

# A função das empresas internacionais na indústria automobilizadora da América Latina

Russell Martin Moore \*

1. Introdução. 2. Características da Indústria Automobilizadora Mundial. 3. A Indústria Automobilizadora da América Latina. 4. Análise do Caso Brasileiro. 5. Conclusões: Recomendações Políticas.

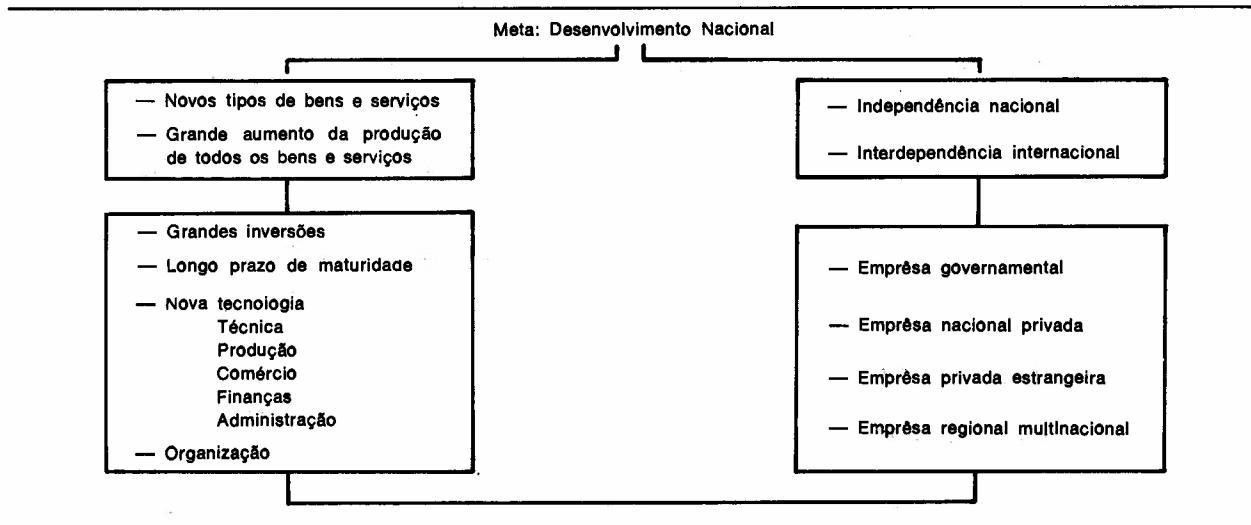
Os desejos dos governos latino-americanos de estimular o desenvolvimento social, econômico e político impõem a necessidade de fazer uma difícil escolha entre aspectos contraditórios da meta geral de desenvolvimento. Como exemplo deste fato, pode-se citar a oposição entre o objetivo de promover uma mudança qualitativa e quantitativa nos bens e serviços produzidos pelas economias nacionais, e o desejo de aumentar o grau de independência nacional, definida como a consecução da autonomia total na adoção de decisões em cada setor econômico. Essas contradições procedem das repercussões tecnológicas da produção de bens e serviços modernos. Para produzir estes bens de maneira eficiente, é imprescindível respeitar suas relações técnicas básicas de produção. Isto implica freqüentemente o investimento de um grande montante de capital na invenção e aperfeiçoamento de novos produtos, de novos processos de produção, além de grandes pe-

ríodos de gestação e do estabelecimento de extensas redes de distribuição. O pré-requisito básico, no entanto, é a capacidade da organização de acumular a grande variedade de recursos físicos e humanos necessários para produzir o artigo desejado. Freqüentemente, necessita-se de um alto volume de produção para permitir uma utilização efetiva desses insumos técnicos e de organização, a fim de reduzir, ao mínimo, os custos unitários do produto final.

A capacidade de organização das sociedades latino-americanas procede geralmente de quatro fontes: o governo, o setor privado nacional, o setor privado estrangeiro e potencialmente as empresas regionais multinacionais. Essa capacidade de organização, definida em termos gerais, necessária para produzir muitos bens modernos, somente a possuem, atualmente, de forma desenvolvida, firmas internacionais. A escolha de qualquer outra opção como principal agente de produção ao invés da empresa internacional talvez envolva custos, a longo e médio prazo, muito mais altos. Porém, a dependência de firmas internacionais para produzir os bens e serviços necessários talvez poderá implicar o custo político e social de aceitar um grau relativamente elevado de interdependência internacional, e isto parece opor-se à outra meta do desenvolvimento, a de aumentar a independência nacional.

\* **Latin American Teaching Fellow**, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Universidade de Tufts, destacado como professor visitante de Economia Internacional, na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. Este trabalho se baseia em informações obtidas de 120 entrevistas a funcionários de governo de associações industriais e a executivos de empresas do Brasil, Chile, Uruguai, Canadá e Estados Unidos. Além disso o autor esteve vinculado durante vários anos com duas firmas internacionais, uma das quais é fornecedora da indústria automobilística e a outra produtora, participando ambas ativamente na indústria automobilizadora latino-americana.

gráfico 1  
Oposição entre os Fins do Desenvolvimento Nacional  
e a Forma de Atingir êstes Fins



Um acôrdo freqüentemente adotado consiste em utilizar as firmas internacionais, porém mantendo o contrôle nacional de decisão, separando o mercado nacional do mercado internacional. Infelizmente, esta política muitas vêzes conduz à violação de um dos requisitos da produtividade: a necessidade de produzir um volume elevado para obter os lucros das economias de escala em se tratando de técnicas, produção, comércio e financiamento.

Nêste trabalho, sugere-se que a aceitação de um maior grau de interdependência no campo político com respeito a cada setor, acrescentará talvez em última análise a independência geral dos diversos países no sentido de permitir-lhes gerar os recursos necessários para aumentar o bem-estar de sua população.

O tópico seguinte sôbre a indústria automotriz da América Latina ilustra o ponto de vista exposto.

## 2. Características da indústria automotriz mundial

Uma característica notável da indústria automotriz mundial é a sua crescente inter-

dependência internacional. A produção de veículos nas economias de mercado do ocidente encontra-se concentrada em quinze empresas que fornecem aproximadamente 90% da produção total. Nos países industrializados é cada vez mais comum o deslocamento internacional de produtos, de técnicas de produção, recursos financeiros e talento empresarial. Neste mercado internacional a concorrência parece estar impondo um grau sempre maior de concentração industrial, e alguns observadores sugerem que no futuro imediato as empresas de produção anual inferior a dois milhões de unidades dificilmente sobreviverão. Isto significa que qualquer país — incluindo um país com a capacidade tecnológica da União Soviética — terá que aceitar certo grau de colaboração das empresas internacionais dominantes para possuir uma indústria automotriz a um custo razoável.

Outra característica importante da indústria automotriz é a grande dependência que os produtores têm em relação a peças e acessórios. Do ponto de vista da eficiência, é mais conveniente ao produtor recorrer a fornecedores estranhos à empresa (que utilizam as economias de escala para abastecer

tôda a indústria) do que éle próprio produzir. Os fornecedores especializados não só gozam de vantagens no que se refere ao custo de produção, mas também se preocupam de certo modo com o aperfeiçoamento técnico de seu produto. A maioria dos fornecedores independentes são emprêsas relativamente pequenas, mas alguns dêles bastante diversificados, que se especializam em peças mais complexas, chegaram a transformar-se em gigantescas emprêsas internacionais, como a Borg Warner, Joseph Lucas, Eaton, Robert Bosch, Nort American Rockwell, TRW, Clark, Zahnradfabrik Friedrichschafen e Dana, que figuram entre os mais importantes.

Os produtores mantêm um vínculo muito estreito com os fornecedores de peças pelo fato de necessitar-se da perfeita coordenação para produzir em série, com êxito, produtos tão complexos como veículos motorizados. Entretanto, um dos fatores que parece contribuir para a eficiência na produção de veículos é a forte concorrência que existe entre os produtores e os fornecedores independentes.

A ameaça da integração vertical obriga aos fornecedores baixarem constantemente seus custos e melhorarem seu produto. Além disso, os produtores sempre desejam ter, pelo menos, duas fontes de fornecimento para beneficiar-se da rivalidade entre elas (ou da rivalidade entre os fornecedores e as divisões da emprêsa), a fim de assegurarem-se para evitar interrupções no fornecimento. Entre os produtores e os fornecedores existe uma grande dependência mútua, mas nessa relação nos países industrializados dominam claramente os primeiros.

### **3. A indústria automotriz da América Latina**

Nos últimos quinze anos vários países latino-americanos adotaram medidas para estimular o desenvolvimento da indústria automotriz nacional. São três os motivos básicos desta política: 1. as restrições da balança de

pagamentos que freqüentemente impedem que as importações de veículos se mantenham a um nível suficiente para suprir as necessidades de transporte da crescente economia; 2. supõe-se que a indústria automobilística favoreça o desenvolvimento através de seus efeitos de encadeamento anteriores e posteriores sobre a economia; e 3. incentiva-se a produção nacional para reduzir a dependência econômica e política em relação aos países industrializados. Para induzir a indústria a transportar-se de seus centros tradicionais na Europa e América do Norte aplicaram-se políticas de substituição de importações que aceitam explicitamente os altos custos a curto prazo das indústrias nascentes a fim de granjear os benefícios a longo prazo das mudanças estruturais nas diversas economias da América Latina.

As emprêsas que participam da indústria automotriz da América Latina formam um grupo misto de emprêsas internacionais e nacionais, embora em alguns casos se incluam algumas emprêsas de propriedade do govêrno. As firmas internacionais foram adquirindo um crescente predomínio no setor da indústria que elabora o produto final, de tal maneira que as emprêsas nacionais predominam no setor fornecedor de peças. À medida que a indústria alcançou a maturidade, especialmente na Argentina, Brasil e México, houve uma tendência a eliminar-se da área produtora as firmas nacionais e as firmas mistas nacionais e estrangeiras, mais débeis devido a sua falta de recursos técnicos, financeiros e administrativos. O fato de recorrer-se aos investidores estrangeiros para que forneçam grande parte da capacidade administrativa para a indústria automotriz da América Latina permitiu conservar os veículos com a indústria mundial no que se refere às finanças, às técnicas e à organização geral, mas o estabelecimento de barreiras protetoras reduziu ao mínimo a coordenação da produção e do comércio com o mundo exterior.

#### **3.1 Contribuições e Problemas de Indústria**

Os programas de substituição de importação de automóveis estimularam com enorme êxito as atividades manufatureiras. Alcançaram-se níveis apreciáveis de produção e emprego, e é evidente que aumentaram os recursos técnicos e empresariais da economia nos diversos países. Entretanto, persistem quatro problemas vinculados entre si em torno das atividades das indústrias: os veículos produzidos nos países latino-americanos continuam sendo entre 30 a 150% mais caros que os veículos similares produzidos nos países industrializados;<sup>1</sup> a variedade de que o consumidor pode dispor é relativamente limitada; a qualidade do produto é às vezes inferior à do mercado internacional; e excetuando-se aquilo que não é gasto com importações, os ganhos no setor externo são praticamente nulos. Para elevar ao máximo os lucros da fabricação de veículos automotores, é necessário criar novas políticas para resolver os demais problemas, que englobem uma esfera mais ampla que as concepções originais em que se basearam os programas de substituição de importações. A pergunta que cabe fazer é: como criar um quadro jurídico que encaminhe a indústria de forma progressiva e sustentada desde a infância e a adolescência até a maturidade

### 3.2 Exame dos Problemas Básicos

Parecem existir duas razões fundamentais pelas quais são comparativamente altos os custos de produção dos veículos fabricados na América Latina. Primeiramente devido ao tamanho limitado de cada mercado nacional separado, e ao grande número de produtores que existe em cada mercado, não podem existir as condições básicas de efici-

ência para cada produtor. A maioria dos estudos demonstra que o volume ótimo de produção para a indústria automotriz é pelo menos 100.000 unidades anuais.<sup>2</sup>

Em toda América Latina só há um produtor, a Volkswagen do Brasil, que conseguiu produzir mais. O volume médio dos demais produtores importantes da Argentina e México está em torno de 25.000 e no Brasil cerca de 40.000 unidades, sendo que este volume engloba vários tipos de veículos. As taxas prováveis de crescimento do mercado indicam que transcorrerão de cinco a dez anos, antes que os novos produtores possam elevar o seu volume até alcançar o nível ótimo provável, a menos que se produza também um volume apreciável de exportações de peças e de veículos acabados.

Em segundo lugar, a tendência de manter cada mercado nacional isolado atrás de barreiras protetoras tendeu a limitar a concorrência. O aumento da concorrência entre os produtores, os fornecedores de peças, e os produtores e fornecedores teria o saudável efeito de eliminar as possíveis utilidades monopolistas e de obrigar o aperfeiçoamento de qualidade do produto. O aumento controlado das importações poderia estimular de maneira eficaz o aumento da competição.

Serão muito graves as conseqüências para os países da América Latina se os governos não resolverem estes problemas. Se não conseguirem aumentar a produção da indústria automotriz, o equipamento de transporte, que tem a mais alta prioridade nos programas de desenvolvimento, continuará sendo muito caro; continuarão concedendo recursos escassos à indústria automotriz que é relativamente ineficiente, prejudicando a outros setores prioritários; e a indústria moderna mais importante continuará dando uma contribuição quase nula em divisas.

A chave para resolver os problemas da indústria automotriz da América Latina parece ser a aplicação de políticas que permitam às indústrias nacionais alcançarem um grau razoável de integração nos mercados in-

<sup>1</sup> Ver Baranson, Jack. *Automotive industries in developing countries* (Informe inédito do Banco Mundial nº EC-162, 32 de maio de 1968, p. 29-31); onde aparecem exemplos dos custos comparados da produção de veículos na Argentina, Brasil, México e Estados Unidos.

<sup>2</sup> Ver por exemplo o capítulo 4 em Maxcy, George Silberson, Aubrey. *The motor industry*. Cambridge Studies in Industry, Londres, George Allen and Unwin. 1959

ternacionais. Nenhuma indústria automobiliz da América Latina está preparada para competir no mercado internacional: os custos continuam sendo muito elevados, continua sendo necessário melhorar a qualidade e criar produtos vendáveis. Como medida provisória para superar esta etapa da **adolescência**, a criação de um mercado regional ou de vários mercados sub-regionais na América Latina oferecerá boas possibilidades. Mas o labirinto de medidas que protegem direta e indiretamente a indústria automobiliz de todos os países da América Latina não permite alcançar a autêntica integração regional, apesar de haver sido apoiada verbalmente por elementos dos diversos governos, por porta-vozes do setor privado e representantes dos órgãos internacionais nos últimos 15 anos. Estabeleceram-se muitos incentivos à exportação, mas não se concedeu o tratamento recíproco que contribuiria para estimular bastante as importações regionais. Embora todos os países desejem exportar, como ilustra o fato de se mostrarem contrários a permitir as importações sobre bases preferenciais, o intercâmbio regional atual não teve repercussões favoráveis sobre os custos. A integração regional deveria basear-se na especialização internacional, nas economias de escala, na redução de custos e preços, através do que o aumento da produção seria maior do que se não houvesse especialização. A longo prazo, a indústria automobiliz faria mais inversões e criaria mais emprego nos países, se fosse possível operar em condições mais eficientes de custo.

Uma das razões pela qual não prosperou a idéia de criar um mercado regional foi a dificuldade para desentranhar os complexos interesses dos governos, das empresas nacionais e internacionais. A análise que se faz para a continuação da indústria automobiliz no Brasil ilustrará a forma pela qual estes interesses e objetivos opostos criam obstáculos para a integração desta indústria do Brasil com uma indústria regional.

#### 4. Análise do caso brasileiro

Algumas das muitas barreiras para o comércio regional de produtos da indústria automobiliz têm origem em fatores gerais do meio ambiente: falta de uma infra-estrutura de transporte, inflação endêmica, diferentes taxas de câmbio, e incertezas políticas periódicas. Entretanto, o autor crê que estes problemas sejam secundários, e que a principal barreira no comércio inter-regional reside na complexa natureza das instituições que maior influência têm no estabelecimento de um mercado regional: os governos, os produtores e os fornecedores.

A política de substituição de importações de automóveis teve sob vários pontos de vista um grande êxito no Brasil. Pode-se esperar que em 1970 o volume passe de 400.000 unidades, o que permitirá à indústria brasileira continuar ocupando o 11º lugar entre os países produtores com economia de mercado. Alguns observadores otimistas crêem que a indústria alcançará um volume de 1.000.000 unidades em 1980, e que não há possibilidades de saturação do mercado. O conteúdo nacional dos automóveis produzidos no Brasil aproxima-se dos 100%, calculado sobre a base do péso. As principais críticas formuladas contra a indústria brasileira são que os preços dos veículos continuam sendo mais elevados que os do mercado mundial, e que o volume de exportações é extremamente limitado.

O govêrno estabeleceu diversos incentivos para todos os exportadores de produtos industriais, incluindo os da indústria automobiliz, mas até a elaboração deste trabalho houve pouca reação por parte dos produtores e dos fornecedores de peças.<sup>3</sup> A principal barreira para o aumento das exportações da indústria automobiliz brasileira aos países industrializados está em que os custos (e às

<sup>3</sup> Por exemplo, em 1969 somente se exportaram 68 veículos de uma produção de 350.000 unidades. É interessante assinalar que todas as companhias entrevistadas mostraram muito interesse em exportar (sem mencionar restrições quanto ao mercado).

vêzes a qualidade) não cumprem os requisitos para competir nos mercados internacionais. As exportações do Brasil para outros países da América Latina não atingiram um volume de importância, porque a legislação vigente nestes países no que se refere ao índice de nacionalização impede a importação de veículos ou de acessórios de qualquer espécie. Se se tornassem mais flexíveis as disposições sobre o índice de nacionalização, dando preferência aos produtos automotrizados de outros países da América Latina, — equiparando a legislação vigente em muitos destes países — abririam importantes perspectivas de intercâmbio especialmente com a Argentina, Venezuela e México.

#### 4.1 O Produtor

Os produtores têm sido os mais convictos partidários da criação de um mercado regional para a indústria automotriz, mas a sua posição tem sido relativamente precária por três motivos: primeiro, as companhias concorrem entre si, de acordo com seus in-

teresses com respeito à integração; segundo, os fatores de organização interna tenderam a limitar a eficácia dos esforços para promover a integração; e terceiro, a renúncia dos governos a aceitar a regionalização, que em alguns casos aumentam, como reação, os argumentos dos produtores, limitou os resultados práticos das propostas dos produtores.

A tabela 1 ilustra os conflitos potenciais que podem existir entre os produtores em relação à possível integração das indústrias automotrizadas da Argentina e Brasil. A Volkswagen do Brasil estaria em uma posição especial do ponto de vista de sua produção anual. Os outros produtores principais, Ford, General Motors, Fiat, Renault, Peugeot e Citroën produzem um volume semelhante que flutua de 15.000 a 30.000 unidades por tipo de veículo.<sup>4</sup> É provável que as suas estruturas de custo sejam bastante semelhantes entre si, ainda que difiram consideravelmente com respeito à Volkswagen, empresa que parece ter enormes vantagens potenciais em matéria de custos, devido às economias internas. A integração total das indústrias da Argentina e Brasil, que permitiria o livre intercâmbio de veículos e peças, modificaria o panorama. A Ford e a General Motors, e até mesmo a Chrysler e a Mercedes Benz potencialmente se beneficiariam mais das possibilidades de racionalizar suas instalações que atualmente se duplicam. A Fiat, a Renault, e a Citroën teriam acesso a novos mercados e novas fontes de financiamento, mas não teriam a mesma possibilidade de beneficiar-se com a racionalização interna, porque só têm fábricas em um país. Além disso, teriam que fazer frente à nova competição da Volkswagen, que provavelmente goza da vantagem de ter uma estrutura interna de custo muito mais favorável. Uma ampliação do mercado talvez levasse um concorrente potencialmente forte,

Tabela 1: Fabricantes de Veículos na Argentina e no Brasil, 1969

(Milhares de unidades)

Empresa	Argentina	Brasil	Total
Volkswagen	—	178.2	178.2
Ford-Willys	36.1	88.8	124.9
General Motors	30.4	52.8	83.2
Fiat	49.5	—	49.5
IKA — Renault	34.3	—	34.3
Chrysler	17.9	11.8	29.7
Mercedes-Benz	5.8	17.3	23.1
SAFRAR (Peugeot)	20.6	—	20.6
Citroën	15.3	—	15.3
I. M. E.	7.7	—	7.7
I. A. Santa Fé (DKW)	1.0	—	1.0
FNM	—	2.2	2.2
Scania Vabis	—	1.0	1.0
Toyota	—	0.9	0.9
Magirus Deutz	—	0.4	0.4
Puma	—	0.3	0.3
DECA I. C. S. A.	0.1	—	0.1
<b>Total</b>	<b>218.7</b>	<b>353.7</b>	<b>572.4</b>

Fontes: Associação de Fábricas de Automotores, Argentina. Informe Estadístico nº 351, 14 de janeiro de 1970.  
Brasil, Notícias de ANFAVEA, nº 137, janeiro de 1970.

<sup>4</sup> Considera-se que a Mercedes Benz constitui um caso especial porque concentra sua produção na fabricação mais de veículos comerciais médios e pesados que em veículos para passageiros e veículos comerciais médios e leves.

como é a Toyota, que atualmente não tem mais que uma participação simbólica, a entrar seriamente no mercado.

Apesar destas considerações sobre a concorrência, a política aplicada pelos produtores na Argentina e no Brasil parece ter evoluído no sentido de encontrar alguma fórmula para iniciar a integração do mercado. Esta tendência se fortificou à medida que as firmas mais débeis como a Vemag e a Willys do Brasil se viram obrigadas a fundirem-se com empresas mais poderosas, capazes de coordenar suas operações internacionais. Entretanto, a integração continua sendo apoiada com igual entusiasmo pelos diversos produtores. O mercado regional lhes ofereceria genericamente as seguintes vantagens: 1. permitiria evitar a duplicação das inversões; 2. ampliaria as suas linhas de modelos; 3. ofereceria acesso a fontes de abastecimento mais seguras e abundantes; 4. baixaria os custos e melhoraria a qualidade; 5. aumentaria a penetração no mercado e o volume de vendas; 6. aumentaria eventualmente os lucros. A integração traz consigo mudanças e riscos. Somente as organizações que maior confiança têm em si mesmas acolherão bem os benefícios potenciais que traria a perturbação da atual estabilidade na concorrência.

O progresso da integração regional viu-se retardado por fatores internos das próprias companhias internacionais: a coordenação das oficinas matrizes sofriam de algumas deficiências, de modo que os administradores nos diversos países não deram maior prioridade às possibilidades de integração. É compreensível que se tenha prestado menor atenção aos benefícios potenciais a longo prazo da integração que aos problemas urgentes de curto prazo relacionados com o cumprimento das disposições governamentais que exigem elevar constantemente o índice de nacionalização. A coordenação das atividades regionais tem sido relativamente limitada, devido em parte à pressão das circunstâncias que provocaram a duplicação geral das instalações na região. E o que é mais

importante, ainda que se produzam veículos semelhantes nos vários países da América Latina, há neles muitos detalhes diferentes, o que torna difícil o comércio de peças sem uma coordenação técnica adicional.

A participação nas reuniões setoriais regionais e de negociações entre os países sobre aspectos do comércio regional foi considerada em alguns casos mais como um problema de relações públicas que um processo que poderá mudar basicamente a estrutura automotriz da América Latina. Somente nos últimos anos empenharam-se em conceder os recursos financeiros e elementos de planejamento e coordenação adequados à produção regional, mas estes continuam sendo insuficientes. As empresas principais que tomam as decisões não examinaram sistematicamente os problemas e as possibilidades de um mercado regional. Alguns dos objetivos básicos da política de desenvolvimento do Brasil são: 1) elevar ao máximo o emprego, 2) elevar ao máximo a inversão, 3) aumentar o poder do Estado nas decisões econômicas, e 4) fortalecer o setor privado brasileiro. À primeira vista, a integração regional reduziria a taxa de aumento do emprego e da inversão, da autonomia nacional e poria em perigo o setor privado nacional. Somente uma prova muito concludente da integração contribui para acrescentar o emprego, para aumentar a produção, fortalecer o setor nacional privado e poderia influir para que se aceitasse o inevitável aumento da interdependência na formulação da política para o setor da indústria automotriz.

Entretanto, os diversos acordos de complementação e as disposições legais vigentes nos diversos países da América Latina sobre peças de origem nacional ou procedentes de países da ALALC,<sup>5</sup> no lugar de criar ações concretas e induzir à análise econômica, foram apresentados ao governo pe-

<sup>5</sup> Nota do tradutor: Vinculados com o cumprimento dos requisitos legais vigentes em diversos países da América Latina que estabelecem a obrigatoriedade de que uma determinada porcentagem do valor ou o peso dos veículos montados no país seja de origem nacional.

los produtores mais como um compromisso em aberto.

Apesar da moderada acolhida que tem a regionalização nos produtores, observa-se certa falta de espírito inovador para encarar os problemas e preocupações especiais de índole social e política. Tanto os governos como os fornecedores nacionais de peças têm grandes reservas com respeito aos efeitos da criação de um mercado regional no grau de integração vertical dos produtores e com respeito à tendência da **desnacionalização** da indústria automotriz.

Neste sentido, um dos problemas fundamentais parece ser a rigidez dos produtores controlados por interesses estrangeiros no que se refere à participação local no seu capital.

#### 4.2 Os Fornecedores

Ainda que no Brasil existam dez produtores que dão emprego a 65.000 pessoas, existem mais de 1.500 fornecedores na indústria que empregam aproximadamente 150.000 trabalhadores. Estes fornecedores podem dividir-se em três grupos: empresas controladas por interesses estrangeiros, pequenas empresas controladas localmente e empresas médias e grandes controladas localmente.<sup>6</sup>

A maioria dos fornecedores internacionais têm fábricas no Brasil que produzem pelo menos uma de suas principais linhas de produto. Estas empresas tiveram, relativamente, pouca participação ativa na determinação da política do setor fornecedor em relação à integração regional, ainda que em geral se mostrem favoráveis a ela. As firmas fornecedoras controladas por interesses estrangeiros não consideram que a integração regional seja uma ameaça porque: 1. têm fábricas em toda América Latina, 2. como é mais importante para elas manter boas relações com os produtores nos países industrializados, pre-

ferem não expor-se a risco, opondo resistência à integração na América Latina, 3. as perdas numa linha de produção devido ao aumento da pressão competitiva poderiam ser compensadas, introduzindo novos produtos acabados que atualmente não se fabricam na América Latina, e 4. essas empresas têm recursos suficientes para não temer a concorrência. Entretanto, apesar do apoio geral à integração regional, os fornecedores estrangeiros não a estimulam efetivamente. Suas inversões já se encontram em alguns casos duplicadas na região, não há coordenação em suas atividades e, o que é mais importante, algumas vezes assinaram acordos em matéria de autorizações e de empresas mistas em diferentes países que os obrigam a continuar aceitando a divisão do mercado regional em compartimentos separados.

O grande número de pequenos fornecedores controlados por interesses nacionais tendem a ser contrários às propostas de regionalização da indústria automobilística devido ao fato de temerem a concorrência e de não perceberem suas possíveis vantagens. Estas empresas possuem recursos técnicos, financeiros e administrativos limitados, e têm pouco interesse por questões mais gerais como a integração regional. Seu capital e sua tecnologia freqüentemente têm sido proporcionados pelos produtores, que necessitavam com urgência encontrar fontes locais de financiamento. Muitos dos problemas de qualidade dos produtos fabricados no Brasil podem ser atribuídos a deficiências destes fornecedores. Contudo, os dirigentes do setor acreditam que é muito importante não aceitar um novo quadro de comércio exterior que criaria dificuldades para as pequenas companhias controladas localmente.

O grupo que participa mais ativamente na determinação da política do setor fornecedor é formado pelas empresas grandes e médias de propriedade nacional. O rendimento destas empresas costuma ser excelente do ponto de vista da qualidade e da segurança no financiamento; ainda que (a respeito dos

<sup>6</sup> Ver Teixeira Vieira, Dorival. **Pequenas e médias indústrias de autopeças**. São Paulo, Programa Delft, 1967.



produtores) seus preços de venda sejam excessivamente altos. Várias destas companhias começaram a exportar aos países industrializados e aos países latino-americanos sem usufruir das preferências comerciais. As grandes empresas, como as pequenas companhias locais, costumam ser empresas familiares, mas adotaram com êxito as técnicas de organização e a conduta dos administradores profissionais. Os proprietários que administram suas próprias firmas costumam ser importantes líderes do setor privado brasileiro, porque dirigem uma das maiores e mais produtivas empresas do Brasil. Os líderes do setor fornecedor adotaram oficialmente a posição de ser conveniente a integração regional da indústria automotriz e que se deveria tratar de conseguir isto. Sem dúvida, têm sérias restrições quanto à forma pela qual a integração afetaria o setor privado do Brasil e acreditam que ainda não se pensou nas restrições e proteções adequadas que permitiriam pôr em prática um acordo de complementação. A restrição básica é que as possibilidades de concorrência entre as empresas estrangeiras (extranacionais) e de empresas locais são tão desiguais que a maior concorrência de um mercado regional mais amplo prejudicaria as possibilidades de sobrevivência de muitas empresas brasileiras, e seria contrária ao interesse básico do Brasil de estimular um setor privado forte. Em particular, a criação de um mercado regional poderia conduzir à **desnacionalização** por duas razões: primeiro, os produtores teriam mais possibilidades de fazer economias internas e tenderiam a aumentar o seu grau de integração vertical; segundo, poderiam entrar no mercado novos fornecedores estrangeiros ou poderiam ajudar aos fornecedores estrangeiros atuais que acrescentassem novas linhas de produtos. Ainda que a maioria dos fornecedores brasileiros esteja cumprindo muito bem seu papel atualmente, o grau de diversificação é limitado inclusive nas grandes companhias e são escassos os recursos técnicos e administrativos. É provável que sua capacidade de introduzir inova-

ções com rapidez como reação ante a concorrência do comércio exterior seja menor que a de seus concorrentes controlados por interesses estrangeiros. Tomando as restrições formuladas com relação à concorrência com organizações extranacionais, a maioria dos fornecedores acredita que poderia competir quanto ao preço e qualidade com qualquer empresa latino-americana. A aceitação da integração regional parece depender da neutralização da concorrência desigual entre as organizações estrangeiras e nacionais no que se refere à produção de peças.

#### 4.3 O Governo

A indústria automotriz constitui um dos símbolos mais importantes do crescente dinamismo que caracterizou a indústria brasileira nos últimos vinte anos. A indústria permite obter divisas, proporciona emprego, difunde a nova tecnologia, aumenta a autonomia nacional, é um exemplo que confirma a tese de que o Brasil "é capaz de conseguir aquilo a que se propõe".

A sugestão de que se deveria reduzir o índice de nacionalização obrigatório para aumentar a eficiência é recebida com ceticismo: com um vasto mercado nacional e uma indústria que tem crescido a um ritmo de cerca de 15% no último decênio, "para que partilhar ao mercado com outros"? De certa maneira, o público em geral pensa assim, os círculos oficiais e inclusive os diretores das indústrias que se encarregam de aplicar as políticas das empresas que favorecem a integração regional. Parece evidente que no caso brasileiro a integração regional consiste em obter bons resultados e não em salvar uma indústria da saturação do mercado, ou estabelecer as condições mínimas para que essa indústria exista. Acolher-se-iam com agrado as exportações da indústria automotriz, pois contribuiriam para resolver o problema do estrangulamento de divisas, mas há pouca motivação para fazê-lo em lugar

Tabela 2: Principais Países Produtores de Veículos Automotores — 1968/a

(Milhares de unidades)

País	Total	Auto-móveis	Caminhões	Ônibus
1. Estados Unidos	10.809	8.848	1.961	a
2. Japão	4.086	2.056	1.991	39
3. Alemanha (República Federal)	3.107	2.862	234	11
4. Reino Unido	2.225	1.816	391	19
5. França	2.076	1.833	240	3
6. Itália	1.664	1.545	115	3
7. Canadá	1.180	901	276	4
8. Bélgica	632	605	26	1
9. Austrália	418	346	71	0.5
10. Espanha	365	276	85	3
11. Brasil	280	210	64	6
12. Suécia	245	223	20	2
13. África do Sul	194	143	48	3
14. Argentina	181	128	51	2
15. México	144	103	41	b

Fonte: Automotive industries, julho de 1969, p. 64.

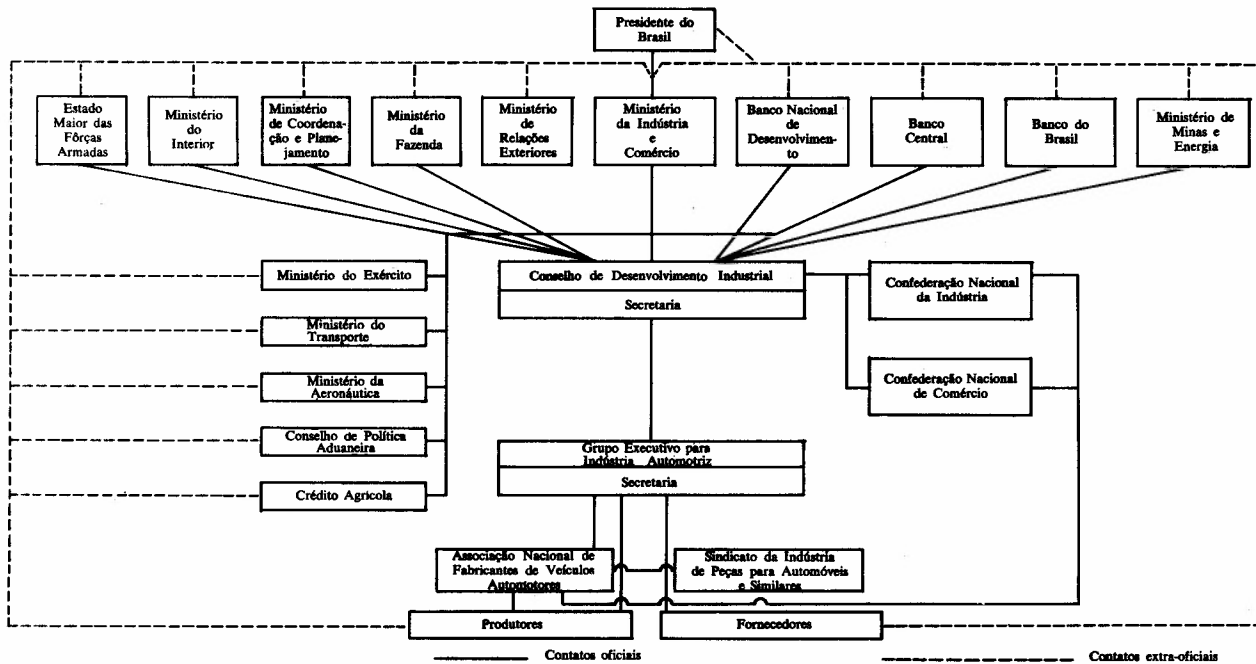
- a Em 1968 a produção total dos países da Europa Oriental era: URSS, 801; Alemanha Oriental: não se dispunha de cifras; Checoslováquia, 150; Polônia, 80; Iugoslávia, 72.
- b A produção de ônibus se inclui na cifra correspondente aos caminhões.

dessas exportações que somente aumentariam a concorrência que enfrentam os produtores brasileiros atualmente.

Afora a satisfação, em parte justificada, pelos rendimentos da indústria automotriz na atualidade, muitos funcionários do governo têm realmente interesse em reduzir os elevados custos da indústria. Os produtores sugeriram duas políticas que poderiam contribuir para a redução dos custos: 1) aumentar o volume mediante uma redução tributária (que atualmente representa mais de 40% do preço de venda, pelo menos dos veículos para passageiros) e 2) aumentar a especialização e a concorrência, diminuindo a proteção. Em ambos os casos se supõe que se fariam economias de escala se aumentasse o volume, e que é alta a elasticidade — preço da demanda de veículos no Brasil. Se existem economias de escala, e se é alta a elasticidade da demanda, as reduções a curto prazo das receitas governamentais devido à redução tri-

GRÁFICO II

Brasil: Órgãos que Participam na Adoção de Decisões que Afetam à Indústria Automotriz



butária, ou o fato de partilhar as novas inversões e o novo emprêgo com o país com que se comercia, contribuiriam para aumentar a longo prazo as entradas tributárias, a produção, a inversão e o emprêgo na indústria automotriz. Se não existem economias de escala não aproveitadas, ou se não é elevada a elasticidade de demanda, a diminuição dos impostos ou o aumento do comércio beneficiaria provávelmente aos interesses específicos da indústria (inclusive muitas empresas estrangeiras), mas não os interesses gerais do Brasil. No que se refere a escolher entre reduções tributárias e diminuição da proteção, a segunda medida tem a vantagem de permitir ao governo manter a tributação atual e de qualquer maneira conseguir reduzir os custos e aumentar o volume da fabricação de veículos.<sup>7</sup>

Os argumentos não econômicos contrários à integração regional continuarão fluindo na medida em que não se obtenham os dados econômicos reais sobre as economias de escala e a elasticidade da demanda. Nestes argumentos considera-se o controle nacional na adoção de decisões, na elevação ao máximo da capacidade de defesa nacional, na proteção do espírito de empresa nacional, e no desejo de evitar interferências com os objetivos da política estrangeira geral.

No gráfico 2 se apresentam os diversos ministérios e organismos que participam da formulação da política automotriz. Os propositores da integração expressaram ao autor que a autoridade decisória em matéria de acordos de complementação da indústria automotriz é indefinida ou difusa até o ponto que se torna muito frustrante fomentar esses acordos. Talvez o que pareça ser um problema de complicação burocrática não seja mais que um reflexo da falta de argumentos econômicos convincentes da parte dos que propõem a integração.

<sup>7</sup> Outra vantagem importante seria a criação de economias externas em outros setores com boas perspectivas de exportação, através do aperfeiçoamento da infra-estrutura de exportação.

## 5. Conclusões: recomendações políticas

Além do apoio retórico a favor da conveniência e dos benefícios potenciais da integração regional da indústria automotriz, pouco se avançou para a sua realização. A integração que existe costuma ser bilateral entre dois países, um grande e outro pequeno, que comerciam, e são tantas as restrições e limitações estabelecidas que os efeitos da especialização sobre os custos são reduzidos. É necessário adotar duas medidas para tornar realidade a integração regional: primeiro, é necessário averiguar as razões pelas quais os custos da indústria automotriz latino-americana são altos, e sobretudo qual é a importância real das economias de escala, e segundo, as instituições que se interessam pela integração devem encontrar uma solução de acordo para conciliar de forma criativa seus pontos de vista divergentes. A análise a fundo dos custos ultrapassa os alcances deste trabalho. Suponho que as economias de escala sejam um dos fatores importantes que explicam os níveis de custo, e que um programa de integração regional seja um meio para consegui-los, em seguida indicam-se várias modificações para a política das instituições respectivas. Seu objetivo é explicar algumas maneiras de transformar o vago consenso geral em programas práticos.

### 5.1 Os Produtores

Sugere-se que se dê maior importância à planificação coordenada das atividades regionais, especialmente no que se refere ao desenho e especificação do produto, e aos investimentos. Além disso, deveriam divulgar melhor nos governos as bases econômicas que justificam a integração regional. Como medida prática, seria útil preparar projetos mais concretos de integração e proposições mais concretas de intercâmbio e submetê-los à consideração dos governos.

Várias medidas poderiam contribuir para resolver a controvérsia entre o capital na-

cional e o estrangeiro. Poderia dar-se a empresas fornecedoras nacionais capital estrangeiro e local: 1) ajuda especial para o comércio das exportações, tanto no mercado regional como nos países industriais; 2) oferecer-se-iam sugestões aos governos e às associações comerciais respectivas sobre as fusões benéficas para os fornecedores locais; 3) deveriam continuar a intensificar-se os esforços gerais para aumentar a capacidade dos fornecedores. Finalmente, haveria que considerar seriamente a possibilidade de dar aos investidores locais a oportunidade de investir no capital das empresas produtoras controladas por interesses estrangeiros, possivelmente mais sobre uma base regional que por países.

#### 5.2 Os Fornecedores Controlados Por Interesses Estrangeiros.

A modificação dos acordos de autorização que restringem o comércio para a exportação constituiria uma medida muito positiva. Outro passo útil seria a redução gradual da duplicação dos investimentos na região e a aplicação de políticas de investimento que se ajustem melhor.

#### 5.3 Fornecedores Controlados Por Interesses Nacionais.

A modificação fundamental da política dos fornecedores controlados localmente seria mostrarem-se mais favoráveis à fusão com outros fornecedores a fim de criar empresas mais poderosas e diversificadas. Isto contribuiria para o melhoramento da capacidade empresarial, de maneira que possam encarar os problemas que suscita o comércio das exportações e o ajuste à maior concorrência.

#### 5.4 Os Governos

É indispensável que os governos da América Latina considerem a economia em seu conjunto em lugar de cada setor separa-

damente. Isto levaria a reconhecer a conveniência de coordenar suas políticas para a indústria automobiliz a fim de obter os benefícios econômicos da especialização. Embora a política deste setor tivesse que ser mais interdependente com a de outros países, aumentaria a auto-suficiência nacional geral devido ao aumento da produtividade. Ao diminuir os recursos absorvidos pela indústria automobiliz, aumentarão os recursos disponíveis para outros setores.

Também se sugerem as seguintes políticas governamentais de complementação: 1) criar um fundo de reorientação para os operários e as indústrias, as quais a expansão do comércio haja afetado desfavoravelmente; 2) estabelecer incentivos para estimular a fusão entre os fornecedores tanto nacionais quanto internacionais; 3) estabelecer uma comissão internacional para controlar a produção e a inversão regionais na indústria automobiliz; 4) cooperar com as companhias estrangeiras na definição de mecanismos práticos que permitam o acesso dos investidores locais ao seu capital; e 5) criar a infra-estrutura que facilite o comércio, e que inclui desde as instalações portuárias e as estradas até os programas de capacitação em técnicas de exportação.

As modificações gerais assinaladas na política se reforçam reciprocamente. Ao pô-las em prática poderá transformar-se a crescente concorrência entre a indústria automobiliz dos países da América Latina e sua falta de coordenação em um crescimento cooperativo a longo prazo, baseado no aumento da produtividade. Caberia esperar que essas medidas se traduzam na criação de indústrias em cada um dos países-membros que sejam capazes de competir nos mercados internacionais em um pé de igualdade. A longo prazo, somente as políticas que capacitem os países a participar plenamente e em condições de igualdade na economia mundial permitir-lhes-ão resolver as possíveis discrepâncias que se produzam entre suas ambições nacionais e a interdependência econômica mundial.