

**JANAINA DE PAULA PEREIRA CARRILHO DONAS**

**GANHOS EM COMPETITIVIDADE EM FUNÇÃO DE  
POLÍTICAS ESTRATÉGICAS: UM ESTUDO DE CASO DO  
SETOR AUTOMOTIVO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial  
para a conclusão do curso de bacharelado em  
Relações Internacionais, do Centro Universitário  
de Brasília - UniCEUB.

**BRASÍLIA**  
**2003**

**JANAINA DE PAULA PEREIRA CARRILHO DONAS**

**GANHOS EM COMPETITIVIDADE EM FUNÇÃO DE  
POLÍTICAS ESTRATÉGICAS: UM ESTUDO DE CASO DO  
SETOR AUTOMOTIVO BRASILEIRO**

**BANCA EXAMINADORA:**

-----  
Msc. Sérvulo Vicente Moreira  
(Orientador)

-----  
Prof. Marcelo Gonçalves do Valle  
(Membro)

-----  
Prof. Alor Silvio Cardoso  
(Membro)

**BRASÍLIA  
2003**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais pelo apoio e confiança; ao Professor e Mestre Sérvulo Vicente Moreira, pela orientação, e ao Professor Marcelo Gonçalves do Valle, pela paciência, colaboração e brilhantes sugestões ao meu trabalho; aos meus amigos, colegas de turma e de trabalho, pelo carinho, e compreensão; e, aos professores, que contribuíram para a minha formação e me inspirando nas minhas escolhas.

## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	vi
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	vii
RESUMO.....	viii
ABSTRACT .....	ix
<b>1 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.2– Objetivo Geral.....	2
1.2.1 - Objetivos Específicos Geral.....	2
1.1 – Hipóteses.....	2
<b>2 – FATORES QUE INFLUENCIAM A COMPETITIVIDADE.....</b>	<b>3</b>
2.1 – Concorrência internacional e a geração de riquezas.....	3
2.2 – O papel dos governos.....	5
2.3 – Definindo o ambiente competitivo.....	6
2.4 – Determinantes da competitividade.....	8
2.5 – Instrumentos de incentivo à competitividade.....	13
<b>3 – HISTÓRICO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>18</b>
3.1 – Contexto internacional no período pré-industrialização.....	18
3.2 – Cenário nacional no período pré-industrialização.....	21
3.3 – O governo JK e o processo de industrialização brasileira.....	22
3.4 – Resultados e conseqüências do Plano de Metas.....	28
<b>4 – LIBERALIZAÇÃO DE MERCADOS E A COMPETITIVIDADE.....</b>	<b>33</b>
4.1 – A necessidade de ampliar as fronteiras da produção.....	33
4.2 – Panorama internacional e os modelos de produção da indústria automotiva.....	36
4.3 – Implicações do modelo japonês no Brasil.....	40
4.4 – Oportunidades e ameaças à competitividade.....	41
4.5 – Integração regional e os ganhos de competitividade.....	45

**5 – CONCLUSÕES.....52**

**6 - REFERÊNCIAS .....55**

## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 3.1 - DECRETOS DO PLANO NACIONAL DE ÍNDICE DE NACIONALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA .....</b>	<b>26</b>
<b>QUADRO 3.2 - PRODUÇÃO NACIONAL DE VEÍCULOS.....</b>	<b>29</b>
<b>QUADRO 3.3 - BALANÇA COMERCIAL DO SETOR .....</b>	<b>29</b>
<b>QUADRO 4.1 - INVESTIMENTOS DESTINADOS AO MERCOSUL ANUNCIADOS ATÉ DEZEMBRO DE 1995, PARA O PERÍODO DE 1995/1999 .....</b>	<b>49</b>

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ACE	Acordo de Complementação Econômica
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
BEFIEX	Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C&T	Ciência e Tecnologia
CT & I	Ciência, Tecnologia e Inovação
GEIA	Grupo Executivo para a Indústria Automobilística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
JK	Juscelino Kubistchek
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
OPA	Operação Pan Americana
P & D	Pesquisa e Desenvolvimento
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito

## **RESUMO**

*DONAS, Janaina de Paula Pereira Carrilho Donas. Ganhos de competitividade em função de políticas estratégicas: um estudo de caso do setor automotivo brasileiro. Monografia (Graduação em Relações Internacionais). Brasília: Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2003.*

A exposição dos mercados nacionais à concorrência internacional ressalta a necessidade de formulação de políticas estratégicas que proporcionem a participação competitiva do país no mercado internacional. Este trabalho tem como objetivo investigar a influência que a adoção de políticas governamentais estratégicas exerceram para os ganhos de produtividade da indústria automotiva brasileira. No desenvolvimento deste estudo são analisadas os diferentes contextos em que tais políticas foram adotadas, levando-se em consideração as diversas forças determinantes da competitividade nestes períodos.

Palavras-chave: vantagem competitiva, competitividade, indústria automotiva e políticas estratégicas.

## **ABSTRACT**

*DONAS, Janaina de Paula Pereira Carrilho Donas. Strategic policies regarding competitiveness gains: the Brazilian automotive case. Monograph (Graduation in Foreign Affairs). Brasília: Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2003.*

The exposure of the national market to international competition emphasizes the importance of formulating strategic policies in order to provide a competitive participation of countries in the international market. Thus, this study aims to investigate the influence that the adoption of strategic policies has over the competitiveness gains of the Brazilian automotive industry. The different contexts in which these policies were adopted are taken into account together with other competitiveness determining forces.

Key words: competitive advantage, competitiveness, automotive industry, and strategic policies.

## 1.INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo mostrar os efeitos da adoção de políticas industriais sobre possíveis ganhos de competitividade da indústria brasileira. As referidas políticas se basearam no incentivo de setores considerados estratégicos, observando-se as vantagens competitivas do país.

Neste sentido, tomando-se como base o setor automobilístico brasileiro, busca-se estabelecer um estudo comparativo do período atual que registra ganhos de competitividade decorrentes da maior inserção no mercado internacional, fruto da abertura comercial e de liberalização de mercados, e do modelo protecionista vivenciado nas décadas de 50 a 70.

Um conjunto de variáveis podem responder pela aceleração do desenvolvimento industrial do setor automobilístico brasileiro em função da adoção de políticas industriais. Dentre elas, destacam-se a concessão de incentivos fiscais, investimentos em infra-estrutura, imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias que podem ter impactos sobre o aumento da produção, reduzindo custos e preços, agregando valor e aumentando as exportações e a competitividade dos produtos brasileiros.

Outra questão relevante é a observação do quanto que o desenvolvimento deste setor contribuiu direta ou indiretamente para o desenvolvimento econômico do país, gerando renda, emprego e incentivando a capacitação de mão-de-obra e conseqüente agregação de valor.

Assim, compara-se o grau de crescimento econômico e industrial do setor e do país, em diferentes contextos, observando-se as variáveis acima mencionadas. Num primeiro momento, dentro de um ambiente protecionista como o observado durante as décadas de 50 e 70, e depois dentro do atual ambiente de liberalização de mercados, buscando-se demonstrar seus impactos na produção de vulnerabilidade, ou no aumento da capacidade inovadora e dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

## **1.2- Objetivo**

Mostrar a influência que a adoção de políticas governamentais estratégicas exercem sobre os ganhos de competitividade de um determinado setor da economia, tomando-se como base o setor automotivo brasileiro.

### **1.2.1- Objetivos Específicos**

- Verificar o desempenho da produção nacional durante o períodos estudados;
- Analisar o crescimento dos investimentos tanto no período do Plano de Metas como no período de abertura dos mercados;
- Analisar os impactos da adoção tanto de políticas protecionistas quanto políticas liberalizantes na produtividade e nos ganhos de competitividade das indústrias brasileiras.

## **1.3- Hipóteses**

H0 - A adoção de políticas protecionistas estimularam a implantação de uma indústria automobilística incipiente no país e que puderam não só atender a demanda interna, mas também diminuir a dependência de importações destes e de outros produtos manufaturados.

H1 - A liberalização de mercados não gerou impactos sobre a produção, e as políticas governamentais adotadas com vistas ao aumento da competitividade, passou a levar em consideração aspectos como capacidade inovadora e investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos ou de processos.

## **2 - FATORES QUE INFLUENCIAM A COMPETITIVIDADE**

### **2.1 – Concorrência internacional e a geração de riquezas**

Todos os dias líderes governamentais e empresários de todos os países têm que lidar com o desafio de gerar riquezas e de orientar esforços para fazer com que suas nações e organizações progridam e prosperem.

Mercantilistas como Thomas Mun (séc.XV) acreditavam ser o ouro a medida de riqueza nacional. François Quesnay (séc.XVI) e outros fisiocratas introduziram ao conceito a noção de quantidade, ou ainda de excedente de matéria-prima. Adam Smith (séc. XVIII) acrescentou que as nações geravam riquezas de maneira mais eficiente utilizando-se do princípio da divisão do trabalho. John Keynes (séc.XX) advogou o papel dos governos na redução dos danos causados pelo ciclo de negócios e por meio do gerenciamento correto da disponibilidade de moeda em circulação e das políticas fiscais. Já Friedrich Von Hayek e Milton Friedman (séc.XIX) opunham-se à idéia da propriedade estatal e da regulamentação da economia (KOTLER, 1997).

Observa-se que, no decorrer da história, a definição de riqueza evoluiu passando a englobar conceitos que vão além da simples idéia de acumulação dos recursos materiais, envolvendo também a noção de capital humano, capital físico, fatores de produção e a forma pelo qual os mesmos estão distribuídos.

VASCONCELLOS (2002) faz ainda uma distinção entre os conceitos de crescimento e desenvolvimentos econômico. O primeiro, definido como sendo, o crescimento contínuo da renda per capita ao longo do tempo, diferencia-se de desenvolvimento pelo fato deste tratar de questões estruturais, tais como crescimento da renda per capita, distribuição de renda, evolução tecnológica, entre outros fatores de longo prazo e que levam à elevação do bem-estar da coletividade.

KOTLER (1997) acrescenta que a geração de riquezas e conseqüente promoção do desenvolvimento econômico de uma nação envolvem fatores não apenas econômicos, mas também políticos, sociais e culturais.

Assim, tendo em vista que a geração de riquezas e o desenvolvimento econômico são fins que todos os governos buscam proporcionar à sua população, BENEVIDES (1976: 205) então define políticas governamentais como sendo toda e qualquer tomada de decisão do governo buscando solucionar uma questão socialmente problematizada.

Neste caso, a questão socialmente problematizada corresponde à necessidade de se gerar empregos, renda, aumentar a produtividade dos setores econômicos, aumentando, conseqüentemente, o padrão de vida da sociedade.

Aliado a este conjunto de fatores, soma-se a crescente competição internacional pela qual todas as nações se deparam e que, segundo KOTLER (1997), configura-se em mais um fator de ameaça às economias nacionais, gerando desemprego e empobrecimento, inclusive naquelas nações já estabelecidas e mais desenvolvidas como os Estados Unidos e Reino Unido. Por outro lado, se não houvesse esta competição decorrente do comércio internacional, não haveria também o estímulo às melhorias dos produtos ou dos processos produtivos, essenciais ao aumento da produtividade e à sobrevivência num ambiente de concorrência internacional.

O comércio internacional permite aos países a possibilidade de não ter que produzir todos os bens e serviços dentro do seu próprio país, uma vez que nenhuma nação pode ser competitiva em tudo.

De acordo com as teorias de Adam Smith (1776) e David Ricardo (1817), as nações podem se especializar nas indústrias ou segmentos nos quais suas empresas são mais produtivas e importar os serviços e produtos nos quais são menos produtivas (SALVATORE:2000).

## 2.2 - O papel dos governos

Os governos exercem grande influência na geração de riqueza ao identificarem as prioridades, objetivos, e desafios a serem levados em consideração na formulação de suas políticas governamentais.

O interesse dos governos em estimular políticas que aumentem os ganhos de competitividade de suas indústrias decorre do fato de que os aspectos produtivos e de produtividade influem diretamente no padrão de vida de sua população. (BENEVIDES:1976)

PORTER (1989) enfatiza que o desafio de se gerar desenvolvimento requer dos governos a adoção de políticas nacionais de desenvolvimento estratégico que alavanquem a produtividade dos setores mais dinâmicos de sua economia visando crescimento das perspectivas de emprego. Neste sentido, vários autores como Joseph Schumpeter, Michael Porter e mesmo Marco Antônio Vasconcellos acreditam ser a industrialização a variável chave para o desenvolvimento.

A escolha do setor industrial como foco da formulação de políticas estratégicas se deve ao fato de, segundo SCHUMPETER (1939)<sup>1</sup>, ser este o setor da economia que apresenta maior dinamismo, por estar sujeito a constantes inovações tecnológicas que deflagram um processo de transformações estruturais através da destruição das estruturas existentes e criação de novas formas.

Schumpeter vê o capitalismo como um “processo evolutivo”, cujo impulso “decorre dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria” (SCHUMPETER, 1984:112).

Desta afirmação, podemos perceber que a inovação é tida como a base da concorrência capitalista, provocando um processo de “destruição criativa”, em que velhas estruturas são substituídas por novas. É este processo que conduz a economia a níveis mais elevados de renda e presumivelmente de bem-estar social.

---

<sup>1</sup> CARNEIRO, Ricardo (Org.). Os Clássicos da Economia. São Paulo: 1997, p. 62.

É dentro desta perspectiva competitiva, mas ao mesmo tempo evolutiva, que empresas e governos devem se orientar para se manter competitivos no cenário internacional.

Mas para isso, a promoção do desenvolvimento econômico por meio de políticas nacionais que estimulem a competição deve basear-se primeiramente em uma profunda compreensão do modo pelo qual os fatores nacionais se comportam e se relacionam e as suas implicações para a economia do país.

### **2.3 - Definindo o ambiente competitivo**

De acordo com o Roteiro para Agenda do Desenvolvimento<sup>2</sup>, elaborado pelo atual governo, o ponto de partida para o desenho de políticas deve ser o mapeamento dos setores ineficientes, dos eventuais gargalos existentes e das causas da ineficiência.

Depois deve-se analisar os custos e benefícios, a fim de se medir os ganhos obtidos pela sociedade em termos de aumento do bem-estar. A avaliação dos custos deve basear-se na quantidade de subsídios e/ou na redução da arrecadação pública, além da provável elevação dos preços em decorrência da imposição de restrições à competição.

Os benefícios deverão considerar os aspectos relativos ao incremento da produtividade. Ainda de acordo com este Roteiro, outra variável a ser considerada é o potencial de aproveitamento das oportunidades no mercado externo.

Ou seja, a essência da formulação de uma estratégia competitiva consistirá primeiramente em delimitar um setor da economia de uma nação, no caso a indústria, e no mapeamento de toda a sua cadeia produtiva para depois relacioná-lo com o seu meio ambiente.

Para PORTER (1986), o aspecto principal do meio ambiente são as indústrias em que ela compete e que segundo ele:

---

<sup>2</sup> Elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda, do Planejamento, *et alli*. Brasília, 2003.

[...] a concorrência em uma indústria tem raízes em sua estrutura econômica básica e vai bem além das do comportamento de seus concorrentes. O grau de concorrência em uma indústria depende de um conjunto de forças competitivas básicas que determinam a rentabilidade da indústria [...] <sup>3</sup>

Para PORTER (1989:10), o conceito de vantagem competitiva diz respeito à “capacidade de empresas baseadas num país de competir, com êxito, contra rivais estrangeiras em determinados segmentos e indústrias”. Segundo ele:

[...] “Para realizar sucesso competitivo, as firmas do país precisam ter uma vantagem competitiva na forma, seja de menores custos ou de produtos diferenciados que obtêm preços elevados” [...] <sup>4</sup>

PIMENTEL (2002)<sup>5</sup>, por sua vez, define competitividade como resultado da combinação de diversos fatores que interagem, formando universos de análise que podem ser traduzidos como cenários de competitividade, tanto quantitativos (financiamento, carga tributária, despesas aduaneiras, mercado de trabalho), quanto qualitativos (gestão empresarial, tecnologia, qualidade, produtividade, mercado e informação).

Ou seja, a vantagem competitiva vem da maneira pela qual as empresas organizam e otimizam suas atividades produtivas e comerciais diminuindo custos e proporcionando a seus compradores o melhor preço, ou o melhor produto.

Estas determinantes dizem respeito não apenas à dotação de fatores naturais disponíveis à indústria ou nação. Neste contexto importa mais aqueles fatores que são relativos à estrutura básica da indústria sobre a qual ela poderá ter um melhor diagnóstico de suas capacidades competitivas.

Por sua vez, estes fatores referem-se à entrada de novas empresas que ameaçam tomar uma parcela do mercado; intensidade da rivalidade entre os concorrentes existentes e a pressão por produtos substitutos que demonstram seus efeitos na disputa por

---

<sup>3</sup> PORTER, Michael E. *Estratégia Competitiva: Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1986, p. 22.

<sup>4</sup> PORTER, Michael E. *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1990, p. 11.

<sup>5</sup> ÂNGELO, Ivo do Pinho; MORAES, Luiz Machado de (Org.). *Formação de Negociadores em Comércio Exterior*. Brasília: ESAF, 2002.

posição ou na determinação dos preços. Há também o poder de negociação tanto dos compradores, quanto dos fornecedores, que podem forçar os preços para baixo ou para cima.(PORTER: 1986)

O conhecimento destas determinantes tidas como “estruturais” permite às empresas e aos governos identificar sua posição dentro do ambiente interno e externo, defendendo-se de suas ameaças e influenciando os fatores de modo a alcançar seus objetivos.

VASCONCELLOS (2002) ressalta que enquanto os objetivos da empresa são definidas em termos de rentabilidade e lucro, os objetivos dos governos são definidos em termos de aumento do padrão de vida de sua população.

Dessa forma, a formulação de uma política competitiva deve se iniciar com a compreensão tanto de governos como de empresas quanto à necessidade de se criar vantagens competitivas em determinadas indústrias a partir de uma análise profunda deste conjunto de forças, que afetam não só a concorrência da indústria, mas que também apresenta implicações para o resto da economia de um país.

KOTLER (1997) afirma que os principais problemas que afetam muitas nações, principalmente as que se encontram em desenvolvimento, são aqueles relativos ao baixo padrão de vida de grande parte da população, o acentuado crescimento demográfico, a falta de empregos e a falta de infra-estrutura adequada.

Isso sem mencionar a lacuna existente entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento no que se refere ao nível de avanço tecnológico, dificuldade de acesso a novos mercados, baixa capacidade de investimento, entre outros.

## **2.4-Determinantes da competitividade**

KOTLER (1997) ressalta que a quantidade de recursos naturais existentes em uma nação não pressupõe necessariamente o crescimento econômico ou elevação no padrão de vida da população. Ele lembra que:

[...] “Argentina, Brasil e Nigéria têm recursos naturais abundantes, mas baixos padrões de vida. No entanto, Japão, Suíça e Singapura têm recursos naturais extremamente limitados e uma área muito pequena, mas alcançaram um alto padrão de vida” [...]<sup>6</sup>

KOTLER (1997) lembra ainda que as vantagens competitivas baseadas em fontes de recursos naturais, baixo custo de mão-de-obra, desvalorização da moeda e protecionismo costumam ser menos produtivas e geralmente mais instáveis e vulneráveis à competição das empresas de outros países.

Já aquelas vantagens baseadas no nível de tecnologia em constante elevação e em investimentos na criação de novos produtos e na própria produção tendem a acrescentar valor à produtividade, diminuindo também à sua vulnerabilidade à competição externa.

Desse modo, a formulação de estratégias competitivas requer inicialmente, a capacidade de avaliar em que se baseia a capacidade competitiva de um setor industrial, seja ele baseado na abundância de recursos naturais e físicos ou na sofisticação dos produtos e na sua eficiência produtiva.

Depois, parte-se para o reconhecimento das oportunidades e ameaças inerentes a cada nação, para que ela possa melhor se posicionar no seu ambiente, seja ele nacional ou internacional, delimitando as áreas passíveis de mudança.

Assim, o desempenho competitivo de uma empresa, indústria ou nação será condicionado por uma série de fatores dentre os quais PORTER (1989) e KOTLER (1997) destacam: recursos naturais, população, capital humano e físico, infra-estrutura, organização industrial, valores, culturas, e instituições políticas e estruturas econômicas, condições de demanda, presença ou ausência de indústrias correlatas ou de apoio e as estruturas, estratégias e rivalidade das empresas. Da mesma forma, a implantação, ou mesmo o aprimoramento de uma indústria no país depende de uma infra-estrutura básica, que esteja sempre em busca de aprimoramento, principalmente nas áreas de transporte, logística e telecomunicações.

---

<sup>6</sup> KOTLER, Philip. *O Marketing das Nações: uma abordagem estratégica para construir a riqueza nacionais*. Futura, 1997, p. 111.

Este conjunto de fatores são as determinantes dentro do contexto no qual as empresas de um país nascem e competem. Eles podem criar oportunidades e ameaças para que uma empresa prospere, servindo também de pressão para que elas estejam sempre investindo em inovação. (PORTER:1989)

A inovação por sua vez, evidenciada nas modificações dos produtos ou em mudanças nos processos produtivos, nas abordagens de comercialização ou mesmo na criação de novas formas de distribuição, configura-se numa das melhores maneiras de uma empresa ou indústria criar vantagem competitiva.

Não há dúvidas que educação e treinamento se constituem em fatores decisivos na vantagem competitiva pois para competir em segmentos avançados e em novas indústrias, são necessários recursos humanos com conhecimentos e habilitações que se aprimorem constantemente. (KOTLER, 1997)

De acordo com o Livro Verde (2001,14) do Ministério da Ciência e Tecnologia, estes elementos são essenciais nas políticas de desenvolvimento das sociedades modernas, no sentido de que os investimentos em Ciência e Tecnologia “trazem retorno na forma de uma população mais bem qualificada, de empregos mais bem remunerados, de geração de divisas e de melhor qualidade de vida”.

A incorporação do conhecimento e das inovações tecnológicas aos processos produtivos são a principal determinante do aumento da produtividade e portanto, da competitividade de diversos setores da economia.

Entretanto, isso não é responsabilidade exclusiva do Estado visto que ele desempenha um papel muito limitado nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia por serem estas, áreas que requerem um alto nível dispêndios financeiros.

Ainda segundo o Livro Verde, em países em desenvolvimento como o Brasil, o sistema de Ciência e Tecnologia apresenta alguns problemas e deficiências, dentre os quais destacam-se a pequena participação do setor privado, especialmente das empresas, no investimento realizado em CT&I, resultando “na inexpressiva posição brasileira na atividade

de patenteamento”, além da pouca coordenação das atividades relacionadas neste campo, que por sua vez centralizam-se nas ações governamentais, de esfera federal.

O Livro Verde enfatiza a necessidade de descentralização das iniciativas em CT&I da esfera de ação dos governos, conferindo assim, maior participação dos agentes privados, distribuídos também , em todos os setores.

O aprimoramento dos processos produtivos garante eficiência e agregam qualidade e valor aos produtos, constituindo-se em fatores primordiais ao aumento da competitividade. Entretanto, são fatores que deveriam depender mais da iniciativa das empresas do que do próprio governo, pois além de se referirem ao modelo de gestão produtiva de cada empresa, os gastos em C&T ficam sujeitos às dificuldades financeiras e fiscais enfrentadas pelo Estado, caracterizando-se por uma forte instabilidade dos recursos destinados a este campo, conforme apontado pelo estudo do MCT.

Assim, tendo mencionado alguns dos fatores que determinam a competitividade de uma indústria, empresa ou segmento, vale ainda ressaltar que, segundo COUTINHO (1994), eles podem ser subdivididos em aqueles que são internos às empresas estando sob sua esfera de decisão, dentre os quais se destacam os estoques de recursos acumulados pela empresa, capacitação tecnológica e produtiva, qualidade e produtividade dos recursos humanos, relacionamento com clientes e fornecedores.

Por outro lado, há também fatores definidos como estruturais, que mesmo não sendo inteiramente controlados pelas firmas, estão parcialmente sob sua área de influência. Referem-se às características dos mercados consumidores definidos em termos de distribuição em faixas de renda e grau de sofisticação; à configuração da indústria em que a empresa atua e suas etapas de produção; e à concorrência , no que diz respeito às regras de conduta e relacionamento com consumidores, meio ambiente e competidores.

Por último, COUTINHO (1994) ainda elenca os chamados fatores sistêmicos da competitividade que são os que interessam para este trabalho por se constituírem em “externalidades” às empresas, afetando seu ambiente competitivo além de ser os que efetivamente correspondem às atribuições dos Estados.

Estes fatores estão sujeitos às ações do governo que dependendo das medidas adotadas, podem ou não se configurar em vantagens competitivas para as empresas nacionais frente às suas concorrentes no mercado internacional.

De acordo com COUTINHO (1994), eles podem ser de natureza macroeconômica, referindo-se às taxas de câmbio, oferta de crédito e taxas de juros; políticos-institucionais, definindo o uso do poder de compra do Estado por meio de políticas tributárias e tarifárias; regulatórios, como as políticas de proteção intelectual, de preservação ambiental, de defesa da concorrência e do consumidor; infra-estruturais, relativos à disponibilidade, qualidade e custo de energia, transportes, telecomunicações e serviços tecnológicos; sociais, no que tange à qualificação da mão-de-obra; e por último, internacionais, referindo-se às tendências dos fluxos internacionais de comércio e de capitais.

Como podemos observar, as estratégias competitivas devem se respaldar no conhecimento detalhado da estrutura da indústria com os fatores acima mencionados e pelo qual eles se comportam e interagem de modo a lidar com as ameaças e captar as oportunidades que o ambiente competitivo proporciona.

Sobre os fatores externos destacam-se a participação dos países nos mercados financeiros, decorrentes do fluxo de capitais atraídos pelas reduções nas taxas de juros que, por sua vez, influem diretamente nas variações das taxas de câmbio, aumentando ou reduzindo a oferta de capitais estrangeiros no país e favorecendo assim, a disponibilidade de créditos. (VASCONCELLOS: 2002, 362)

As políticas de regulação da concorrência afetam a competitividade coibindo ou incentivando comportamentos competitivos “a partir do domínio de condições privilegiadas de mercado e/ou superioridade tecnológica”.(COUTINHO: 1994, 93)

Com relação aos sistemas de infra-estrutura física, convém enfatizar a sua relevância às atividades essenciais da economia, servindo de apoio ao processo de industrialização brasileira, contribuindo para o processo de urbanização e integração territorial, notadamente nos setores de transportes, energia e telecomunicação.

São por estas razões que estes setores foram os que mereceram mais atenção do governo no início do processo de industrialização brasileira conforme se pode verificar no Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubistchek.

## **2.5 - Instrumentos de incentivo à competitividade**

O desenvolvimento de uma estratégia competitiva varia de país a país, e deve levar em consideração os acontecimentos e fatores tanto do ambiente interno quanto do externo, para que partindo desta análise, os governantes possam desenvolver objetivos e metas nacionais condizentes com a sua realidade e com o cenário internacional (KOTLER, 1997).

No curso da história podemos observar que os governos exerceram e continuam a exercer um papel fundamental nos ganhos de competitividade das empresas e indústrias nacionais, independente da maneira pela qual estas políticas tomam forma.

Conforme observado por CASSIOLATO E LASTRES (2000) os programas de apoio à indústria depende, como já mencionado, do contexto histórico, do ambiente interno e externo, que se traduzem na forma de concorrência e no modo como ela vai afetar as empresas e indústrias nacionais.

Estes programas referem-se às medidas voltadas à implementação de uma indústria nascente e, portanto, carente de incentivos fiscais e de proteção como era o caso do setor industrial brasileiro até meados dos anos 50, tendo evoluído para medidas de apoio focalizadas na inovação.

PORTER (1989) ressalta que as políticas adotadas pelos governos exercem influência direta nas escolhas das empresas. Ao dispor de seus recursos nacionais de forma a

obter crescentes níveis de produtividade, estão procurando aumentar assim, o nível de competitividade de uma determinada indústria, uma vez que bem empregados todos estes fatores, eles geram empregos e promovem conseqüentemente, o crescimento econômico e aumento do padrão de vida de sua população.

Para ajudar na geração de riquezas de suas nações, os governos devem adotar políticas que criem um ambiente favorável ao crescimento de suas indústrias. É dos governos a responsabilidade por áreas importantes do ponto de vista estratégico como educação, infraestrutura básica e pesquisas em áreas de interesse social como assistência à saúde.

Por exemplo, ao estimular os incentivos em capacitação de pessoal, os investimentos em infra-estrutura e em ciência e tecnologia, o governo está também criando vantagens competitivas que beneficiará várias indústrias.

Os instrumentos mais eficazes que o governo tem para influenciar vantagem competitiva nacional são normalmente de longo prazo e vão desde a criação de fatores avançados como os investimentos em infra-estrutura adequada, até o estímulo à rivalidade interna, determinação de prioridades nacionais e exercendo influência na sofisticação e na demanda (PORTER, 1989).

A influência do governo sobre a demanda ocorre por meio da “manipulação da disponibilidade e do custo de crédito”, ou através de sua atuação como comprador de mercadorias e serviços, podendo esta influência ser de caráter meramente quantitativo, como também qualitativo.

Segundo PORTER (1989), este tipo de influência é comum em setores relacionados à infra-estrutura e à defesa nacional, favorecendo empresas aéreas, de eletricidade, de telefonia, entre outros.

O estímulo à rivalidade interna não necessariamente serve ao objetivo de redução dos preços. Este é um dos mecanismos mais eficientes do governo em termos de

incentivos à inovação e a criação de vantagens competitivas, uma vez que ao se tentar vencer a concorrência, as empresas passam a investir em pesquisa e desenvolvimento.

Este processo acaba gerando inovações nos produtos e nos processos produtivos que tendem a expandir o volume geral da indústria, aumentando com isso, sua competitividade não apenas no mercado nacional, mas também no internacional.

Tal mecanismo é feito através da regulamentação da competição através de políticas como a manutenção do monopólio estatal, controle da entrada, fixação de preços, entre outros.

Entretanto, observa-se que em várias nações e em algum momento da história, o Estado adotou posturas contrárias a esta. Em alguns casos esta medida se justifica pela necessidade de se proteger as indústrias nacionais nascentes, como ocorreu no início do processo de industrialização brasileira.

Por fim, cabe ainda mencionar a participação dos investimentos estrangeiros no país que segundo PORTER (1989) “pode ser parte do processo pelo qual a economia aprimora sua produtividade”, especialmente quando toma a forma de instalações de produção ou de investimentos diretos. De fato, conforme observado por CASSIOLATO & LASTRES (2000), a política de substituição das importações adotada no país contribuiu para a aquisição de tecnologias relativamente maduras, caracterizadas pelos níveis extremamente reduzidos de gastos em C&T (Ciência e Tecnologia) e P&D (Pesquisa e Desenvolvimento).

Entretanto, apesar desta política ter buscado a otimização da produção através da entrada de novas tecnologias que proporcionassem a modernização do país, Cassiolato ressalta que não havia um estímulo ao desenvolvimento de atividades inovadoras ou à geração de novas tecnologias.

Isto ficava ainda mais evidente naqueles setores onde “a proteção isolava as empresas dos efeitos das mudanças geradas na economia internacional”. Anos mais tarde esta política de proteção gerou impactos negativos à capacidade inovativa das empresas locais.

Segundo CASSILATO & LASTRES (2000), as estratégias tecnológicas apoiavam-se na crença de que a tecnologia havia se globalizado e que o investimento estrangeiro seria suficiente para modernizar o parque produtivo local e para inserir a economia nacional no processo de globalização. Entretanto, ele ressalta que uma série de trabalhos mostra que o desenvolvimento de tecnologia e inovação caracterizam-se por componentes estratégicos à competitividade das empresas, mas que elas devem ser de cunho local. Ou seja, devem-se adequar as especificidades do ambiente local.

Dessa forma, dentro de um contexto globalizado, a formulação de estratégias competitivas deve se concentrar não só geração de infra-estrutura adequada, mas também na criação de conhecimento e aprendizado, necessários ao processo inovativo e à implementação de novos produtos e processos.

Assim, ao analisarmos o processo de industrialização brasileira, é preciso levar em consideração o contexto histórico em que ele teve início, marcado por um período em que a economia nacional passava por um período de retração no pós-guerra devido deterioração dos termos de troca, evidenciada pelo declínio da participação do Brasil no comércio mundial cuja pauta de exportações concentrava-se em produtos primários (BAER: 1985).

O que aconteceu com os produtos brasileiros de exportação faz parte de uma tendência desfavorável aos produtos primários no mercado mundial, especialmente os produtos alimentares e matérias-primas agrícolas.

Dentro deste contexto só restava aos líderes governamentais brasileiros a escolha de desenvolver uma estratégia de desenvolvimento baseada na substituição das importações, que possibilitou o início do processo de industrialização brasileira.

A escolha do setor automotivo e a atenção a ele concedida no início do processo de industrialização brasileira se deve ao fato de que segundo SHAPIRO (1997)<sup>7</sup>, esperava-se que ele desempenhasse o papel de setor líder, devido à sua capacidade de atrair capital externo e tecnologia, propiciando assim, um sistema produtivo mais articulado.

---

<sup>7</sup> ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS (Org.) *et alii*. A Reinvenção dos Carros: de JK a FHC. São Paulo: Scritta, 1997.

Além disso, este setor é um dos que mais gera empregos, constituindo-se também numa fonte de receitas para o governo devido à sua enorme contribuição fiscal.

Uma vez, compreendida a influência do contexto histórico e das variáveis externas na adoção de uma política de estímulo à industrialização, passamos então à análise dos fatores internos que contribuíram para este processo durante a década de 50 e, a posteriori, analisaremos os impactos da mudança de variáveis provenientes da abertura de mercado na formulação de novas políticas de competitividade para o setor.

### **3 - HISTÓRICO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA**

#### **3.1 – Contexto Internacional no período pré-industrialização**

Sabe-se que desde a Revolução Industrial e início do desenvolvimento do comércio internacional, os mercados nacionais iniciaram um processo de exposição de suas indústrias domésticas à concorrência externa, que teve como conseqüência a busca pelo aumento da produtividade e da competição como forma de promover o crescimento econômico e desenvolvimento social dos países.

Os diversos setores da economia passaram a ter como foco a busca de políticas que promovessem a geração de incentivos e de inovações tecnológicas que pudessem alavancar o aumento da produtividade e da competição.

No entanto, o processo de industrialização brasileira não acompanhou esta tendência, sendo muito retardado pela política mercantilista<sup>8</sup> portuguesa que proibia qualquer tipo de desenvolvimento industrial na colônia, cujo mercado para artigos manufaturados constituía reserva exclusiva dos portugueses e ingleses (BAER: 1985).

Os senhores de terra que formavam a classe dominante não tinham o menor interesse em promover a industrialização. Além disso, a política comercial de livre-cambismo<sup>9</sup> tornava extremamente difícil o estabelecimento de indústrias no país face à concorrência externa.

---

<sup>8</sup> Dominick Salvatore afirma que segundo os mercantilistas, a maneira de uma nação tornar-se rica e poderosa era exportando mais do que importava. Assim, o governo deveria fazer de todo o possível para estimular as exportações e desestimular ou restringir as importações. No entanto como não era possível que todas as nações tivessem superávits ao mesmo tempo, uma nação somente poderiam obter ganhos à custa de outras nações. Economia Internacional, 1998, p.17

<sup>9</sup> Segundo Baer, inexistiam, em geral, restrições quantitativas às importações e podia-se adquirir livremente moeda estrangeira para quase todas as transações de capital. O resultado desta política é o esgotamento das divisas internas do país, fruto do aumento das importações em detrimento das exportações, gerando também dificuldades de manter-se um equilíbrio na balança de pagamentos do país.

BAER (1985) afirma que o primeiro impulso à industrialização foi dado com a abolição da escravatura em 1888 e com a proclamação da república no ano seguinte. Segundo ele:

“[...] a abolição acarretou substancial desorganização de algumas tradicionais regiões agrícolas, provocando o êxodo de grande número de fazendeiros para as cidades onde passaram a dedicar-se à indústria e ao comércio... Nos primeiros anos da República foi adquirindo autoridade cada vez maior uma escola de pensamento favorável à industrialização, que proclamava que o Brasil precisava contemplar sua independência política conquistando a independência econômica e que esta só seria alcançada com criação de grande número de novas indústrias cuja produção substituísse o grande número de importação.[...]”

Assim, até a segunda metade do século XX, a economia brasileira dependia basicamente da exportação de produtos primários, e da importação de todos os bens manufaturados.

Foi durante a I Guerra Mundial que se verificou uma oportunidade para o surgimento de indústrias no país em decorrência “da interrupção dos suprimentos além-mar” que proporcionou a instalação de muitas indústrias que, além de suprir a demanda pelos produtos anteriormente importados, também buscavam abastecer os mercados externos, sendo favorecidas pela ausência de competição estrangeira e pela disparidade cambial.

Durante este período destaca-se o crescimento da indústria de produtos alimentares e têxteis, que na verdade pouco contribuíram para o desenvolvimento da indústria pesada, condicionando a atividade industrial à contínua dependência de importações de máquinas e peças. (BAER: 1985)

Novos estímulos à industrialização brasileira vieram novamente com a II Guerra Mundial que não só aumentou a demanda pelos principais produtos primários brasileiros, como também reduziu as importações proporcionando o surgimento de indústrias

nacionais que pudessem preencher o vácuo deixado em outros países pela perda de contato com seus fornecedores tradicionais de produtos manufaturados. (BAER: 1985)

Entretanto, é importante ressaltar que os estímulos à industrialização observados nestes períodos eram resultado de condições externas excepcionais, favoráveis à instalação de indústrias nacionais devido à necessidade de se suprir as demandas internas e externas de produtos primários e manufaturados.

Foi no período que se seguiu a II Guerra, cujo ambiente internacional impunha algumas dificuldades ao desenvolvimento do país que ficou evidente a necessidade de um processo de industrialização planejado.

Neste período os mercados internacionais encontravam-se cada vez mais fechados, particularmente no que tange os produtos em que os países em desenvolvimento obtiam vantagens comparativas, como era o caso dos produtos agrícolas.

Além disso, os Estados Unidos consolidavam-se como a maior potência econômica mundial e concentrava suas prioridades na reconstrução da Europa. O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, além de ficarem marginalizados deste processo de reconstrução internacional, tiveram suas situações ainda mais agravadas pela queda constante dos preços e da demanda de suas principais *commodities*, resultado do excesso de oferta.

Acrescenta-se a isto, o retorno da demanda interna por bens industriais e de consumo importados que estivera reprimida durante os anos de guerra. Segundo SHAPIRO (1997)<sup>10</sup> dentre os produtos que encabeçavam a lista de importações, destacam-se os veículos motores e autopeças, “que suplantaram até mesmo as importações tradicionalmente predominantes, de petróleo e trigo”, cujo estoque havia sido severamente prejudicado neste período devido aos cortes nas importações.

FURTADO (1976) afirma que para corrigir estes desequilíbrios em suas balanças comerciais, os países se viam diante de duas possibilidades, ou desvalorizavam

---

<sup>10</sup> ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS (Org.) *et alii*. A Reinvenção dos Carros: de JK a FHC. São Paulo: Scritta, 1997

substancialmente suas moedas, ou introduziam uma série de controles seletivos de suas importações.

BAER (1985) explica que, para países em desenvolvimento como o Brasil não restava muitas alternativas senão aprofundar seu processo de industrialização mediante uma política de substituição das importações que buscava atender à demanda interna por determinados produtos, introduzido assim um controle seletivo das importações.

Neste cenário, a escolha da indústria automotiva se deve às implicações estratégicas que o setor apresentava. SHAPIRO (1997)<sup>11</sup> destaca que apesar de não ser classificado como “uma indústria de base”, constituía-se num bem de consumo de alto valor agregado, no qual se esperava que pudesse desempenhar o papel de setor líder, dada a sua capacidade de atrair capital externo e tecnologia, além de gerar um sistema articulado de produção.

### **3.2 – Cenário Nacional no período pré-industrialização**

Conforme mencionado, até 1940 a economia brasileira era fundamentalmente baseada em atividades agrárias e sua pauta de exportações era pautada em poucos produtos, tais como café, algodão e cacau. A forte dependência do café e o excesso de oferta deste produto no mercado internacional acabaram resultando numa contínua queda dos preços do produto que culminou no impacto negativo na balança comercial neste período<sup>12</sup>.

Estes fatores evidenciavam a necessidade de se, acelerar o processo de industrialização brasileira que se encontrava em estágio de relativo primitivismo, estando assentado numa base ainda frágil.

No entanto, não se pode deixar de atribuir uma relativa importância à economia agrícola, sobretudo o café, uma vez que foi o seu excedente que proporcionou os recursos necessários para a transformação do espaço econômico com a expansão e modernização da

---

<sup>11</sup> Idem 6.

<sup>12</sup> BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. *O BNDES e o Plano de Metas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 19.

infra-estrutura de comunicações e transportes que mais tarde iriam contribuir com processo de industrialização. (BAER:1985)

Assim, aliada as condições internacionais que demandavam a implementação de uma indústria nacional, soma-se a percepção do então Presidente Juscelino Kubistchek que, entendendo que o país deveria se industrializar, lançou um ambicioso programa de investimentos em infra-estrutura e geração de energia elétrica, proporcionando um substancial desenvolvimento da produção industrial nacional.

Juscelino Kubitschek buscava estimular o desenvolvimento econômico brasileiro fazendo com que o país deixasse de ser uma nação agrária e se tornasse um país industrial.

Seu governo conduziu uma política de planejamento econômico nacional estruturado num Plano de Metas que continha um programa de investimentos em alguns setores da economia considerados essenciais à instalação de um complexo industrial básico. Destacam-se os setores de energia, transporte, indústria siderúrgica, de cimento e papel, indústrias produtoras de equipamentos, principalmente a automobilística, naval e de bens de capital além da construção da nova capital federal. (BARROS:1996)

### **3.3 – O governo JK e o processo de industrialização brasileira**

Para alcançar seus objetivos, JK pôde se beneficiar de vários instrumentos já produzidos no decorrer dos anos 30, como a criação de uma série de agências para estudar, formular e implementar políticas de desenvolvimento, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, hoje BNDES), a Petrobrás, e vários outros, de caráter setorial ou regional, como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e o Banco do Nordeste, que tinham o mesmo objetivo de promoção do

---

desenvolvimento econômico a partir do dirigismo estatal e que iriam facilitar a realização de suas metas de criação da indústria nacional.<sup>13</sup> (D´ARAÚJO, 2003)

Conforme já mencionado anteriormente, os setores que mais receberam financiamento do governo foram aqueles considerados estratégicos para a economia brasileira devido ao seu dinamismo e o seu papel na modernização do país, essencial para a atração de investimentos e de capital estrangeiro, assim como para a instalação de empresas transnacionais no país e a concretização de uma sólida base industrial, que possibilitaria posteriormente a diversificação da pauta de exportações brasileiras.

A indústria automobilística configurou-se em uma das metas essenciais – na verdade ela era a meta de número 27 nos documentos do Conselho de Desenvolvimento<sup>14</sup> - para a atração de investimentos estrangeiros configurando-se também, numa solução para vários problemas dentro do próprio cenário internacional naquele período, como foi o caso da superprodução petrolífera e a necessidade de transferência da maquinaria obsoleta dos Estados Unidos para o Brasil.

Mas por ser até então uma economia essencialmente agrária, para iniciar seu processo de industrialização o país dependia fortemente de importações de equipamentos, tecnologia e bens de capital em geral.

Neste sentido, o governo montou um complexo esquema de incentivos caracterizados por “ágios menores para a importação de partes não produzidas no país e taxas favoráveis para remessas de lucros, na área cambial; isenção de direitos e taxas sobre importações de equipamentos e isenção do imposto de consumo na venda de veículos pesados

---

<sup>13</sup> D´ARAÚJO, Maria Celina. O Brasil que Vargas deixou.,2003. Disponível em : <<http://oeconomista.com/wm/wmview.php?ArtID=372>>. Acesso em: 10 de agosto.

<sup>14</sup> “...O Conselho de Desenvolvimento foi criado logo após a posse do Presidente Juscelino Kubitscheck, pelo Decreto nº 38.906 de 15 de março de 1956. Era composto por todos os ministros de Estados, pelos chefes dos Gabinetes Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do BNDE. Ele tinha a responsabilidade de detalhar e articular os vários componentes do Plano de Metas, aprovar a concessão de dos vários tipos de incentivos previstos e mobilizar a administração pública para a implementação das decisões por ele tomadas...O Conselho operaria operaria através de vários dispositivos informais, entre eles a constituição de grupos de trabalho, ou de outros típicos exemplos de administração paralela, os grupos executivos.” [BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. *O BNDES e o Plano de Metas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 78]

e utilitários, na área fiscal; financiamento dos ágios cambiais pelo Banco do Brasil por um ano e financiamento de longo prazo do Banco do Brasil e do BNDE, na área de crédito; e reserva de mercado na área “comercial.”<sup>15</sup>

Para implementar e supervisionar seu plano de desenvolvimento, Kubitschek criou em 1956 o Grupo Executivo para a Indústria Automobilística – GEIA, cujas funções consistiam na realização de pesquisas para determinar as medidas necessárias para atrair a instalação de firmas e implementar a indústria automobilística no Brasil. O GEIA deveria também supervisionar o cumprimento das metas assumidas pelas empresas no que se refere à nacionalização do processo produtivo em troca de incentivos. (BENEVIDES:1976)

O GEIA tinha por princípio aceitar qualquer projeto que cumprisse as exigências contidas nos decretos. De um total de dezoito empresas submetidas à apreciação de seus projetos, onze implantaram seus planos, sendo que a maioria produzia mais de um tipo de veículos.

Segundo SHAPIRO (1997)<sup>16</sup>, ainda que tentassem calcular a demanda futura e comparar cada projeto, os planejadores do GEIA acreditavam que o mercado teria espaço para acomodar muitos projetos a médio e longo prazo, e que a competição resultante só traria conseqüências positivas.

Com relação ao regime cambial, convém mencionar a reforma implantada pelo governo em 1953 com a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e com a Lei nº 2.145 que estabeleciam um sistema de taxas múltiplas de câmbio, introduzindo um sistema de leilões de câmbio que classificavam as importações em cinco categorias segundo o grau de essencialidade, e para as quais correspondiam uma taxa específica de câmbio. (BAER: 1985, 45)

Certas importações foram enquadradas em uma categoria preferencial de modo que não participavam do sistema de leilões.

---

<sup>15</sup> BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. *O BNDES e o Plano de Metas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 73.

<sup>16</sup> ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS (Org.) *et alii*. *A Reinvenção dos Carros: de JK a FHC*. São Paulo: Scritta, 1997

Segundo SHAPIRO (1997)<sup>17</sup>, este procedimento consistia em fechar efetivamente o mercado para a importação através da fixação destas taxas de câmbio, e do racionamento cambial para certos produtos como os automotivos. As empresas que cumprissem as exigências dos percentuais de nacionalização estariam aptas a receber uma série de benefícios financeiros.

Ou seja, ao mesmo tempo em que se buscava limitar as importações diretas, o governo criava incentivos especiais, como estes de natureza cambial, para atrair investimentos diretos no Brasil na forma de aquisição de novas tecnologias.

Em 1955, a Sumoc adotou outra medida liberalizante definida na Instrução 113, que viabilizava a importação de equipamentos e outros produtos essenciais para o processo de aceleração da industrialização brasileira.

Esta medida visava facilitar o processo burocrático, permitindo a entrada de investimentos estrangeiro direto no país, mediante a emissão de licenças de importação de máquinas e equipamentos, sem cobertura cambial, sendo que este sistema era reservado apenas para as importações de peças não produzidas no país, uma vez que, como já mencionado antes, o país era fortemente dependente de importações de equipamentos, tecnologia e bens de capital em geral.

As operações cambiais foram as principais fontes de incentivos financeiros do Estado, uma vez que a diferença entre as taxas de importação e exportação ficava a cargo do governo, possibilitando a este o fornecimento de subsídios destinados às transações cambiais. De acordo com SHAPIRO (1997), o subsídio consistia na “diferença entre uma taxa de câmbio mais alta pela qual os bens de capital seriam em circunstâncias normais importados, e a taxa livre, pela qual o investimento era avaliado e as remessas de lucro calculados”.

Além dos investimentos estrangeiros, a consecução dos projetos do Plano de Metas dependia também de recursos que proviam essencialmente do Banco Nacional de

---

<sup>17</sup> Idem 12

Desenvolvimento Econômico – BNDE, que por sua vez, além de dispor de seus recursos próprios, contavam recursos especiais e dos recursos vinculados.<sup>18</sup>

Estes recursos eram disponibilizados sob a forma de financiamentos em moeda nacional ou por meio de concessão de avais e empréstimos externos em nome do Banco ou do próprio Tesouro Nacional. Em contrapartida, as empresas teriam que atender a um programa de nacionalização conforme o quadro 3.1.

### QUADRO 3.1 - Decretos do Plano Nacional de Índice de Nacionalização da Indústria Automobilística

<b>Decretos do Plano Nacional de Índice de Nacionalização da Indústria Automobilística</b>				
<i>Datas-limite</i>	<i>Decreto 39.568, de 12/7/56, relativo a caminhões</i>	<i>Decreto 39.569, de 12/7/56, relativo a jipes</i>	<i>Decreto 39.676 -A, de 30/7/56, relativo a utilitários leves</i>	<i>Decreto 41.108, de 26/2/57, relativo a carros de passeio</i>
31/12/1956	35%	50%	40%	
1º/7/1957	40%	60%	50%	50%
1º/7/1958	65%	75%	65%	65%
1º/7/1959	75%	85%	75%	85%
1º/7/1960	90%	95%	90%	95%

Fonte: Sindicato da Indústria de Tratores, Caminhões, Automóveis e Veículos Similares no estado de São Paulo. A Indústria Brasileira de Automóveis presta esclarecimentos ao público. São Paulo, 1957, p.12.

Segundo SHAPIRO (1997)<sup>19</sup>, ao se determinar como meta de nacionalização, índices de 90 a 95% que deveriam ser atingidos dentro do prazo de cinco anos, o Plano de Kubitschek impunha altos custos às empresas que não participassem do programa, ou que se colocassem como participantes retardatários, estando em posição de desvantagem em relação a uma empresa que estivesse participando deste plano desde o início, tendo um prazo maior para os investimentos em nacionalização.

<sup>18</sup> “Os recursos especiais poderiam provir de várias fontes. A mais importante era a do Acordo do Trigo, firmado com os Estados Unidos, no qual os dólares provenientes da venda ao Brasil dos excedentes agrícolas norte-americanos eram automaticamente transformados em empréstimos ao Brasil, com largos prazos de carência e baixas taxas de juros. Os recursos vinculados provinham da arrecadação de taxas e impostos federais destinados a programas setoriais específicos, cuja administração era entregue ao BNDE.” [BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. *O BNDES e o Plano de Metas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 94]

<sup>19</sup> ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS (Org.) *et alii*. *A Reinvenção dos Carros: de JK a FHC*. São Paulo: Scritta, 1997

Simultaneamente, JK lançou na esfera internacional a Operação Pan Americana – OPA como uma tentativa de obter junto a outras fontes internacionais, principalmente do governo dos Estados Unidos, alguma forma de apoio econômico para a consecução de seus projetos. CERVO (2002) definiu a Operação como sendo:

“[...] uma proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico, na qual se insistia na tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração de ideologias exóticas e antidemocráticas, que se apresentavam como soluções para países atrasados [...]”<sup>20</sup>

Ou seja, o governo de JK procurou situar a OPA num contexto histórico estratégico, na qual procurava-se justificar a cooperação e apoio econômico aos países que ficaram à margem do Plano Marshall como uma necessidade de fortalecer o continente americano contra “a ameaça materialista e antidemocrática do bloco soviético”.

Entretanto, tanto o governo americano, quanto suas próprias empresas mantinham-se cépticos com relação às metas e incentivos do governo brasileiro, concentrando seus esforços na reconstrução da Europa que tinha suas economias totalmente devastadas pela guerra.

Por volta de 1957 e 58, com a Europa recuperada economicamente, os incentivos e projetos do governo brasileiro ainda não eram suficientes para atrair o interesse das empresas americanas que se mantinham concentradas na expansão de suas operações no continente europeu.

Por outro lado, como o mercado europeu estava saturado com a concorrência de empresas americanas, os incentivos oferecidos pelo governo brasileiro situavam-se num momento oportuno no qual a competição por mercados internacionais se intensificava, ameaçando a hegemonia das empresas americanas.

---

<sup>20</sup> CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p.290.

De acordo com GUIMARÃES (1980) o mercado brasileiro, o maior da América Latina, respondia por 25% dos veículos em circulação em 1955, o que contribuiu para atrair as empresas européias interessadas em expandir suas firmas em países que estivessem oferecendo condições para tal .

Na verdade, conforme ressalta SHAPIRO (1997)<sup>21</sup>, a política de incentivos do governo brasileiro e a promessa de fechamento de mercados se adequavam aos interesses estratégicos das empresas estrangeiros naquele momento.

Este fato pode ser comprovado quando em 1953, logo após a proibição da importação de veículos montados, a Volkswagen, a Mercedes e a Willys-Overland instalaram suas montadoras, mediante as isenções fiscais e a garantia de reserva de mercado concedida pelo governo brasileiro, juntando-se às antigas instalações da Ford e da GM. (SHAPIRO:1997, 28)<sup>22</sup>.

Entretanto, nenhuma destas empresas se propôs a tomar a iniciativa de partir para uma produção local em larga escala, preferindo intensificar uso de instalações já existentes, e exportando apenas para suas matrizes.

### **3.4 – Resultados e conseqüências do Plano de Metas**

De fato, esta política contribuiu para o aumento da participação da indústria no produto interno bruto, que de 20,4% em 1955, passou para cerca de 25,6% no último ano de governo de JK. Conseqüentemente, a economia experimentou uma taxa média de crescimento de cerca de 8,1% ao ano, sendo que a fabricação de automóveis ultrapassou os 25%.<sup>23</sup>

Ao final de seu governo, a instalação da indústria automobilística esteve entre os principais êxitos do seu Plano de Metas, obedecendo aos parâmetros de nacionalização e de produção que contribuiram para modificar o perfil da indústria

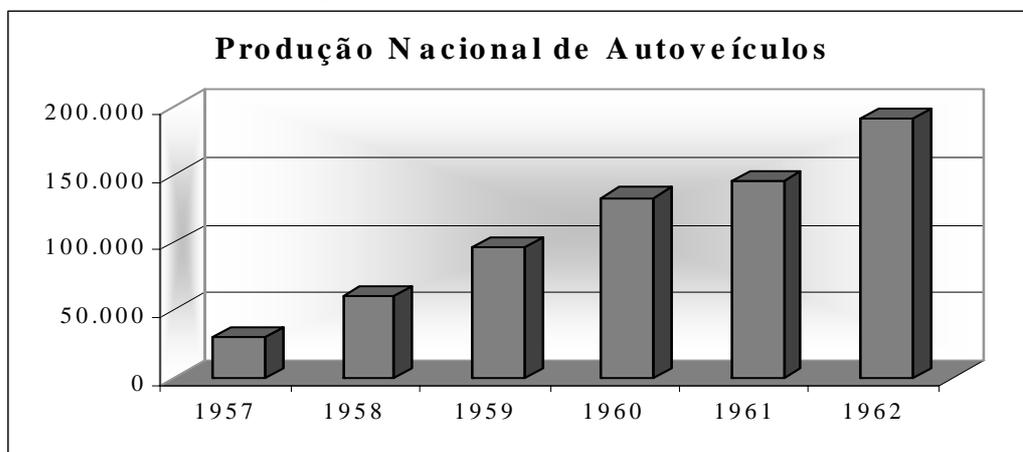
---

<sup>21</sup> ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS (Org.) *et alii*. A Reinvenção dos Carros: de JK a FHC. São Paulo: Scritta, 1997

<sup>22</sup> Idem 17

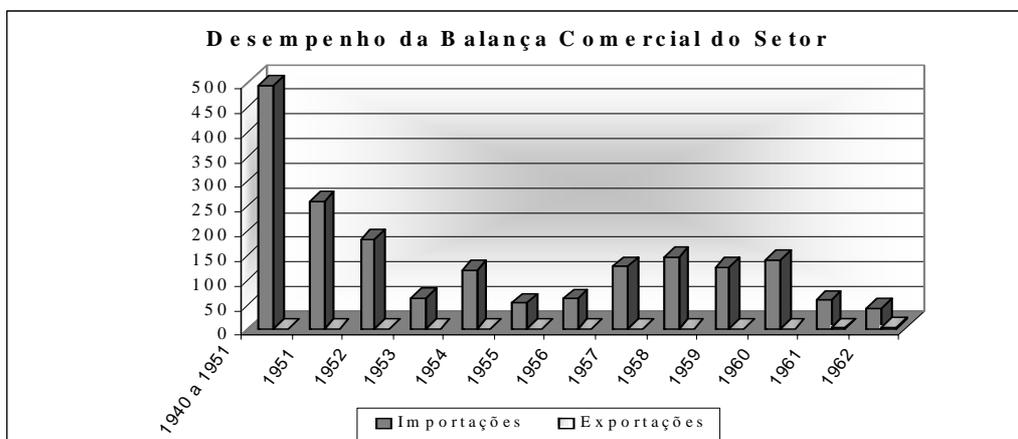
brasileira, conforme se pode observar pelo aumento da produção de veículos, e diminuição das importações como demonstrado nos gráficos 3.2 e 3.3.

**QUADRO 3.2 - Produção Nacional de Veículos.**



Fonte: ANFAVEA (2003).

**QUADRO 3.3 - Balança Comercial do Setor**



Fonte: ANFAVEA (2003).

<sup>23</sup> BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. *O BNDES e o Plano de Metas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 133.

Destaca-se ainda a contribuição do setor para a geração de empregos, que de acordo com dados da ANFAVEA, o número de empregos gerados apresentou um salto de 9.773 em 1957 para 49.790 em 1962. Ou seja, num período de cinco anos observou-se um crescimento de cerca de 500% no número de pessoas empregadas neste segmento.

Segundo BARROS (1996), o sucesso do programa de governo de JK se deve ao fato de que ao mesmo tempo em que se concedia incentivos para a entrada de investimentos diretos no país, buscava-se também proteger a indústria nacional num momento em que os termos de troca se encontravam em estado crescente de deterioração, na qual os preços das principais *commodities* agrícolas se encontravam em declínio evidenciando a necessidade de se consolidar a base industrial do país, para mais tarde diversificá-la e submeter à concorrência externa.

De fato, JK conseguiu através da criação de um ambiente favorável à consolidação da estrutura industrial brasileira, implementar o setor automobilístico no Brasil com a vinda de empresas multinacionais no país, ajudando a aumentar o grau de integração setorial, promovendo o desenvolvimento de indústrias ou setores complementares como é o caso do setor de autopeças, gerando também uma maior diversificação da produção nacional.

A estratégia de Juscelino Kubitschek de promover “cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo” através do incentivo à industrialização foi muito bem sucedida em alcançar seu objetivo de rápido crescimento econômico, tendo sido observado entre 1955 e 1961 um crescimento real da ordem de 8,1% ao ano, um aumento de 4% da renda *per capita* e 80% da produção industrial<sup>24</sup>.

O setor automotivo, o mais dinâmico dos setores selecionados para o recebimento de incentivos, alcançou, em cinco anos, a auto-suficiência atendendo basicamente à demanda interna quando observamos a produção do setor no início do

---

<sup>24</sup> FURTADO, Celso. *Diagnosis of the Brazilian Crisis*. Berkley: 1965, p. 88 –90

programa, que era da ordem de 30.584 veículos e que chegou a uma produção de quase 150.000<sup>25</sup>.

A indústria automobilística foi uma das que mais se beneficiou do mercado fechado, aproveitando-se das restrições às importações, que proporcionaram a expansão das empresas instaladas no país, a despeito da baixa produtividade e da defasagem tecnológica dos produtos, tendo alcançado em 1980, um certo grau de maturidade.

O ambiente protecionista e a ausência de competitividade que ajudou o setor industrial a se consolidar no país, aliado ao processo de substituição das importações limitou a produção apenas para o atendimento da demanda interna, não tendo sido observado esforços no sentido de se desenvolver capacitação inovativa própria.

O segmento automotivo era caracterizado por ser um setor acomodado e pouco preparado para a abertura comercial conforme se verificou no decorrer dos anos 80.

De modo geral, as empresas brasileiras não se preocuparam com o desenvolvimento de capacitação inovativa própria, não sendo capazes de desenvolver novos processos ou produtos, que aliado à ausência de padrão nítido de especialização e à sua deficiente integração com o mercado internacional, expunha a indústria a um quadro de forte desestabilização.

Além disso, não se pode deixar de mencionar os impactos que esta política de substituição das importações teve para o processo inflacionário brasileiro. BAER (1985) lembra que durante o período de investimento, o surto de expansão das indústrias substitutivas de importações implicaria, naturalmente no aumento das importações e declínio das exportações.

A redução das receitas provenientes das exportações provocou déficits na balança comercial que eram compensados por empréstimos externos os quais eram repassados aos preços ao consumidor, gerando assim um processo inflacionário crescente.

---

<sup>25</sup> ANFAVEA, *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira*, 2003

Assim, acrescenta-se a estes fatores, o fato de que no início dos anos 70 e no decorrer dos anos 80 o cenário político e econômico mundial ter sido profundamente alterado pelas crescentes mudanças tecnológicas que sob o impacto da velocidade de difusão das tecnologias de informações e do estreitamento da integração mundial, agiram de forma direta sobre as estruturas industriais, fazendo com que governos e empresas tivessem que reavaliar suas estratégias de crescimento.(COUTINHO & FERRAZ: 1994)

Conseqüentemente, estas transformações tecnológicas e a crescente integração da economia mundial afetaram o Brasil de forma desfavorável, tendo em vista que o país apesar de ter conseguido implantar sua base industrial, não foi capaz de desenvolver novos produtos ou processos que pudessem competir num ambiente de abertura comercial e de liberalização dos mercados, conforme se observou nos anos que se seguiram após o governo de Juscelino Kubitschek.

O próximo capítulo se propõe a analisar a forma pela qual as mudanças nas tendências internacionais irão influenciar os aspectos da competitividade da indústria automobilística e a formulação de políticas governamentais em função da difusão de novas tecnologias e de novos processos.

## 4 – LIBERALIZAÇÃO DE MERCADOS E A COMPETITIVIDADE

### 4.1 – Necessidade de Ampliar as Fronteiras da Produção

Como vimos no capítulo anterior, a indústria automotiva brasileira evoluiu sob o amparo intervencionista do Estado que criou um ambiente protecionista favorável à implantação de novas indústrias no país, tendo alcançado um certo grau de amadurecimento em meados dos anos 80.

A indústria automobilística foi, durante muito tempo, beneficiada pelo mercado fechado, aproveitando-se das restrições às importações que fez com que as empresas instaladas aqui pudessem se expandir apesar da baixa produtividade e dos produtos tecnologicamente defasados.

De acordo ADDIS (1997:133)<sup>26</sup> a indústria automotiva pode ser considerada “um dos grandes pilares do desenvolvimento econômico brasileiro” devido à sua capacidade de estimular positivamente o processo de industrialização, gerando impactos em outros setores da economia, que eram estimulados a suprir a demanda por insumos necessários à grande atividade industrial.

O contexto histórico, atualmente marcado pelo declínio do protecionismo estatal, pela liberalização de mercados, pela criação do Mercosul e pela associação do país à Organização Mundial de Comércio está fazendo com que as empresas e governos passem a rever suas políticas de promoção da competitividade.

Segundo CASTRO (2003), o debate sobre a natureza das políticas a serem implantadas dentro deste novo contexto passa a centrar-se na seguinte indagação: “devem as políticas permanecer centradas na construção e/ou modernização da capacidade produtiva ou devem trasladar para a capacitação de empresas, arranjos, ou *clusters*, de

---

<sup>26</sup> ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS (Org.) *et alii*. A Reinvenção dos Carros: de JK a FHC. São Paulo: Scritta, 1997

maneira a permitir-lhes fortalecer suas posições no mercado, redefinindo ou criando novos mercados”.

Como vimos, a política industrial promovida por Juscelino Kubitschek foi de extrema importância para viabilizar a consolidação de um setor extremamente incipiente no país, e a forma pela qual suas estratégias foram orquestradas parece ter sido a melhor opção naquele momento. Mas nos anos seguintes esta política de fechamento do mercado constituiu-se em um dos principais obstáculos à modernização. A ausência de competitividade gerou um setor acomodado e pouco preparado para a abertura<sup>27</sup> econômica que se seguiu nos anos 90.

BAER (1985) revela que os altos índices de crescimento real apresentado pelo Brasil durante as décadas de 50 e 60 foram acompanhados por elevadas taxas de inflação decorrente dos investimentos no setor de substituição das importações, que aumentou as importações de certos bens de consumo para atender à demanda das indústrias nascentes, uma vez que se esperava com isso, diminuir a dependência do país em relação às compras no exterior.

A política de substituição das importações conseguiu de fato diminuir a dependência do país em relação às compras de certos bens no exterior. No entanto, o declínio das importações não foi acompanhado pelo aumento nas exportações, sendo que a maior parte do que se produzia era absorvido pelo mercado doméstico.

BAER (1985) afirma que a natureza oscilante da economia durante as décadas de 60 e 70 se deve em parte a esta política de substituição das importações que contribuiu para os altos índices de inflação e em parte às crises geradas pela alternância dos regimes políticos verificados durante os primeiros anos da década de 60, que restringiu assim, as atividades de investidores nacionais e estrangeiros.

---

<sup>27</sup> CASTRO, Antonio Barros. *Estratégias Industriais Pós-Abertura*. Trabalho elaborado para o XV Fórum Nacional, 2003.

De modo geral, salvo os breves períodos de crescimento econômico, pode-se observar que a economia foi caracterizada por um longo período de estagnação, no qual os governos que determinaram a política econômica nos anos 60 concentravam seus esforços basicamente no combate à inflação.

Ainda segundo BAER (1985), medidas clássicas de estabilização foram adotadas para reduzir as despesas e aumentar as receitas através da melhoria da arrecadação tributária, corte de despesas do governo, contenção de créditos e salários. Entretanto ressaltase que pouca atenção foi dada às exportações, responsável pelo déficit da balança comercial, o qual era compensado com a utilização de empréstimos externos para subvencionar as exportações cujas receitas encontravam-se em constante redução.

Neste sentido, vale salientar que as exportações exercem um papel fundamental para o equilíbrio da balança de pagamentos<sup>28</sup>, o que evidenciava a necessidade de se adotar uma política que se voltasse para o estímulo das exportações.

Na verdade, conforme verificado por BAER (1985), até meados de 60 o país não tinha nenhuma política para estimular tanto as exportações tradicionais, como novas formas, sendo que os exportadores, além de ter que pagar impostos de exportações, também tinham que lidar com uma complicada barreira burocrática.

Foi apenas em meados dos anos 70 que, preocupado com os altos índices de inflação fruto da redução das receitas provenientes das exportações, o governo criou o programa Befiex – Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação, combinando isenções de tarifas e impostos como o IPI e o ICM, com o objetivo de garantir parte da produção às exportações.(VIGEVANI & VEIGA, 1997)

---

<sup>28</sup> Vasconcellos define balança de pagamento como sendo “o registro contábil de todas as transações de um país com o resto do mundo, registrando tanto o comércio de mercadorias (exportações, importações), os serviços (pagamentos de juros, *royalties*, remessa de lucros, turismo, pagamentos de fretes, etc.), como o movimento de capitais (investimentos diretos estrangeiros, empréstimos, financiamentos, capitais especulativos, etc.)”. VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. *Economia:Micro e Macro*. Editora Atlas, São Paulo, 2002, p.367.

Esta medida demonstrava a percepção de que se fazia necessária uma política de promoção das exportações para tentar compensar a crise do balanço de pagamentos. Segundo VIGEVANI & VEIGA (1997), essa preocupação articula-se ainda a uma perspectiva de retomada do crescimento doméstico em vendas e níveis de produção associado à necessidade de expansão das fronteiras econômicas como uma forma de “proporcionar maior espaço de ação para a atividade produtiva”.

A participação um tanto irrisória e marginal do Brasil no comércio internacional deveria ser aumentada, como uma maneira de se diminuir o déficit da balança comercial e conseqüentemente, equilibrar a balança de pagamentos.

Porém, o aumento da participação brasileira no comércio internacional dependia diretamente da capacidade exportadora das empresas nacionais, o que por sua vez implicava a disposição de se exportar uma parcela da sua produção e, principalmente, na melhoria da qualidade dos produtos para que os mesmos pudessem enfrentar a concorrência internacional.

Como vimos, o longo período de mercados fechados e de estagnação da economia constituíam os maiores obstáculos a este processo de melhorias, principalmente para o setor automobilístico que devido à sua pouca exposição à competição internacional, encontrava-se defasado tecnologicamente e, portanto, pouco competitivo.

#### **4.2 – Panorama Internacional e os Modelos de Produção da Indústria Automotiva**

No campo internacional, a indústria automobilística constituía-se por um oligopólio de grandes empresas que se haviam expandido e consolidado nos mercados norteamericano e europeu caracterizando-se por uma intensa competição, que veio a se acirrar com a emergência da indústria automobilística japonesa. (CARVALHO, RACHID & MARTINS: 2001)

Para melhor compreensão do contexto pelo qual teve início o processo de reestruturação da indústria automobilística, convém analisar o papel dos diferentes modelos

de organização da produção e de gestão empresarial uma vez que, segundo ZILBOVICIUS (1997: 288), “é a através do estudo destes modelos que se pode verificar a difusão de certas práticas ou arranjos organizacionais que, adotadas estrategicamente por algumas firmas com o intuito de otimizar a produção, constituem-se em mais uma determinante da competitividade do setor”.

Neste caso, estas determinantes são condicionadas pelo setor privado, mas de toda forma é importante mencioná-las neste trabalho pois, a evolução destes modelos altera de modo significativo toda a cadeia produtiva de um setor. De acordo com WOMACK, JONES & ROOS (1992: 2):

“[...]na medida em que inevitavelmente se expanda além da indústria automobilística, resultará em mudanças globais em quase todas as indústrias: nas alternativas aos consumidores, na natureza do trabalho, no destino das companhias e, em última instância, no destino das nações[...].”

Assim, segundo eles, o modelo fordista de produção em massa que orientou a indústria automobilística por mais de meio século na América do Norte e na Europa foi responsável por garantir a posição de líder das empresas americanas (e europeias) baseando o seu sucesso nos baixos preços de seus produtos.

Para isto, este modelo baseava-se na divisão mecânica do trabalho até a última instância, que por sua vez se descentralizava internamente de modo a propiciar o melhor gerenciamento da produção, mas que buscava integrar todo o sistema de produção num único sistema, imenso e burocrático. Além disso, não se pode deixar de mencionar a questão da padronização de alguns produtos ou peças que reduziam consideravelmente os custos de fabricação.

Conforme mencionado anteriormente, este modelo além de garantir um volume de produtos mais que suficientes para atender à demanda dos consumidores, garantia também preços muito baixos ajudando a consolidar as empresas norte-americanas no mercado nacional e internacional.

Para WOMACK, JONES & ROOS (1992), o modelo fordista norte-americano, e mais tarde o europeu, “teria prosseguido indefinidamente” não fosse a ascensão do modelo japonês de produção enxuta que a partir do desenvolvimento de uma maneira inteiramente nova de produzir, veio a gerar grandes impactos no modelo até então vigente.

Concebido num ambiente totalmente diferente do modelo fordista, o modelo desenvolvido pela Toyota teve origem no Japão, onde a economia encontrava-se devastada pela guerra, necessitando de capitais e de trocas comerciais, o que tornava quase que impossível as compras maciças em tecnologia, além de seu mercado doméstico ser limitado, demandando uma vasta gama de veículos, em termos de diferenciação e não de volume (WOMACK, JONES & ROOS:1992, 40 e 41).

Desse modo, e em contraste com o modelo enunciado por Henry Ford, o modelo desenvolvido pela Toyota baseava-se na produção de pequenos lotes que por sua vez eliminavam os custos relativos à estocagem de peças acabadas conforme se podia verificar no sistema de produção em massa.

Além disso, a produção de pequenas quantidades de peças antes da montagem fazia com que os erros de prensagem aparecessem quase que imediatamente, o que acabou gerando uma maior preocupação com a qualidade e com as reduções de desperdícios.

Outro aspecto importante que cumpre mencionar diz respeito à questão do trabalhador. Após um período de depressão provocada por problemas macroeconômicos<sup>29</sup> a Toyota se viu envolvida numa revolta de trabalhadores insatisfeitos com a solução proposta pelos dirigentes da empresa como resposta à crise, na qual se propunha demitir um quarto da força de trabalho.

---

<sup>29</sup> Para melhor compreensão dos problemas enfrentados pela Toyota ver WOMACK, James; JONES, Daniel T.; ROOS, Daniel. *A Máquina que Mudou o Mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 1992,p.45.

Após longas negociações, os dirigentes e o sindicato chegaram a um compromisso que veio a consagrar as relações trabalhistas da indústria automotiva japonesa. A proposta original de eliminação de um quarto dos trabalhadores foi acatada, mas para os trabalhadores remanescentes foram oferecidas a garantia de um emprego vitalício e pagamentos gradualmente crescentes, proporcionais ao tempo de serviço.

Com isso, a força de trabalho “transformou-se num custo fixo tanto quanto a maquinaria da companhia”. O maior impacto desta medida foi o fato das empresas passarem a investir na qualificação de seus trabalhadores, nos seus conhecimentos e na sua experiência, em contraposição à baixa qualificação do modelo fordista ao qual interessava apenas a força física.

Outra determinante da competitividade do modelo de produção enxuta ressaltada por WOMACK, JONES & ROOS (1992), refere-se ao modo como este relacionava-se com seus fornecedores, definindo uma nova maneira de coordenar o fluxo de produção de peças no sistema de suprimentos, denominado sistema *just-in-time*. Neste sistema, a produção das peças se restringiria a uma etapa prévia, que seria suprida pela necessidade imediata da etapa subsequente. Eliminavam-se assim todos os estoques, garantindo maior produtividade, qualidade dos produtos, agilidade do atendimento, além do aumento do capital de giro, uma vez que ele não está consubstanciado nos estoques.

Este sistema, além de manter uma rede articulada de vários fornecedores, também proporcionava aos consumidores a disponibilização de uma maior variedade de produtos.

Assim, o modelo toyotista foi aos poucos se difundindo, ressaltando algumas das deficiências do modelo fordista ao qual, segundo CARVALHO, RACHID & MARTINS (2001, 3), a emergência da indústria automobilística japonesa não gerou impactos apenas no aumento da concorrência, mas principalmente devido ao fato de que ela introduziu novos métodos de organização e de gestão da produção que demonstraram-se bastante eficientes em enfrentar crises e aproveitar as possibilidades de decorrentes delas, como se observou nas crises de choque do petróleo.

Estas mudanças nos processos produtivos aliado ao crescente processo de globalização e internacionalização das empresas, significaram “mudanças na natureza da disputa”, o que por sua vez acarretou em alterações das estratégias competitivas de cada país a partir das décadas de 80 e meados de 90.

Dentre as principais mudanças que o setor automotivo internacional vem passando nos anos recentes, em termos de estratégia empresarial, CARVALHO, RACHID & MARTINS (2001), destaca o surgimento de novas tecnologias para responder à atual tendência ambientalista por veículos menos poluentes e que apresentem uma maior eficiência na utilização de combustíveis.

#### **4.3 –Implicações do modelo japonês para o Brasil**

De acordo com FERRO (1993)<sup>30</sup>, depois de um período de investimentos na criação de capacidade produtiva no setor, as montadoras instaladas no Brasil ao serem confrontadas pela concorrência internacional viram-se na condição de ter que se adequar ao conceito de carro mundial, direcionando suas estratégias para a modernização e aumento das exportações.

Entretanto, ainda em meados dos anos 80, o mercado brasileiro continuava fechado e protegido por elevadíssimas barreiras tarifárias decorrentes do poder de barganha político e econômico que tinham as montadoras instaladas aqui.

Por este motivo, apesar da estagnação econômica do período, as montadoras conseguiam elevadas taxas de rentabilidade não se interessando, desse modo, em realizar investimentos na produtividade ou qualidade.

Como consequência, o setor que já apresentava um alto nível de defasagem tecnológico e produtivo em relação às suas empresas matrizes norte-americanas e

---

<sup>30</sup> Estudo elaborado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, Financiadora de Estudos Projetos e Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico sobre a Competitividade da Indústria Automobilística. Campinas, 1993, p.36

européias, baseadas no modelo fordista, encontrava-se ainda mais defasado com relação às empresas japonesas.

Segundo FERRO (1993), foi a partir da década de 90, com o processo de abertura do mercado interno que se verificou um processo de “mudança nas estratégias das empresas do setor” que se viram forçadas a reestruturar indústria de acordo com as tendências internacionais.

Neste sentido, o processo de reestruturação iniciou-se em direção à mudança do modelo de produção em massa para a modelo de produção enxuta, no qual FERRO (1993) diz que a maior dificuldade consistiu em substituir a linha de modelos obsoletas, com extensivas “maquiagens” ou com novos lançamentos.

Ainda segundo este autor, todas as empresas intensificaram seus esforços no sentido de diminuir os custos por meio da redução do volume de pessoal, ao mesmo tempo em que se buscava aumentar a produtividade com a capacitação de pessoal qualificado.

Assim como no modelo japonês, foram introduzidas práticas mais avançadas de qualidade total, conseguindo reduzir o número de defeitos e a quantidade de desperdício, além de se estabelecer novas formas de relacionamento com fornecedores e clientes.

#### **4.4 - Oportunidades e Ameaças à Competitividade**

De acordo com Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil<sup>31</sup>, este processo de reestruturação da indústria automobilística contribuiu para tornar o setor mais eficiente e competitivo, atraindo investimentos para novas e velhas plantas industriais, fazendo com que as vendas nacionais apresentassem uma tendência de crescimento ao longo da primeira metade dos anos 90.

---

<sup>31</sup> Estudo elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Campinas, 2002, p.137

Entretanto, mesmo com a boa recuperação das vendas, o Brasil, assim como seus vizinhos do Mercosul que se encontravam em situação semelhante, vem frequentemente perdendo espaço na produção mundial em termos de posição e de volume de produção devido ao longo período de mercado fechado, protegido por barreiras tarifárias que foram determinantes para o grau de defasagem em relação aos principais produtores mundiais. Segundo este estudo:

“[...] O grande desafio da indústria automobilística mundial tem sido tentar reativar uma demanda relativamente estagnada em mercados “maduros”(América do Norte, Europa e Japão) por meio da segmentação, diferenciação e lançamento de novos produtos. Simultaneamente, as corporações tem buscado novos mercados com maior potencial de crescimento, tais como América Latina, Ásia, Leste Europeu e Rússia[...]”

Desta afirmação pode-se inferir que o maior obstáculo ao crescimento da indústria brasileira refere-se à capacidade de manter as exportações brasileiras para Estados Unidos e Japão e outros países da Europa, que juntos, são responsáveis por três quartos da produção total<sup>32</sup> de automóveis, caracterizando-se assim pela saturação de seus mercados.

Simultaneamente, conforme revelado por este estudo, verifica-se que as montadoras dos maiores grupos automobilísticos mundiais têm intensificado o processo de concentração e desnacionalização por meio de operações de aquisição, fusão e/ou associação de empresas como forma de racionalizar a produção e diminuir a ociosidade da indústria.

Nesta situação as estratégias das empresas estrangeiras que controlam o setor é que determinam o desempenho comercial da cadeia, fazendo com que, no caso do Brasil e seus vizinhos, houvesse um crescimento das importações fruto do fechamento de plantas antigas e ineficientes.

---

<sup>32</sup> Ib.

Assim, conforme apontado por este estudo, são poucas as filiais brasileiras que têm participação importante no desempenho global de suas corporações. Isso faz com que a prioridade das políticas governamentais devam ser voltadas para o aumento da relevância da filial local, dentro da estrutura mundial das empresas, de modo a permitir superávites comerciais, ou pelo menos uma certa retração dos déficits.

A cadeia automotiva participa intensamente da corrente de comércio desempenhando um papel fundamental na pauta de exportações brasileiras, destacando-se como um dos produtos de maior valor agregado e respondendo por cerca de 7,4%<sup>33</sup> do valor total exportado no ano de 2002.

Entretanto, no ano 2000, a participação da América Latina no comércio internacional deste setor representou apenas 0,5% do total importado para os Estados Unidos, e menos de 1% do total comprado pelos países da União Européia. Por outro lado, seus vizinhos do Mercosul, Nafta e Aladi respondem por 80 % das exportações brasileiras<sup>34</sup>.

Este cenário marcado pela saturação de mercados tradicionais, ressalta a necessidade de se promover a cooperação entre os países, como forma de estimular o crescimento por meio do comércio e do aumento das exportações. (FERRO:1993)

Esta percepção veio a se consolidar com a crescente tendência de regionalização e formação de blocos, cujo objetivo principal era estimular a integração setorial que garantiria um certo dinamismo no processo de complementaridade comercial e produtiva das regiões. (VIGEVANI & VEIGA: 1997, 8)

Conforme constatado por VIGEVANI & VEIGA (1997) o setor automobilístico é um dos mais beneficiados pelos processos de integração regional por ser um setor onde se predomina o comércio intra-firma. Ou seja, fluxo de comércio entre

---

<sup>33</sup> Fonte MDIC/ SECEX/ Sistema Alice

<sup>34</sup> Idem 19 e 20.

países e regiões ocorre através da troca de “produtos diferenciados de uma mesma indústria”, o que garante um melhor aproveitamento das economias de escala.

Como esta modalidade não requer o “movimento dos fatores intra-industriais”, as estratégias competitivas centram-se no posicionamento das empresas em determinadas localidades, de modo a usufruírem das vantagens provenientes da queda de barreiras, sem a necessidade de terem que promover mudanças significativas na alocação dos fatores de produção.

FERRO (1993) ressalta a importância de se articular as estratégias nacionais com as estratégias das empresas multinacionais. Devido ao fato deste mercado ser caracterizado pelas constantes mudanças tecnológicas e pela indústria cada vez mais oligopolizada, as estratégias competitivas devem ser voltadas para o estímulo de *joint ventures* e outras formas de associação de modo a permitir o aprendizado tecnológico.

Os Estados ou governos se inserem nesta nova estratégia a partir do incentivo à formação de blocos econômicos por meio da cooperação interestatal, principalmente no que se refere à institucionalização do processo de liberalização dos fluxos de comércio e investimentos, determinando assim, os padrões, procedimentos, profundidade e extensão dos acordos de integração. (VIGEVANI & VEIGA: 1997)

Como a participação das exportações brasileiras são mais significativas em países da América Latina, é natural que o processo de cooperação se inicie com estes países, até por que, conforme demonstrado no Estudo da Competitividade das Cadeias Integradas, outro importante obstáculo ao aumento das exportações brasileiras é o excessivo grau de concentração das vendas por mercado intra-região, sobretudo dentro da Europa e da América do Norte, sendo muito baixa a participação das importações extra-regionais.

Nestes países, é muito baixa a participação de importações extra-regionais, principalmente as provenientes de países tidos como periféricos, cujos produtos apresentam pouca aceitação no mercado devido à sua defasagem .

Por estes motivos que ao se analisar as estratégias adotadas no Brasil após a abertura de mercado, convém iniciar pela observação das políticas implantadas para o setor automotivo no que se refere ao relacionamento com a Argentina e Mercosul.

#### **4.5 – Integração Regional e os Ganhos de Competitividade**

Como vimos, a decisão de estreitar as relações entre Brasil e Argentina num primeiro momento, que mais tarde viria a se consolidar com o Mercosul, faz parte de uma estratégia que visa a complementação produtiva entre diferentes setores da economia destes países, da mesma forma em que se buscava estimular o consumo com a entrada de novos produtos no mercado.

A integração regional desempenha um papel fundamental no processo de modernização e reestruturação da indústria, uma vez que segundo FERRO (1993, 38), a capacidade de atração de investimentos significativos para a ampliação da capacidade produtiva por parte das montadoras instaladas nestes países vai depender diretamente da perspectiva de crescimento do mercado interno. Perspectiva esta que vem a se concretizar com a cooperação entre os países, através da intensificação do processo de regionalização.

A pressão provocada pela abertura de mercado e pelo aumento das importações estimulam as empresas instaladas no países em questão a realizarem investimentos em modernização.

BAUMANN (2001,org.:153) afirma que para se promover o aumento do fluxo comercial entre países, é necessário o estabelecimento de preferências comerciais e de políticas de acesso a mercados concedidas aos países participantes desta integração, além do estímulo ao desenvolvimento tecnológico acompanhado.

Assim, uma vez entendida a importância do processo de liberalização e integração comercial, os primeiros passos nesta direção ocorreu em 1985 quando os presidentes Sarney e Alfonsín, do Brasil e Argentina respectivamente, assinaram a Ata de Iguaçu, um documento de entendimento entre as partes, na qual ficava constado a

necessidade de “reinserção destes países no cenário internacional.” (VIGEVANI &VEIGA: 1997, 7)

Em 1986 iniciava-se uma nova fase de desenvolvimento com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil –Argentina (PICE) que tinha como objetivo, a ampliação do mercado interno, por meio do estímulo à integração setorial, sem deixar de levar em consideração aspectos relativos à “busca de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria” dos setores.

Neste acordo, os dois governos assinaram 12 protocolos aos quais foram complementados por mais doze até o ano de 1989, em que se estabeleciam o “arcabouço jurídico” que a integração setorial deveria evoluir e se respaldar.

O Protocolo referente à indústria automobilística foi o de nº 21, no qual se definia as medidas de modernização da indústria ao longo de toda a cadeia produtiva visando aumentar a produção para atender o mercado nacional e regional, através da atração de investimentos diretos.

Dentre as diretrizes estabelecidas neste Protocolo, VIGEVANI &VEIGA (1997) destaca a proposta dos governos de adoção de cotas de veículos montados sujeitos ao intercâmbio com tarifa zero, e a adoção de índices de nacionalização, aos quais eram consideradas nacionais as partes, peças e componentes produzidos nos dois países.

Havia também um limite estabelecido para o desequilíbrio comercial, sendo que caso houvesse superação, seriam adotadas medidas corretivas, de acordo com critérios previamente estabelecidos, tais como a expansão do país deficitário.

Um tempo depois da assinatura do Protocolo nº 21, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que iria servir de esboço para a criação do Mercosul. Nele estava prevista a criação de “um espaço econômico comum dentro de um prazo de 10 anos, com gradual eliminação de tarifas e a conseqüente liberalização do comércio”( VIGEVANI &VEIGA: 1997, 10).

Também estavam estabelecidos neste Tratado, as condições para a associação de outros países membros da ALADI, além do formato dos órgãos que viriam a compor o Mercosul.

O processo de integração regional acelerou-se ainda mais com a eleição dos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor, respectivamente na Argentina e Brasil, que se apresentavam favoráveis ao processo de liberalização de mercados conforme se verificou em 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, definindo um período mais curto para a reestruturação produtiva através de critérios de “rebaixamento tarifário generalizado, linear e sistemático”.

Na seqüência, os governos brasileiro e argentino assinaram em 1990, o Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14), no âmbito da ALADI, na qual segundo VIGEVANI & VEIGA (1997) “estabelecia-se as bases para a harmonização de políticas setoriais e macroeconômicas, com evidentes reflexos para a execução de políticas industriais”.

A indústria automobilística passou a ser especificamente regido pelo ACE –14, o qual fixou novas cotas de exportação de veículos para cada país.

As concessões mútuas entre Argentina e Brasil despertou o interesse de países vizinhos em se fazer avançar as negociações em direção à formação de um Mercado Comum do Sul que veio a ser estabelecido com o Tratado de Assunção, assinado em 1991, entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

Segundo BAUMANN (2001, 22) o Tratado de Assunção tinha como objetivo promover a inserção mais competitiva das economias dos quatro países no cenário internacional, favorecendo as economias de escala por meio do aumento à produtividade, tornando mais atraentes os investimentos na região.

Dentre as características desse Mercado Comum do Sul destacam-se a livre circulação de bens, serviços e de fatores produtivos entre seus membros. O estabelecimento

de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países ou blocos garantiam um certo nível de reserva de mercado, importantes para atração de investimentos estrangeiros nos países interessados em modernizar o setor industrial, que se tornava mais competitivo face à concorrência de novos produtos.

Para o setor automotivo, BEDÊ (1997) revela que o processo de integração regional permitiu que as empresas buscassem otimizar suas operações através da associação às estratégias regionais e globais, das características de cada mercado, além da redução dos custos provenientes da tendência à complementação das linhas produtivas, evitando a duplicação dos esforços na produção de modelos específicos.

VIGEVANI & VEIGA (1997) perceberam que num primeiro momento, houve um processo de especialização, racionalização e complementaridade produtiva entre Brasil e Argentina, combinado a necessidade manutenção do equilíbrio comercial com as diferentes exigências do mercado em cada país. Assim:

“[...] o processo de especialização produtiva está implicando a distribuição de diferentes plataformas entre os dois países, gerando a produção de diferentes modelos, ou ainda os dois países sediam a mesma plataforma para a produção de modelos complementares. As montadoras estão transferindo a produção de modelos de menor escala para a Argentina e mantendo no Brasil a produção dos modelos compactos que correspondem a 56% da demanda do mercado de automóveis. Para todas as montadoras a previsão é de elevação dos fluxos de peças, partes e componentes entre o Brasil e a Argentina[...]”

Ou seja, a integração produtiva no Mercosul ao conseguir reativar uma demanda há muito tempo estagnada nestes países, gerou impactos na formulação de estratégias das principais montadoras mundiais que se passaram a dar maior importância aos mercados regionais dentro de suas estratégias globais, fazendo com que elas se interessassem em manter sua presença na região, atraindo deste modo, novos investimentos.

De fato, conforme demonstrado por BEDÊ (1997) até dezembro de 1995, várias montadoras mundiais anunciaram investimentos da ordem de 14 bilhões de dólares destinados ao Mercosul, conforme se pode verificar pelo quadro 4.1.

**QUADRO 4.1 - Investimentos Destinados ao Mercosul Anunciados até Dezembro de 1995, para o Período de 1995/1999.**

<i>Montadora</i>	<i>Produto</i>	<i>Investimentos em US\$ milhões</i>	<i>Localização Inicial</i>
VW	Caminhões e ônibus	250	BRA (Resende)
	Motores	300	BRA (São Carlos)
	Ampliação	2.000	BRA
	Golf (autom.)	n.d	
FORD	Fiesta (autom.)	450	BRA (SP)
	Motores e Câmbio	350	BRA (Taubaté)
	Caminhões	300	BRA (SP)
	Atualização (Veículos)	1.400	BRA (SP)
	Escort/Verona /Rober (autom.)	1.000	ARG.
	<i>Pick-Ups</i>	30	ARG.
FIAT	Palio (autom.)	600	ARG ( Córdoba)
	Palio (autom.)	300	BRA (Betim)
	Tipo (autom.)	300	BRA (Betim)
GM	Corsa (autom. Transmissão e motor)	2.000	BRA (SJC)
	Automóveis e caminhões	1.100	ARG ( Santa Fé e Rosário)
MERCEDEZ-BENS	Ônibus	580	BRA
	Projeto W-168 (aut.)	400	BRA
	Projeto W-168 (mot.)	(no total do projeto)	ARG
	Furgões	100	ARG
SCANIA	Cabines (nova fábrica)	150	BRA
RENAULT	Automóveis	1.000	BRA
	Automóveis (licença à Ciadea)	500	ARG
TOYOTA	Automóveis	100	BRA (Indaiatuba)
	Hilux ( <i>pick-ups</i> )	n.d.	ARG
CHRYSLER	Chreokee (jipe)	100	ARG (Córdoba)
ASIA MOTORS (KIA)	Topic and Towner	500	BRA (Vitória)
HYUNDAI	Utilitários	400	n.d.

IVECO (FIAT)	Caminhões e ônibus	300	BRA e ARG (Córdoba)
<i>TOTAL</i>	<i>US\$ 14.510 milhões</i>		

---

Fonte: Marco Aurélio Bedé. *A Reinvenção dos Carros: de JK a FHC, 1997.*

Por fim, convém mencionar ainda que, conforme afirma POSTHUMA (1997) o maior efeito desta abertura de mercados tanto no Brasil quanto no Mercosul, dizem respeito às importantes transformações na tecnologia e nos projetos de produtos que este processo provoca, ditando um ritmo de desenvolvimento tecnológico acelerado, obrigando não apenas as montadoras, mas também os produtores de autopeças a melhorarem seu desempenho nesta mesma velocidade.

Neste sentido, aspectos como pesquisa e desenvolvimento, assim como as atividades de projetos tornaram-se cada vez mais vitais para os ganhos de competitividade dos setor automotivo, forçando diferentes atores da cadeia produtiva (montadoras e empresas de autopeças por exemplo) a formarem alianças estratégicas com o intuito de desenvolver tecnologias para que s diferentes setores não fiquem à margem do padrão internacional.

O desenvolvimento de novas tecnologias por sua vez não está condicionado apenas ao desenvolvimentos de novas técnicas que otimizem o processos produtivos. FERRO (1993) ressalta que as preocupações com o meio ambiente tem se constituído em uma nova forma de pressão sobre os produtores de veículos.

Segundo ele, as questões ambientais relativas à quantidade e qualidade do consumo de combustível, a utilização dos recursos e o controle das emissões de produtos engrossam o elenco de fatores determinantes da competitividade das empresas, ao proporcionarem novas formas de políticas e controles governamentais, podendo ou não implicar em novas formas de barreiras comerciais.

Como vimos, a abertura de mercado e o processo de integração regional podem constituir-se em ameaças ou oportunidades às economias nacionais. Conforme mencionado anteriormente, é o grau com que cada nação captura as oportunidades e lida com as ameaças que vai determinar o seu nível de desenvolvimento econômico.

Dentre as vantagens que os países obtêm com este processo, MARQUES (2002) ressalta o aumento da eficiência econômica e da concorrência, aumento da produção e do fluxo de comércio. Com o comércio internacional há o aumento do consumo, abrindo os canais para os financiamentos e investimentos, aumentando-se também o nível de empregos e conseqüentemente, o bem-estar geral da economia.

Mas para poderem desfrutar destes benefícios, tanto as empresas quanto os governos devem estar sintonizados com as tendências mundiais, de modo a se manterem competitivos, caso contrário as conseqüências deste processo serão a perda de divisas, falência de empresas despreparadas para a concorrência, protecionismo e desemprego.

## 5 – CONCLUSÕES

Vimos que a competitividade de uma empresa, segmento, indústria ou mesmo da própria nação depende de uma série de fatores que vão desde a disponibilidade de recursos naturais e físicos, até a capacidade dos atores públicos e privados de lidarem com as oportunidades e ameaças que o ambiente interno e externo proporcionam em diferentes contextos da história.

A experiência de diferentes governos em períodos distintos demonstra que o Estado sempre desempenhou um papel relevante na adoção de políticas de desenvolvimento industrial, tendo o seu relacionamento com o mercado oscilado entre políticas protecionistas e intervencionistas à políticas mais liberalizantes.

Independente do período ou governo, fato é que a globalização exige constante revisão das políticas de desenvolvimento industrial de cada país, de modo a promover e incentivar setores fortes e competitivos, da mesma forma em que se busca revitalizar ou mesmo eliminar os setores decadentes.

Muitos dos atributos nacionais anteriormente mencionados tais como incentivos fiscais, concessão de créditos, normas de procedimento, gestão da produção, demanda interna, disponibilidade de certos recursos e de pessoal capacitado, são alguns dos fatores que influenciam na tomada de decisão a cerca da melhor estratégia competitiva.

Cada país tem sua própria história de desenvolvimento econômico que, por sua vez, tendem a ser uma combinação de fatores naturais e de peculiaridades culturais que definem as etapas de evolução de suas indústrias e que no final configuram trajetórias distintas para cada país.

Num país como o Brasil, com grande potencial para as mais variadas vocações econômicas, fica difícil delimitar quais setores de produtos ou serviços, em

detrimento de outros, serão eleitos para sustentar e alavancar a economia brasileira, tornando-se o alvo preferencial de recursos, incentivos e políticas de desenvolvimento.

A escolha do setor automotivos se deve, conforme mencionado anteriormente, aos acontecimentos históricos no pós-guerra, que demandavam a instalação de indústrias no país que pudessem tirá-lo da forte dependência de importações de produtos manufaturados, em especial de automóveis, cuja demanda estivera reprimida durante o período de guerra.

Com isso, esperava-se que este setor viesse a desempenhar um papel de destaque na estratégia do governo de fazer crescer a economia por meio da promoção de um setor responsável pela geração de milhares de empregos, além do número de outras indústrias relacionadas direta ou indiretamente a este segmento, como é o caso das indústrias de autopeças e que, desta forma, também se beneficiariam do seu desenvolvimento.

Num primeiro momento, observou-se que a estratégia do governo consistia em adotar incentivos fiscais e cambiais que proporcionassem os recursos necessários à implantação do setor no país, protegido por uma política de substituição das importações que ao mesmo tempo em que se restringia a importação de produtos acabados, garantia reservas de mercados às empresas interessadas em participar do programa do governo, concedendo ainda, privilégios nas importação de máquinas e equipamentos destinadas ao setor.

Necessária naquele momento para a implantação de uma indústria até então quase que inexistente no país, esta política acabou gerando um setor acomodado com o protecionismo estatal, tendo ainda, se mostrado pouco preparada para enfrentar a competitividade internacional, evidenciada com a abertura dos mercados nacionais.

O governo brasileiro e as próprias empresas tiveram assim, que repensar suas políticas de promoção não apenas deste, mas de outros setores também. Estas políticas de competitividade eram agora, baseadas na capacidade inovação dos produtos e processos.

Assim, embora este estudo se disponha a analisar o papel dos governos na criação de políticas estratégicas que aumentem a competitividade de suas indústria, convém ressaltar que cabe às empresas a função de estar sempre buscando melhorias e inovações no intuito de se manterem competitivas tendo por base o conhecimento realista de seu ambiente nacional.

Aos governos cumpre o papel de incentivar a competição que é a melhor maneira de uma nação prosperar economicamente, uma vez que “o padrão de vida de um país depende, a longo prazo, de sua capacidade de atingir um alto nível de produtividade nas indústrias em que suas empresas competem” (PORTER: 1989, 2).

Estes incentivos, conforme vimos, dependem de uma série de variáveis e do próprio contexto histórico, e vão desde investimentos em infra-estrutura, transportes, incentivos fiscais, financiamento de longo prazo entre outros fatores, até à promoção de atividades que estimulem o desenvolvimento e utilização de novas tecnologias.

Da mesma forma, PORTER (1989, 80) ressalta que a manutenção de uma vantagem competitiva por certo tempo exige que suas fontes sejam constantemente melhoradas através das pressões exercidas para que as empresas estejam sempre se aperfeiçoando e inovando, criando assim, vantagens competitivas dinâmicas.

Assim, tendo analisado as maneiras pelas quais os governos influenciam os ganhos de competitividade de uma indústria, convém lembrar que não existe uma fórmula única de obtenção de vantagem competitiva para todos os setores industriais em todos os países.

Os governos têm êxito quando as circunstâncias por eles criadas ou a eles inerentes apoiam qualitativamente a estratégia de uma determinada indústria ou segmento. (PORTER: 1989,80).

## REFERÊNCIAS

ANFAVEA. **Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira**. São Paulo: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, 2003.

ÂNGELO, Ivo do Pinho; MORAES, Luiz Machado de (Org.). **Formação de Negociadores em Comércio Exterior**. Brasília: ESAF, 2002.

ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS (Org.) *et alii*. **A Reinvenção dos Carros: de JK a FHC**. São Paulo: Scritta, 1997.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubtschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comércio**. Brasília, 2002.

BRASIL. CEPAL/IPEA. **Mercosul: Avanços e Desafios da Integração**. Brasília, 2001.

BAER, Werner. **A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.

BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. **O BNDES e o Plano de Metas**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

CARNEIRO, Ricardo (Org.). **Os Clássicos da Economia**. São Paulo: Ática, 1997.

CARVALHO, Enéas Gonçalves; RACHID, Alessandra; MARTINS, Roberto A. **Estratégias Empresariais e Conduta Tecnológica: Indústria Automobilística**. Araraquara e São Paulo: FINEP/UNESP, 2001.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. **Sistema de Inovações: Políticas e Perspectivas: Parcerias Estratégicas - número 8**, Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

CASTRO, Antônio Barros de. **Estratégias Industriais Pós-Abertura**. In: XV Fórum Nacional, Rio de Janeiro: INAE, 2003.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos. **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira**. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994.

FERRO, José Roberto. Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira: Competitividade da Indústria Automobilística. Campinas: UNICAMP, 1993.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **Industry, Market Structure, and the Growth of the Firm in the Brazilian Economy**. Tese de Doutorado - University of London, Londres, Inglaterra, 1980.

KOTLER, Philip; JATUSRIPITAK, Somkid; MAESINCEE, Suvit. **O Marketing das Nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais**. São Paulo: Futura, 1997.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (Brasil) *et al.* **Roteiro para Agenda de Desenvolvimento**, Brasília, 2003.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva: Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PORTER, Michael E. **A Vantagem Competitiva das Nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

REGUEIRA, Krongnon. **Políticas para o Setor Automotivo no Mercosul: os impasses entre Brasil e Argentina**. Paraná: UFPR, 2000

SALVATORE, Dominick. **Economia Internacional**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos, 2000.

SILVA, Cylon Gonçalves da; MELO, Lúcia Carvalho Pinto de. **Ciência, Tecnologia e Inovação: desafio para a sociedade brasileira**. Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia /Academia Brasileira de Ciências, 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. (Ed. Original 1942)

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Economia: micro e macro**. São Paulo: Atlas, 2002.

VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo Cândida. **Estado e Transnacionais na Constituição do Mercosul: o caso da indústria automobilística**. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, México, 1997.

WOMACK, James; JONES, Daniel T.; ROOS, Daniel. **A Máquina que Mudou o Mundo**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

D´ARAÚJO, Maria Celina. **O Brasil que Vargas deixou**, O economista,2003. Disponível em: <<http://oeconomista.com/wm/wmview.php?ArtID=372>>. Acesso em: 10 de agosto.