meio de capital produzido no Brasil, seria liberada a importação de um bem de capital com redução de imposto.

Já para a aquisição de matérias-primas, a proporção deveria ser de uma produzida para uma importada. Para as *newcomers*, as proporções seriam calculadas com base num período de três anos, contendo um índice mínimo de nacionalização de 60% e considerando os insumos originários do Mercosul como nacionais para a apuração desse valor. Em seguida, o governo promulgou o Decreto nº 1.863, em 16 de abril de 1996, que nada mais era do que uma reedição do Decreto nº 1.761 (BRASIL, 1996).

Em paralelo a tais regulações, os governos estaduais se valeram de medidas distintas – como fornecimento de crédito subsidiado, investimento em infraestrutura e redução de impostos estaduais e municipais – na tentativa de criar diferenciais para a atração dos incentivos privados. As justificativas para atrair as empresas do setor automotivo incluíam desde a diminuição das desigualdades regionais e da pobreza até a ampliação da oferta de empregos, a geração de efeitos de encadeamento na economia local e a modernização do país por meio da tecnologia estrangeira (LOPES, 2006, p. 125).

Desse modo, os diversos estados deflagraram a chamada “guerra fiscal”. Segundo o conceito de Maria Alves (2001, p. 16), guerra fiscal foi o processo pelo qual os governos estaduais procuraram intervir no procedimento privado de alocação espacial, seja no deslocamento de plantas existentes, seja na instalação de novas unidades. No setor automotivo, essa questão atingiu uma escala maior na mídia, que

pode ser explicada pelo montante dos investimentos e das concessões estaduais.<sup>6</sup> Sobretudo graças à ausência de um Estado central coordenador ou de uma estratégia de desenvolvimento, os governos estaduais e municipais subordinaram suas políticas de desenvolvimento a interesses e estratégias privados (IBÁÑEZ, 2005).

O sociólogo Glauco Arbix (2002, p. 119) identificou quatro fases distintas na evolução dos incentivos oferecidos pelos governos locais às empresas, sendo as três primeiras uma escalada de oferta de incentivos por parte dos governos municipais e estaduais, enquanto a quarta atinge o governo federal.

A primeira consistiu na proposta de incentivos locais para favorecer o deslocamento industrial, como nos casos da Volkswagen em Resende e da Mercedes em Juiz de Fora. Neste, por exemplo, a empresa se comprometeu a investir 845 milhões de reais entre 1996 e 2000 e a empregar mão de obra local, gerando 1.500 empregos diretos.

No acordo, como contrapartida dos governos municipal e estadual, ficaram estabelecidas a doação de um terreno no valor estimado de 50,5 milhões de reais, a responsabilidade do Estado na criação da infraestrutura necessária – licenças ambientais e jurídicas, pavimentação, coleta de lixo, fornecimento de água, energia, gás e telefone –, a isenção de impostos municipais por dez anos e a disponibilidade de recursos do Fundo de Incentivo à Industrialização (Find) e do Fundo de Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas (Fundiest) para a empresa.

A segunda fase foi inaugurada com o avanço das concessões dadas pelo estado do Paraná às montadoras. Os recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) paranaense foram utilizados para qualificar os trabalhadores, e o estado participou diretamente como investidor do empreendimento automotivo.<sup>7</sup>

Já a terceira fase ficou marcada pelo aprofundamento das contrapartidas do estado, tendo como exemplo o caso do Rio Grande do Sul, que ofereceu 310 milhões de dólares à GM a título de capital de giro, além da doação de terrenos, de toda a infraestrutura, de uma área exclusiva no porto e do financiamento de até 35% dos investimentos das fornecedoras de peças e componentes, bem como de incentivos fiscais, isenção de impostos – como IPTU e taxa de iluminação pública –, entre outros benefícios.

A quarta fase, por fim, ocorreu quando a Bahia, governada por Antônio Carlos Magalhães, incluiu benefícios fiscais federais entre os incentivos. A Ford já havia se acertado com o governo gaúcho, mas cancelou o acordo quando o novo governo estadual procurou rever os termos. A Bahia aproveitou a janela de oportunidade e ofereceu maiores incentivos à empresa. A bancada baiana no Congresso pressionou para que o governo federal prorrogasse a validade da Lei 9.440, que concedia benefícios adicionais para a instalação de plantas no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste (BRASIL, 1997a). Recebendo, portanto, benefícios municipais, estaduais e federais, a Ford se mudou para Camaçari.

<sup>6</sup> Ainda para Maria Alves (2001), o processo de guerra fiscal é tido como permanente, na medida em que existe desde a década de 1960, mesmo que os incentivos tenham variado de acordo com o período, e não se restringe ao setor automotivo.

<sup>7</sup> Somente no acordo com a Renault, além dos incentivos dados à empresa, como terrenos, investimentos na infraestrutura, créditos, isenções e incentivos fiscais, o governo estadual investiu 140 milhões de reais. Ver Oliveira (2003).

Entre os resultados do NRA estão o crescimento do investimento de empresas, a introdução de processos de reestruturação produtiva e organizacional e a ampliação da mecanização. De acordo com os dados da Anfavea (2015), após o lançamento do NRA, o volume de investimentos no setor automotivo saltou de 1,3 bilhão de dólares em 1994 para 2,4 bilhões em 1996, 2,1 bilhões em 1997 e 2,4 bilhões em 1998, declinando em seguida.

As medidas da política, todavia, resultaram em predação do público pelo privado. Nos acordos entre montadoras e governos locais, ocorreu um processo de total subordinação dos governos estaduais às empresas. Os governos não tinham referências precisas sobre o impacto na arrecadação de impostos nem estabeleceram o número de empregos gerados ou a forma de transferência de tecnologia. Otávio Dulci (2002, p. 106) afirmou que, uma vez que o Brasil já fora escolhido como destino para os investimentos, não havia a necessidade de estados e municípios disputarem entre si, e a guerra fiscal significou um desperdício de recursos para todo o país. Tal postura crítica foi acompanhada por Glauco Arbix, Pablo Ibañez e Ademil Lopes, para ficarmos em alguns exemplos.

Como resultado, as montadoras multinacionais saíram como as verdadeiras vencedoras da guerra fiscal e das políticas da década de 1990. Tomado como um dos exemplos dessas políticas, o NRA não estimulou a capacitação de mão de obra, não foi capaz de promover a P&D, não especificou a participação do setor produtor ou da comunidade científica locais nos projetos das empresas e ainda permitiu às empresas aumentarem as economias de escala combinando a produção doméstica com as importações, sobretudo de peças e componentes que tornaram o segmento fornecedor deficitário a partir de 1997 (SINDIPEÇAS, 2013).

O NRA também não atingiu sua meta quantitativa de 2,5 milhões de veículos em 2000, fracasso cujas razões podem ser encontradas nas crises do fim da década de 1990, na sobrevalorização do real, no baixo crescimento econômico e na queda da demanda em virtude do desemprego.

As políticas e a guerra fiscal entre os governos estaduais, em conjunto com as reestruturações que ocorreram no setor automotivo em termos de P&D e as relações entre montadoras e fornecedoras, impactaram de forma contundente a estrutura de empresas fornecedoras do Brasil. As firmas de primeira linha se tornaram predominantemente de capital externo, enquanto as de segundo nível e do mercado de reposição mantiveram parte do capital nacional.

Em geral formado por pequenas e médias companhias, o setor fornecedor nacional não tinha acesso ao mercado de capitais e estava defasado tecnologicamente. Ademais, a carga tributária era maldistribuída, onerando as pequenas e médias empresas (LOPES, 2006, p. 131). As políticas do governo focaram na modernização das montadoras, cujos centros decisórios nem se encontravam no país, e grande parte – senão a totalidade – do desenvolvimento científico não era produzido localmente, significando, portanto, a consolidação dos interesses de montadoras e fornecedoras estrangeiras em detrimento do setor fornecedor nacional e à custa do bem público.

As políticas também facilitaram a importação de peças e componentes, prejudicando as fornecedoras nacionais. Se em 1994 a propriedade nacional representava 51,9% do setor fornecedor, tal participação caiu para 37,9% em 1998 e para 22,8% em 2001 (ANFAVEA, 2015). Já a respeito dos trabalhadores, os novos investimentos foram em plantas altamente modularizadas, com novas tecnologias e

técnicas organizacionais, voltadas para reduzir o investimento em P&D e concebidas exatamente para empregar o menor número de pessoas possível (SINDIPEÇAS, 2013).

## CASO CHINÊS

No caso da China, antes de analisarmos a entrada das multinacionais, é preciso nos atentarmos para a formação de um setor automotivo de capital estatal durante a Era Mao, entre 1949 e 1976. Nesse período, organizou-se uma forma de elaboração e implantação de políticas chamada de *guerrilla policy style*, na qual o governo local adaptava as diretrizes centrais de acordo com sua realidade e as políticas já eram concebidas como sujeitas a mudanças, improvisação e ajustes, sendo mais baseadas na experiência prática (HEILMANN; PERRY, 2011, p. 14). Em paralelo, foram adotados os planos quinquenais, que continham diretrizes e metas básicas para os setores econômicos, regendo ainda a relação entre o Estado e as empresas (MIDDLESWORTH, 2013, p. 20).

Assim, o desenvolvimento do setor automotivo chinês obedeceu aos desígnios de Mao. Inicialmente, foi instalada a First Auto Works (FAW) no noroeste chinês, uma localização estratégica por causa do fácil acesso ao exterior, da infraestrutura desenvolvida durante a ocupação japonesa – que deixou como legado uma base industrial utilizada como suporte para o desenvolvimento econômico –, da proximidade com a União Soviética e da presença de minério de ferro para a produção de aço (MIDDLESWORTH, 2013, p. 22).

Em seguida, foram instaladas plantas nas grandes cidades costeiras pelos governos municipais e provinciais, como Xangai e Pequim (CHINA, 2007). Em geral, essas plantas eram responsáveis pela produção de todos os componentes, dos mais rudimentares à montagem final. Assim, a produção se verticalizava, ainda que comprometendo o desenvolvimento de uma base fornecedora, e, com o governo como único consumidor, era reduzida a necessidade de considerar custos de produção e margem de lucro (THUN, 2006).

Por fim, na década de 1960, o governo se voltou para a instalação de plantas no interior do país, temendo que uma invasão estrangeira prejudicasse a produção, inaugurando empresas como a Second Auto Works (SAW). Desse modo, durante a Era Mao, instalou-se um setor automotivo caracterizado por propriedade estatal, dispersão geográfica, baixa produção, atraso tecnológico e foco em caminhões para o trabalho em minas e indústrias.

Após um processo conturbado de sucessão, Deng Xiaoping chegou ao poder em 1978. Deng e sua coalizão propuseram reformas econômicas focadas na agricultura, na indústria, na defesa nacional e na ciência e tecnologia (SAICH, 2001, p. 64). Tais reformas conseguiram apoio dentro do Partido Comunista Chinês (PCC), que identificou que, para manter sua legitimidade, era preciso entregar bens de consumo e melhorar a vida da população (CHINA, 2015).

Foram adotadas estratégias e políticas de cunho mais gradual, procurando criar consenso em cada aspecto, envolvendo desde a produção agrária até as grandes empresas estatais.<sup>8</sup> Foi também iniciado um processo de descentralização

<sup>8</sup> As empresas estatais passaram por um choque de competitividade, em que os preços foram gradualmente redefinidos pelo mercado e novas regulações passaram a definir a falência de empresas, os planos de investimento e os meios de demissão de trabalhadores. Ver Naughton (2006).

do poder, ampliando responsabilidades e atribuições dos governos locais. Enquanto isso, o setor automotivo foi eleito pelo governo central como um pilar da indústria nacional, sendo destinadas medidas e políticas para fomentar seu desenvolvimento (TAN, 2013, p. 151-152).

Em 1979, foi promulgada a Lei da Equidade nas *joint ventures* chinesa-estrangeiras, que permitiu o estabelecimento de *joint ventures* entre uma empresa chinesa e uma internacional. Seus objetivos eram ampliar a cooperação econômica internacional e a transferência de tecnologia, isto é, trocar o acesso ao mercado chinês por tecnologia de ponta. Na *joint venture*, a parte chinesa deveria ter o controle de pelo menos metade da empresa, enquanto a participação estrangeira não poderia ser menor do que 25% (CHINA, 1979).

Cada parceira poderia contribuir com capital, instalações, máquinas, equipamentos, propriedade industrial e tecnológica, conforme o acordado entre as partes. Para o setor automotivo, havia a expectativa de que as *joint ventures* produzissem veículos e peças a serem exportados, por meio dos quais gerariam moeda estrangeira para o pagamento das peças importadas, trazendo a tecnologia necessária para o avanço da China na cadeia global de valor.

Posteriormente, o governo combinou essa estratégia com a elevação de tarifas e o cumprimento de taxas gradativas de conteúdo local, de modo a desenvolver o setor fornecedor (MIDDLESWORTH, 2013, p. 17).

Para Eric Harwit (2001, p. 665), a estratégia de *joint ventures* também pretendia contornar os problemas da balança de pagamentos. Durante três décadas, o setor de carros de passeio foi uma parte menor da indústria automotiva chinesa. Na década de 1980, as importações de veículos aumentaram graças à reforma, a certo grau de abertura econômica e à incapacidade da produção local de atender à demanda. A partir de 1982, a importação de veículos cresceu de 16 mil para 353 mil em 1985 — de 1949 a 1980, foram importados cerca de 420 mil veículos (CHINA, 2007).

Como resposta, o governo central erigiu altas taxas de importação de veículos, que giraram em torno de 200% a 300% na década de 1980 e de 100% a 200% na década seguinte, de modo que a forma mais competitiva de entrada no mercado chinês, para as multinacionais, era via *joint ventures* (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2009, p. 23-24).

Ao interesse do governo central pelo desenvolvimento do setor automotivo, somou-se a disposição dos governos locais. Empenhados em expandir a economia e incentivados pela descentralização engendrada pelas reformas, 24 das 31 províncias chinesas elegeram o setor automotivo como pilar de sua indústria, criando fornecedoras e montadoras locais (WEDEMAN, 2011, p. 81).

Na década de 1980, o interesse das autoridades chinesas era atrair as empresas japonesas, cujas marcas eram as mais importadas e conhecidas do mercado consumidor nacional em formação. Entretanto, as medidas propostas pelo governo não foram eficazes para atraí-las. Foram então formadas três *joint ventures*, sendo que apenas uma obteve sucesso. Tanto a Beijing Jeep (BJ), formada em 1983 pela chinesa Beijing Automotive Industry Corporation (BAIC) e pela norte-americana American Motors Corporation (AMC), quanto a Guangzhou-Peugeot, formada pelas empresas homônimas, não prosperaram.

Segundo Gregory Chin (2010, p. 91-92), as multinacionais enfrentavam problemas diversos em seus mercados originais, utilizando a China como meio de alcançar um resultado positivo, mas culminando no sangramento de suas operações

no país e no fracasso das *joint ventures*. Essas companhias produziram veículos tecnologicamente defasados, que não suportaram a concorrência com os veículos importados – e contrabandeados – e não desenvolveram um setor fornecedor local.

O único caso de sucesso foi a SVW, formada entre a Shanghai Automotive Industry Corporation (SAIC) e a Volkswagen, em 1984. As empresas fornecedoras de Xangai, a SAIC, as autoridades centrais e locais e a VW tiveram um papel-chave no sucesso da *joint venture*, na construção da capacidade fornecedora e na coordenação e na institucionalização de todo esse processo. O governo central pressionou a VW a investir de modo a ir ao encontro dos objetivos nacionais, e a VW auxiliou as empresas chinesas no processo de localização de componentes, estabelecendo uma lista de prioridades e os passos para o processo.

O governo central — percebendo os interesses de longo prazo da VW e seu foco em treinamento da mão de obra, além de a empresa agir de acordo com as metas de desenvolvimento nacional, como realizando a transferência de tecnologia e *know-how* administrativo — passou a colaborar com a SVW, principalmente na questão da moeda estrangeira.

Enquanto, todavia, para Eric Thun (2006, p. 273) o fracasso das *joint ventures* ocorreu porque as autoridades locais negligenciaram o empreendimento, Gregory Chin (2010, p. 8) ressaltou que também houve negligência das parceiras estrangeiras, como AMC e Peugeot, que esperavam lucrar com modelos e tecnologias antigos num mercado chinês protegido. Essas empresas procuraram obter um *status* especial do governo e fizeram *lobby* com oficiais locais para ter favorecimentos, como taxas de importação reduzidas e disponibilidade de moeda estrangeira (CHIN, 2010, p. 99).

De todo modo, o governo central chinês reconheceu uma série de limites nessa estratégia de *joint ventures* e também no direcionamento dos governos locais no sentido da estratégia nacional, contornando o protecionismo local e o aumento do número de empresas. Embora regulasse o IDE, o governo central falhou em proibir a entrada de novos participantes nacionais, as economias de escala não foram ampliadas, as taxas de conteúdo local não foram atingidas (a exceção de Xangai) e a transferência de tecnologia para o desenvolvimento de capacidade interna de inovação e desenvolvimento tecnológico não foi muito bem-sucedida.

Como aspectos positivos, a China expandiu consideravelmente sua produção de carros de passeio, e as empresas domésticas foram capazes de aumentar o caixa, com a venda dos veículos produzidos nas *joint ventures*, e adquiriram certo *know-how* em termos de produção e gerenciamento de empresas.

Percebendo esses dilemas, o governo reforçou as definições e as responsabilidades de cada parte nos contratos das *joint ventures*, reorganizou as empresas do setor automotivo em grandes grupos e lançou a Política de 1988. Com essa política, também chamada de “Três Grandes”, ficou definido que o governo iria priorizar o desenvolvimento de suas três maiores montadoras: a FAW, a Dongfeng (antiga SAW) e a SAIC, além de suas respectivas *joint ventures*. A ideia do governo central era contornar os problemas derivados da alta descentralização do setor, limitando a entrada e o número de empresas, formando maiores economias de escala e priorizando o desenvolvimento de campeões nacionais (LUO, 2005).

Se entre 1979 e 1987 prevaleceu a estratégia de desenvolvimento pela descentralização, de 1988 em diante o governo central reassumiria o controle sobre a alocação de recursos em setores estratégicos (TAN, 2013, p. 150). Por pressões da burocracia, dos governos locais e dos militares, a política expandiu seu escopo,

englobando as duas *joint ventures* já formadas pela BAIC e pela GAIC, a Tianjin Automotive Industry Corporation (TAIC), a Chang'an Automobile Co. Ltd. e a Guizhou Aviation Industry Corporation, sendo a partir de então conhecidas como “Três Grandes, três pequenas e duas minis” (WEDEMAN, 2011, p. 82).

Por fim, a política reforçou o respeito às taxas de conteúdo local pelas *joint ventures*. No primeiro ano, era exigida uma taxa de 40%; no segundo, de 60%; e no terceiro, de 80%. Quando a empresa atingisse o requisito de conteúdo local, receberia a permissão de importar peças e componentes, geralmente de alto valor tecnológico, com tarifas decrescentes de 37,5, 30 e 20%, respectivamente (MIDDLESWORTH, 2013).

Em 1994, o governo atualizou sua política para o setor automotivo, lançando a Política Formal sobre o Desenvolvimento da Indústria Automotiva. Como problemas, foram identificados a proliferação do número de empresas, o processo caótico de aprovação de projetos, a duplicação de projetos de importação de tecnologia e o desenvolvimento lento das empresas e do conteúdo local. Como objetivos, ela estabeleceu a formação de grandes grupos, o aprimoramento da indústria de componentes, a criação de capacidade independente de desenvolvimento de produtos e o encorajamento da propriedade privada de veículos (CHINA, 1994).

Em seus principais pontos, a Política de 1994 estabeleceu que o Estado iria guiar as empresas no bom uso dos fundos domésticos e do IDE, garantindo o controle do número de empresas, o aumento do consumo de veículos e a padronização da produção e das emissões nos moldes internacionais. Já ao mercado foi destinada a regulação dos preços e dos sistemas de marketing e pós-venda. Foram também estipuladas metas de produção de veículos, peças e componentes para que as empresas recebessem auxílio do governo para sua expansão (CHINA, 1994).

Para as *joint ventures*, essa política definiu novas regras e requisitos, como a necessidade de a parceira estrangeira ter direitos de propriedade e patentes sobre os produtos, capacidade de desenvolvimento tecnológico e de produção, canais de marketing internacionais independentes e uma capacidade financeira suficiente para o empreendimento. Foi mantido o limite de 50% para a propriedade estrangeira dentro da *joint venture*, assim como os requerimentos de transferência de tecnologia. Foram fornecidos mais detalhes sobre investimento, incentivos fiscais e tarifários, e houve a definição de taxas gradativas de conteúdo local para abatimento do imposto de importação. Por fim, nas *joint ventures* passou a ser exigida a instalação de um centro de P&D visando à construção de capacidades locais em tecnologia (CHINA, 1994).

Um dos aspectos mais interessantes nas novas regras para as *joint ventures* foi que as autoridades perceberam que era preciso permitir que as empresas domésticas fizessem acordos com mais de uma multinacional, ao mesmo tempo que limitava as multinacionais a duas *joint ventures*, garantindo a competição entre as multinacionais e evitando que um parceiro estrangeiro limitasse as transferências de tecnologia e *know-how* administrativo. Por exemplo, a VW, ao dominar o mercado chinês com o Santana, não tinha pressão para transferir tecnologia avançada para a SVW, tendo lucros enormes com a tecnologia antiga. Assim, a inauguração da SGM forçou a VW a investir um montante maior na China (CHIN, 2010, p. 135).

Por fim, no setor fornecedor, a Política de 1994 permitiu a existência de empresas de capital totalmente estrangeiro, preservando do capital externo apenas os setores de alta tecnologia e de maior valor agregado (*air bags*, *anti-lock braking system* e *engine-management system*), e estabeleceu uma lista de peças e componentes preferenciais

para fomentar a capacidade local de produção de componentes e o desenvolvimento de marcas nacionais de veículos.

Após a promulgação da Política de 1994, uma nova onda de formação de *joint ventures* teve início entre as montadoras, como as formadas entre a GM e a SAIC, Toyota e FAW e Ford e Chang'na. Houve também a formação de *joint ventures* entre empresas fornecedoras, principalmente em Xangai (CHIN, 2010, p. 138).

A Política de 1994, que deu continuidade à Política de 1988, teve resultados positivos e negativos. Em primeiro lugar, os requisitos de conteúdo local pressionaram as montadoras multinacionais a auxiliarem a formação de um setor fornecedor atualizado e competitivo, capaz de produzir peças e componentes aceitáveis internacionalmente e, a partir daí, exportá-los (GALLAGHER, 2006 *apud* CHIN, 2010). Depois, a política implicou no treinamento de mão de obra e na transferência de *know-how* administrativo e produtivo para as empresas chinesas, que também adquiriram experiência na produção automotiva moderna (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2009, p. 45-46). Por últimos, a produção saltou de 185 mil unidades em 1979 para 2,3 milhões em 2001 (CHINA, 2007).

Como resultados negativos, a política deu origem a uma estrutura de *cross-share-holdings*, isto é, uma mesma empresa chinesa poderia ter *joint ventures* com empresas concorrentes no mercado mundial, causando então a limitação da transferência de tecnologia. Internamente à *joint venture*, sua estrutura relegou à parte chinesa as operações de montagem e à empresa estrangeira o *design* e a tecnologia de novos veículos, preservando para si a propriedade intelectual e a tecnologia de ponta, não havendo, portanto, a transferência de tecnologia pretendida pelo governo. Ademais, o mercado chinês passou a ser dominado pelas marcas estrangeiras, enquanto as estatais deixavam de produzir marcas próprias para focar na produção em *joint venture* (LUO, 2005, p. 36).

No mesmo sentido, as fusões promovidas pelos governos central e locais tiveram resultados efêmeros. Apesar de parecer criar grandes grupos corporativos, muitas vezes o Estado pretendia evitar o transtorno da falência de empresas inviáveis. Em sua maioria, eram operações de reorganização nominal ou superficial, que não visavam combater os problemas de economia de escala ou da duplicação da produção, e demonstrar aos dirigentes que a empresa estava seguindo as recomendações do governo central. A política também falhou no controle de entrada de novos agentes, especialmente no fim da década de 1990, tanto de novas empresas estatais, como a Chery, quanto de empresas privadas, como a Geely e a BYD, aprofundando a fragmentação do setor (EUN; LEE, 2002, p. 16).

A Política de 1994 acabou limitando a participação do capital privado nacional em favor do estatal e do multinacional envolvido nas *joint ventures*. Ao fim da política, a consolidação não avançou, as políticas protecionistas não foram suficientes para desenvolver as empresas domésticas, a qualidade dos carros permaneceu questionável e os preços continuaram altos. Por fim, as exportações de veículos continuaram tímidas (CHINA, 2007).

De acordo com Gregory Chin (2010), a Política de 1994 refletiu o processo de aprendizado, adaptação e ajustamento do Estado chinês ao produzir políticas industriais. Para o autor, em meados da década de 1990, o governo chinês parecia ter aprendido com as experiências anteriores a orientar o IDE e os governos locais a irem no sentido de seus objetivos, ainda que com falhas. Em suas palavras:

O Estado-partido chinês precisou de quase duas décadas para descobrir a estratégia ideal de utilização de investimento estrangeiro e colocar as peças institucionais no lugar, para efetivamente alavancar as multinacionais para os objetivos nacionais de desenvolvimento da China (2010, p. 32, tradução nossa).<sup>9</sup>

Assim, em primeiro lugar, o governo reconheceu as falhas da política, principalmente no que concerne ao desenvolvimento tecnológico. As empresas estatais não investiram em atividades de P&D em razão dos lucros obtidos em suas operações em *joint ventures* e gradualmente perderam o interesse nas operações independentes. Com a proteção do governo, as estatais acharam melhor não arriscar capital e confiar no *design* e na tecnologia estrangeiros. Em segundo lugar, o governo especificou melhor os requerimentos das *joint ventures* e obrigou a instalação de centros de P&D pelas multinacionais, colocando uma contra a outra para obter melhores termos em tecnologia e em administração, valendo-se do seu imenso mercado interno como isca (CHIN, 2010, p. 64).

O processo de entrada da GM na China, por exemplo, foi alvo de intensas negociações, envolvendo o governo central, o governo local, a SAIC e outras duas multinacionais interessadas, a Ford e a Toyota. A GM conseguiu autorização para a formação de uma *joint venture* com a SAIC após prometer a produção dos veículos da marca Buick e um centro de P&D em Xangai, o Pan Asia Technical Automotive Center (PATAC) (TANG, 2012, p. 12).

O exemplo da constituição da SGM demonstrou que o governo central havia aprendido a negociar com as multinacionais os melhores termos para a transferência de tecnologia e a atingir seus objetivos políticos.<sup>10</sup>

A VW por quase dez anos havia dominado o mercado chinês com o Santana da SVW, controlando cerca de 80% do mercado no início da década de 1990. Pressionada pela chegada da SGM, realizou reformas internas, de forma que as decisões a respeito dos novos modelos fossem tomadas na China, ao mesmo tempo que introduzia marcas e modelos modernos para o segmento de luxo e expandia suas instalações e investimentos. Contudo, perdeu sua posição de liderança para a SGM.

O setor fornecedor também se transformou. Em 1997, 30% das fornecedoras da SVW eram compostos por *joint ventures*. Seis anos depois, eram mais de 90%. Diversas fornecedoras de Xangai buscaram licenciar peças e componentes estrangeiros para atender à demanda da SVW e da SGM. A Delphi, por exemplo, entrou no mercado chinês em 1993, e a Bosch formou uma *joint venture* com uma filial da SAIC em 1995 (THUN, 2006, p. 278).

---

<sup>9</sup> No original: "It took the Chinese Party-state almost two decades to figure out the optimal foreign investment utilization strategy, and put the institutional pieces in place, to effectively leverage MNCs for China's national developmental objectives."

<sup>10</sup> O governo central concedeu para a Ford e a Toyota *joint ventures* com empresas chinesas do segundo escalão, a Chang'an e a Tianjin. Assim, as multinacionais se mantiveram em posições inferiores, como resultado do atraso em entrar no mercado chinês. Ver Luo (2005).

## CONCLUSÕES

No contexto das décadas de 1980 e 1990, reforçaram-se as críticas neoliberais acerca da intervenção do Estado na economia e profundas alterações ocorreram nas políticas industriais e nas firmas. No setor automotivo também houve alterações, causando mudanças na configuração dos parques industriais instalados numa série de países.

Como vimos acima, apesar de um contexto mais crítico em relação às políticas, Brasil e China destinaram certa atenção ao desenvolvimento de seus setores automotivos. Enquanto o Brasil, optando pela abertura de mercado, lançou as Câmaras Setoriais e o Novo Regime Automotivo visando à atração de IDE, a China lançou duas políticas industriais, uma em 1988 e outra em 1994, em que regulava a entrada desse investimento, condicionado à parceria com uma empresa nacional em *joint venture* e à transferência de tecnologia.

Pelos resultados dos acordos das Câmaras Setoriais para o setor automotivo, percebemos que houve uma desconexão entre a política macroeconômica e as metas dos acordos, na medida em que a abertura e a facilitação das importações impactavam sobremaneira o setor produtivo. Apesar de o governo ter cumprido sua parte na redução dos tributos, as empresas nem sempre atingiram as metas acordadas, e nem por isso receberam constrangimentos por parte do Estado. Ademais, ocorreu um processo de desnacionalização do setor fornecedor por causa da ausência de uma instituição forte em termos de monitoramento e punição das empresas, ou de uma estratégia mais coesa do governo. Já no NRA, dilemas semelhantes se repetiram, ocorrendo a subordinação do Estado aos interesses privados, resultando também na redução do número de empregos, no aumento das importações, na desnacionalização do setor fornecedor e no descumprimento das metas de produção.

Desse modo, ambas as políticas foram favoráveis para as montadoras multinacionais, uma vez que permitiram a importação de bens de capital, peças e componentes para sua modernização, prejudicando consideravelmente o setor fornecedor instalado no país, onde havia presença de capital nacional e que não recebeu uma atenção, ou mesmo proteção, específica por parte do Estado.

As políticas falharam em fornecer instrumentos e mecanismos de coordenação, assim como foram incapazes de contornar os efeitos provocados pela abertura econômica sobre o capital nacional.

Na China, por seu turno, observamos dilemas distintos. A estratégia de *joint venture* foi formulada com base na formação de um mercado consumidor de carros de passeio e do crescimento rápido das importações no início da década de 1980, visando trocar o acesso ao mercado chinês por tecnologia estrangeira. Das três primeiras *joint ventures* formadas no setor automotivo, duas fracassaram, levando o governo à conclusão de que, embora tenham sido aumentados a produção, o *know-how* e a *expertise* administrativa, não se alterou a estrutura industrial, marcada pela dispersão geográfica, pela desorganização burocrática e pelas baixas economias de escala. Ademais, as *joint ventures* não transferiram a tecnologia pretendida pelo governo.

A Política de 1988 enfrentou as pressões de governos locais, burocratas e militares para a inclusão de suas empresas no pacote de benefícios, prejudicando, portanto, os objetivos de formação de economias de escala e a escolha de campeões nacionais nos moldes das políticas industriais clássicas de Japão, Coreia do Sul e Taiwan. O setor não foi concentrado, e o número de campeões teve que

ser ampliado para aplacar as demandas de outros setores do PCC e do governo, conseqüentemente refletindo na formação de economias de escala, apesar do aumento da produção. Também foram elevadas barreiras protecionistas internas e se ampliou o número de plantas.

Em 1994, o governo reeditou sua política anterior, visando incluir certos aprendizados. Nessa política, o governo central visou moldar o comportamento do IDE de acordo com os objetivos da nação, em especial o desenvolvimento das capacidades em *design* e tecnologia. Assim, o Estado interviria na expansão da capacidade produtiva das empresas em função das vendas e dos gastos em P&D, combinando o desempenho de mercado com os investimentos estatais. Também foram reeditadas as regras para a formação das *joint ventures*, refletindo o aprendizado anterior com os primeiros empreendimentos e colocando uma multinacional contra a outra tanto no mercado, forçando maiores transferências de tecnologia, quanto na formação de contratos com as empresas chinesas, buscando os melhores termos para o país.

A política chinesa fracassou em alguns pontos, como a consolidação, a formação de economias de escala e em relação ao desenvolvimento tecnológico, pois as montadoras estrangeiras se responsabilizaram pelos pontos de maior tecnologia e relegaram à parte chinesa apenas a montagem. A produção também esteve voltada para o mercado interno, não tendo alterações nas exportações, uma das metas da política. No entanto, a Política de 1988 e a de 1994 tiveram como consequência a formação de um forte setor fornecedor – principalmente em Xangai, ainda que tenham sido permitidas a entrada do IDE estrangeiro e a formação de *joint ventures* nesse segmento – e foram um importante mecanismo de aprendizado para o governo central sobre como coordenar os governos locais e o IDE rumo aos seus interesses, como exemplificado pela formação da SGM, em que o governo colocou multinacional contra multinacional para obter os melhores termos de transferência de tecnologia.

No Brasil, a produção total de veículos passou de 1,1 milhão em 1980 para 1,6 milhão em 2000, com recorde de produção em 1997 com 2 milhões de veículos produzidos. Na China, a produção passou de 222 mil unidades em 1980 para 2 milhões em 2000, superando a produção brasileira a partir de 1998. Em termos de exportações, o Brasil foi superior à China, exportando em média 270 mil unidades entre 1981 e 2000, enquanto a China exportou menos de 10 mil unidades anuais no mesmo período.<sup>11</sup> Outra diferença notável se deu em relação à proporção de carros de passeio produzidos em ambos os países. Enquanto no Brasil esse índice se manteve praticamente inalterado entre 1980 e 2000, com cerca de 80% da produção, na China a participação dos carros de passeio passou de 2,4% em 1980 para 29% em 2000.

Em comum, observamos como os dois países reagiram ao novo contexto de maior liberalização e seu comportamento diante dos fluxos de IDE para o setor automotivo. Enquanto no Brasil vimos uma subordinação do Estado ao capital estrangeiro, tendo como consequência a desnacionalização, a redução da participação do capital nacional e a diminuição do número de empregos, na China, ainda que com falhas, o Estado procurou coordenar a entrada do investimento externo, direcionando-o para a transferência de tecnologia, que seria utilizada, no futuro, para o desenvolvimento de capacidades independentes.

<sup>11</sup> Estes dados foram extraídos de Anfavea (2015), China (2007) e OICA (2013).

Apesar das diferenças de resultados das políticas, em ambos os países emergiram dilemas semelhantes na virada do século XXI. O crescimento das desigualdades regionais e sociais e dos problemas ambientais e de mobilidade urbana foi comum aos dois países, assim como a questão do desenvolvimento de tecnologia. Tais questões orientaram as políticas do século XXI para o setor automotivo, que incidiram sobre o legado ulterior.

A comparação entre os casos das estratégias de desenvolvimento e as políticas do Brasil e da China nos revela que não há uma fórmula pronta para o desenvolvimento, mas indica que a presença do Estado no estabelecimento de objetivos claros e no direcionamento dos atores e agentes é imprescindível.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla *et al.* Indústria automobilística brasileira: conjuntura recente e estratégias de desenvolvimento. *Indicadores econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 135-152, 2006. Disponível em: [http://cdn.fee.tche.br/indicadores/34\\_01/14\\_parte.pdf](http://cdn.fee.tche.br/indicadores/34_01/14_parte.pdf). Acesso em: 7 jun. 2018.

ALVES, Maria Abadia da Silva. *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. 2001. 122 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

ANDERSON, Patrícia. *Câmaras setoriais: história e acordos firmados – 1991-1995*. Texto para discussão n° 667. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, 1999. p. 3-4. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0667.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0667.pdf). Acesso em: 7 jun. 2018.

ANFAVEA. *Anuário da Indústria Automobilística Brasileira - 2015*. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.virapagina.com.br/anfavea2015/files/assets/basic-html/page-I.html>. Acesso em: 7 jun. 2018.

ANFAVEA. *Indústria automobilística: 50 anos*. São Paulo, 2006. Disponível em: [http://www.virapagina.com.br/anfavea\\_50anos/](http://www.virapagina.com.br/anfavea_50anos/). Acesso em: 7 jun. 2018.

ARBIX, Glauco. Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582000000100001&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582000000100001&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em: 7 jun. 2018.

ARBIX, Glauco. Políticas do desperdício e assimetria entre o público e privado na indústria automobilística. *Revista Brasileira da Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p.109-129, 2002.

BEDÊ, Marco Aurélio. A política automotiva nos anos 90. *In*: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro (org.) *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.



DE TONI, Jackson. *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. 2013. 390 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 4, n. 10, p. 13-26, 1996. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04\\_02.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_02.pdf). Acesso em: 7 jun. 2018.

DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. Petrópolis: Vozes, 1996.

DULCI, João Assis. *Desenvolvimento regional e mercado de trabalho em perspectiva comparada: Vale do Paraíba Fluminense e Camaçari (BA)*. 2015. 341 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 18, p. 95-107, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782002000100007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782002000100007&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 7 jun. 2018.

EUN, Jong-Hak; LEE, Keun. Is an Industrial Policy Possible in China? The Case of the Automobile Industry. *Journal of International and Area Studies*, Oslo, v. 9, n. 2, p. 1-21 2002.

FIORI, José Luís (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

HARWIT, Eric. The Impact of WTO Membership on the Automobile Industry in China. *The China Quarterly*, Cambridge, n. 167, p. 655-670, set. 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3451065>. Acesso em: 7 jun. 2018.

HEILMANN, Sebastian; PERRY, Elizabeth. Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance in China. In: HEILMANN, Sebastian; PERRY, Elizabeth (ed.). *Mao's Invisible Hand: The Political Foundation of Adaptive Governance in China*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

HOLWEG, Matthias; LUO, Jian Xi; OLIVER, Nick. The Past, Present and Future of China's Automotive Industry: A Value Chain Perspective. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, Genebra, v. 2, n. 1-2, p. 76-118, 2009. Disponível em: [https://www.research.ed.ac.uk/portal/en/publications/the-past-present-and-future-of-chinas-automotive-industry-a-value-chain-perspective\(26a252cc-4c3d-437f-a645-a086f5e70303\).html](https://www.research.ed.ac.uk/portal/en/publications/the-past-present-and-future-of-chinas-automotive-industry-a-value-chain-perspective(26a252cc-4c3d-437f-a645-a086f5e70303).html). Acesso em: 7 jun. 2018.

HUMPHREY, John; MEMEDOVIC, Olga. *The Global Automotive Industry Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries*. (Sectoral Studies

Series.) Viena: UNIDO, 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228238359\\_The\\_Global\\_Automotive\\_Industry\\_Value\\_Chain\\_What\\_Prospects\\_for\\_Upgrading\\_by\\_Developing\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/228238359_The_Global_Automotive_Industry_Value_Chain_What_Prospects_for_Upgrading_by_Developing_Countries). Acesso em: 7 jun. 2018.

IBAÑEZ, Pablo. Guerra fiscal e território brasileiro: o caso do setor automotivo. *In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA*, 2005, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2005. p. 6979-6998. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/24.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2018.

LOPES, Ademil Lucio. A desconstrução da Indústria Automobilística Brasileira constituída no governo de JK pela política setorial do governo FHC. *Revista Unilara*, Araraquara, n. 17-18, 2006. Disponível em: <http://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/271>. Acesso em: 7 jun. 2018.

LUO, Jiangxi. *The Growth of Independent Chinese Automotive Companies*. Second Draft for Discussion. International Motor Vehicle Program, MIT. 2005. Disponível em: <http://www.abc-shanghai.com/en/media/Chery%20Automobile%20Case%20Study.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2018.

MIDDLESWORTH, Huston. *Engines of Change: China's Rise and the Chinese Auto Industry*. 2013. 54 p. Senior Thesis. Claremont McKenna College, 2013. Disponível em: [https://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1772&context=cmc\\_theses](https://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1772&context=cmc_theses). Acesso em: 7 jun. 2018.

MODIANO, Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados, 1985-1990. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

NAUGHTON, Barry. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge: The MIT Press, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

OICA. *World Vehicles in Use – 2013*. Disponível em: <http://www.oica.net/wp-content/uploads/total-inuse-2013.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2018.

OLIVEIRA, Vladimir Luís. *A política industrial do setor automotivo e a crítica ao modo de regulação sob o desenvolvimentismo (1995-2002): o caso do Paraná*. 2003. 242 p. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Paraná, 2003.

POSTHUMA, Anne Caroline. Autopeças na encruzilhada: modernização desarticulada e desnacionalização. *In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro (org.) De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.

SAICH, Tony. *Governance and Politics of China*. New York: Plagrave Macmillan, 2001.

SAKER, Adriana Corrêa. *Pacto social no Brasil: os acordos tripartites do setor automotivo nos anos 90*. 2006. 93 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Metodista de Piracicaba, 2006.

SHAPIRO, Helen. The Mechanics of Brazil's Auto Industry. *NACLA's Report on the Americas*, [s.l.], jan./fev. 1996. Disponível em: <http://www.hartford-hwp.com/archives/42/037.html>. Acesso em: 7 jun. 2018.

SINDIPEÇAS. *Desempenho do Setor de Autopeças - 2013*. São Paulo: Sindipeças, 2013. Disponível em: <http://www.virapagina.com.br/sindipecas--ponto---letra.html>. Acesso em: 7 jun. 2018.

TAN, Zhaotao. *The Development of the Chinese Automobile Industry Since 1949: The Role of the Government*. 2013. 305 p. Tese não publicada. Coventry University, Coventry. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/30618009.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2018.

TANG, Rachel. *China's Auto Sector Development and Policies: Issues and Implications*. CSR Report for Congress. U.S. Congressional Research Service, 2012. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=718658>. Acesso em: 7 jun. 2018.

THUN, Eric. *Changing Lines in China: Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. New York: Cambridge University Press, 2006.

VIANINI, Fernando Marcus Nascimento. Políticas industriais para o setor automotivo: uma comparação sobre o Brasil e a China entre as décadas de 1950 e 1990. *CSONline Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, Juiz de Fora, n. 25, p. 112-131, dez. 2017. Disponível em: <http://ojs2.ujf.emnuvens.com.br/csonline/article/view/17518/8882>. Acesso em: 7 jun. 2018.

WEDEMAN, Andrew. Crossing the river by feeling for stones or carried across by the current? The transformation of the Chinese automotive sector. In: KENNEDY, Scott. *Beyond the Middle Kingdom: Comparative Perspectives on China's Capitalist transformation*. Stanford: Stanford University Press, 2011.

WERNECK, Rogério L. F. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WILLIAMSON, John. *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics, 1990.

## NOTAS

---

### AUTORIA

**Fernando Marcus Nascimento Vianini.** Doutor. Pesquisador autônomo, Juiz de Fora, MG, Brasil.

### ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA

Rua José Lourenço Kelmer, s/n, Campus Universitário, São Pedro, 36036-900, Juiz de Fora, MG, Brasil.

### ORIGEM DO ARTIGO

Este artigo foi extraído de considerações presentes na tese – Planejando a ultrapassagem: políticas industriais e setor automotivo no Brasil e na China, apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora, em 2018.

### FINANCIAMENTO

Este artigo foi financiado com bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

### APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

### CONFLITO DE INTERESSES

Não houve conflito de interesse.

### LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

### PUBLISHER

Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em História. Portal de Periódicos UFSC. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

### EDITORES

Alex Degan  
Beatriz Mamigonian  
Fábio Augusto Morales  
Flávia Florentino Varella (Editora-chefe)  
Tiago Kramer de Oliveira  
Waldomiro Lourenço da Silva Júnior

### HISTÓRICO

Recebido em: 8 de junho de 2018  
Aprovado em: 10 de dezembro de 2018

Como citar: VIANINI, Fernando Marcus Nascimento. Política industrial e setor automotivo: uma comparação entre as políticas lançadas pelo Brasil e pela China na década de 1990. *Esboços*, Florianópolis, v. 26, n. 42, p. 423-446, maio/ago. 2019.

